

Dans L'Attente de la Démocratie

LA POLITIQUE DES CHOIX DANS
LA DÉCENTRALISATION DE LA GESTION
DES RESSOURCES NATURELLES

Jesse C. Ribot

DANS L'ATTENTE DE LA DÉMOCRATIE

LA POLITIQUE DES
CHOIX DANS LA
DÉCENTRALISATION
DE LA GESTION DES
RESSOURCES NATURELLES



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

Jesse C. Ribot

2007

HYACINTH BILLINGS
DIRECTRICE DE LA PUBLICATION

SERGE ELOUNDOU EFFA et PHIL RENÉ OYONO
TRADUCTION

MAGGIE POWELL
MISE EN PAGE

MOR GUEYE
PEINTURE EN PREMIÈRE DE COUVERTURE

Toutes les publications du World Resources Institute (WRI) traitent en profondeur de sujets qui sont au premier plan des préoccupations du public. Le WRI assume la responsabilité du choix des questions étudiées et donne aux auteurs et aux chercheurs toute liberté dans leurs investigations. Il sollicite généralement, et tient compte, des recommandations de groupes consultatifs ainsi que d'experts pour la révision. Toutefois, et à moins d'une mention indiquant qu'il en est autrement, les interprétations et les conclusions présentées dans les publications du WRI sont celles de leurs auteurs.

Copyright © 2007 World Resources Institute. Tous droits réservés.

Initialement publié sous le titre *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization* © World Resources Institute, Washington, DC. 2004.

ISBN : 1-56973-564-6 (Anglais)

ISBN : 1-56973-635-9 (Français)

Imprimé aux États-Unis d'Amérique. Le papier du texte a un contenu recyclé de 30 %. Pour la couverture, le contenu recyclé est de 10 %.

La peinture reproduite en première de couverture est l'œuvre du peintre sous verre sénégalais Mor Gueye, sur une idée de l'auteur. Alors qu'un responsable de l'État organise une réunion « participative », un enfant conjugue sur le mur : « je participe, tu participes, il participe, nous participons, vous participez, ils profitent. » Ce graffiti a initialement été porté à mon attention par Lisa Peattie (communication personnelle, avril 2004) qui l'avait vu sur un mur de Paris en 1968. Ce graffiti faisait suite à un discours, en mai 1968, du président Charles de Gaulle dans lequel celui-ci avait parlé de la nécessité de davantage de « participation » et avait proposé un référendum sur la question (Rohan 1988 ; Atelier populaire 1969 ; Gunn et Iain 1998 sur : www.marxist.com/1968/may68.html).

Figure 3 © The New Yorker Collection 2001 Charles Barsotti sur Cartoonbank.com. Tous droits réservés.

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	v
Remerciements	vi
Résumé analytique	1
Introduction : Démocratie et ressources naturelles	13
1 : Fondement théorique des bénéfices environnementaux potentiels de la décentralisation	30
2 : Redevabilité locale — Les choix institutionnels en pratique	43
3 : Réceptivité des institutions locales — Pouvoirs et capacités	81
4 : Leçons apprises	117
5 : Recommandations	137
Annexe A : Étude du WRI sur la décentralisation et l'environnement	148
Notes	150
Bibliographie	162

Ce livre est dédié à la mémoire de Nyangabyaki Bazaara et d'Elhadj Sémou Ndiaye.

*Nyangabyaki Bazaara a dirigé le Centre for Basic Research à Kampala, en Ouganda. Le Dr Bazaara, comme ses amis l'appelaient, était un pilier intellectuel du Programme de recherche du WRI sur la décentralisation. Ce livre reflète ses analyses et de son esprit généreux. Son dernier article issu du programme de recherche est publié à titre posthume dans le journal *Afrique et Développement* (Vol. XXXI, n° 2, 2006). Nyangabyaki Bazaara est décédé à Kampala en août 2003 à l'âge de 42 ans.*

Elhadj Sémou Ndiaye avait obtenu son doctorat en sociologie de l'Université Cheikh Anta Diop à Dakar. Il a dirigé l'équipe de recherche sur la filière de charbon de bois avec passion et brio dans le cadre du programme WRI-CODESRIA-CIRAD sur la gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal. Semou est décédé à Dakar en octobre 2005 à l'âge de 33 ans.

Ils nous manqueront tous les deux.

ACRONYMES

CC	Ciblage communautaire
CIFOR	Center for International Forestry Research
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CODESRIA	Council for the Development of Social Science Research in Africa (Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique)
DCC	Développement conduit par les communautés
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
GCRN	Gestion communautaire des ressources naturelles
GdC	Gouvernement du Cameroun
GGAOF	Gouvernement général de l'Afrique occidentale française
GRN	Gestion des ressources naturelles
NRP	Nature, richesse et pouvoir
OBP	Organisation bénévole privée
OCB	Organisation communautaire de base
ONG	Organisation non gouvernementale
RdM	République du Mali
RdS	République du Sénégal
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
WRI	World Resources Institute (Institut des ressources mondiales)

REMERCIEMENTS

La recherche — et la réflexion de collègues du monde entier — ont fourni des données et des analyses internes pour la confection de ce document. Tout d'abord, je dois de sincères remerciements aux membres de l'Initiative de recherche du WRI sur la redevabilité, la décentralisation et l'environnement. Il s'agit de Nyangabyaki Bazaara, Diana Conyers, Thierno Diallo, Patrice Etoungou, Juliet Kanyesigye, Bréhima Kassibo, Naffet Keita, Patrice Bigombe Logo, Alois Mandondo, Everisto Mapedza, Frank Emmanuel Muhereza, Eugene Muramira, Agrippinah Namara, Xavier Nsabagasani, Lungisile Ntsebeza, Phil René Oyono et Alda Salomao. J'aimerais également remercier le Center for International Forestry Research (CIFOR) et le Centre for Basic Research — sièges de nos équipes du Cameroun et d'Ouganda — pour leur collaboration à cet effort.

Plusieurs autres personnes qui ont aussi contribué à ce programme de recherche du WRI sur la décentralisation méritent de sincères remerciements. En particulier, j'aimerais remercier les membres de notre groupe consultatif international, Cheibane Coulibaly, Olivier Dubois, Cyprian Fisiy, Gerti Hesseling, Mahmood Mamdani, James Manor et Pauline Peters pour leurs réactions constructives sur la conception de la recherche et leurs commentaires sur les manuscrits de documents de travail des chercheurs. J'aimerais aussi remercier les pairs réviseurs suivants pour les commentaires détaillés qu'ils ont apportés à chaque chercheur : Tor Benjaminsen, Peter Bolch, David Brown, Jean-Pierre Chauveau, Diana Conyers, Chimère Diaw, Vupenyu Dzingirai, Suzanne Freidberg, Mara Goldman, Jane Guyer, Rebecca Hardin, David Hughes, Véronique Joiris, Randi Kaarhus, Alain Karsenty, Jeremy Lind, Christian Lund, Paul Mathieu, Rebecca McLain, Lisa Naughton, Linda Norgrove, Doug Porter, Oumar Sissokho, Marja Spierenburg, Boubicar Thiam et Matt Turner.

J'exprime également ma gratitude aux participants à la Conférence de Bellagio sur la décentralisation et l'environnement, à tous ceux dont les recherches et les observations ont contribué à la réalisation de ce document. En dehors de Bazaara, Kassibo, Ntsebeza et Oyono mentionnés ci-dessus, les participants à la Conférence de Bellagio étaient : Arun Agrawal, Amita Baviskar, Christian Brannstrom, Ben Cousins, Mairi Dupar, Fernando Melo Farrera, David Kaimowitz, Anne Larson, James Manor, Robin Mearns,

James Murombedzi, Pablo Pacheco, Nancy Peluso, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Roberto Sanchez, Uraivan Tan-Kim-Yong et Xu Jianchu. J'adresse des remerciements particuliers à Mehr Latif pour avoir été un excellent rapporteur lors de la Conférence de Bellagio ; nombre d'analyses et d'apports qu'elle y a faits sont contenus dans ce livre.

J'exprime ma profonde gratitude à Jon Anderson, Diana Conyers, David Jhirad, Anne Larson, Crescencia Maurer, Carmen Reveгна, Frances Seymour et Peter Veit pour avoir pris le temps de fournir des commentaires précieux sur ce document. Je remercie également Catherine Benson, Bradley Kinder et Justin Shilad pour la coordination et l'assistance qu'ils ont apportées pendant la rédaction, la première révision, les modifications, la révision finale et la production du document. Merci à Emily Yaghmour et Martha Schultz pour leur soigneuse révision et à Maggie Powell pour la conception et la disposition de la couverture. Bien qu'il soit déjà partie prenante de cette initiative de recherche, je tiens à mettre en avant le travail de P. R. Oyono sur la mise au point de la traduction de ce document. Son travail a bien amélioré le produit final. Merci également à Elizabeth Zuraski pour sa relecture du texte.

J'aimerais remercier le CIFOR-Bogor, en Indonésie, d'avoir apporté son expérience et ses recherches approfondies à la réunion de Bellagio en finançant généreusement la participation de Larson, de Pacheco et de Resosudarmo. Je voudrais également remercier le CIFOR-Cameroun à Yaoundé et le Centre for Basic Research de Kampala, en Ouganda, pour la mise à disposition des résultats de leurs recherches, fruits d'une longue et hautement productive collaboration institutionnelle avec le WRI. Je remercie le Bureau de la croissance économique, de l'agriculture et du commerce à l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le Bureau Afrique de l'USAID, les missions de l'USAID au Mali et en Ouganda, et le gouvernement néerlandais pour avoir généreusement financé le WRI et nos collègues africains, leur permettant ainsi de mener les recherches qui constituent la substance de ce document. Je tiens également à exprimer ma gratitude à la Fondation Rockefeller pour avoir fourni des fonds et un lieu inspirateur pour la tenue de la Conférence de Bellagio qui a engendré plusieurs idées contenues dans cette publication. Merci aussi à James Murombedzi et au Bureau sud-africain de la Fondation Ford pour avoir gracieusement financé la rédaction et la publication de ce document.

Des remerciements spéciaux aussi à mes collègues Peter Veit et Jon Anderson pour les encouragements incessants qu'ils m'ont apportés tout au long de ce projet.

J'exprime enfin ma profonde gratitude à Allyson Purpura qui constitue une source de rétroaction décisive et féconde d'échanges et qui, soit dit en passant, supporte mes nombreuses absences lors de mes recherches à l'étranger.

Jesse C. Ribot

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La plupart des pays en voie de développement affirment appliquer un mode de décentralisation intégrant la gestion des ressources naturelles. Ce livre examine les cas tirés d'un ensemble de pays dont les décentralisations sont considérées comme les plus avancées : la Bolivie, le Brésil, Le Cameroun, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Mali, le Mexique, la Mongolie, le Nicaragua, le Sénégal, l'Afrique du Sud, la Thaïlande, l'Ouganda et le Zimbabwe. Le livre :

- mesure le niveau d'application, dans les textes et dans la pratique, des décentralisations intégrant les ressources naturelles ;
- évalue la manière dont ces réformes en matière de décentralisation affectent les résultats sociaux et environnementaux ; et
- recommande des voies et moyens permettant de concevoir et de mettre en œuvre ces réformes afin d'améliorer leurs résultats sociaux et environnementaux.

Les théoriciens qui prônent des réformes en matière de décentralisation le font sur la base de la proposition suivante : SI les réformes institutionnelles impliquent des autorités locales représentatives et redevables à l'égard de ces mêmes populations, et qui disposent de pouvoirs discrétionnaires sur les ressources publiques, ALORS les décisions que prendront ces autorités produiront des résultats plus efficaces et plus équitables que si c'était les autorités centrales qui les prenaient.

La théorie démontre que des acteurs locaux redevables vis-à-vis de la base (*redevabilité descendante*) et disposant de pouvoirs discrétionnaires constituent les dispositifs institutionnels nécessaires pour une décentralisation effective. Les promoteurs de la décentralisation tels que les gouvernements, les bailleurs de fonds et les ONG entendent « améliorer les institutions » afin d'optimiser les retombées sur le plan environnemental et du développement. À travers l'analyse des acteurs, des pouvoirs dont ils disposent, de leur mode de redevabilité, ainsi que de l'identification des autres facteurs qui façonnent les résultats, le livre évalue la proposition ci-dessus.

Dans ce livre, la recherche se penche sur la gestion publique des ressources publiques locales. Elle n'évalue pas les régimes de propriété privée ni les réformes du secteur privé — sauf là où la privatisation est appliquée en lieu et place de la décentralisation. Le livre se focalise principalement sur les décentralisations se rapportant aux forêts situées en dehors des parcs ou des aires de conservation. Ces réserves font généralement l'objet d'une gestion centrale, et la grande majorité des forêts et des communautés forestières vivent en dehors de ces zones. Néanmoins, les résultats de cette recherche sont pertinents pour d'autres milieux environnementaux et pour des processus de décentralisation plus vastes.

Le livre s'adresse aux types de groupes-cible suivants :

- les concepteurs des politiques et les décideurs nationaux et internationaux, ainsi que les bailleurs de fonds internationaux et les agences de développement ;
- les activistes, y compris les associations issues des collectivités locales, les fédérations et les autres groupes représentant les intérêts du monde rural, ainsi que les ONG à caractère environnemental ou celles qui s'intéressent à la justice sociale et environnementale ;
- les praticiens travaillant dans le domaine de l'éducation civique des populations locales et les autorités publiques travaillant dans le domaine des ressources naturelles, ainsi que les praticiens engagés dans la mise en œuvre des politiques et programmes de gestion décentralisée des ressources naturelles ; et
- les chercheurs désireux d'approfondir notre connaissance des effets de la décentralisation et les meilleures façons de susciter, structurer et mettre en séquence les réformes en matière de décentralisation.

Basé sur des recherches et expériences du monde entier, et sur un échantillon de documents abondants et croissants, le livre résume les résultats et recommandations sur la gestion décentralisée des ressources naturelles. Un document sur les politiques, intitulé *La décentralisation démocratique des ressources naturelles : institutionnaliser la participation populaire*, a été publié par le Programme de recherche sur la décentralisation du WRI (voir Ribot 2002a). Le livre détaille, nuance et élargit les résultats dudit document.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Les études de cas à travers le monde révèlent que les dispositifs institutionnels nécessaires à la mise en place de la décentralisation sont rarement établis dans les soi-disant réformes en matière de décentralisation. Par

contre, plusieurs réformes aboutissent à la privatisation et/ou à la déconcentration — le transfert des pouvoirs aux agents du pouvoir central basés au niveau local. Dans d'autres réformes, les gouvernements proclament simplement qu'ils sont en train de décentraliser mais ils présentent seulement un simulacre de réforme à leurs bailleurs de fonds.

La plupart des décentralisations ne sont pas appliquées en droit ou alors elles ne le sont pas en pratique. L'incapacité de mettre en place la décentralisation peut s'expliquer, du moins en partie, par la forte résistance que les réformes en matière de décentralisation rencontrent à chaque étape. Alors qu'« améliorer les institutions » permettrait probablement d'obtenir de meilleurs résultats, les groupes qui craignent de perdre le pouvoir à travers les réformes de décentralisation opposent une résistance farouche à une élaboration et à une mise en œuvre adéquates des politiques. La décentralisation n'atteint même pas la phase du SI dans la formule SI-ALORS.

Malgré le caractère incomplet de la plupart des réformes de décentralisation, les nombreuses études de cas relatives aux réformes en cours révèlent leurs retombées potentielles et un aperçu de la manière dont elles pourraient mieux être structurées et séquencées. Les résultats positifs suivants sont attribués aux décentralisations impliquant les ressources naturelles :

- Les conseils des collectivités locales* ont pu démontrer leurs capacités et initiatives en matière de gestion des ressources naturelles ;
- Des populations locales ont vu leurs pouvoirs renforcés afin de protéger leurs forêts des intérêts commerciaux extérieurs ;
- Des conseils locaux et les populations locales ont augmenté les revenus qu'ils tirent de l'utilisation des ressources ;
- Des groupes marginalisés et désavantagés ont pu jouer un rôle plus important dans la gestion des ressources naturelles et tirer davantage de profits des ressources locales ; et
- Quelques cas de gestion soutenue des forêts ont pu être observés.

Parmi les résultats négatifs associés à la décentralisation, on peut citer la mainmise de l'élite et les conflits. D'autres mauvais résultats sont imputés à une décentralisation incomplète. On peut citer entre autres :

- La vulnérabilité accrue des populations locales lorsque les charges de la gestion sont transférées sans ressources ;

* « Collectivités locales » est la traduction du terme « local government » qui désigne en anglais le plus bas niveau des collectivités locales.

- La tendance pour les projets « décentralisés » à mobiliser les populations locales comme simple main-d'œuvre, au lieu de renforcer leurs pouvoirs afin de leur permettre de prendre elles-mêmes les décisions ;
- La création de nouvelles formes d'exclusion à travers une pratique du « deux poids, deux mesures » qui exigent des plans de gestion complexes de la part des collectivités locales, tout en permettant à des intérêts commerciaux d'envergure de s'introduire et d'exploiter les ressources avec des plans imprécis et un contrôle quasiment inexistant ;
- L'exclusion croissante de la masse des citoyens à travers la privatisation des ressources publiques telles que les forêts au profit d'individus, de sociétés, d'ONG et d'autorités traditionnelles ; et
- La perte de légitimité des jeunes démocraties locales, dans la mesure où des pouvoirs discrétionnaires ne leur ont pas été transférés et que la concurrence a été créée par la privatisation des ressources publiques ou par leur gestion à travers des processus participatifs menés par les bailleurs de fonds.

Les études de cas et la documentation sur les réformes en matière de décentralisation fournissent des enseignements précieux sur la manière d'améliorer les réformes institutionnelles et les résultats. La mise en place d'une décentralisation effective suppose la création d'une batterie de pouvoirs discrétionnaires et leur transfert à des autorités représentatives. Établir, soutenir et élargir ces réformes exige un examen minutieux des *institutions* et des *pouvoirs* choisis à l'intention des communautés locales par les gouvernements, les bailleurs de fonds et les praticiens du développement dans les réformes en matière de décentralisation. Les choix les plus fréquents n'émancipent pas les communautés pour leur permettre de gérer leurs propres ressources et leur développement. Ils ne fournissent pas l'infrastructure institutionnelle de base — l'environnement politico-administratif — permettant une gestion démocratique des ressources naturelles orientée vers la demande.

La plupart des institutions actuellement choisies afin de recevoir les pouvoirs de gérer les ressources naturelles ne sont pas redevables devant l'ensemble des populations locales. Pour que la décentralisation soit équitable et efficace, il faut une ligne claire de la redevabilité* des décideurs à l'égard des populations locales. Lorsque les pouvoirs sur les ressources naturelles

* Le terme anglais « *accountability* » signifie « le fait d'être tenu de rendre des comptes ». Il est traduit dans le présent document par « redevabilité » ou « reddition de comptes ».

publiques ou sur tout autre bien public sont exercés par des organisations privées, non gouvernementales ou traditionnelles, celles-ci doivent rendre clairement compte aux autorités locales représentatives. Plusieurs réformes encouragent actuellement une pluralité d'institutions locales — telles que les comités, les associations, les ONG et les autorités coutumières. Cependant, une telle prolifération d'institutions non redevables à l'égard des autorités représentatives peut être une formule pour la mainmise de l'élite¹. Pour une prise de décisions publique plus intégrée et plus représentative, les gouvernements, les bailleurs de fonds et les ONG devraient insister pour que toutes les organisations exerçant des pouvoirs publics soient redevables à l'égard des autorités représentatives. Actuellement, *la prise de décisions intégrée et publiquement redevable* est rarement appliquée.

Les formes d'appartenance et de citoyenneté basées sur la résidence constituent une base solide pour une participation démocratique à la gestion des ressources naturelles. Les autorités coutumières et les ONG sont souvent choisies par les concepteurs et les praticiens de la décentralisation comme si elles représentaient et pouvaient parler au nom des populations locales. Cependant, les autorités coutumières basent l'inclusion sur l'identité. Elles ne représentent que les populations de certaines origines, ethnies, lignages, entités religieuses, tandis que les ONG représentent les parties intéressées. Une inclusion dans la prise de décisions publique basée sur l'identité et l'intérêt peut exacerber les différences, fragmenter la communauté et engendrer des conflits. Lorsque les gouvernements centraux, les bailleurs de fonds et les ONG déterminent l'inclusion publique par le biais des autorités coutumières, ils assujettissent les populations locales à ces autorités et à leurs modes d'appartenance — qui sont souvent très inégaux et fortement empreints de différences et de préjugés basés sur le genre. Ce faisant, ils légitiment ces autorités tout en délégitimant les autorités démocratiques qui auraient pu, autrement, exercer ces pouvoirs publics. Actuellement, *les formes de citoyenneté inclusives et intégratives* sont souvent sapées.

Les bailleurs de fonds, les ONG et les gouvernements choisissent généralement des institutions locales dont l'expansion et la pérennisation sont difficiles. Ils basent l'inclusion et la représentation sur des processus participatifs ou sur le statut de membre dans les ONG ou les comités locaux. Ces interventions sont généralement de courte durée. Elles sont également coûteuses et à haute intensité de main-d'œuvre. Lorsque les projets prennent fin, les efforts d'inclusion s'écroulent. Elles ne sont pas durables et ne peuvent être reproduites ou institutionnalisées sur de vastes étendues de territoire. Baser l'inclusion sur des collectivités locales démocratiques permettrait d'institutionnaliser la participation des autorités représentatives

fortes. Celles-ci interviennent sur toute l'étendue de territoires nationaux et résistent à l'usure du temps en dépit des changements de dirigeants et de régimes. Actuellement, *améliorer et soutenir une participation élargie* reste un facteur sérieusement limitant pour la gestion communautaire des ressources naturelles.

Les représentants locaux détenant le pouvoir de décision reçoivent rarement des pouvoirs discrétionnaires suffisants. Au lieu de transférer les opportunités lucratives ou les pouvoirs permettant aux autorités locales de décider de l'utilisation des forêts, les autorités centrales transfèrent souvent les charges de la gestion avec peu ou même sans financement. Lorsque les décisions et les responsabilités sont transférées, elles s'accompagnent généralement d'une surveillance excessive. La plupart des pouvoirs sont également transférés à travers des mécanismes précaires et peuvent par conséquent être facilement récupérés par les agents du pouvoir central. De tels transferts précaires constituent la situation idéale pour la manipulation par le sommet. En outre, les pouvoirs transférés aux autorités locales se limitent parfois à de petits domaines bien délimités tandis que la majorité des forêts demeurent sous le contrôle de l'administration centrale ou ont été privatisées. Actuellement, *des pouvoirs insuffisants et non appropriés* transforment la plupart des réformes de décentralisation en mascarades.

Produire une prise de décisions publique représentative est une mission essentielle du gouvernement central. Au cours des vingt dernières années, les agents de développement ont favorisé la privatisation et les interventions de la société civile. Au cours de ce processus, ils ont ignoré, affaibli et délégitimé les institutions des collectivités locales représentatives. Renforcer l'autorité des collectivités locales et des élus locaux en leur donnant le pouvoir de gérer les ressources naturelles permettrait de renverser cette tendance. Pour vérifier la proposition selon laquelle la décentralisation engendre des retombées positives, les gouvernements centraux, les donateurs et les ONG devraient opter pour l'institutionnalisation de la gestion des ressources naturelles au sein de collectivités locales élues ou d'institutions qui rendent compte à l'autorité démocratique locale.

La décentralisation démocratique progresse lentement. Elle se heurte non seulement à la privatisation et à des approches de développement de la société civile, mais également à la résistance des plus hautes autorités centrales du fait qu'elle menace les relations de patronage dans lesquelles elles se sont retranchées. Il en est de même en ce qui concerne les opérateurs privés, les bureaucrates locaux et les agents forestiers locaux. Elle menace de puissants intérêts commerciaux, souvent urbains, qui redoutent de perdre l'accès aux ressources productives. Elle menace le rôle de l'élite locale, des

autorités traditionnelles et des responsables administratifs présents dans l'arène locale.

La décentralisation fait aussi craindre aux écologistes et aux agences de protection de l'environnement que les populations locales ne puissent gérer convenablement les importantes ressources naturelles. Les appréhensions les plus courantes sont que la décentralisation puisse entraîner la destruction de la ressource ou engendrer des conflits entre les parties intéressées ou utilisant les ressources. Les écologistes affirment également que les autorités locales sont corrompues et vont se servir de leur contrôle sur les ressources naturelles pour leurs intérêts personnels. Ils ont souvent l'impression que les autorités locales n'ont pas la capacité de gérer les ressources et les conflits. Parfois, ces appréhensions sont fondées mais, la plupart du temps, elles ne le sont pas.

Pour atténuer ces méfaits redoutés de la décentralisation, ces acteurs *choisissent* des institutions et des pouvoirs non appropriés et justifient souvent leurs choix par des arguments trompeurs basés sur la capacité et les menaces pour l'environnement. Choisir des institutions et des pouvoirs non appropriés est en soi un acte de résistance — à la décentralisation démocratique et effective. Leurs choix compromettent la législation et entravent l'exécution. Ces tactiques entraînent des réformes partiellement mises en œuvre et méritent rarement l'appellation de décentralisation. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que l'expérience de la décentralisation soit paralysée.

La mise en œuvre partielle a conduit certains concepteurs de politiques et décideurs à penser que la décentralisation de la gestion des ressources naturelles ne fonctionne pas. La réaction indésirable est en train de se produire. Ceux qui se sentent menacés par la décentralisation sont prompts à annoncer son échec — même là où elle n'a jamais été appliquée. Ce serait une honte qu'une application lente et sans volonté vienne renforcer la réaction indésirable avant que ces réformes ne soient engagées.

RECOMMANDATIONS

Le livre comporte deux principales recommandations : (1) travailler avec des collectivités locales démocratiques afin d'institutionnaliser la reddition de comptes en aval ; et (2) transférer les pouvoirs environnementaux afin de créer un champ de discrétion locale. Bref, des autorités locales, rendant compte de façon descendante et dotées de pouvoirs discrétionnaires, doivent être établies afin que l'expérience de la décentralisation puisse se poursuivre. Les collectivités locales démocratiques apparaissent comme l'institution

locale la plus prometteuse pour établir et soutenir la décentralisation. Au cours du processus de réformes, l'on doit identifier et contrer les résistances. Les mesures aidant à appliquer ces recommandations sont prescrites ci-dessous et présentées en détail à la fin de ce livre.

(1) Travailler avec des collectivités locales démocratiques afin de renforcer la démocratie et la citoyenneté, et d'établir l'infrastructure institutionnelle inclusive de base qui puisse être durable et portée à une plus grande échelle. Les agents du gouvernement central, les bailleurs de fonds et les ONG engagés dans la gestion et l'utilisation des ressources naturelles peuvent mener les actions suivantes :

- Élaborer des principes directeurs de choix et de renforcement des institutions locales représentatives.

Ces principes pourraient consister à :

- Renforcer les collectivités locales démocratiques partout où elles existent et travailler avec elles.
- Travailler avec et renforcer les collectivités locales démocratiques partout où elles existent.
- Insister afin que les gouvernements centraux établissent des collectivités locales démocratiques là où elles n'existent pas.
- Insister pour que les collectivités locales admettent les candidats indépendants lors des élections locales.
- Œuvrer afin d'établir des mécanismes multiples susceptibles de garantir la redevabilité en aval des collectivités locales et des autres institutions locales — en sus d'élections ou en leur absence.
- Garantir la participation populaire en rendant des institutions locales qui détiennent des pouvoirs publics — y compris les ONG, les autorités traditionnelles, les comités et les organisations privées — redevables à l'égard des autorités démocratiques.
- Éviter d'occasionner la prolifération de nouvelles institutions locales à objet unique — ONG, comités, etc.
- Aider à l'élaboration d'une forme d'inclusion universelle en promouvant une citoyenneté basée sur la résidence plutôt que des formes d'appartenance reposant sur l'identité.

(2) Élaborer des directives de transfert des pouvoirs environnementaux afin d'encourager le transfert de pouvoirs discrétionnaires suffisants, équitables et sûrs vers des autorités locales démocratiques. Pour remplir cette mission, les gouvernements centraux, les bailleurs de fonds et les ONG doivent prendre les mesures suivantes :

- Établir des principes de subsidiarité environnementale afin d'orienter le transfert de pouvoirs discrétionnaires suffisants.
 - Les principes de subsidiarité sont nécessaires pour aider les concepteurs des politiques, les décideurs et les praticiens à identifier les pouvoirs les plus adéquats à transférer à des autorités politico-administratives d'un niveau bien défini dans la hiérarchie. Plusieurs types de pouvoirs peuvent être transférés. Des principes de subsidiarité sont proposés à la fin de ce livre. Les gouvernements centraux, les bailleurs de fonds et les ONG devraient utiliser de tels principes afin de soutenir les efforts de décentralisation. Les groupes de plaidoyer et les mouvements populaires pourraient se servir de ces principes pour exiger que leurs représentants soient dotés de pouvoirs appropriés.
- Établir des normes minimales uniformes afin d'aider à protéger l'environnement, délimiter le domaine des libertés locales et accroître l'équité.
 - Les normes minimales peuvent constituer une manière transparente de codifier le domaine de l'action discrétionnaire locale dans un ensemble de règles conçues pour protéger et assurer la durabilité des ressources. Les normes environnementales minimales précisent les conditions minimales d'utilisation et de gestion des ressources naturelles. Ces normes fournissent également un domaine de libertés et de discrétion dans lequel les populations peuvent gérer et utiliser les ressources environnantes. D'après les systèmes de réglementation en vigueur dans les pays en voie de développement, l'utilisation de presque toutes les ressources nécessite une autorisation des autorités centrales, consacrant ainsi la monopolisation des pouvoirs de décision par ces acteurs centraux. L'adoption des normes minimales complète la décentralisation en créant de l'espace pour la discrétion locale, essentielle aux systèmes de gestion décentralisés. Les gouvernements centraux soucieux d'appliquer une décentralisation sérieuse devraient envisager une approche qui tienne compte des normes minimales.
- Supprimer la règle du « deux poids, deux mesures » dans la gestion des forêts afin d'accroître l'équité et la justice.
 - La règle du « deux poids, deux mesures », qui favorise l'exploitation industrielle et commerciale, est courante. Dans beaucoup de pays, les législations forestières exigent une gestion plus rigoureuse de la part des communautés locales que des grandes exploitations industrielles et commerciales, créant des barrières injustes à l'entrée des communautés locales dans les activités de foresterie. Ces barrières empêchent

le transfert des droits et pouvoirs de gestion environnementale aux autorités locales. Instituer des normes minimales uniformes — mettre les communautés et les collectivités sur un même pied d'égalité — permettra de réduire la situation injuste du « deux poids, deux mesures » actuellement appliqué par les services en charge des forêts à travers le monde.

En plus de ces mesures, ***il faut mettre en séquence stratégiquement la décentralisation des ressources naturelles*** afin de minimiser les conflits et les résistances. Les concepteurs des politiques et les praticiens peuvent utiliser le séquençage des directives afin d'inciter les autorités des agences centrales en charge de l'environnement à transférer progressivement les pouvoirs plutôt que de les monopoliser en arguant de l'incapacité de l'administration locale ou des risques pour l'environnement. Les principes de séquençage comprendraient entre autres :

- La mise en place d'autorités représentatives et redevables.
- Le transfert de décisions politiques liées à l'accès et au profit avant le transfert des décisions hautement techniques concernant la gestion des ressources.
- Le transfert de décisions et pouvoirs qui ne soient pas susceptibles d'inciter à la violence ou d'entraîner des dommages sur l'environnement.
- Le transfert des pouvoirs financiers et de collecte de revenus avant celui des obligations de gestion.
- Le transfert de financements additionnels avec des obligations mandatées au niveau central.
- Le transfert des pouvoirs avant d'exiger la démonstration des capacités.
- L'application de normes environnementales minimales avant d'exiger la planification de la gestion.

MISE EN ŒUVRE

Les réformes de décentralisation impliquent des déplacements de pouvoirs, produisant ainsi des gagnants, des perdants et de la résistance. Pour mettre en œuvre ces recommandations, les promoteurs de la gestion décentralisée des ressources naturelles, parmi lesquels plusieurs écologistes, les ONG locales et internationales, ainsi que les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, devront affronter et contrecarrer cette résistance en leur propre sein et à travers le cadre plus large d'un ensemble d'institutions affectées par les réformes de décentralisation. La décentralisation consiste

à demander aux riches et aux puissants d'abandonner certaines de leurs richesses et pouvoirs au profit des pauvres et des marginalisés. Même s'il y a des bénéfices à long terme pour les riches, la résistance, due à la peur et à l'intérêt personnel, est inévitable. Peu d'organisations puissantes sont prêtes à abandonner leurs pouvoirs pour des besoins d'équité et d'efficacité, ce qui explique la mise en œuvre de la plupart des décentralisations en temps de crise économique et politique et non à la suite de réformes bien planifiées. Néanmoins, deux stratégies peuvent faire avancer l'expérience de la décentralisation : *contrer la résistance et l'opportunisme*.

La résistance à la décentralisation dans le secteur des ressources naturelles doit être combattue par toutes les personnes intéressées par la décentralisation. Les sympathisants de la décentralisation doivent être informés par des recherches de terrain sur les avantages et les limites des réformes de décentralisation ainsi que sur les exigences et les opportunités de changement. Les populations locales et les fédérations de parties intéressées, telles que les organisations paysannes et les associations de collectivités locales, devront savoir ce que leurs gouvernements centraux disent et font. Les ONG de plaidoyer et autres activistes, ainsi que les donateurs, doivent relever les contradictions que comportent les réformes actuelles et contrer les intérêts qui sabotent le changement.

Les opportunités de changement surviennent de manière continue. Parfois, elles surviennent lorsque les politiciens déclarent leur soutien à la démocratie locale. Que ce soutien soit réel ou qu'il relève d'une simple manœuvre visant à séduire l'électorat et les bailleurs de fonds, il peut devenir un catalyseur pour un changement positif. En écoutant les discours, les populations commencent à espérer et à exiger la démocratie locale. Les opportunités surviennent généralement en période de crises économiques et politiques, ce qui oblige les gouvernements à entreprendre des réformes. Parfois, les politiciens et bureaucrates progressistes deviennent actifs au sein du gouvernement central, au point de créer des réseaux d'influence de l'intérieur. Ce sont là des opportunités dont on peut bénéficier si l'électorat intéressé par la décentralisation démocratique sait ce qu'il veut et comprend comment le créer. Les partisans de la décentralisation et ceux qui en font le plaidoyer doivent être prêts à saisir les opportunités.

« Améliorer les institutions » ou « atteindre la phase du SI » est un défi actuel. C'est un processus dans lequel l'objectif n'est jamais atteint ou dans lequel il est effectivement atteint mais se perd par la suite. Le changement institutionnel ne peut être déplacé de son contexte politique et économique. Les réformes institutionnelles de la décentralisation sont enracinées dans un champ plus large de batailles et relations politiques et

économiques qui doivent être comprises et engagées. Les promoteurs de la décentralisation ne peuvent tendre vers l'amélioration des institutions locales qu'en combattant la résistance, en identifiant et en saisissant les opportunités — encore et encore.

INTRODUCTION : DÉMOCRATIE ET RESSOURCES NATURELLES

La plupart des pays en développement ou en transition ont engagé des réformes de décentralisation au cours des dix dernières années (Fonds d'équipement des Nations Unies 2000, 5-II)². Nombre de ces pays déclarent inclure la décentralisation de la gestion des ressources naturelles dans ces réformes (Agrawal 2001). Que les réformes de décentralisation impliquent directement ou non le transfert des ressources naturelles, elles demeurent importantes pour la gestion environnementale car — complètes ou non, bien ou mal exécutées — elles transforment l'infrastructure institutionnelle locale dont dépend la gestion des ressources naturelles. La décentralisation change la nature des autorités qui décident de la gestion des ressources naturelles ; la nature des décisions que lesdites autorités ont le pouvoir de prendre ; et la relation de redevabilité entre le gouvernement central, les collectivités locales, les autres institutions locales et les populations locales. Ces réformes ont des implications sur la manière dont les populations locales peuvent tirer des bénéfices des ressources naturelles et les apprécier, les gérer et les utiliser. Bref, les décentralisations changent le paysage institutionnel local pour le meilleur ou pour le pire.

La tendance actuelle en matière de décentralisation s'inspire de plusieurs vagues de réformes de décentralisation expérimentées au cours du siècle dernier³. Les premières réformes mettaient l'accent sur la cohésion nationale, l'autorité effective, une gestion efficace des sujets ruraux — particulièrement sous les politiques britanniques d'*Indirect Rule* (Administration indirecte) et françaises d'association ou d'assimilation (Buell 1928 ; Mair 1936 ; Mamdani 1996a). Ces premières réformes, bien qu'étant des instruments de « pénétration européenne », étaient décrites par leurs artisans en termes de développement local et d'autodétermination (Mair 1936, 13). La rhétorique des premières décentralisations comportait des objectifs louables que nous serions heureux de voir figurer dans les objectifs politiques d'aujourd'hui. À titre d'exemple, en 1936, Mair (p. 12) écrivait : « L'objectif fondamental de l'administration indirecte, c'est la création

d'une société africaine capable de participer à la vie du monde moderne en tant que communauté à part entière⁴. » Ces politiques étaient louées et présentées comme libérales et libératrices. L'histoire les a cependant jugées cruelles et coercitives (Mamdani 1996a).

La vague de décentralisations la plus récente, qui constitue la matière de ce livre, introduit un nouveau langage émancipateur avec des termes tels que la démocratie, le pluralisme et les droits — ce qui implique l'émancipation des populations locales et, par conséquent, leur passage du statut de sujets à celui de citoyens. En fait, la plupart des décentralisations sont qualifiées de démocratiques. Le discours sur la gestion des ressources naturelles commence à prendre des contours plus démocratiques et fondés sur les droits⁵. La nouvelle rhétorique porteuse d'espoir repose sur des idéaux tels que l'efficacité, l'équité et la justice qui sont supposées émaner d'une prise de décisions locale démocratique⁶. Ces concepts émancipateurs semblent même plus progressistes que leurs précurseurs coloniaux — tout autant idéalistes, mais finalement cruels et oppresseurs. S'il était traduit en actes, ce discours pourrait créer des conditions qui, selon les partisans de la décentralisation, entraîneront des retombées plus effectives et plus justes en termes de fourniture de services, de développement et de gestion des ressources naturelles⁷.

L'expérience coloniale devrait cependant servir de mise en garde : le langage émancipateur seul ne suffit pas. Le nouveau langage de la décentralisation est-il codifié en règle de droit et mis en pratique ? Les réformes actuelles intègrent-elles les éléments fondamentaux qui pourraient justifier qu'on les qualifie de décentralisations démocratiques ? Quels sont les effets de ces réformes sur la société et l'environnement ? Des théories plausibles nous enseignent que la décentralisation de l'autorité sur les ressources naturelles devrait générer des retombées plus efficaces et plus équitables. Certes, les théoriciens et les praticiens nourrissent de grandes attentes par rapport à la vague de réformes de décentralisation en cours, toutefois, la théorie doit être abordée avec prudence dans la mesure où très peu de recherches ont été menées pour évaluer si les conditions nécessaires sont en place ou si elles entraînent les résultats attendus⁸. Ce livre : (1) évalue si les décentralisations proclamées incluant les ressources naturelles sont établies en droit et en pratique ; (2) évalue la manière dont les dispositions institutionnelles de ces réformes de décentralisation affectent les retombées sociales et environnementales ; et (3) recommande des voies pour améliorer ces réformes ainsi que leurs retombées sociales et environnementales.

L'étude menée en préparation à ce livre s'attache à vérifier l'hypothèse selon laquelle la décentralisation (définie dans l'Encadré 1) entraîne une

plus grande efficacité, une plus grande équité, une meilleure fourniture de services, un meilleur développement et une meilleure gestion des ressources naturelles. L'étude a trouvé que très peu de cas existent où les réformes institutionnelles nécessaires à une véritable réforme de décentralisation étaient établies. Par conséquent, l'hypothèse principale peut difficilement être testée et confirmée. Pour cette raison, le livre s'articule autour de l'analyse des réformes institutionnelles mises en pratique, c'est-à-dire la redevabilité des acteurs locaux à qui le pouvoir est transféré et le type de pouvoir qu'ils reçoivent. Les retombées associées aux différents éléments de la décentralisation sont également exposées et examinées. Toutefois, à cause de la mise en œuvre partielle de la plupart des réformes, le livre se focalise davantage sur les raisons pour lesquelles les réformes de décentralisation sont entravées et sur la manière de lever les obstacles, plutôt que sur les retombées des efforts de mise en œuvre.

Cette introduction définit brièvement les termes et éléments clés de la décentralisation (examinés en profondeur au Chapitre 1) ; analyse certaines relations se renforçant mutuellement entre la démocratie et la gestion des ressources naturelles ; fait le point des réformes de décentralisation actuellement bloquées ; décrit les sources de données, les méthodes de recherche ainsi que leurs limites et présente les grandes lignes du reste du livre.

QU'EST-CE QUE LA DÉCENTRALISATION ET POURQUOI DÉCENTRALISER ?

La décentralisation est généralement définie comme un acte par lequel le gouvernement central cède formellement des pouvoirs aux acteurs et institutions des niveaux inférieurs dans la hiérarchie administrative et territoriale (Mawhood 1983 ; Smith 1985) (voir Encadré 1)⁹. Les réformes de décentralisation visent typiquement à promouvoir six objectifs essentiels :

1. démanteler et réduire la taille du gouvernement central,
2. consolider l'unité nationale,
3. renforcer le pouvoir central (en diminuant les risques et les charges),
4. accroître la démocratie et la participation locales¹⁰,
5. améliorer l'efficacité et l'équité dans la fourniture des services au niveau local, et
6. renforcer les collectivités locales (Ribot 2002a).

Les écologistes, les gestionnaires des ressources naturelles et les agents de développement prônent aussi la décentralisation comme moyen

d'amélioration de l'efficacité et de l'équité dans la gestion des ressources naturelles (Ribot 2002b). Plus récemment, la décentralisation de la gestion des ressources naturelles est en train d'être promue comme moyen de donner une consistance aux droits politiques (Anderson 2002 ; Kaimowitz et Ribot 2002).

La décentralisation survient sous deux formes primaires : la *décentralisation démocratique* (également appelée décentralisation politique ou dévolution¹¹), qui implique le transfert des pouvoirs à des autorités locales élues, et la *déconcentration* (encore appelée décentralisation administrative), qui implique le transfert des pouvoirs aux représentations locales des agences

Encadré 1 : Définition de la décentralisation et des termes connexes

La décentralisation est un acte par lequel un gouvernement central cède formellement des pouvoirs aux acteurs et institutions des niveaux inférieurs dans la hiérarchie politique, administrative et territoriale.

La décentralisation démocratique (souvent appelée décentralisation politique ou dévolution) survient lorsque les ressources et les pouvoirs sont transférés vers des autorités représentatives et redevables à l'égard des populations locales. Il s'agit de collectivités locales dûment élues. La décentralisation démocratique vise à accroître la participation populaire dans la prise de décisions locale. La décentralisation démocratique est une forme institutionnalisée de l'approche participative. Des deux formes primaires de décentralisation, la décentralisation démocratique est considérée comme la plus forte et celle dont, selon la théorie, l'on peut tirer le plus de bénéfices.

La déconcentration ou **la décentralisation administrative** implique le transfert des pouvoirs aux ramifications locales de l'État central, tels que les préfets, les administrateurs, ou les agents des ministères techniques. Ces corps redevables en amont sont des extensions locales de l'administration nommés par le niveau central. Ils peuvent avoir une quelconque redevabilité en aval attachée à leurs fonctions, mais leur première responsabilité reste à l'égard du gouvernement central. La déconcentration est la forme « faible » de la décentralisation parce que la reddition de comptes en aval n'est pas aussi bien établie que dans la forme démocratique ou politique de la décentralisation.

La décentralisation fiscale est un terme souvent utilisé pour décrire le transfert des fonds (subventions globales ou partie du revenu fiscal national) ou des pouvoirs de réunir des fonds (habilité à taxer, à percevoir des droits, à recevoir des dons et subventions ou à infliger des amendes) aux autorités locales. Mais, dans le cadre de notre étude, il ne s'agit *pas* d'une forme de décentralisation. Certes, le financement est essentiel aux décentralisations,

et services du gouvernement central, comme des responsables de circonscriptions administratives nommés ou les services locaux des ministères. La décentralisation démocratique permet aux populations locales de décider de leur sort à travers leurs autorités locales représentatives, alors que la déconcentration rapproche les décideurs gouvernementaux des populations qu'ils servent, leur permettant ainsi de mieux comprendre et satisfaire les besoins locaux. Cette dernière ne donne pas de pouvoirs aux populations locales comme le fait la décentralisation démocratique, mais sert plutôt d'annexe au gouvernement central auprès de l'arène locale.

Encadré 1 — Suite

mais c'est simplement un type de pouvoir qui est décentralisé. La décentralisation fiscale n'est, par conséquent, pas une catégorie analytique parallèle à la décentralisation administrative et démocratique comme on la considère généralement. Les transferts fiscaux vers les collectivités locales démocratiques seraient simplement la décentralisation démocratique, comme le serait le transfert des responsabilités de régulation au même organe.

La cogestion désigne la situation dans laquelle le gouvernement ou les donateurs forment des partenariats avec des organes locaux dans le but de solliciter la participation à la prise de décisions ou à la mise en œuvre des programmes de gestion. Parce que les pouvoirs ne sont pas transférés dans la cogestion, celle-ci ne constitue pas une forme de décentralisation. Elle est davantage une sorte d'arrangement contractuel pour la mise en œuvre des programmes ou la fourniture des services (pareille à la coadministration, décrite ci-dessous).

La coadministration est le transfert des missions centrales vers les collectivités locales élues ou tout autre secteur local, de telle sorte que l'État central utilise ces institutions comme des corps administratifs pour atteindre les objectifs du gouvernement central. Ce type de transfert transforme les décentralisations démocratiques en une forme de déconcentration.

La privatisation est le transfert de pouvoirs à toute entité non étatique, incluant des individus, des corporations, des ONG, etc. Cependant, souvent conduite au nom de la décentralisation, la privatisation n'est pas une forme de décentralisation. Elle opère sur une logique d'exclusion plutôt que sur la logique d'inclusion publique propre à la décentralisation.

La subsidiarité renvoie au principe selon lequel le niveau adéquat de décision est le plus local possible auquel la prise de décisions ne puisse provoquer des effets négatifs sur des niveaux sociopolitiques et administratifs plus élevés.

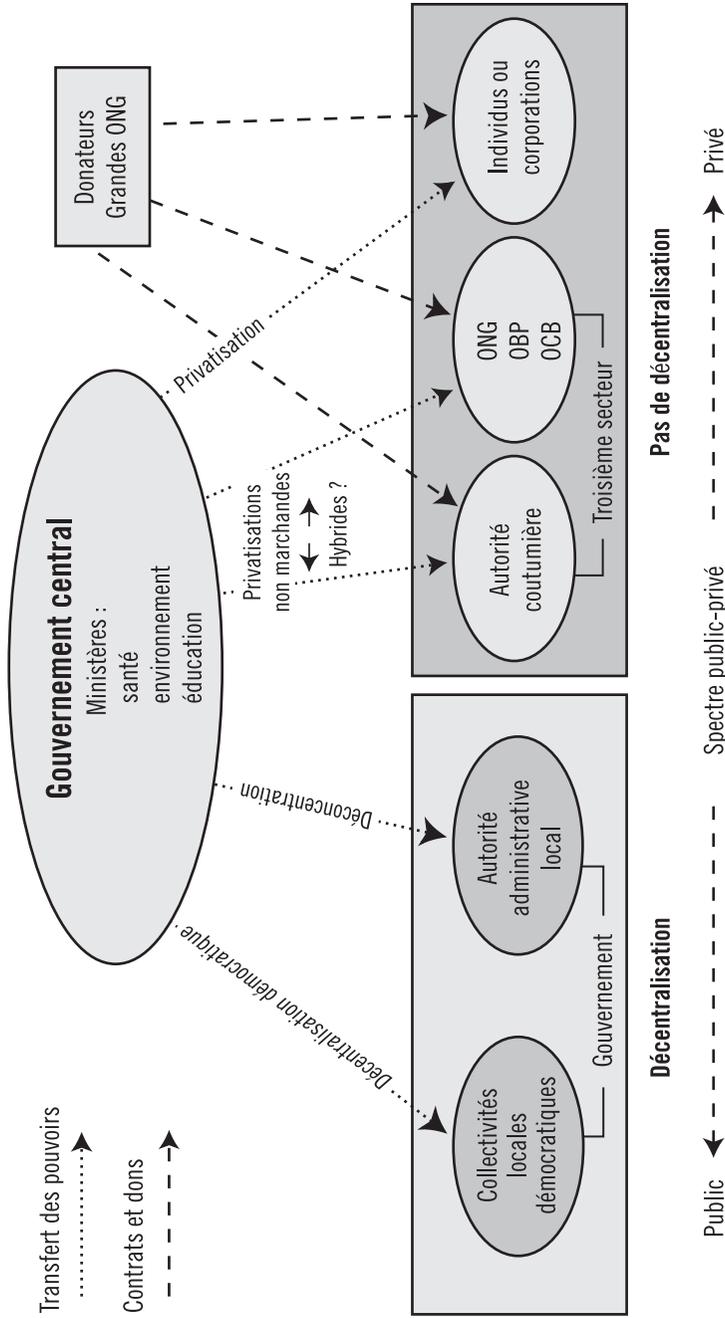
Sources : Resosudarmo 2002 ; Ribot 2002b.

La Figure 1 illustre les différentes institutions qui sont renforcées du fait de la décentralisation. Comme le montre le diagramme, tous les transferts de pouvoirs du gouvernement central vers les institutions locales n'ont pas valeur de décentralisation. Les institutions locales opèrent dans un continuum allant du public vers le privé. Tous les types d'institutions peuvent servir à la fois à des fins publiques et privées. Les institutions des collectivités locales peuvent être capturées par l'élite au point de devenir leur chasse gardée, et les industries privées peuvent significativement se dévouer au service du public. Toutefois, les institutions des collectivités locales sont, pour la plupart, destinées à servir l'intérêt public tandis que les industries privées, quant à elles, servent les intérêts privés.

Les institutions situées au centre du spectre, telles que les autorités coutumières et les ONG, sont hybrides et relèvent à la fois du public et du privé. Lorsque les pouvoirs de l'État central sont transférés vers ces institutions, des mécanismes de reddition de comptes au niveau du public peuvent être mis en place, mais ledit public peut être un sous-ensemble de l'ensemble de la population tel qu'un groupe professionnel ou ethnique. Ces groupes défendent essentiellement les intérêts de leurs membres. Transférer les ressources publiques à ces organisations constitue une forme de privatisation non liée au marché, étant donné que ces groupes peuvent ne pas être commerciaux mais souvent orientés vers leurs intérêts privés (même si ces intérêts englobent le service public).

La Figure 1 présente également des formes de redevabilité descendante plus fortes à gauche et des formes plus faibles à droite. La probabilité qu'une réforme de décentralisation produise les bénéfices que prédit la théorie dépend du caractère inclusif et de la redevabilité publique des institutions en train d'être établies. Une décentralisation est effective dans la mesure où elle représente de manière significative le public local — c'est-à-dire dans la mesure où les autorités locales et les institutions ont des pouvoirs et rendent compte en aval aux populations locales. Plus les autorités locales sont redevables à l'égard des populations, plus leurs décisions tendent à être inclusives. En théorie, la décentralisation démocratique est considérée comme une forme de décentralisation plus forte que la déconcentration ; elle est censée générer plus d'équité et d'efficacité dans la mesure où la représentation s'opère à travers des autorités élues qui sont (du moins selon certaines procédures) systématiquement redevables à l'égard des populations. La déconcentration est la forme plus faible de la décentralisation car l'inclusion s'opère via des institutions et des corps nommés par le gouvernement central qui, bien que mandatés afin de servir les populations locales, sont moins systématiquement redevables à leur égard.

Figure 1 : Définitions formelles : Décentralisation, pas de décentralisation



Dans les réformes actuelles, les pouvoirs sont transférés vers plusieurs institutions au nom de la décentralisation. Définie de façon formelle, la décentralisation renvoie uniquement aux transferts de pouvoirs au sein de la hiérarchie administrative et politique de l'État.

Pourquoi la décentralisation devrait-elle entraîner plus d'efficacité dans la production de certaines retombées environnementales et sociales ? D'après la logique des décentralisations en cours, l'efficacité est liée à l'affranchissement des populations locales ou à leur large inclusion dans la prise de décisions publique. Les nouveaux théoriciens de la décentralisation affirment que « en dehors de la plupart des bénéfices prétendus de la décentralisation, il existe des mécanismes démocratiques qui permettent aux collectivités locales de discerner les besoins et préférences de leurs circonscriptions, tout en fournissant à ces dernières un moyen de tenir lesdites collectivités redevables à leur égard » (Smoke 1999, 10)¹². L'argument sous-jacent d'efficacité et d'équité qui justifie la décentralisation est que les institutions locales peuvent mieux discerner et mieux satisfaire les besoins et aspirations des populations locales¹³. Cette capacité proviendrait d'un meilleur accès des autorités locales à l'information et à la possibilité pour lesdites autorités d'être plus facilement redevables à l'égard des populations locales du fait de la proximité¹⁴. Des autorités locales représentatives, redevables de manière descendante et réceptives, telle est la condition essentielle pour cette formule¹⁵. Lorsque de telles autorités ont le pouvoir de prendre des décisions significatives sur des problèmes locaux, les populations sont affranchies et l'on peut espérer l'émergence de plus d'équité et d'efficacité (voir Encadré 2). L'efficacité est aussi liée à la coordination intersectorielle à travers la prise de décisions multisectorielles effectuée par les autorités locales, et à la souplesse accrue que cette prise de décisions intégrée fournit (Diana Conyers, communication personnelle, janvier 2004).

Il est important de faire la distinction entre une décentralisation démocratique formelle et une décentralisation démocratique effective (voir Agrawal et Ribot 1999). La décentralisation démocratique formelle renvoie au transfert des pouvoirs au sein d'un État — c'est-à-dire, vers des autorités des collectivités locales élues ou nommées et vers les personnels locaux des ministères. La décentralisation démocratique effective renvoie au transfert des pouvoirs vers toute autorité rendant compte aux populations. La décentralisation *formelle* est plus susceptible de se transformer en décentralisation effective que les autres formes, étant donné que certains mécanismes de reddition de comptes descendante peuvent être mis en place au sein des collectivités locales. Le transfert de pouvoirs vers les autorités locales élues, redevables en amont, à l'égard du gouvernement central, constitue une déconcentration effective, tandis que le transfert de pouvoirs à des autorités coutumières redevables en aval, à l'égard des populations locales, constitue une décentralisation démocratique effective. De nombreux exemples de tels cas sont présentés dans ce livre. La redevabilité des

autorités élues, des ONG et des autorités coutumières varie largement — de la décentralisation démocratique effective à la privatisation effective. La redevabilité et la nature des autorités locales, doivent être déterminées de façon empirique.

Encadré 2 : La logique qui sous-tend les promesses de la décentralisation

La démocratie : Une plus grande participation à la prise de décisions publiques est souvent considérée comme un élément positif en soi. La décentralisation démocratique serait à l'origine d'une plus grande participation.

L'équité : La décentralisation aiderait à améliorer *l'équité* au sein des entités territoriales locales à travers une meilleure répartition et une répartition plus démocratique des bénéfices tirés des activités locales.

L'efficacité : L'efficacité économique et managériale augmenterait à travers :

La prise en compte des coûts dans la prise de décisions : Lorsque les communautés et leurs représentants prennent des décisions concernant l'utilisation des ressources, ils semblent plus à même de prendre en compte (ou d'intégrer) le large éventail de coûts pour les populations locales. Le gaspillage des ressources peut survenir lorsque des étrangers ou des personnes non redevables en aval prennent les décisions pour leurs intérêts personnels ou sans tenir compte de ce que cela coûtera aux autres.

L'accroissement de la reddition de comptes : En rapprochant la prise de décisions publique de la communauté des citoyens, la décentralisation accroît la reddition de comptes dans le secteur public, et donc l'efficacité.

La diminution des coûts de transaction : Les coûts de transaction administratifs et de gestion peuvent être diminués grâce à la proximité des participants locaux et à l'accès aux compétences techniques, à la main-d'œuvre et aux informations locales.

L'adéquation entre les services et les besoins : Utiliser le savoir-faire local et les aspirations locales pour la conception, la mise en œuvre, la gestion et l'évaluation des projets peut permettre de mieux faire correspondre les actions aux besoins locaux. Rapprocher le gouvernement des populations augmente l'efficacité en aidant à puiser dans les connaissances, la créativité et les ressources des communautés locales.

L'amélioration de la coordination : La décentralisation améliorerait aussi l'effectivité de la coordination et de la flexibilité entre les services administratifs et dans la planification et la mise en œuvre des actions de développement/conservation.

Suite page suivante

Encadré 2 — suite de la page 21

La fourniture des services : Partager les bénéfices des ressources locales peut aussi contribuer à la fois aux objectifs du développement et de la gestion environnementale à travers la fourniture d'équipements et de revenus aux communautés locales.

La production d'agents de régulation : La participation à l'exercice des pouvoirs de régulation environnementale peut transformer les populations locales en « sujets environnementaux ». C'est une partie importante du développement d'une prise de conscience environnementale. Les populations locales et les régulateurs sont également plus enclins à respecter les règles dont ils ont contribué à la création.

Sources : Agrawal 2001 ; Ribot 2002b ; Larson 2000a.

DÉMOCRATIE ET RESSOURCES NATURELLES : RENFORCEMENT MUTUEL, DURABILITÉ ET ÉLARGISSEMENT

Quels sont les liens entre la démocratie et la gestion des ressources naturelles ? Comment pourraient-elles avoir des caractéristiques qui se renforcent mutuellement ? Anderson (2002) et Kaimowitz et Ribot (2002) ont affirmé que la prise de décisions démocratique locale peut améliorer la gestion des ressources naturelles tandis que la gestion des ressources naturelles peut entraîner la démocratie locale. La prise de décisions démocratique a des effets positifs sur la gestion des ressources naturelles pour plusieurs raisons. Par exemple, les formes démocratiques de prise de décisions coïncident avec les exigences en matière de gestion des ressources naturelles. Les caractéristiques environnementales (par exemple, les espèces d'arbres ou la probabilité d'une érosion) varient largement d'un lieu à l'autre et changent au fil du temps, autant que les revendications et significations sociales nombreuses et imbriquées afférentes aux ressources naturelles. Par conséquent, la gestion des ressources naturelles exige parfois plus de connaissances locales que les autres secteurs tels que la santé, l'éducation et les infrastructures¹⁶. Une représentation démocratique peut aider à intégrer les expertises locales et les différentes opinions locales, en même temps que la mise en œuvre des actions, dans la prise de décisions locale concernant l'utilisation des ressources. Des concepteurs de la prise de décisions locale inclusive peuvent, par exemple, mieux évaluer la valeur de la récolte et de la vente d'une ressource par rapport à celle de sa conservation.

Tout comme la décentralisation démocratique peut permettre d'améliorer la gestion des ressources naturelles, une gestion équitable des ressources naturelles et un contrôle public desdites ressources peuvent constituer un levier pour la promotion de la démocratie locale. Pour deux raisons, la gestion des ressources naturelles concourt particulièrement au transfert des pouvoirs vers des autorités locales représentatives. Tout d'abord, l'extrême variabilité des ressources naturelles privilégie certains types de compétences locales par rapport aux connaissances des *experts* venus de l'extérieur. Aménager ces connaissances locales nécessite une plus grande autonomie locale dans la prise de décisions concernant les ressources naturelles, pour que les populations locales puissent introduire lesdites connaissances dans les décisions prises — cette discrétion est un élément essentiel de la démocratie (voir Chapitre 1). Ensuite, les ressources naturelles peuvent soutenir les autorités locales en leur donnant des pouvoirs substantiels et significatifs. Les ressources naturelles peuvent procurer des revenus aux autorités locales à travers la taxation et les frais, ainsi que des pouvoirs sur les activités lucratives et les biens de subsistance significatifs et nécessaires aux populations locales et à leurs moyens d'existence. En fournissant ainsi un domaine d'autonomie et des pouvoirs substantiels et significatifs, les ressources naturelles ont la potentialité de renforcer, légitimer et soutenir les autorités locales. Elles permettent aux autorités locales d'agir de manière utile pour les populations locales, donnant à ces dernières des raisons d'employer les services des collectivités locales. Lorsque les collectivités locales possèdent de véritables pouvoirs et sont soumises à l'influence des gens qu'elles représentent, les populations locales cessent d'être des sujets dirigés pour devenir des citoyens engagés (Mamdani 1996a ; Kaimowitz et Ribot 2002).

Le lien entre la démocratie locale et les ressources naturelles peut, à long terme, nous aider à soutenir et à accentuer les efforts en vue d'une participation locale plus grande. À ce jour, la plupart des tentatives visant à promouvoir une gestion des ressources naturelles juste et inclusive dépendent des méthodes participatives suivantes, facilitées par des agences extérieures¹⁷ : l'évaluation rurale participative ; la cartographie participative ; la méthode active de recherche participative (MARP) ; le développement conduit par les communautés (DCC) ; la palabre ; les conseils de quartier ; les réunions des acteurs ; les grandes réunions de parties prenantes ; la gestion communautaire des terroirs ; la cogestion adaptative ; les approches « réseau » ; et les processus de décision pluralistes¹⁸. Ces approches peuvent inclure des institutions telles que les groupements d'intérêt économique, des comités à objet unique ou à objets multiples élus ou désignés, les arrangements

de gestion conjointe ou de cogestion, les organisations bénévoles privées (OBP), les organisations communautaires de base (OCB), les organisations non gouvernementales (ONG), les ONG encadrées par le gouvernement et les ONG encadrées par la Banque mondiale¹⁹.

Les approches participatives et les institutions qu'elles peuvent créer servent tout d'abord à susciter la contribution des populations et des groupes locaux à un processus de prise de décisions qu'ils peuvent contrôler ou non. Souvent, elles sont utilisées pour mobiliser les populations en vue de l'exécution de tâches bien précises. Ces approches imposent souvent des objectifs extérieurs et manipulent les populations locales au lieu de renforcer leurs pouvoirs (Cooke et Kothari 2001). Mais, même lorsqu'elles sont utilisées comme canal appelé à renforcer les pouvoirs et faire entendre la voix locale dans les décisions, elles sont difficiles à soutenir et à élargir. Ces méthodes nécessitent un travail intensif de facilitation extérieure²⁰, généralement limitée à la durée et à la localisation de l'intervention externe.

Lorsqu'elle est bien structurée, la décentralisation démocratique fournit l'infrastructure institutionnelle — la représentation et des pouvoirs significatifs — en vue d'une inclusion soutenue. La décentralisation démocratique est une forme institutionnalisée de participation populaire. Parce que les collectivités locales, malgré leurs imperfections, poursuivent des objectifs multiples tout en étant des institutions publiques permanentes, elles peuvent durer au-delà de la fin des projets et interventions externes visés. Les collectivités locales peuvent également être établies sur toute l'étendue de territoires nationaux ; par conséquent, elles pourraient servir de base à l'expansion de la participation populaire dans la gestion et l'utilisation des ressources naturelles. De même que la démocratie directe, ces approches participatives non institutionnalisées sont impraticables, comme l'a affirmé John Stuart Mills, excepté dans les plus petites communautés (Green 1993, 3).

Malheureusement, la gestion des ressources naturelles peut également être mise en place d'une façon qui entrave les processus de démocratisation. Les programmes de gestion des ressources naturelles renforcent souvent les pouvoirs des ONG, des organisations et associations locales et des autorités coutumières au nom de la participation et de la décentralisation. Toutefois, l'on ne saurait croire que ces institutions locales représentent systématiquement les populations locales ou sont redevables à leur égard²¹. Certaines le sont, d'autres ne le sont pas, en fonction des spécificités de l'histoire locale et des relations sociales locales (Ribot 1999a). Par ailleurs, l'approche de la participation reposant sur les parties prenantes, et selon laquelle les parties intéressées sont impliquées dans la prise de décisions, ne constitue pas une

forme de participation populaire démocratique. La démocratie suppose la redevabilité à l'égard de l'ensemble de la population, pas seulement l'implication des « parties prenantes » intéressées. Renforcer ces processus, institutions et autorités alternatifs en leur donnant des pouvoirs publics détruit les jeunes démocraties locales en créant une concurrence et en les privant de ressources.

En bref, les ressources naturelles peuvent être utilisées pour encourager l'émergence de la démocratie locale. Elles peuvent également être utilisées sous des formes qui ruinent les institutions démocratiques locales. Par contre, la démocratie locale peut soutenir les formes durables et extensives de participation locale dans la gestion et l'utilisation des ressources naturelles. Les défenseurs de la démocratie locale et d'une gestion juste et durable des ressources naturelles peuvent utiliser lesdites ressources pour ces objectifs à long terme conjoints en créant des institutions de gestion démocratique de tous les secteurs locaux et de toutes les ressources locales.

RÉFORMES ENTRAVÉES

Avec toutes ces promesses, la décentralisation a progressé de manière lente. En pratique, il existe une confusion et un flou considérables sur ce qu'est la décentralisation. Au nom de la décentralisation, les pouvoirs transférés aux autorités locales sur les ressources naturelles et sur d'autres ressources sont extrêmement limités et considérablement circonscrits par la tutelle et par des restrictions inutiles (Ribot 1999a ; Ndegwa 2002, 15). Par ailleurs, ces pouvoirs sont souvent transférés à une multitude d'institutions et autorités locales qui ne rendent pas toujours compte aux populations locales. La plupart des réformes de la décentralisation ne sont pas structurées de manière à générer les bénéfices présumés de la décentralisation et de la participation. Une étude de la Banque mondiale menée dans trente pays africains révèle que seule la moitié desdits pays avait atteint un niveau modéré de mise en œuvre de la décentralisation ; néanmoins, tous prétendaient décentraliser (Ndegwa 2002). Des réformes aussi incomplètes ou mal orientées peuvent, en fin de compte, ruiner les efforts visant à créer des institutions rurales durables et inclusives²².

L'absence de mise en œuvre de la décentralisation est due en grande partie par la résistance de l'administration centrale (voir Mansuri et Rao 2003 ; Ribot et Oyono 2005)²³. L'option des formes démocratiques de décentralisation met les gouvernements centraux face aux contradictions d'un siècle de politiques d'extraction tournées vers la production et appliquées aux populations rurales. Avec l'adoption et l'application de la décentralisation

démocratique, les objectifs procéduriers d'inclusion et d'affranchissement rentrent en conflit avec des objectifs instrumentaux tels que les objectifs de production poursuivis par les ministères ou avec des objectifs environnementaux des bailleurs de fonds et des ONG internationales (Shivaramakrishnan 2000 ; Ribot 2002a ; Baviskar 2004)²⁴. Parce que les choix locaux ne sont pas toujours conformes aux objectifs centraux, plusieurs ministères optent pour la conception de réformes de « décentralisation » sectorielle afin d'avoir la primauté sur les choix locaux en utilisant des institutions locales nouvelles et élues pour poursuivre des objectifs définis au niveau central. Ce faisant, ils imposent des obligations et créent des conditions qui réduisent l'autonomie locale au lieu de la renforcer. Les autorités locales élues deviennent souvent des administrateurs de mandats centraux plutôt que des exécutants des intérêts locaux. De telles approches compromettent les préceptes fondamentaux de la décentralisation.

La décentralisation menace également les habitudes profondes de patronage depuis le niveau le plus élevé du gouvernement central jusqu'aux gardes forestiers et autres agents des forêts qui participent à sa mise en œuvre. Elle menace des intérêts commerciaux puissants, souvent basés en zones urbaines, qui redoutent de perdre l'accès aux ressources productives. Elle menace le rôle de l'élite locale, des autorités traditionnelles et des administrateurs nommés par le gouvernement central déjà présents dans l'arène locale. En outre, la décentralisation suscite des appréhensions auprès des écologistes et des organismes de protection de l'environnement qui craignent que les populations locales ne puissent pas convenablement gérer d'importantes ressources naturelles publiques. Les craintes les plus courantes sont que la décentralisation va entraîner la destruction de la ressource, ou qu'elle provoquera un conflit entre les parties intéressées par les ressources ou utilisant celles-ci. Les environnementalistes redoutent aussi que les responsables locaux soient corrompus et utilisent leur contrôle sur les ressources naturelles pour leur bénéfice propre. Ils ont généralement l'impression que les autorités locales n'ont pas les capacités suffisantes pour gérer convenablement les ressources et les conflits. Dans plusieurs cas, ces craintes sont fondées. Souvent, elles ne le sont pas.

Il n'est pas surprenant que les décentralisations avancent lentement. Leur mise en œuvre partielle a souvent donné l'impression que la décentralisation de la gestion des ressources naturelles ne fonctionne pas. Ceux qui sont menacés par les décentralisations sont prompts à déclarer leur échec — même là où elles n'ont jamais été mises en œuvre. Il serait honteux que des applications lentes et maladroitement viennent renforcer les réactions défavorables avant que ces réformes n'aient eu la chance d'être mises en

œuvre et testées. La décentralisation effective vise à établir des pouvoirs discrétionnaires locaux définis par des processus locaux inclusifs et des autorités locales disposant de pouvoirs de décision et de ressources significatifs pour les populations. Ces conditions ne sont pas mises en place.

MESURER LA DÉCENTRALISATION : ÉTUDES DE CAS, MÉTHODES, LIMITES

Les résultats présentés dans ce livre proviennent d'une recherche comparative basée sur des cas, recherche conduite dans le cadre du projet du WRI sur la décentralisation et l'environnement au Cameroun, au Mali, au Sénégal, en Afrique du Sud, en Ouganda et au Zimbabwe. Le livre tient également compte des études de cas de la Bolivie, du Brésil, du Cameroun, de la Chine, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mali, du Mexique, de la Mongolie, du Nicaragua, de l'Afrique du Sud, de la Thaïlande et de l'Ouganda, préparées pour la conférence organisée par le WRI sur la décentralisation et l'environnement qui s'est tenue en février 2002 à Bellagio, en Italie. L'Initiative de soutien aux politiques des ressources du WRI, basée en Asie, a également fourni des données provenant des pays de la région du Mékong. Ces programmes de recherche, ainsi que la réunion de Bellagio, sont décrits dans l'Annexe A (les informations sur la réunion et les thèmes des études de cas sont proposées dans l'Annexe B de la version anglaise du document, Ribot 2004). Le livre repose par ailleurs sur la littérature disponible sur ce sujet. La plupart des cas se focalisent sur les ressources forestières²⁵. Des exemples sont aussi tirés des autres secteurs, pour autant qu'ils permettent de mieux comprendre les dynamiques qui nous intéressent.

Si les études de ce livre avaient visé uniquement l'analyse empirique des réformes de décentralisation qui génèrent les dispositions institutionnelles épousant la définition de la décentralisation démocratique, il y aurait peu de cas à étudier. Dans les réformes de décentralisation, le discours est très souvent progressiste, avec des présidents et des ministres qui clament leur intention de créer et de renforcer de nouvelles institutions démocratiques locales. Cependant, les lois ne suffisent pas souvent pour engendrer les réformes institutionnelles que les discours appellent. Même lorsque les lois suffisent pour créer un certain niveau de décentralisation, elles sont souvent appliquées partiellement ou transformées dans la pratique, ce qui se traduit par très peu de décentralisation réelle sur le terrain. Ce décalage entre les discours, la loi et la pratique rend difficile l'étude de la décentralisation et de ses retombées. Au lieu de se fier aux déclarations des gouvernements, aux étiquettes collées aux réformes ou aux textes de loi conçus au nom de

Encadré 3 : Mesurer les retombées de la décentralisation

La décentralisation a-t-elle réellement eu lieu ? Peut-on associer les changements sociaux et environnementaux aux réformes institutionnelles décentralisées ? Caractériser la décentralisation implique évaluer les changements dans les lois et dans leur mise en œuvre, tout comme évaluer les changements dans les institutions locales, dans leurs pouvoirs, leurs capacités et leur redevabilité. Mesurer les retombées exige des données adéquates avant et après la décentralisation ou une observation directe des processus affectés par les nouvelles réformes institutionnelles. Ces changements institutionnels, sociaux et environnementaux sont difficiles à identifier et à évaluer.

Il n'est pas aisé de relier les résultats à la décentralisation et de séparer les résultats et toute autre sorte de changement, telle la variabilité naturelle des processus biophysiques. En Mongolie, par exemple, il est difficile d'attribuer les changements dans les moyens d'existence et dans les pratiques de gestion des ressources naturelles à la seule décentralisation, à cause d'un ensemble important de réformes simultanées et se recoupant. En Chine, la simultanéité de la libéralisation, les interdictions de l'exploitation forestière, les restrictions à la coupe de bois sur les pentes humides et les changements dans les droits de propriété affectent les usages et la gestion de la forêt aussi bien que les moyens d'existence, rendant impossible l'identification des seuls effets de la décentralisation. Comment savoir si la décentralisation est responsable de ces résultats ? Quels sont les effets des autres phénomènes ? De plus, mesurer les résultats exige des données de base du passé pour pouvoir faire des comparaisons.

la décentralisation, il est primordial de caractériser les réformes de décentralisation de façon empirique.

La plupart des études de cas présentées dans ce livre ont suivi l'approche « acteurs, pouvoirs et redevabilité » d'Agrawal et Ribot (1999) afin de caractériser les décentralisations de façon empirique (voir la présentation détaillée au Chapitre 1). Dans cette approche, les chercheurs se focalisent d'abord sur les acteurs qui reçoivent les nouveaux pouvoirs, la nature desdits pouvoirs et le type de relations de redevabilité dans lequel lesdits acteurs sont engagés. Ensuite, les chercheurs identifient les retombées qui peuvent être associées aux réformes institutionnelles qu'ils ont observées. L'Encadré 3 décrit des difficultés rencontrées dans l'évaluation des décentralisations et de leurs retombées. Les équipes de recherche africaines ont fondé leurs analyses sur neuf mois de travail sur le terrain entre 2001 et 2002 en utilisant cette approche. Les participants à la Conférence de Bellagio sur la

Encadré 3 — Suite

Si la décentralisation n'était pas survenue, les retombées auraient-elles été moins équitables, plus équitables ou les mêmes ? Au Mali, la décentralisation a peut-être été la cause de certaines violences locales, mais celles-ci ont-elles globalement augmenté depuis que la décentralisation a commencé ? Enfin, agréger les résultats est un autre aspect problématique de la mesure de la décentralisation. Quelques changements peuvent agir en sens contraire, par exemple dans le cas où la décentralisation conduit à la réduction du couvert forestier lorsque les populations préfèrent leurs gains à la conservation. Comment vérifions-nous les résultats globaux lorsque certains sont positifs pendant que d'autres sont négatifs ?

Par ailleurs, la majorité des décentralisations, même les plus louées, sont récentes ou n'ont été que partiellement mises en œuvre. Les lois réformatrices de la décentralisation indonésienne ont commencé à être étudiées seulement deux ans et demi après leur promulgation, et leur mise en œuvre officielle n'avait démarré qu'un an avant. La décentralisation malienne a commencé avec les élections locales, soit seulement trois ans avant l'étude, et la Direction de l'environnement n'a pas encore décentralisé de pouvoirs significatifs. Cette situation rend également difficile l'évaluation des retombées. Pour ces raisons, les résultats présentés dans ce livre sont préliminaires. Des recherches plus poussées sont nécessaires.

Sources : Bazaara 2002, 2003 ; Kassibo 2002a ; Latif 2002 ; Mearns 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Xu 2002.

décentralisation et l'environnement ont aussi mené leurs études de cas en utilisant le cadre acteurs, pouvoirs et redevabilité.

PLAN DU LIVRE

Le livre s'articule autour de quatre principales parties. Le Chapitre 1 présente les arguments théoriques expliquant pourquoi la décentralisation devrait générer des retombées positives et fixe le cadre qui a orienté la recherche et l'analyse de ce livre. Les deux chapitres suivants examinent les données empiriques sur les éléments critiques de la décentralisation : le Chapitre 2 porte sur les choix institutionnels et la redevabilité et le Chapitre 3 se penche sur le transfert des pouvoirs et les capacités. Le Chapitre 4 présente les leçons tirées et le Chapitre 5 expose les recommandations.

1. FONDEMENT THÉORIQUE DES BÉNÉFICES ENVIRONNEMENTAUX POTENTIELS DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation est-elle bonne pour la gestion des ressources naturelles ? La théorie nous indique qu'elle peut l'être. Le présent chapitre examine les raisons pour lesquelles la théorie soutient que certains types de dispositifs institutionnels décentralisés génèrent des retombées positives. La théorie nous aide à identifier les principaux éléments des décentralisations et les relations causales entre ces éléments et les retombées escomptées. Avec une compréhension de base de la théorie de la décentralisation, les résultats empiriques de cette étude peuvent aider à comprendre pourquoi les réformes institutionnelles nécessaires se matérialisent ou non, à évaluer l'effectivité de certains dispositifs institutionnels et à identifier des facteurs supplémentaires qui doivent être intégrés dans notre compréhension et dans les théories de la décentralisation. À partir de ces résultats, nous pouvons élaborer une nouvelle théorie et émettre des recommandations afin que les concepteurs des politiques, les décideurs, les praticiens et les activistes saisissent les opportunités et évitent les pièges dans leurs efforts en cours.

DÉCENTRALISATION DÉMOCRATIQUE ET REPRÉSENTATION : UN PROCESSUS POLITIQUE

Les théoriciens, les praticiens et les défenseurs de la décentralisation pensent qu'elle peut générer de nombreuses retombées positives. Parmi celles-ci, il y a la démocratie et la participation (Rothchild 1994, 1 ; Mbassi 1995, 23 ; Ribot 1996 ; Crook et Manor 1998) ; le développement rural (Uphoff et Esman 1974, xx ; de Valk 1991 ; Roe 1995a, 833 ; Programme des Nations Unies pour le développement 1999 ; Helmsing 2001 ; Ribot 2002b) ; un meilleur rendement dans le service public (Banque mondiale

2000, 107) ; l'allègement de la pauvreté (Crook et Sverrisson 2001, iii)²⁶, le soulagement de la crise fiscale (Meinzen-Dick et Knox 1995, 5 ; Olowu 2001) ; la stabilité politique et macroéconomique (Banque mondiale 2000, 17 ; Prud'homme 2001, 14) ; et l'unité nationale et l'édification de l'État (Mamdani 1996a ; Conyers 2000a, 7 ; Bazaara 2001, 7-13)²⁷. La plupart des bénéfices locaux de la décentralisation émaneraient de l'accroissement de la participation populaire qui, à son tour, entraîne l'accroissement de la démocratie, de l'efficacité et de l'équité (voir Agrawal et Ribot 1999 ; Ribot 2002b)²⁸. De même que les défenseurs de la décentralisation, les théoriciens et les praticiens de la gestion des ressources naturelles insistent sur la participation locale en tant que moyen pour améliorer l'efficacité et l'équité dans la gestion²⁹.

Des autorités locales représentatives constituent un moyen d'établir une participation populaire permanente (institutionnalisée, donc durable) et à grande échelle (couvrant l'ensemble du territoire national)³⁰. Des autorités locales représentatives peuvent constituer un mécanisme par lequel les connaissances, les besoins et aspirations des populations locales sont introduits dans les processus de prise de décisions publics et traduits en politiques. Pitkin (1967) et Manin, Przeworski et Stokes (1999, 2) définissent la représentation comme une situation où les autorités agissent au mieux des intérêts du public³¹. La représentation est le mécanisme qui rend les institutions décentralisées effectives et efficaces (Agrawal et Ribot 1999 ; Smoke 1999). La représentation fait partie intégrante de la démocratie, qui peut se définir comme un *leadership* redevable et responsable à l'égard du peuple (Moore 1997). Toutefois, la représentation englobe également les moyens — pouvoirs et compétences — pour transformer les besoins et aspirations des populations en politiques (voir Manin, Przeworski et Stokes 1999, 2). La représentation est une forme institutionnalisée de participation démocratique.

Manin, Przeworski et Stokes (1999, 2) divisent la représentation en *aptitude à répondre et redevabilité*³². Ils présentent le processus politique comme une chaîne dans laquelle les préférences exprimées à travers divers signaux deviennent des missions et sont traduits en politiques puis en retombées. L'aptitude à répondre est la relation entre les signaux et les politiques. L'aptitude à répondre est la relation entre les retombées et les sanctions. « Un gouvernement est “ réceptif ” s'il adopte des politiques signalées comme préférées par les citoyens », écrivent les auteurs susmentionnés. « Les gouvernements sont “ redevables ” si les citoyens peuvent les sanctionner de manière appropriée... ». Un gouvernement est représentatif parce qu'il est apte à répondre et redevable. La redevabilité et l'aptitude à répondre

sont les éléments de base des institutions et autorités locales représentatives dans une décentralisation forte ou démocratique.

La redevabilité est l'exercice d'un contre-pouvoir pour équilibrer l'action arbitraire (Agrawal et Ribot 1999, 478). Elle se manifeste dans la capacité à sanctionner (Manin, Przeworski et Stokes 1999, 2). La relation de reddition de comptes — ou de redevabilité — est établie à travers un ensemble de sanctions. La redevabilité est composée d'une série de mécanismes qui, en théorie, s'assurent que les retombées sont conformes aux aspirations et besoins locaux ainsi qu'à l'intérêt général au moment où les décideurs les suscitent.

L'aptitude à répondre est un des multiples facteurs qui permettent aux autorités de transformer les besoins et aspirations locaux en politiques. Elle englobe les *pouvoirs* d'agir au nom des populations et les *compétences* nécessaires pour analyser et traduire les signaux en politiques. L'aptitude à répondre est également une question de volonté. Elle peut être motivée par la peur des sanctions ou avoir une fonction idéologique — c'est-à-dire l'ardeur publique ou la foi dans le service public. Ce qui rend les systèmes démocratiques uniques, c'est le fait qu'ils ne comptent pas seulement sur l'idéologie pour garantir la représentativité dans toute la chaîne politique. Les systèmes démocratiques font fi de la combinaison de l'idéologie et de la sanction, avec la sanction comme garantie (Manin, Przeworski et Stokes 1999, 2).

La redevabilité émet des signaux. Les pouvoirs et les capacités permettent aux autorités locales de traduire les signaux en politiques. Donc, la représentation, et partant la décentralisation effective, nécessitent des autorités locales redevables à l'égard des populations locales et qui ont le pouvoir et la capacité de conduire les affaires publiques. Ce cadre nous apprend que donner du pouvoir aux institutions locales qui ne sont pas redevables à l'égard des populations locales peut ne pas produire les retombées que la décentralisation annonce, et qu'établir des autorités locales redevables sans pouvoirs ni capacités appropriés ne permettra pas d'atteindre les résultats escomptés.

Dans l'analyse qui suit, deux aspects essentiels de la décentralisation seront examinés : (1) la redevabilité et (2) les pouvoirs des acteurs locaux. Afin de simplifier l'analyse, le livre ne traite pas des capacités séparément des pouvoirs³³. Les problèmes liés à la « *capacité* », qui est en quelque sorte un aspect interne du pouvoir, seront traités en même temps que ceux liés aux pouvoirs au Chapitre 3. La redevabilité et les pouvoirs sont ci-dessous analysés en détail, ainsi que les autres facteurs médiateurs qui structurent les effets de la décentralisation. Ces facteurs médiateurs doivent être introduits dans toute forme de décentralisation.

REDEVABILITÉ ET PRINCIPES DES CHOIX INSTITUTIONNELS

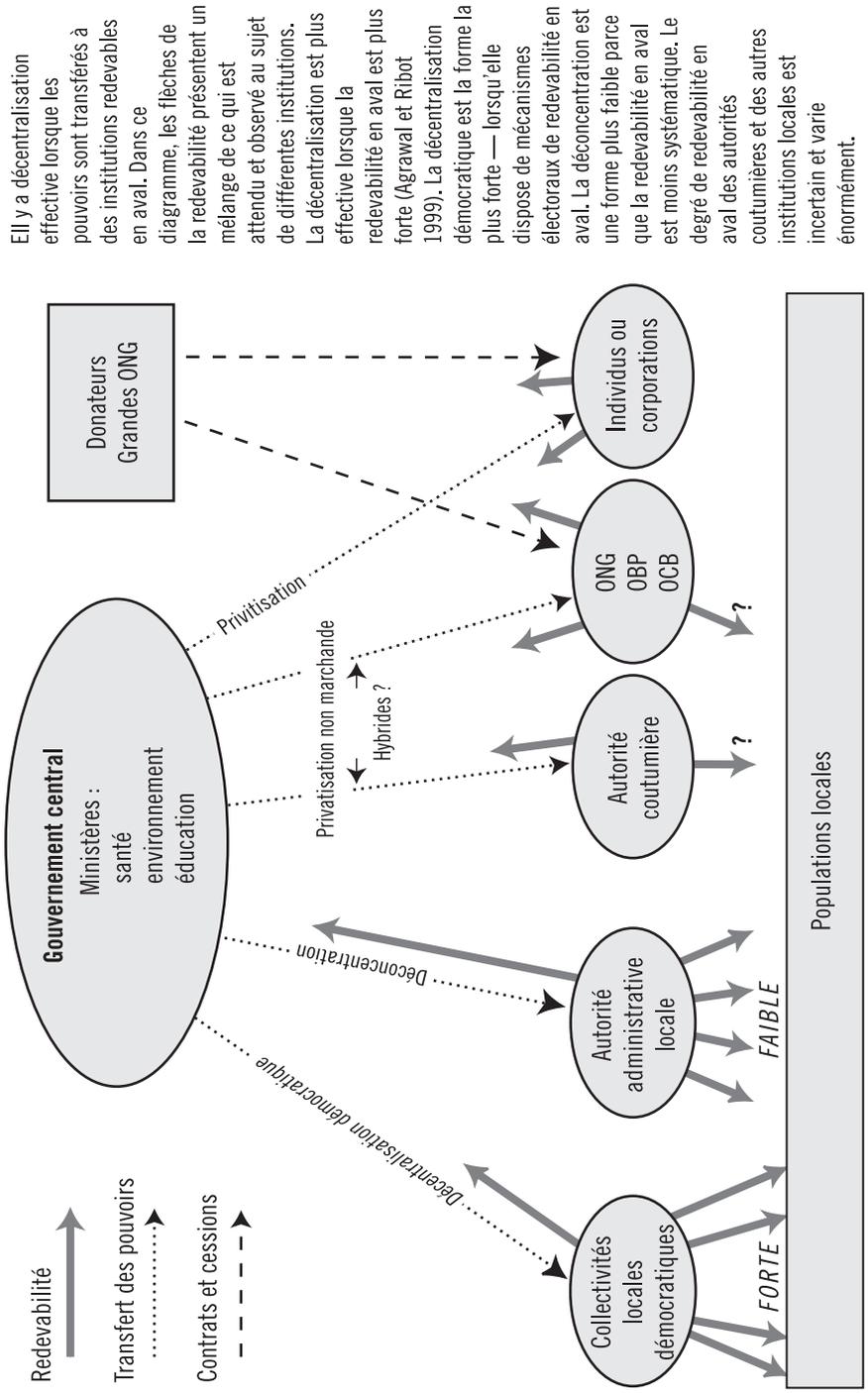
La redevabilité, telle que définie dans la section précédente, est un trait caractéristique des institutions. Les institutions sont classées en fonction de la personne à l'égard de laquelle elles sont redevables et souvent de la manière dont elles sont tenues redevables. Nous qualifions souvent une institution de démocratique lorsqu'elle est redevable à travers des élections. Cependant, Moore définit la démocratie comme « une sous-espèce d'un concept plus large : la redevabilité de l'État à l'égard de la société » (1997, 3). Grâce à cette définition effective, il étend la démocratie bien au-delà des élections, afin d'y inclure tout système basé sur un large spectre de mécanismes de redevabilité (voir Ribot 2004, Annexe C, pour un exposé sur les mécanismes de redevabilité). Par conséquent, une institution est démocratique dans la mesure où elle est redevable à l'égard de la société.

Selon la définition formelle, la décentralisation consiste à effectuer des transferts au sein de la structure politico-administrative de l'État, qui est l'organe supposé redevable à l'égard des populations, soit directement (comme dans le cas de la décentralisation démocratique ou politique), soit indirectement (via le gouvernement central, comme dans la décentralisation administrative ou la déconcentration). La décentralisation démocratique et la déconcentration sont deux types de dispositifs institutionnels qui épousent cette définition. Elles sont basées sur des autorités élues et nommées et présentent des degrés variés de redevabilité en aval.

Plusieurs autres types de transferts sont effectués au nom de la décentralisation. La Figure 2 présente une classification simple de réformes dans lesquelles les transferts sont opérés pour les collectivités locales élues, les organes administratifs locaux, les ONG, les organisations communautaires, les autorités coutumières, les entreprises privées ainsi que les individus. Les transferts vers des organes tels que les ONG, les groupes d'utilisateurs et les autorités coutumières créent des hybrides (public-privé) et se situent quelque part entre la décentralisation et la privatisation. La redevabilité de ces hybrides n'est pas systématique, indéterminée et ambiguë vis-à-vis des pouvoirs qui leur sont transférés. Transférer des pouvoirs vers ces institutions est une espèce de privatisation non liée au marché, parce que, bien qu'elles ne soient pas orientées vers le marché, elles ne rendent des comptes qu'à leurs membres. Par conséquent, ces transferts ne constituent pas des décentralisations effectives.

Toutes les institutions, publiques ou privées, et tous les individus sont redevables à l'égard des agences de régulation et sont obligés de coopérer

Figure 2 : La redevabilité définit la décentralisation effective



Il y a décentralisation effective lorsque les pouvoirs sont transférés à des institutions redevables en aval. Dans ce diagramme, les fleches de la redevabilité présentent un mélange de ce qui est attendu et observé au sujet de différentes institutions. La décentralisation est plus effective lorsque la redevabilité en aval est plus forte (Agrawal et Ribot 1999). La décentralisation démocratique est la forme la plus forte — lorsqu'elle dispose de mécanismes électoraux de redevabilité en aval. La déconcentration est une forme plus faible parce que la redevabilité en aval est moins systématique. Le degré de redevabilité en aval des autorités coutumières et des autres institutions locales est incertain et varie énormément.

dans les limites fixées par la loi. Les organes de régulation circonscrivent le domaine des libertés de chaque type d'institution. Les institutions sont définies par l'orientation de leur redevabilité dans les actions discrétionnaires qui rentrent dans le cadre de leurs libertés. Par rapport à leurs pouvoirs discrétionnaires légaux, les organes privés ne sont pas redevables à l'égard du public en général. Ils peuvent exploiter une forêt privée ou un terrain privé à leur guise sans consulter qui que ce soit — à condition qu'ils ne violent aucune disposition réglementaire ou juridique. La situation est différente pour une autorité démocratique qui possède ou détient en fiducie une forêt ou une parcelle de terrain. Les autorités publiques doivent, comme les opérateurs du secteur privé, respecter les lois existantes, mais les autorités démocratiques sont redevables à l'égard des populations locales concernant l'utilisation de cette propriété. Étant donné que les organes privés ne sont pas redevables à l'égard de l'ensemble de la population, les transferts vers les organes privés constituent des privatisations et non pas des décentralisations démocratiques (voir exposé au Chapitre 3, « La privatisation n'est pas la décentralisation »).

En pratique, toutes les institutions opèrent dans une combinaison de relations de redevabilité. Les responsables élus sont souvent plus redevables envers la direction de leurs partis qu'envers les populations qui les ont élus. Les administrateurs peuvent être profondément attachés à la satisfaction des besoins et aspirations des populations (voir Tendler 1997). Les soi-disant autorités coutumières, à un moment et à un lieu donnés, peuvent être parfaitement démocratiques (voir par exemple Spierenburg 1995). Il n'y a rien de défini dans ces catégories. Elles fournissent plutôt un instrument heuristique pour analyser dans quelle mesure les institutions peuvent être considérées comme effectivement démocratiques, une condition qui est la base des réformes de décentralisation effectives. Ce cadre nous permet de nous appesantir sur les éléments de la décentralisation qui, selon la théorie, entraîneront davantage de retombées. Il nous permet d'évaluer de façon empirique si les conditions institutionnelles — la combinaison des redevabilités en aval et des pouvoirs discrétionnaires — sont réunies afin de générer les retombées positives escomptées.

Les principes des *choix institutionnels* peuvent être élaborés afin d'orienter la sélection des institutions locales dans le cadre de la décentralisation. La redevabilité en aval est le premier critère. L'évaluation de la redevabilité consiste à savoir si les institutions sont soumises à des mécanismes de redevabilité suffisants tels que les élections, les réunions publiques, l'obligation de faire des rapports publics, la destitution, les voies mystiques d'incitation à la redevabilité, les protestations, etc. (Ribot 2004, Annexe C). Comme

autre caractéristique institutionnelle, il y a la soumission à l'influence de la législation, qui transforme un choix donné en option politique, la répliquabilité et généralisation en vue d'optimiser les retombées, et la durabilité dans le temps. Les avantages des collectivités locales élues sont la soumission à la force de la législation, la répliquabilité à l'échelle nationale, la redevabilité systématique à l'égard des populations — en fonction de l'organisation du système électoral — et la durabilité en tant que représentation institutionnalisée. Certaines formes d'autorités coutumières peuvent être représentatives et durables, mais sans pour autant être reproductibles ni généralisables sur toute l'étendue du territoire national. Certaines ONG peuvent servir les intérêts des populations locales, sans que leur redevabilité à l'égard de ces populations soit systématique, ni même qu'elles soient durables. Bien que ces principes plaident en faveur des collectivités locales élues, les gouvernements locaux démocratiques n'existent pas partout — ou alors ils sont capturés par les autorités centrales qui les rendent de ce fait redevables en amont. Dans ces situations, Mandondo (2000a) recommande de travailler avec toute institution de décision publique, tout en soumettant ces institutions à de multiples mécanismes de redevabilité.

Deux autres problèmes émergent des choix institutionnels locaux lorsque plusieurs institutions sont impliquées. Trop d'institutions locales ou trop de niveaux des collectivités locales peuvent diffuser le pouvoir entre trop d'acteurs, les rendant tous inefficaces et compromettant leur légitimité à agir dans le domaine public. Certains théoriciens estiment aussi que la concurrence entre les institutions locales produit une plus grande efficacité quand il faut servir des intérêts publics, mais les faits ne le confirment pas (Tendler 2000). Quand il existe de multiples institutions, il est important de savoir qui dépend de qui lorsque les ressources publiques sont engagées. Les ONG, les autorités traditionnelles et les autres organes privés détenant des pouvoirs publics devraient être redevables à l'égard d'institutions représentatives pour que la décentralisation soit effective (Blair 2000).

POUVOIRS : DISCRÉTION ET SUBSIDIARITÉ

Pour tout processus démocratique, les pouvoirs discrétionnaires sont nécessaires pour que les autorités élues puissent répondre de leurs actes devant leur électeurat. Contrairement aux mandats qui exigent que les autorités agissent au nom de l'agence mandataire, la discrétion permet aux représentants d'agir au nom de leur électeurat. Le domaine de la discrétion locale est la base de la prise de décisions démocratiques locale (Ribot 1999a, 2001). En l'absence de pouvoirs discrétionnaires, les collectivités locales

sont une simple extension administrative du gouvernement central. C'est la discrétion qui rend une autorité significative dans la démocratie locale. La discrétion rend la décentralisation effective³⁴.

Une décentralisation effective des ressources naturelles nécessite que les autorités locales aient un domaine de discrétion lié à la gestion de leurs ressources naturelles. Premièrement, la discrétion est requise afin que les décideurs puissent s'adapter aux grandes variations spatio-temporelles et sociales relatives à l'usage et à la gestion. Deuxièmement, la discrétion est souvent nécessaire dans la prise de décisions d'allocation concernant l'usage et la gestion des ressources naturelles, en raison du caractère lucratif des nombreuses opportunités que présentent ces ressources. La discrétion dans l'affectation peut aider à optimiser l'usage en permettant aux autorités locales de sanctionner les utilisateurs abusifs et de récompenser les bons gestionnaires. La discrétion dans l'allocation des opportunités lucratives donne également aux autorités locales le pouvoir de marchander avec les usagers extérieurs. Troisièmement, la discrétion est nécessaire pour des négociations souples et informées des réalités locales, dans un contexte caractérisé par les revendications des autorités préexistantes, des citoyens, des intérêts commerciaux extérieurs et des collectivités locales.

Les pouvoirs discrétionnaires locaux sont importants parce qu'ils constituent le domaine des libertés autour duquel les collectivités locales démocratiques, la communauté des citoyens et la société civile peuvent se former et se développer. Même élues, les autorités locales qui ne détiennent pas des pouvoirs discrétionnaires ne sont pas démocratiques car elles ne peuvent pas être tenues pour redevables. Par ailleurs, elles n'ont pas un domaine d'action significatif dans lequel les populations puissent juger et répondre de leurs actes. C'est la capacité des populations locales à désigner leurs dirigeants sur la base de la performance qui donne du sens aux élections. C'est également l'exercice du pouvoir par les dirigeants locaux qui leur permet d'acquérir une légitimité locale et d'entretenir une relation positive avec la société.

La citoyenneté se cristallise autour d'autorités locales dotées de pouvoirs. C'est par rapport aux pouvoirs des autorités locales que les citoyens sont motivés à s'engager dans l'autogestion et la société civile à s'organiser et à exercer son influence³⁵. Les populations ne s'organisent pas pour influencer les autorités qui ne peuvent pas rendre compte. Par ailleurs, Agrawal (2001) estime que les autorités locales s'engagent de manière positive dans la gestion lorsqu'elles contrôlent elles-mêmes les moyens de régulation — en d'autres termes, c'est en exerçant le pouvoir que les autorités locales

s'engagent et participent à la gestion et la régulation des ressources (voir Encadré 4).

Les types de pouvoirs qui peuvent être dévolus pour constituer un domaine de la discrétion sont les pouvoirs classiques du gouvernement : la prise de décisions, l'application et l'exercice des pouvoirs (exécutif), le pouvoir de créer des lois et règlements (législatif), et les pouvoirs de résoudre les conflits (judiciaire) (voir Agrawal et Ribot 1999). Mais la dévolution de ces pouvoirs ne crée pas nécessairement la discrétion. Les pouvoirs peuvent être dévolus pour offrir des choix indépendants aux autorités locales ou comme des mandats pour appliquer les politiques fixées en amont par les niveaux élevés du gouvernement central. Ces pouvoirs peuvent venir du gouvernement central avec des fonds ou sans fonds, ou comprendre la possibilité d'acquérir des fonds — à travers par exemple des crédits, la taxation, les honoraires, les amendes et la vente des biens confisqués.

La participation ou la représentation impliquent toujours les pouvoirs — il doit bien avoir une chose à laquelle on puisse participer. Quels pouvoirs les populations locales doivent-elles détenir ? Cette question demeure difficile dans la plupart des expériences de gestion participative et décentralisée des ressources naturelles. L'idée selon laquelle la participation locale est bénéfique à la gestion des ressources naturelles a été fortement défendue lors de la Conférence de Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro (Meinzen-Dick et Knox 1999 ; Twyman 1998). L'Agenda 21 de la conférence stipule : « un des préalables à l'atteinte du développement durable est une participation publique large dans la prise de décisions » (1992a, sect. 23.1). La déclaration de Rio souligne également que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient » (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement 1992b, Principe 10).

L'expression « au niveau qui convient » est cruciale. Comment peut-on déterminer le niveau de décision approprié ? Le principe de « subsidiarité » peut nous y aider. Selon ce principe, le niveau approprié pour une décision donnée est le niveau le plus local possible, à condition que la prise de décisions à ce niveau n'entraîne pas d'effets négatifs à des échelles sociales, politiques et administratives plus élevées (Føllesdal 1998 ; Rocher et Rouillard 1998). En d'autres termes, selon la notion de subsidiarité, les décisions qui peuvent être prises localement sans mettre en danger le bien-être social et écologique doivent se situer au niveau local — sans toutefois violer les normes et règlements³⁶.

D'autres questions importantes doivent être posées lors de la définition

Encadré 4 : Gestion durable des forêts en Inde à travers le transfert des « moyens de régulation »

Au Kumaon, en Inde, les populations locales se sont impliquées dans la gestion environnementale lorsque les outils et les pouvoirs de régulation, les « moyens de régulation » ont été placés dans leurs mains. Le Kumaon constitue l'un des cas les plus anciens de gestion environnementale décentralisée. Après une série de soulèvements contre l'extraction de bois par la Grande-Bretagne dans les forêts du Kumaon dans les années 30, les autorités britanniques ont interdit l'extraction commerciale du bois et transféré les droits de gestion de l'usage de la forêt aux *van panchayats* (conseils forestiers locaux élus). À travers l'expérience du Kumaon, les forêts procurent des moyens de subsistance aux populations depuis plus de soixante-dix ans.

Agrawal a observé qu'au Kumaon, « une fois que le gouvernement central a créé des centres de décision locaux et leur a transféré le pouvoir de réguler les forêts, il est devenu possible d'utiliser effectivement les informations disponibles pour conserver l'environnement ». Le transfert vers les communautés de ce qu'Agrawal désigne par « moyens de régulation », tels que la création et l'application des règles, entraîne l'implication des populations locales qui investissent ainsi leurs connaissances et leurs compétences dans la gestion et l'usage des ressources. En outre, Agrawal affirme : « Les communautés assurent la régulation locale à de coûts nettement plus faibles que ceux qu'il faudrait au gouvernement central. »

Il est important de signaler que, dans le cas du Kumaon, l'autonomie locale se limitait à la gestion des usages non commerciaux. La stabilité environnementale pourrait être attribuée en grande partie à l'interdiction de la coupe du bois. Dans ce cas, les forêts ont été protégées des opérateurs forestiers extérieurs autant que des intérêts locaux. Mais, aurait-on enregistré un tel succès s'il y avait eu davantage d'autonomie locale ? La forêt aurait-elle été en bon état si les activités locales ne s'étaient pas limitées à tirer des revenus des arbres morts et du fourrage pour s'étendre à la vente du bois ? Rien n'est moins sûr.

Toutes les communautés du Kumaon himalayen n'ont pas pu appliquer les règles de gestion forestière. Agrawal fait observer que l'échec de certains conseils forestiers élus à « appliquer les règles en matière de forêt est plus évident lorsque les villageois n'ont pas suffisamment de forêts sous leur contrôle, lorsque les villages sont très petits ou très grands, lorsque les taux de migration d'un village donné vers la plaine sont très élevés, et que les responsables administratifs octroient peu ou pas du tout de soutien aux membres du conseil qui essaient de protéger la forêt ». Néanmoins, « les soixante-dix ans d'histoire de la décentralisation au Kumaon démontrent la possibilité pour les institutions locales de régulation de gérer les ressources de manière adéquate ».

Source : Agrawal 2001, 209–10.

des critères visant à déterminer quels pouvoirs appartiennent à quel niveau et sous quel type d'autorité. Quels pouvoirs doivent être de nature publique, privée ou collective (Ostrom 1990, 30) ? Lesquels doivent se situer au niveau national, régional, local ou sous-local ? Les réponses à ces questions sont techniques et politiques — deux dimensions qui sont souvent en corrélation (Bazaara 2003). Certains problèmes ont trait à la nature et à l'étendue des ressources naturelles — protéger un bassin versant ou la faune et la flore sauvage peut nécessiter des fonctions de gestion devant être définies et mises en œuvre à une grande échelle politico-administrative. Certaines décisions peuvent se rapporter aux économies d'échelle en matière d'équipements ou de connaissances techniques. D'autres renvoient aux effets des décisions locales sur une population plus large — comme lorsqu'un usager de la forêt en amont provoque une érosion, des inondations et des envasements dans les zones situées en aval. D'autres encore peuvent être liées au besoin de mettre en place des mécanismes de mise à niveau afin d'appliquer l'équité interrégionale au plan national. Enfin, tout transfert des pouvoirs est politique dès lors qu'il produit des gagnants, des perdants et des conflits d'intérêts.

Tous ces éléments doivent être pris en compte dans l'élaboration des orientations de la subsidiarité. Plus important encore, ces principes doivent souligner que la discrétion est essentielle à la démocratie locale — qui est la clé des gains apparents de la gestion décentralisée. Cette discrétion doit cependant être choisie et délimitée pour que ses effets ne portent pas préjudice à la société ou à l'ensemble de la nation (voir « Fixer les limites du pouvoir local » au Chapitre 3).

MÉCANISMES DE MÉDIATION : LA DÉCENTRALISATION N'EST PAS UNE PANACÉE

Même si elles sont parfaitement représentatives et redevables en aval, les autorités locales peuvent surexploiter les ressources et ignorer les intérêts des minorités si on leur donne les pleins pouvoirs de le faire. La décentralisation n'est pas une panacée en soi pour la gestion des ressources naturelles — ou pour la gestion de toute ressource publique. Lorsqu'il y a profit, les preneurs de décisions collectives sont enclins à exploiter les ressources naturelles plutôt qu'à les conserver, en particulier s'ils ne subissent pas les coûts indirects, comme lorsque la déforestation causée par les usagers en amont entraîne des inondations et l'envasement des barrages en aval, ou lorsque les besoins présents sont urgents et les coûts d'exploitation locaux plus élevés dans l'avenir. Garantir des résultats environnementaux et

sociaux positifs nécessite des règles et des normes. Garantir des résultats environnementaux et sociaux positifs exige les moyens de s'assurer que les préoccupations environnementales et sociales définies au plan national sont prises en compte. Ce serait du populisme naïf de croire le contraire.

La manière dont les pouvoirs transférés sont utilisés dépend des motivations, y compris, mais pas uniquement, des sanctions qui guettent les décideurs. S'il est profitable d'abattre les forêts, alors il y a peu de raisons de croire qu'une prise de décisions locale aura ou devrait avoir des valeurs différentes de celles d'un individu. Les décideurs locaux peuvent, cependant, mesurer ces valeurs différemment de la manière dont le feraient les intérêts extérieurs ou les personnes riches. L'avantage des décisions collectives est qu'une dispersion plus large des intérêts peut permettre d'inclure certaines valeurs marginales — qui auraient pu être oubliées dans un système privé — dans la prise de décisions, permettant ainsi « d'internaliser les externalités ». La prise de décisions collective au niveau local peut aussi intégrer des connaissances locales plus détaillées dans la prise de décisions et peser différemment le coût de la main-d'œuvre. En outre, le public, contrairement aux riches corporations, surtout si le public est constitué de pauvres producteurs de base, n'a pas d'autre alternative lui permettant d'exploiter la ressource (Bardhan, Ghatak et Karaivanov 2002). Si on leur donne le pouvoir, les décideurs locaux sont enclins à interdire les activités extractives qui profitent aux acteurs non locaux, au détriment de la population locale, comme cela a été le cas au Nicaragua et au Sénégal (Ribot 2000 ; Larson 2002). Il y a aussi de bonnes raisons de croire que les populations locales sont plus enclines à respecter les règles qu'elles ont contribué à créer (Agrawal 2001 ; Jon Anderson, communication personnelle, janvier 2004 ; Larson 2004a).

Cependant, si des opportunités de développement alternatives ne sont pas créées ou si les bénéfices pour l'ensemble de la communauté sont plus grands que sans surexploitation, les populations locales auront tendance à surexploiter la ressource (Baviskar dans Latif 2002, 38). La décentralisation est supposée améliorer l'inclusion, l'équité et l'efficacité — même si cela entraîne la transformation démocratique, équitable et efficace des ressources naturelles en d'autres ressources, comme par exemple des investissements plus préférés localement. Ainsi, s'il y a des valeurs que le gouvernement ou la société au niveau élevé désirent protéger, il est nécessaire de fixer des règles, des règlements et des normes — avec bon espoir que tout ceci se fera en coopération avec les populations locales. Personne ne plaide raisonnablement en faveur du transfert de tous les pouvoirs. Il faut établir

des pouvoirs discrétionnaires locaux *avec* une infrastructure de régulation minimum afin de circonscrire et de protéger les libertés locales.

Larson (2003) souligne : « Il pourrait ne pas y avoir, dans la pratique, d'harmonie parfaite entre les pouvoirs formels et la redevabilité en aval [c'est-à-dire, une décentralisation idéale], ou mieux, elle ne pourrait exister que dans une situation de tension dynamique. Dans le même temps, il est peu probable que ces deux facteurs puissent, à eux tout seuls, mener *nécessairement* à de bonnes décisions de gestion³⁷. » Larson affirme que des facteurs additionnels doivent être pris en compte pour expliquer la relation entre la décentralisation et les résultats (voir aussi Oyono 2003)³⁸. Parmi ceux-ci, il y a « les relations de pouvoir entre les acteurs locaux [c'est-à-dire, entre les différentes élites et les groupes marginalisés], l'ensemble des motivations concernant la ressource en question [prix, valeurs, dispositions régulatrices], l'idéologie environnementale et sociale [les croyances qui déterminent la façon dont les ressources sont valorisées et utilisées] et la capacité des collectivités locales [leur aptitude à évaluer et à satisfaire les besoins locaux] » (Larson 2003)³⁹. Ces facteurs assurent la médiation entre la décentralisation et les résultats (voir aussi la présentation de Latif 2002).

Les facteurs de médiation entre la décentralisation et les retombées doivent davantage être théorisés. L'ensemble des facteurs qui déterminent les retombées doit être pris en considération dans la préservation de l'intérêt public — sans toutefois faire en sorte que l'intérêt du grand nombre ne devienne une excuse pour éviter la décentralisation. C'est un des axes de la « tension dynamique » de Larson (2003). À partir de ces facteurs, des mesures visant à protéger les valeurs menacées peuvent être conçues afin d'accompagner les réformes de décentralisation. Certaines d'entre elles, telles que les normes environnementales minimales, sont présentées dans la partie analytique du livre.

2. REDEVABILITÉ LOCALE — LES CHOIX INSTITUTIONNELS EN PRATIQUE

La redevabilité des institutions de gouvernance locale constitue le plus grand problème des programmes démocratiques.

Olowu 2001, 51

Le fait que les organes politiques décentralisés fournissent des services plus efficacement et de façon plus responsable dépend des mécanismes de redevabilité politique et financière appropriés. Les pays riches ayant une longue tradition démocratique possèdent des ingrédients de la responsabilité (population éduquée, médias, capacité administrative et judiciaire, régularité des élections, etc.) qui ne fonctionnent pas toujours bien ailleurs. En l'absence de mécanismes de redevabilité efficaces, il y a des risques que les ressources décentralisées soient détournées et/ou que les bénéfices de la décentralisation soient capturés de l'intérieur. L'absence de capacité administrative et de ressources complémentaires peut également empêcher que les bénéfices d'efficacité politique de la décentralisation se réalisent en pratique. Il est primordial d'assurer la redevabilité.

Plan for the Modernisation of Agriculture (PMA) Grant Study 2001
(Ouganda), 29–30

Les ressources naturelles sont gérées par l'administration depuis longtemps. Ce livre examine les voies et moyens pouvant permettre aux décentralisations en cours de s'affranchir de ce mode de gestion du haut vers le bas. Dans plusieurs cas, les processus de participation populaire ou

de participation des parties prenantes et des approches de cogestion sont utilisés pour mobiliser les populations locales et les encourager à participer à la gestion et l'usage des ressources locales. Comme nous l'avons présenté dans le chapitre précédent, ces approches, bien que répandues, ne constituent pas pour autant une décentralisation démocratique étant donné qu'elles ne transfèrent pas les pouvoirs publics et ne confèrent pas les pouvoirs aux autorités locales représentatives. Elles peuvent parfois être inclusives et intégrer des autorités élues afin de représenter les populations locales, mais des approches participatives et des arrangements de cogestion ne constituent pas une décentralisation. Car, bien que ces approches et arrangements sollicitent des avis et conseils dans l'exercice des pouvoirs, et peuvent même partager les pouvoirs, ils ne transfèrent pas clairement les pouvoirs⁴⁰.

Le choix des institutions et la manière dont ces dernières sont redevables ont de sérieuses implications dans l'effectivité de la décentralisation. Les acteurs centraux choisissent généralement de transférer les pouvoirs aux acteurs locaux avec lesquels ils entretiennent déjà des relations. En outre, ils choisissent les instruments de politiques qui leur permettent d'allouer les ressources contrôlées par l'État (telles que les subventions) plutôt que celles qui ne sont pas redistribuées par le gouvernement central (l'exemple de la taxation) (Bates 1981). Le fait d'avoir le pouvoir d'allouer les ressources de l'État permet aux acteurs publics centraux de créer ou d'entretenir des réseaux de patronage. Évidemment, c'est pour cette raison que le « moyen de transfert » est si important (voir Chapitre 3). Le moyen de transfert qui permet aux agents centraux d'allouer les ressources permet aux gouvernements centraux d'entretenir des réseaux de patronage et de maintenir le contrôle sur les ressources ayant une valeur politique. Il est par conséquent important de noter les choix que les gouvernements et projets centraux effectuent et la manière dont ils bâtissent l'autorité et la redevabilité des acteurs locaux à qui ils transfèrent les pouvoirs (Ribot 1996, 1999).

Des institutions locales véritablement démocratiques, redevables à l'égard des populations locales, peuvent être moins enclines à soutenir les objectifs centraux — soit pour des raisons de patronage de la part des acteurs du gouvernement central soit pour le maintien et la reproduction de l'élite locale. C'est pour cette raison que les États centraux choisissent ou mettent en place des institutions locales redevables en amont. Ils le font en adoptant des scrutins de liste, en transférant les pouvoirs les plus significatifs vers des administrateurs locaux nommés plutôt que vers des organes élus, en créant des comités *ad hoc* ou des ONG, et en réactivant les autorités coutumières. De cette manière, la capture par l'élite et le patronage sont liés. Les autorités

centrales gravitent autour des institutions redevables en amont et de l'élite locale pour élaborer des arrangements mutuellement bénéfiques.

Ce chapitre se penche sur la redevabilité des acteurs spécifiquement choisis afin de bénéficier des pouvoirs décentralisés au sein des réformes en cours. Il s'agit, entre autres, du gouvernement élu, des autorités coutumières, des ONG et des comités, ainsi que des organes privés. La présente section examinera également les problèmes transversaux de réformes institutionnelles qui affectent l'inclusion des groupes marginalisés ou pauvres dans la prise de décisions, les questions liées à la représentation des populations locales dans l'arène nationale et le rôle de l'État central.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES ÉLUES

Les élections constituent un des moyens les plus courants d'établir la redevabilité en aval des autorités locales⁴¹. Ainsi, les théoriciens considèrent les autorités locales élues comme les meilleurs bénéficiaires des pouvoirs décentralisés (Mahwood 1983 ; Crook et Manor 1998 ; Agrawal et Ribot 1999 ; Smoke 1999 et 2001). Il existe des preuves selon lesquelles les autorités locales élues peuvent améliorer la gestion des ressources naturelles. Bazaara (2002, 29) a révélé qu'en Ouganda les élections locales ont entraîné la conservation d'arbres protégés (voir Encadré 5)⁴². Mehta (1996) a rapporté un cas en Inde où les villageois ont remplacé une élite vieille et inerte par de nouveaux représentants disposés à mettre en place un modèle conjoint de gestion de la forêt.

Des exemples de l'importance des élections dans d'autres secteurs sont encourageants. Crook et Sverrisson (2001, 50) ont fait observer dans leur étude des effets de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté que « des élections justes et compétitives étaient un facteur clé d'établissement de la redevabilité publique dans la plupart des cas couronnés de succès ». Echeverri-Gent (1992) fait remarquer que des élections locales compétitives au Bengale occidental, en Inde, ont contribué à l'élaboration de politiques plus attentives aux besoins des pauvres. De même, en Colombie, Fiszbein (1997a) a trouvé que des élections compétitives étaient importantes pour rendre la décentralisation effective. Au Bangladesh, les responsables du conseil municipal pesaient sur la prise de décisions et utilisaient leur position pour promouvoir leurs intérêts personnels, mais au cours des élections, quatre-vingt-dix pour cent d'entre eux n'ont pas été réélus (Parker 1995, 26). Parker affirme qu'avec des élections libres, les ressources contrôlées localement étaient réorientées vers des travaux publics du niveau local

Encadré 5 : Les arbres sauvés par les élections locales en Ouganda

La démocratie locale reposant sur l'équilibre des pouvoirs dans le district de Mbale en Ouganda a manifestement prévenu la corruption des responsables élus, permettant ainsi de sauver des acajous. Une compagnie forestière chinoise a demandé au conseil municipal de Mbale de lui permettre d'y installer une scierie dans le district. Les conseillers ont alors, avec enthousiasme, loué des bâtiments libres à la compagnie afin qu'elle y installe son usine.

Après l'installation de l'usine, les responsables de la compagnie ont approché le responsable local de l'administration forestière qui les a informés qu'ils n'avaient pas suivi la bonne procédure et que la coupe de bois commerciale était interdite dans le district. Les conseillers ont essayé d'exercer des pressions sur le responsable des forêts mais celui-ci leur a demandé de s'adresser aux populations. Étant donné que les élections approchaient, les conseillers n'ont pas osé insister sur la question. Comme le dit Bazaara, « les arbres ont été sauvés à cause des élections ».

Source : Bazaara 2003, 29.

— précisément parce que des élections libres rendent les acteurs politiques locaux plus à même de satisfaire les besoins locaux.

Les systèmes électoraux ne créent pas toujours une redevabilité descendante. Certes, l'ouverture et la compétition sont importantes, mais un autre facteur clé du système électoral est la capacité des électeurs à choisir leurs dirigeants et à éjecter les titulaires (Manin, Przeworski et Stokes 1992, 2). Cependant, tous les systèmes électoraux ne permettent pas un tel choix. Les élections qui sont un mécanisme essentiel de redevabilité descendante doivent être scrupuleusement surveillées. Même si elles peuvent être importantes (là où elles existent), elles ne sont pas toujours bien organisées ou suffisantes en elles-mêmes pour garantir la participation. Les systèmes électoraux doivent être analysés par rapport à la manière dont les candidats sont choisis, au suffrage, à la durée du mandat et aux voies de recours (Ribot 1999a ; Prud'homme 2001). Le simple fait que les responsables locaux soient « élus », ne les rend pas redevables vers le bas. Leur redevabilité émane, du moins en partie, de la manière dont ils sont élus⁴³. Par exemple, les systèmes électoraux qui s'organisent autour des formations politiques et qui n'admettent pas les candidats indépendants se révèlent moins redevables en aval que ceux qui acceptent les candidats indépendants.

Dans les pays qui admettent les candidats indépendants lors des élections locales, les autorités sont plus enclines à être plus redevables à l'égard des

populations. Malheureusement, les candidats indépendants sont relativement rares. Parmi les pays représentés à Bellagio, seuls l'Inde, le Mali, le Mexique, l'Ouganda et le Zimbabwe admettent les candidats indépendants lors des élections locales (Agrawal 2002 ; Baviskar 2002 ; Bazaara 2002b ; Kassibo 2002 ; Melo Farrera 2002). Néanmoins, le niveau — en pratique — de redevabilité en aval des autorités locales dans ces pays varie énormément (Alavi 1973 ; Parker 1995 ; Mehta 1996 ; Ribot 1996, 1999 ; Crook et Manor 1998). L'admission des candidats indépendants devrait cependant aider à produire des autorités redevables en aval.

La plupart des gouvernements africains ont mis en place des collectivités locales redevables en amont, à l'égard du pouvoir central (Mawhood 1983 ; Wunsch et Oluwu 1995 ; Ribot 1999a ; Oyugi 2000 ; Crook et Sverrisson 2001). À travers le monde, la redevabilité en amont des collectivités locales élues est créée par des scrutins de liste, comme cela est le cas en Bolivie, au Brésil, au Burkina Faso, au Cameroun, en Indonésie, en Côte d'Ivoire, en Mongolie⁴⁴, au Nicaragua, au Niger, au Sénégal, en Afrique du Sud et au Zimbabwe. Les candidats sont effectivement investis par les partis politiques — généralement le parti au pouvoir. Les candidats sont souvent considérés par les populations locales comme redevables à l'égard du parti, plutôt que vis-à-vis des populations locales (Ribot 1999a ; Resosudarmo 2002)⁴⁵. Dans les régions où seul le parti au pouvoir peut présenter des listes sur toute l'étendue du pays, et où il n'y a pas de véritable compétition entre les partis, ces systèmes offrent peu de chances aux populations locales de choisir leurs propres représentants (Ribot 1999a).

Il y a plusieurs cas où la représentation fonctionne mal à cause des systèmes électoraux appliquant les scrutins de liste (voir Ribot 2002a). Sous la pression des partis politiques qui les inscrivent sur les listes électorales, les conseillers municipaux au Sénégal permettent la poursuite de l'exploitation forestière malgré la volonté exprimée des populations qui les ont élus (voir Encadré 6). Au Zimbabwe, les conseillers municipaux chargés de coordonner les projets environnementaux n'ont pas réinvesti dans la communauté ; les populations locales imputent ce comportement à leur redevabilité à l'égard de leur parti politique (Mapedza et Mandondo 2002 ; Mandondo et Mapedza 2003). En Indonésie, un système électoral similaire pourrait aider à expliquer la surexploitation forestière (Resosudarmo 2002)⁴⁶.

Dans certaines conditions, le système de scrutin de liste peut relativement bien servir les intérêts de l'électorat. Dupar et Badenoch (2002, II) ont fait remarquer qu'en Thaïlande, pays qui a engagé les réformes de décentralisation les plus ambitieuses en Asie du Sud-ouest, les partis politiques ont essayé de renforcer leur assise dans les zones rurales en augmentant

le nombre de voix dans les circonscriptions rurales. Les théoriciens de la démocratie estiment que de tels résultats sont possibles lorsqu'il existe une compétition significative entre les partis politiques (Schumpeter 1976 [1943]). Le problème semble être que, dans la plupart des pays en voie de développement, les partis d'opposition n'ont pas suffisamment de ressources pour s'organiser au niveau des élections locales ; par conséquent, la compétition demeure faible.

Même lorsque le système électoral est bien conçu, beaucoup de responsables élus ne sont pas redevables à l'égard de leurs électeurs. La capture par l'élite et d'autres problèmes émergent régulièrement (Alavi 1973 ; Mehta 1996 ; Smoke 1999, 17-9 ; Banque mondiale 2000, 109, 121 ; Crook et Sverrisson 2001 ; Ribot 2001a). Il existe plusieurs moyens par lesquels l'élite locale ou les partis politiques peuvent capturer le processus électoral, remettant ainsi en question la redevabilité en aval des leaders locaux (Crook et Sverrisson 2001). Les membres de l'élite rurale manipulent les candidatures, le processus électoral et les personnes élues ou en position de leadership (Mehta 1996). Les populations locales votent souvent pour les candidats de l'élite en raison de leur dépendance économique et sociale vis-à-vis des membres de l'élite pour leur survie (Alavi 1973).

L'efficacité et la légitimité des autorités locales peuvent être minées de plusieurs façons. La capture par l'élite et la redevabilité en amont peuvent compromettre l'effectivité de la représentation et la fourniture des services. L'incapacité du gouvernement central à renforcer les pouvoirs des autorités locales élues mine également cette efficacité et cette légitimité. Les autorités locales ont besoin de discrétion sur les questions importantes afin de servir les populations. Lorsqu'elles sont incapables de le faire, les populations perdent confiance et intérêt envers les autorités élues (voir Encadré 7).

En dépit de leurs limites, les autorités élues sont des pièces essentielles pour des gouvernements élus redevables. Mais, même lorsqu'il existe des autorités locales élues bien organisées, les gouvernements et les donateurs les évitent souvent au profit d'autres types d'organisations locales (Romeo 1996). Elles sont oubliées parce qu'on les trouve trop « politiques » (Baviskar 2002 ; cf. Ferguson 1996) ou trop inefficaces ou impuissantes. Alors que ces arguments sont très souvent non fondés (voir présentations sur la capacité aux Chapitres 3 et 4), les pouvoirs sont plutôt transférés vers les administrateurs locaux, les autorités coutumières, les comités, les ONG ou d'autres acteurs privés.

Bien que les collectivités locales aient plus tendance à être redevables en aval, en fonction du type de système électoral et du contexte local et culturel particulier, il y a également d'autres avantages à agir par l'entremise

des autorités locales élues. Comparées aux autres institutions locales, les collectivités locales sont formellement institutionnalisées et, par conséquent, peuvent durer dans le temps et être présentes sur toute l'étendue du territoire national. La durabilité et la capacité à faire tâche d'huile doivent être explorées davantage, mais ces deux éléments semblent être des avantages comparatifs qu'il y a à travailler avec les collectivités locales.

Bref, les pouvoirs transférés aux autorités choisies grâce à des élections locales compétitives, qui admettent des candidats indépendants, semblent plus susceptibles d'être exercés de façon redevable au plan local. En outre, lorsque les décentralisations reposent sur des collectivités locales démocratiques, elles peuvent être plus durables et étendues sur l'ensemble des territoires nationaux. Les collectivités locales restent, malgré tout, victimes de la capture par l'élite et de la corruption. Par ailleurs, il manque souvent le savoir et le savoir-faire nécessaires afin de répondre effectivement aux besoins locaux.

Les autorités choisies à partir d'élections locales compétitives qui admettent des candidats indépendants semblent être plus redevables au plan local ; de plus, elles peuvent durer plus longtemps et couvrir l'ensemble des territoires nationaux.

LES ORGANES ADMINISTRATIFS LOCAUX — LA DÉCONCENTRATION

La déconcentration accompagne toutes les décentralisations et se substitue souvent à elles. La déconcentration est une pâle copie de la décentralisation. Elle n'établit pas les formes démocratiques de prise de décisions. En outre, elle compte sur les perceptions et les aspirations d'agents nommés par le pouvoir central pour identifier les besoins des populations locales. L'option de la déconcentration ne fournit pas des autorités représentatives possédant des pouvoirs discrétionnaires. En l'absence de représentants munis de pouvoirs, le système doit compter sur la bonne volonté des agents nommés par le gouvernement central et sur leurs supérieurs pour décider au nom des populations locales, et les théoriciens ne parient pas sur l'internalisation effective de ces externalités, de ces personnes extérieures. Cependant, la déconcentration n'est pas très différente de la décentralisation, lorsque, par exemple, les représentants locaux sont redevables en amont à l'égard du parti. Néanmoins, il est avéré que la déconcentration peut défendre les intérêts locaux au mieux. Au Brésil par exemple, Tandler (1997) a constaté qu'un système de récompense de la performance a encouragé les agents de l'État à mieux servir les intérêts locaux. En Inde, Joshi (2000) a trouvé que

Encadré 6 : Au Sénégal, des conseillers élus cèdent les forêts contre la volonté des populations locales

Au sein de la communauté rurale de Nambaradougou, dans la région de Tambacounda au Sénégal, les villageois se battent contre la production commerciale du charbon depuis le début des années 1990. Pendant des années, la production s'est poursuivie parce que le service des forêts estimait que la population rurale n'a pas de droit sur les forêts. Les agents des forêts ont dit aux populations que les forêts appartenaient à l'ensemble de la nation et devaient être exploitées aux fins d'approvisionner la capitale en combustible.

En 1998, une nouvelle loi forestière décentralisée a donné aux communautés rurales et à leurs conseils (le niveau de collectivité le plus local) trois droits fondamentaux : (1) le droit de gérer leurs forêts — quoique suivant des plans de gestion détaillés avalisés par le service des forêts (Eaux et forêts), (2) le droit de déterminer qui pourrait exploiter leurs forêts et (3) le droit d'approuver, par la signature préalable du président du conseil rural, toute exploitation sur leur territoire avant son démarrage. Le service des forêts était également supposé passer du système de quotas de production fixé sur le plan national vers un système dans lequel les quotas de production seraient alloués sur la base du potentiel écologique de chaque forêt. Une période de transition de trois ans qui s'est achevée en février 2001 a permis l'entrée en vigueur des nouvelles lois. Mais jusqu'en 2006, le service national des forêts prenait encore toutes les grandes décisions. Pour la saison 2006, le service a fixé le quota annuel de production du charbon et a alloué des quotas aux compagnies forestières agréées. Ledit quota était basé sur la production de l'année précédente de chaque compagnie forestière, et non sur le potentiel écologique des forêts de chaque communauté rurale. Le quota annuel de production du charbon au Sénégal a été, depuis longtemps, fixé en deçà de la demande nationale — entraînant chaque année une pénurie dans l'approvisionnement qui doit être réglée par l'allocation de quotas supplémentaires en fin de saison. Le ministre a annoncé, lors d'une réunion nationale, qu'il baissait le quota de 2003 afin de protéger la forêt nationale.

Le président de l'union nationale des opérateurs forestiers a qualifié ces quotas faibles de « quotas politiques » visant à contenter les donateurs. Mais cette décision était même plus politique que cela. Fixer les quotas en deçà de la demande constitue une ressource pour le patronage, que le service et le ministère des forêts utilisent pour allouer des quotas supplémentaires afin de rattraper le décalage entre le quota national initial et la consommation. Contrairement aux nouvelles lois, après la fixation et l'allocation du quota au niveau national, celui-ci est transmis aux conseils régionaux pour distribution aux commerçants dans chaque région. Les commerçants lancent ensuite la production en installant leurs bûcherons dans les villages. Les communautés

Encadré 6 — Suite

rurales ne sont même pas impliquées.

Malgré la résistance généralisée des populations à la production du charbon à Nambaradougou, le président du conseil rural a donné son autorisation pour la production lorsque le responsable des forêts lui en a fait la demande. Évidemment, tous les présidents des conseils ruraux de la région ont fait la même chose. À la question de savoir pourquoi ils ont autorisé la production de charbon dans leurs communautés alors que tout le monde y est opposé, les trois conseillers interrogés ont répondu qu'ils n'avaient pas eu le choix. En insistant un peu, l'on s'est rendu compte qu'ils avaient subi des pressions de la part du parti au pouvoir afin d'autoriser l'exploitation du charbon. Lorsqu'on lui a demandé pourquoi ils n'ont pas exercé les droits contenus dans les lois sur la foresterie, un conseiller a déclaré : « La loi, c'est l'État. Le parti, c'est l'État. Que pouvons-nous faire ? »

Mais comment ce résultat peut-il s'expliquer ? Une influence peut être l'organisation du système électoral. Le code électoral du Sénégal n'admet pas les candidats indépendants dans les élections locales. Cela rend les candidats redevables auprès de leur parti politique, dont ils dépendent pour leur inclusion dans une liste électorale. Les partis — surtout le parti au pouvoir — ne veulent pas voir des pénuries de charbon de bois dans la capitale, Dakar, à cause de leurs candidats, et ils ne veulent pas que les commerçants urbains soient mécontents. Donc, les partis ont fait pression sur les élus locaux pour qu'ils coopèrent avec le service forestier. Les présidents des conseils ruraux se trouvent écartelés entre leur population locale et leur parti — y compris les amis du parti au ministère et au service forestier. En plus, il y a des pressions directes sur les élus locaux. Chaque année, les officiels et les agents du service forestier, les sous-préfets, et les commerçants en charbon demandent des élus de signer des papiers pour ouvrir la campagne d'exploitation. Face à ces personnalités puissantes, les présidents des conseils ruraux ne peuvent rien faire. Ils donnent leur signature sous une pression sociale et politique forte — avec, en plus, quelques petits paiements illicites. Il en résulte que les forêts des communautés rurales continuent d'être abattues par des bûcherons migrants installés dans ces forêts par les forestiers et les commerçants urbains.

Cette situation a été aggravée par l'absence d'éducation civique. D'après les entretiens que nous avons eus avec eux, il ressort que les habitants des zones rurales ne savent pas que les présidents des conseils ruraux ont le pouvoir d'arrêter l'exploitation du charbon dans leurs communautés. Munis de ces informations, ils pourraient essayer de tenir les conseils ruraux pour redevables.

Sources : République du Sénégal 1998 ; Ribot 2000 ; Thiaw et Ribot 2003 ; entretiens de l'auteur avec les conseillers municipaux, les chefs de villages et les villageois, avril 2003.

Encadré 7 : Les autorités élues perdent la légitimité lorsqu'elles ne peuvent tenir leurs promesses

Le Ghana a décentralisé le pouvoir d'élire les assemblées de district en pensant que cet acte libérerait les populations. Les assemblées ont été créées mais on leur a donné des pouvoirs très limités. Les fonds dont elles disposaient ont été dépensés pour transporter les hommes politiques lors des réunions. Les gens étaient enthousiastes par rapport aux promesses d'ouverture démocratique, mais les résultats n'ont pas été à la hauteur de leurs attentes, alors ils sont devenus cyniques et mécontents.

Dans une région de l'Ouganda, la décentralisation a entraîné une large participation au départ. Cependant, les membres de la vieille élite villageoise ont appris à s'impliquer dans les affaires du conseil local et ont commencé à s'approprier les ressources. Les populations locales, se sentant exclues, se sont mises en colère.

Au Sénégal, les conseillers municipaux ruraux élus dans les années 80 ont ressenti que personne ne les respectait parce qu'ils n'avaient pas de pouvoirs significatifs. Ils étaient embarrassés d'être des responsables élus. Ils ne pouvaient rien faire pour les populations. À partir de la moitié des années 90, leurs pouvoirs officiels se sont accrus mais ils ne parviennent pas à les exercer en pratique.

Lorsque les dirigeants n'ont rien à offrir, les populations se désintéressent d'eux. Lorsque les responsables manquent de transparence, la population perd confiance. Le cynisme qui en résulte peut empoisonner les relations entre les collectivités locales et les populations locales. Mais il peut aussi précipiter le changement.

Sources : Hesseling et Smit (non daté) ; Bazaara et Manor dans Latif 2002, 32–3, 45.

des forestiers avant-gardistes et le syndicat des forestiers ont aidé à la mise en place et à la vulgarisation des mesures de gestion collective de la forêt.

Il est important de souligner que le transfert de pouvoirs aux représentations administratives locales de l'État central — unités administratives, services et agents locaux des ministères — n'est pas la seule façon d'établir une déconcentration effective. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, la manière dont le système électoral est conçu importe. Certains systèmes électoraux peuvent établir des autorités locales redevables en aval tandis que d'autres les obligent à être redevables à l'égard de l'État central ou d'un parti politique — ce que Resosudarmo (2002) appelle « coadministration ». Ensuite, la redevabilité des autorités locales dépend souvent de la nature et de l'origine de leurs pouvoirs. Si les autorités élues

ne reçoivent que le pouvoir de remplir les missions centrales, elles se transforment en administrateurs centraux élus — et non en représentants locaux. Pendant la période coloniale, les autorités coutumières, telles que les chefs et les notables, étaient officiellement les administrateurs pour les puissances coloniales et elles étaient soutenues par la force militaire coloniale. La coadministration peut également, sous le couvert de la cogestion, être une forme d'administration centrale des affaires locales. Ainsi, tandis que les autorités administratives peuvent être redevables à l'égard des populations locales, plusieurs autres types d'autorités peuvent être redevables en amont à l'égard du gouvernement central et, par conséquent, être utilisées comme « têtes de pont » administratives plutôt que comme autorités locales décentralisées et indépendantes.

En bref, la déconcentration est une forme faible de décentralisation. Les autorités administratives locales peuvent être redevables à l'égard des populations locales lorsqu'elles reçoivent des motivations adéquates ou lorsqu'elles sont idéologiquement dédiées à leur rôle d'agents publics. Cependant, leur redevabilité en aval est souvent moins systématiquement structurée que celle des autorités élues.

L'AUTORITÉ COUTUMIÈRE

Autant les chefs ne doivent pas du tout être ignorés dans la gestion environnementale, autant leur représentation comme les « dépositaires » incontestés des ressources naturelles semble peu judicieuse.

Porter et Young 1998, 523

À travers l'Afrique, de soi-disant autorités traditionnelles ou coutumières telles que les chefs, notables, rois, marabouts et autres leaders religieux affirment leur autorité depuis quelques années (Van Rouveroy Van Nieuwaal 1987 dans Therkildsen 1993, 84 ; Brock et Coulibaly 1999, 152 ; Ntzebeza 1999, 2000 ; Manor 2000)⁴⁷. Les autorités traditionnelles semblent également prendre de l'importance dans des pays tels que le Guatemala, l'Indonésie ou dans les régions ethniques de la Chine. Elles jouent un rôle important dans plusieurs programmes de décentralisation. Parfois, les chefs sont évoqués comme raison pour ne pas décentraliser. Parfois, ils apparaissent comme des acteurs à qui les pouvoirs de la décentralisation doivent être octroyés. Les chefs sont soutenus par les bailleurs de fonds internationaux et les gouvernements nationaux. Mais sont-ils représentatifs, redevables et

Encadré 8 : Entre le roi et la commune en Ouganda — qui gère mieux les forêts ?

Le service forestier ougandais a transféré plusieurs forêts au royaume de Bunyoro-Kitara dans le district de Masindi. Suite à ce transfert, lesdites forêts ont connu une mauvaise gestion. Le comité de gestion créé par le chef a été accusé de mauvaise gestion pour avoir autorisé l'augmentation du sciage. Le responsable des forêts du district, qui est nommé par le gouvernement central, a déclaré :

Le royaume vendait les arbres comme des bœufs. Il vendait des arbres debout sans avoir fait un inventaire pour évaluer le volume du bois. Cette attitude est en partie à l'origine de la surexploitation actuelle des arbres dans les forêts du royaume. Les responsables du royaume ont refusé l'accès de leurs forêts aux personnels du service de vulgarisation et ont même délivré leurs propres licences d'exploitation du bois, ce qui a créé une grande confusion au sein du département.

En outre, les villages abritant des forêts ont exprimé leur ressentiment de n'être pas consultés concernant la création du comité ni sur l'élaboration des politiques — dans lesquelles ils auraient pu être impliqués au niveau du district. Les villageois ont marqué leur opposition et leur désapprobation en ignorant les règlements du comité et en allumant des feux de brousse afin de brûler les arbres. Pour essayer de résoudre ce problème, le roi a annulé toutes les licences et concessions et infligé des amendes à tous les détenteurs de licences qui n'ont pas arrêté l'exploitation. Le problème est resté entier. Il est intéressant de signaler malgré tout que les villageois ont eu recours au sabotage pour amener le roi à être plus redevable à leur égard.

Par contre, les forêts environnantes sont mieux gérées par les communes locales. Dans le cadre du régime de pré-décentralisation forestière appliqué dans le district de Masindi, les frais de licence exigés des producteurs de charbon étaient très élevés (plus de soixante pour cent du prix à la production du charbon). Les producteurs de charbon ont dû abattre davantage d'arbres afin de compenser les taxes élevées. Cependant, les camionneurs payaient

légitimes ? Constituent-ils des institutions appropriées pour conduire les affaires publiques locales ?

Au cours des sept dernières années, les autorités coutumières sont apparues, avec le soutien de leurs alliés au sein du gouvernement, et souvent, des bailleurs de fonds, comme une force politique opposée à la démocratisation locale au Mozambique, en Afrique du Sud, en Ouganda et au Zimbabwe

Encadré 8 — Suite

des frais de licence très faibles (seulement onze pour cent du prix de vente du charbon). À cause de cette inégalité entre les producteurs et les camionneurs, « de nombreux producteurs de charbon sont devenus hostiles envers les autorités locales et du gouvernement central (qui fixent les taux), refusant dans certains cas de payer les frais et de collaborer avec le gouvernement dans d'autres domaines » (Muhereza 2003, 8). À cause de ces problèmes, le district a reçu moins de trente pour cent des revenus attendus des droits sur le charbon. Plus d'arbres étaient abattus et le district perdait environ 1,4 million de dollars U.S. par an.

Afin de résoudre ces problèmes et d'augmenter les revenus, le comité exécutif du district a décidé de réduire drastiquement les frais pour les producteurs à environ un pour cent du niveau initial, tandis que les frais des camionneurs connaissaient une augmentation de quarante pour cent. Afin d'accroître davantage les recettes, le comité a élaboré et facilité l'adoption de l'Ordonnance de 2000 sur l'exploitation et l'environnement dans le district de Masindi. L'ordonnance exige que les propriétaires terriens mettent de côté au moins dix pour cent de leurs terres pour planter les arbres et autorise le conseil de district à punir les récalcitrants. L'ordonnance donne également au conseil le pouvoir d'élaborer des règles afin de garantir un usage durable et de sécuriser les recettes tirées du commerce du charbon. Ensemble, ces mesures ont entraîné l'accroissement des revenus du district de Masindi tout en améliorant la gestion de la forêt. Les revenus tirés de l'exploitation du charbon dans le district de Masindi sont utilisés par les conseils des différents quartiers pour subventionner leur combat pour la fourniture des services.

Malheureusement, bien que les conseils élus semblent mieux gérer les ressources et investir les revenus au sein de la communauté, lesdits conseils ne contrôlent qu'une petite partie des forêts dans le district de Masindi. La plupart des forêts ont été privatisées et sont actuellement contrôlées par les autorités coutumières, ou encore elles ont été bouclées et transformées en réserves de l'État central. Les domaines sur lesquels les communes ont de l'influence ont été sévèrement limités, ce qui a compromis la discrétion et, partant, la légitimité des conseils locaux.

(Ntzebeza 1999 ; Jeter 2000, A1 ; Manor 2000 ; Bazaara 2003). Muhereza (2001a) a relevé que « la décentralisation » du contrôle des forêts au profit des autorités coutumières en Ouganda a contribué au renforcement des royaumes coutumiers au détriment des conseils municipaux démocratiquement élus (voir Encadré 8). Au Mali, les donateurs sont en train de rétablir les autorités coutumières en tant que gestionnaires des forêts au

détriment des conseils municipaux élus (Kassibo 2002a). Kassibo (2001) a également affirmé que les autorités traditionnelles sont en train de réémerger en réaction à la démocratie locale et au mouvement des femmes au Mali. Au Burkina Faso, au Niger et au Mali, les chefs sont souvent évoqués par les membres du gouvernement central comme une menace contre les institutions locales ou comme raison pour ne pas décentraliser ou mettre en place des institutions locales démocratiques. Les chefs sont menacés par le transfert du contrôle de l'attribution des terres aux institutions démocratiques et par la remise en question de leur autorité par des institutions locales représentatives et subsidiaires. À cause de cette menace, les chefs et leurs alliés du gouvernement central — qui risquent également de perdre leur influence en zone rurale du fait de la démocratisation — constituent une sérieuse menace contre les décentralisations.

Van Rouveroy van Nieuwaal et van Dijk (1999, 6) ont affirmé que la gestion des terres et des ressources naturelles est en train de se transformer en arène pour l'expression du pouvoir du chef. Les ONG « ont apparemment transformé les chefferies en maisons de courtage, ouvrant ainsi de nouveaux débouchés d'affaires ». Les ressources naturelles et l'attribution des terres sont décrites comme des domaines dans lesquels les « revendications nostalgiques des pouvoirs rituels authentiques par les chefs se muent en véritables pouvoirs politiques... Dans la plupart des cas, les chefs réussissent à invoquer des droits rituels du " passé ", qu'ils transforment ensuite en instrument pour un marchandage politique " dur ". Les chefs négocient leur statut dans le cadre du discours général sur la durabilité, la prise de conscience environnementale et l'intérêt national et international envers la préservation écologique. » Par essence, les chefs se servent de ce discours sur l'authenticité à leur avantage, notamment pour accroître leur influence dans la gestion des ressources naturelles et l'attribution des terres.

Il existe plusieurs exemples de l'influence des chefs sur la gestion des ressources naturelles. Oyono (2002, 12) a fait observer que la décentralisation de la gestion des forêts au Cameroun permet aux chefs de villages et aux membres des comités de gestion de s'allier pour former une « élite forestière ». En Zambie et au Lesotho, Shackelton et Campbell (2001, 8-9) ont signalé que les chefs exerçaient une influence disproportionnée en tant que présidents des unités de gestion de la faune, un poste qui leur permettait de « détourner des bénéfices de la GCRN (gestion communautaire des ressources naturelles) afin de bâtir leur propre zone d'influence ». En Namibie, cependant, leur exclusion a provoqué des conflits et des retards. Les chefs ont été, par la suite, cooptés dans les comités. Shackelton et Campbell (2001, 9) estiment que la clé du succès est de parvenir à un équilibre par rapport

au pouvoir des chefs dans la GCRN en confiant aux chefs traditionnels des rôles *ex-officio* sans pouvoir exécutif. Oyono (2003) pense que les autorités coutumières doivent être incluses dans les comités de gestion des ressources naturelles afin d'aider à définir les actions de ces nouvelles institutions de gestion en tenant compte des relations institutionnelles préexistantes. Mais il avertit que cette inclusion doit être subordonnée aux décisions des autorités locales élues et représentatives.

Les autorités coutumières peuvent parfois apparaître comme des forces positives. Manor (dans Latif 2002, 41) relève qu'au Mozambique, certains chefs sont relativement progressistes et, étant donné que la société civile est faible, les chefs sont les seuls interlocuteurs locaux avec lesquels le gouvernement et les partenaires extérieurs peuvent travailler (voir également Alexandre 1970). Dans ces conditions, même les organisations les plus progressistes travaillent avec les chefs s'ils veulent obtenir un résultat quelconque. Spierenburg (1995) décrit des systèmes de décision traditionnels localement redevables et hautement démocratiques au Zimbabwe. Comme nous l'avons déjà indiqué, il existe plusieurs types de systèmes de redevabilité bâtis autour des chefferies ou des conseils de sages. Comme le relèvent Manin, Przeworski et Stokes (1999), même en l'absence de mécanismes de redevabilité, certaines autorités sont réceptives et, partant, redevables, du fait de leur idéologie. Elles peuvent estimer que leur rôle est celui du service public et d'une représentation loyale. Mais, sans une forme *systématique* de redevabilité, la capacité de réaction des autorités coutumières reste plus ou moins basée sur la personnalité et les croyances des dirigeants pris individuellement.

Dans certaines conditions, les autorités coutumières peuvent constituer un obstacle à la mise en place de collectivités locales démocratiques et d'une décentralisation effective. Au Sénégal, les chefs de village sont employés comme intermédiaires entre les conseillers municipaux élus et les villageois comme s'ils représentaient le village⁴⁸ (Thiaw et Ribot 2003). De cette manière, les villageois sont privés de leurs droits civiques et écartés du processus démocratique — surtout parce que nombre de chefs de village prennent des décisions qui vont à l'encontre des intérêts des villageois (Ribot 2000). Au nom de la légitimité et de la tradition, ils s'arrogent des pouvoirs qui, autrement, devraient revenir aux autorités démocratiques. Ironie du sort, ils ne sont pas toujours des figures publiques populaires comme on pourrait le penser. Les autorités politiques traditionnelles ont souvent été considérées comme le bras séculier de l'État dans la localité, et sont généralement qualifiées d'inefficaces, de corrompues, d'antidémocratiques et de discriminatoires à l'égard des femmes (Therkildsen 1993,

87). Peut-être que les autorités coutumières et les conseils coutumiers sont mieux vus comme des intérêts privés, comme un autre groupe d'élite, ou comme des membres de la société civile — une sorte d'ONG ou de groupe d'intérêts. À l'exemple des autres acteurs, certains chefs sont dévoués au service public tandis que d'autres ne le sont pas.

Savoir si une chefferie représente strictement le peuple dans la gestion des ressources naturelles dépendra du passé et de la personnalité de chaque personne et de chaque site. Évidemment, il en est de même des systèmes électoraux les mieux organisés ; cependant, dans les systèmes électoraux, il y a toujours des sanctions que l'on peut appliquer. En raison de l'absence de redevabilité palpable dans le système de chefferie, il est difficile d'avoir recours aux chefs et autres autorités coutumières comme mode de représentation généralisée. Tandis que certains sont véritablement démocratiques et redevables, d'autres ne le sont pas du tout. En outre, les dirigeants coutumiers sont souvent choisis parce que quelqu'un les croit légitimes. Cela peut s'avérer faux, ou encore leur légitimité peut émaner de la peur plutôt que du respect, comme cela s'est vu dans un cas en Afrique du Sud (Ntsebeza 2004)⁴⁹. La légitimité peut être une raison essentielle pour désigner une autorité locale mais elle n'est pas toujours démocratique. De plus, les chefs reçoivent des pouvoirs publics qui pourraient revenir aux autorités locales élues, ce qui compromet la mise en place de la démocratie locale.

Bref, les autorités traditionnelles ne constituent pas une catégorie primordiale de dirigeants légitimes. Une analyse attentive des autorités traditionnelles montre qu'elles ne sont pas nécessairement représentatives, légitimes ou même aimées par les populations⁵⁰; elles sont souvent des créations de l'État central et dans de nombreux cas (tels que sous l'administration indirecte), elles ne rendent pas nécessairement compte à la population locale ; et, leur donner des pouvoirs ou travailler avec elles peut ne pas promouvoir l'équité ou les objectifs de développement que poursuivent la plupart des décentralisations. Les soi-disant autorités traditionnelles ou coutumières sont parfois représentatives et localement redevables — il s'agit parfois d'acteurs administratifs ou encore privés. Peut-être faudrait-il, comme l'a fait la loi de la transition en Afrique du Sud sur les collectivités locales de 1993, définir et traiter les chefs comme un autre « groupe d'intérêts » (Ntsebeza 2004). La principale question, dont la réponse varie d'un lieu à l'autre, consiste à savoir comment décentraliser en utilisant les forces et la sagesse des autorités traditionnelles, tout en renforçant et en légitimant la démocratie locale.

LES ONG ET LES GROUPES COMMUNAUTAIRES

Le danger est qu'un petit groupe, constitué probablement de l'élite urbaine, use de relations haut placées pour obtenir une forêt communautaire au nom de toute la communauté mais à travers une institution qui ne représente qu'une infime partie de celle-ci.

Brown 1999, 47

D'après la définition de la Banque mondiale, les organisations non gouvernementales (ONG) sont « des organisations privées qui mènent des activités visant à alléger la souffrance, à promouvoir les intérêts des pauvres, à protéger l'environnement, à fournir les services sociaux de base et à encourager le développement communautaire » (Banque mondiale 2003). Les caractéristiques d'une ONG sont « l'altruisme et le volontariat » (Banque mondiale 2003)⁵¹. Les ONG sont appréciées par différents individus pour différentes raisons. Conyers (1990, 25) indique que certains promoteurs d'ONG « sont motivés non pas par des questions de “ développement ” mais par le désir de réduire la dépense publique et de soutenir le projet capitaliste »⁵². D'autres croient « que les ONG, et plus particulièrement les organisations des populations locales, peuvent souvent constituer une base plus responsable et plus participative pour le développement que ne pourraient jamais le faire nombre de bureaucraties... Plusieurs défenseurs de cette dernière opinion envisagent que les ONG travaillent en partenariat avec les organisations gouvernementales décentralisées, non pas qu'elles les remplacent. » (Conyers 1990, 25).

Les ONG peuvent jouer un rôle significatif dans les décentralisations en sensibilisant les gens par rapport à leurs droits en tant qu'électeurs et en observant les élections (Smoke 1999, 2). Elles peuvent également fournir des services aux populations locales et s'organiser en groupes de pression pour amener le gouvernement à fournir davantage de services au profit des populations. Au Cameroun, par exemple, les ONG ont aidé les collectivités rurales à concevoir les plans complexes de gestion des forêts exigés par le gouvernement (Etoungou 2003 ; Oyono 2003). Les ONG peuvent agir pour atteindre des buts collectifs, mais, comme avertit Kassimir (2001), elles constituent elles-mêmes « des terrains de pouvoir et d'autorité » et pas seulement de simples acteurs collectifs soutenant la démocratie (voir aussi K. Von Benda-Beckmann 1981 ; Fox 1990 ; Ferguson 1994 ; Lund 1998).

Les ONG peuvent également avoir des effets néfastes sur la démocratie locale et, partant, sur les fondations d'une décentralisation démocratique effective. À travers l'Asie, il a été observé que les ONG essayaient d'« empêcher l'établissement des collectivités locales, considérées comme un danger pour leur rôle influent au sein de la communauté » (Smoke 1991, 2). Les ONG internationales, les donateurs et les autres organisations similaires choisissent souvent de travailler avec les ONG locales et les groupes communautaires afin d'éviter les collectivités locales. Cette situation fait perdre aux collectivités locales représentatives des opportunités intéressantes qui pouvaient les aider à soutenir le développement et à asseoir leur légitimité. En outre, les ONG peuvent saper les organisations de base populaires en imposant leurs objectifs. Dans un cas observé à l'est du Cameroun, le vice-président du comité de développement d'un village a expliqué à Etoungou (2001) qu'une ONG avait dit aux villageois qu'elle était venue suivre le cas de leur village. Le vice-président avait alors répondu : « Tout en remerciant votre ONG, nous espérons qu'elle comprendra malgré tout que nous pouvons voler de nos propres ailes. »

De nombreux projets ciblent également les sous-groupes d'intérêts du village tels que les pêcheurs, les bûcherons, les éleveurs, les planteurs, les femmes et les groupes de jeunes organisés en associations, ONG ou coopératives. Ces groupes ne reflètent pas nécessairement les problèmes de l'ensemble du village — notamment en matière de ressources publiques telles que la forêt, les cours d'eau, les pâturages ou les ouvrages publics. Bien qu'on les considère souvent comme représentatifs, ils ne le sont pas. Ils représentent leurs intérêts particuliers et leurs dirigeants ou représentants sont redevables envers leurs membres — et souvent envers eux-mêmes. Ils n'ont pas de base systématique pour parler au nom de la collectivité tout entière. Les porte-parole des différents mouvements locaux ou organisations locales sont souvent soit autoproclamés soit parrainés par des organisations d'aide ou des ONG extérieures et sont, par conséquent, non représentatifs (National Research Council 1992, 35 ; Guyer 1994, 223 ; Mazonde 1996, 56). Comme l'indique Utting (1999, 170), nous devons nous demander s'ils sont réellement redevables à l'égard de qui que ce soit.

Au Sénégal, par exemple, les présidents de coopératives forestières, qui sont généralement des notables puissants, gèrent leurs coopératives comme des propriétés privées auxquelles ils affectent nombre de membres de leur famille et hommes de paille afin d'obtenir les avantages étatiques auxquels ont droit les coopératives (Cruise-O'Brien 1975, 128 ; Ribot 1993). Au Cameroun, la loi sur la foresterie communautaire donne des pouvoirs aux comités locaux de gestion des forêts (gouvernement camerounais 1998 ;

Brown 1999, 47). Pour être officiellement reconnus, ces comités doivent être enregistrés par l'administration comme « des groupes d'initiatives communes » ou « des associations ». (Oyono 2003, 17). Cependant, ils ne représentent pas nécessairement la communauté. Même si la loi recommande que les comités consultent les représentants de toutes les couches de la communauté, elle n'établit pas clairement la personne qui choisit ces « représentants » et les résultats de la consultation ne sont pas contraignants. La consultation est une procédure de plus — une sorte de rituel pour adoucir les pouvoirs — qui doit se tenir au moment de la mise en place d'une forêt communautaire (gouvernement camerounais 1998, 12). En Mongolie, en réaction aux mauvaises lois sur la gestion des pâturages, les groupes de la société civile se mobilisent afin d'expérimenter une gestion collective des pâturages. Plusieurs questions subsistent toutefois, concernant la représentativité de ces groupes et leur légitimité auprès des non-membres desdits groupes⁵³ (Mearns 2002, 10-1 ; 2004).

Les gouvernements aussi confient aux ONG des rôles officiels dans la « représentation » des populations locales. Dans les lois de décentralisation de l'Ouganda, les ONG ont été investies d'un rôle officiel au sein des nouveaux comités environnementaux locaux et municipaux (Cappon et Lind 2000). En surreprésentant les ONG dans les sphères de décisions publiques, ce type de législation combine l'importance d'avoir une pluralité de voix au sein d'une société avec l'idée de la démocratie représentative. Il est important de réserver des places aux femmes au sein du conseil municipal, comme c'est le cas en Ouganda et en Inde, étant donné qu'elles représentent quasiment la moitié de toute population donnée et qu'elles sont systématiquement exclues des postes électifs dans plusieurs régions (Vijayalakshmi et Chandrashekar 2002 ; Bazaara 2003)⁵⁴. Ces mécanismes permettent de garantir une meilleure représentation des genres. Il existe aussi de bons arguments pour des mécanismes systématiques susceptibles d'inclure les populations pauvres et marginalisées (voir, par exemple, Crook et Sverrisson 2001). Certes, certaines ONG et autres groupes d'intérêts peuvent être constitués d'acteurs marginaux, mais nombreuses sont celles qui sont composées de couches de la population qui ne sont ni marginalisées ni sous-représentées ; en outre, marginales ou non, elles ne sont pas susceptibles d'être représentatives.

Les ONG nationales et internationales ne créent pas seulement des problèmes aux collectivités locales en passant outre l'autorité de ces dernières pour travailler avec les ONG locales et des groupes communautaires, mais également en choisissant parfois de travailler *avec* les collectivités locales. Le problème c'est que les ONG essaient parfois de pousser les autorités

représentatives à suivre leur ordre du jour. Au Nicaragua, les ONG ont non seulement demandé aux élus de se pencher sur les problèmes qui n'intéressaient pas ceux-ci mais elles leur ont aussi demandé de mener des actions illégales (Larson 2002, 15). Les ONG ont aussi créé des problèmes aux élus locaux du Nicaragua en travaillant au nom de ceux-ci. Mais les élus locaux ne pouvaient pas poursuivre les programmes car les ONG n'avaient pas mis en place un soutien durable. Cependant, en dépit des difficultés que les ONG ont créées aux élus locaux au Nicaragua, Larson (dans Latif 2002, 40) a observé que les retombées environnementales étaient meilleures là où il y avait plusieurs ONG en activité.

Bref, les ONG et les groupes communautaires peuvent certainement jouer des rôles productifs dans le développement. Il est toutefois important de s'assurer que ces rôles ne rentrent pas en compétition avec les autorités locales démocratiques et ne les gênent pas.

DES PROBLÈMES TRANSVERSAUX

Il existe plusieurs problèmes transversaux complexes qu'il convient de prendre en compte lorsque l'on détermine quelles institutions doivent bénéficier des pouvoirs décentralisés. La présente sous-section examine :

- Les problèmes liés au travail avec des organisations locales à objet unique, contrairement aux organisations locales à objets multiples,
- Les facteurs qui favorisent l'équité et l'inclusion des groupes pauvres et marginalisés,
- Le problème de la capture par l'élite et du favoritisme,
- Le rôle d'un État fort, et
- La redevabilité de l'État central et des donateurs à l'égard des collectivités locales.

Les organismes à objet unique ou les organismes à objets multiples

Les activités de gestion « participative » ou « décentralisée » des ressources naturelles sont souvent organisées par les comités de gestion (Conyers 1990, 23-6 ; Therkildsen 1993, 75 ; Engberg-Pedersen 1995, 4 ; Ribot 1995a ; Alden Wily 2000a ; Etoungou 2001 ; Muhereza 2001a ; Baviskar 2002 ; Conyers 2002 ; Cousins et Kepe 2002 ; Namara et Nsabagasani 2003 ; Oyono 2004a). Ces comités sont généralement orientés vers un objet unique tel que la gestion des ressources naturelles (Manor 2004). Ils peuvent être élus, autoproclamés ou nommés. Ils peuvent être temporaires ou enregistrés comme ONG ou coopérative. Ils sont généralement placés

sous la tutelle stricte d'un département technique (tel que le ministère des forêts), d'administrateurs locaux, de programmes de bailleurs de fonds ou d'ONG.

Manor (2004) estime que les premières décentralisations du milieu des années 80 et 90 étaient plus orientées vers les pays en voie de développement et étaient caractérisées par un penchant pour les institutions locales multisectorielles. Les décentralisations les plus récentes, selon lui, sont plus technocratiques et penchent davantage pour des organismes à objet unique. Ceci semble être un changement global. Manor (dans Latif 2002, 74 ; voir aussi Manor 2004) fait observer que les bureaucrates locaux aiment les conseils multisectoriels parce que ceux-ci favorisent la coordination transversale entre les secteurs. Manor (dans Latif 2002, 74) cite l'exemple d'un ministre du Bangladesh qui a insisté pour que les responsables des pêches et d'autres ministères concernés s'impliquent dans un projet de pêche afin d'aider à explorer les problèmes multidimensionnels et de permettre une meilleure coordination. Les technocrates — aussi bien que les environnementalistes — semblent graviter autour des comités à but unique afin d'atteindre leurs objectifs spécifiques (Manor et Brannstrom dans Latif 2002, 74 ; voir aussi Manor 2004 et Brannstrom 2004) (voir Encadré 9).

Selon Manor (2004), les donateurs encouragent également les comités à objet unique parce que ces derniers s'assimilent à la consultation locale tout en affranchissant les projets des donateurs de la microgestion des agences gouvernementales. Souvent, ces comités sont excessivement financés (et ont des mandats trop ambitieux à réaliser), tandis que les conseils locaux à objets multiples sont souvent privés de financements. Dupar (dans Latif 2002) a également observé ce phénomène en Asie où la Banque asiatique de développement finançait les comités de bassins fluviaux dans les zones où les exécutifs du niveau du sous-district disposaient de peu de ressources. Ce financement excessif compromet la légitimité des autres autorités locales. Le même phénomène de surfinancement s'observe avec les ONG.

Les agences gouvernementales et les ONG ont choisi de travailler avec les comités de gestion au Madhya Pradesh, en Inde, en dépit de l'existence des *panchayat* (collectivités locales élues). Baviskar (2002, 4) relève que les agences opèrent ostensiblement ce choix, parce que les responsables « perçoivent des tensions entre la vision des décentralisations démocratiques comme un processus qui pourrait devenir “ trop politique ” et la mission de gestion des bassins versants, qui doit être écartée de la politique... Le souci de maintenir la mission “ à l'écart de la politique ” est utilisé comme raison par les responsables publics pour justifier l'option politique qui écarte les *panchayat* du comité de gestion des bassins versants. » Mais l'absence

de relation avec la politique (qui est impossible) signifierait également l'absence du débat politique qui constitue l'essence de la démocratie (voir aussi, Ferguson 1994). Dans un projet de gestion des forêts en Guinée, l'Agence des États-Unis pour le développement international a également choisi d'éviter les institutions démocratiques locales au profit de comités créés pour le projet. La raison évoquée par l'agence est que les conseillers municipaux étaient lents et inefficaces (Ribot, 1998a).

Manor (dans Latif 2002, 19 ; Manor 2004) indique que les comités à objet unique ne sont pas généralement élus, mais plutôt désignés par les responsables gouvernementaux. Pour paraître représentatif, un comité à objet unique comprend souvent un chef de village ou un membre du conseil municipal élu⁵⁵. Même en supposant que ces membres représentent leurs communautés, ils sont minoritaires au sein du comité et n'ont pas de voix prépondérante (Ribot 1996, 1999). Par exemple, un représentant des collectivités locales au Mali siège dans un comité d'attribution des quotas en vue de l'accès aux ressources forestières commerciales. Ledit représentant, toutefois, est seul parmi quatre membres et il ne joue pas un rôle de contrôle. Les véritables décisions sur l'attribution des quotas sont prises par le gouverneur de région, qui est nommé par le gouvernement central (République du Mali 1994, art. 6, II). Le système est semblable au Burkina Faso (Delnooz 1999 ; Ribot 1999a). L'inclusion d'un seul représentant local ne rend pas un comité représentatif ou redevable à l'égard des populations. En Ouganda, les comités communautaires sont monopolisés par une petite élite, ce qui pose problème quant à savoir qui ils représentent (voir Encadré 10)⁵⁶. En outre, nombre de ces comités sont dirigés par les agents des services techniques qui les ont créés ; par conséquent, même s'ils sont représentatifs, ils ne sont souvent qu'à caractère consultatif (Ribot 1999a).

Les comités à objet unique sont moins redevables vis-à-vis des populations locales, plus instrumentaux et plus enclins à subir la capture par l'élite que les institutions à objets multiples (Groupe de travail 3 de la Conférence de Bellagio, Latif 2002, 47). Même élus, les comités à objet unique ne sont pas nécessairement démocratiques ou équitables. Dans un cas observé en Ouganda, un comité d'apiculteurs a été élu, mais son mandat était si limité que seules les parties intéressées participaient, et ces apiculteurs ont interdit à d'autres personnes d'utiliser la forêt. Ceci divisa la communauté. Il n'y avait aucun recours étant donné que le comité avait été établi par un scrutin unique. En outre, les pouvoirs et obligations du comité étaient fixés par l'autorité chargée de la faune qui avait créé le comité. Par conséquent, les membres du comité étaient redevables en amont à l'égard de l'autorité chargée de la faune, pas à l'égard de la population du village (voir Namara et

Encadré 9 : Fabriquer le succès

Au Madhya Pradesh, en Inde, un projet de gestion « décentralisée » des bassins versants a ignoré les institutions démocratiques locales, mis en place ses propres comités élus, confié des pouvoirs auxdits comités. Le projet a ensuite circonscrit les pouvoirs du comité à l'aide de directives, de normes et d'une supervision stricte. Le projet, ainsi structuré, a canalisé les ressources vers les paysans les plus aisés de plusieurs manières. Parce qu'il voulait réussir, le projet s'est intéressé aux champs ayant les meilleures chances de succès. En outre, à cause du fait que ceux qui disposaient des capacités pour participer à la prise de décisions et aux activités du projet étaient les mieux nantis économiquement, ils étaient mieux à même de tirer avantage du projet. « Les villageois démunis et incapables de créer des réseaux avec l'État pour des transactions mutuellement bénéfiques ont été tenus à l'écart du projet », signale Baviskar. « Il s'agit entre autres d'*adivasis* (des castes indiquées), dont la participation aux organisations politiques exigeant le contrôle des ressources naturelles telles que les forêts et les terres menace de saper le contrôle de l'État. »

Source : Baviskar 2002, 8–9.

Nsabagasani 2003). Bazaara (dans Latif 2002, 75) ajoute qu'une des raisons pour lesquelles les comités à objet unique sont moins redevables à l'égard de la communauté et plus prompts à créer des conflits est que leurs membres ne permettent pas aux personnes extérieures au comité d'avoir accès aux informations qu'ils détiennent. Cette situation compromet l'objectif de la décentralisation démocratique.

Les comités à objet unique peuvent cependant être redevables en aval (Murombedzi dans Latif 2002 ; Conyers 2002). Ils peuvent résulter d'élections justes ou être désignés par un organisme localement élu. Manor (dans Latif 2002 ; voir aussi Larson 2002) indique que les unités de foresterie municipale en Bolivie sont privilégiées par rapport aux comités de gestion qui sont redevables à l'égard des ministères et des services des forêts parce que les unités de foresterie municipale sont créées par les collectivités locales élues et rendent compte à celles-ci. L'argument de Manor est à peu près repris par Blair (2000), qui estime que les comités et les organismes administratifs devraient être redevables à l'égard des institutions élues.

Les comités à objet unique peuvent également servir les intérêts des populations marginalisées. Dans le village de Moangué-Le Bosquet au Cameroun, le processus démocratique, qui a présidé à la création de comités de gestion des forêts à but unique, a permis aux pygmées Baka, marginalisés, de se trouver une niche (Oyono 2002). Néanmoins, les comités à objets

Encadré 10 : Participation de l'élite et prolifération des comités

Au cours des dernières années, les comités locaux sont devenus très populaires dans les cercles du développement. Certes, ils peuvent être utiles au renforcement des capacités et à l'atteinte de retombées précises, mais ils peuvent aussi avoir pour effet néfaste de faire concurrence aux institutions démocratiques, sans promouvoir la démocratie ou les processus d'inclusion. En Ouganda, une classe de l'élite locale a défini le rôle des différents acteurs devant participer aux divers comités créés par les donateurs extérieurs et par les collectivités locales. Ces membres de comités « professionnels » étaient issus de la prolifération de comités locaux et de l'exigence de « participation » par les nombreux programmes à objet unique en cours de réalisation dans la zone située autour de la forêt de Mabira. La situation était commode pour les projets soucieux d'impressionner les donateurs en faisant étalage de membres hautement qualifiés des comités. Ce nouveau cadre de membres de comités a gagné en termes de capacités de négociation et de gestion. Cependant, il a aussi créé un semblant de participation alors qu'il n'impliquait qu'un nombre limité de personnes. En outre, la prolifération d'institutions locales a dilué l'autorité dans trop d'institutions locales, enlevant le pouvoir des mains des organismes démocratiques.

Sources : Namara et Nsabagasani 2002 ; Manor dans Latif 2002 ; Manor 2004.

multiples peuvent avoir certains avantages par rapport aux comités à objet unique. Manor (dans Latif 2002, 34) affirme que les conseils multisectoriels (qu'il assimile à la décentralisation démocratique) augmentent souvent la participation populaire, la légitimité, la reddition de comptes et la transparence. Ils sont généralement plus équitables et tendent à comprendre des dispositions spéciales permettant d'inclure les groupes marginalisés.

La sagesse en la matière enseigne que le meilleur arrangement pour les comités à objet unique — qu'ils soient issus d'élections populaires ou nommés par un organe — consiste à être redevable à l'égard d'une autorité multisectorielle démocratiquement établie.

Privilégier les groupes pauvres et marginaux

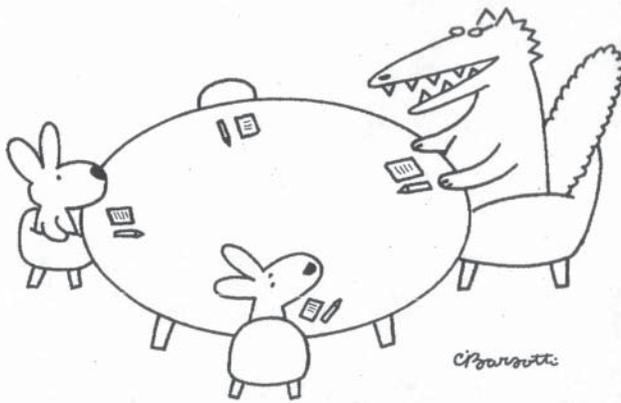
Comment les programmes de développement peuvent-ils atteindre les groupes pauvres et marginalisés afin de les inclure dans la prise de décisions ? La cartographie de la pauvreté peut permettre d'identifier les communautés pauvres (Henninger et Snel 2002), mais l'identification des pauvres au sein de la communauté est une tâche plus ardue. Les systèmes de ciblage central

doivent être préalables à la cartographie (Mansuri et Rao 2003, 12). Au Pérou par exemple, Paxson et Schady (2002 dans Mansuri et Rao 2003, 14) ont découvert que les fonds distribués à l'aide de la méthode de ciblage géographique parvenaient aux communautés les plus pauvres mais avaient du mal à atteindre les foyers les plus pauvres au sein de ces communautés. Une méthode dénommée ciblage communautaire (CC), qui repose sur les informations fournies par les communautés elles-mêmes, peut être utilisée afin d'identifier les pauvres au sein de la communauté. Des recherches ont démontré que le CC produisait des informations plus intéressantes que les sondages et les questionnaires réalisés par les organisations extérieures (Mansuri et Rao 2003, 12).

Le CC est apparu moins efficace dans des communautés plus stratifiées, dans les communautés sans écoles et dans des communautés bénéficiant de financements cumulés faibles (Galasso et Ravallion dans Mansuri et Rao 2003, 12). D'autres facteurs influencent le ciblage communautaire, y compris : (1) dans quelle mesure la communauté peut-elle mobiliser de manière effective l'information et suivre le déblocage des fonds — ces tâches peuvent être coûteuses et peuvent donner des occasions de capture à l'élite ou de corruption ? (2) dans quelle mesure la communauté s'intéresse-t-elle à l'équité ? Y a-t-il une volonté d'aider les démunis ? (3) quel est le degré d'hétérogénéité de la communauté ? Le CC sera moins effectif au sein de communautés dans lesquelles des identités multiples et conflictuelles présentent des motivations concurrentes (Conning et Kevane dans Mansuri et Rao 2003, 13).

Plusieurs facteurs militent contre l'inclusion des pauvres et de leurs pré-occupations dans la prise de décisions locale. Brannstrom (dans Latif 2002, 32) indique que le fait d'accroître la participation d'un groupe peut évincer les autres groupes (voir aussi Cooke et Kothari 2001, 8). Par exemple, les participants qui rejoignent un projet dans ses débuts peuvent avoir plus d'autorité et d'opportunités que ceux qui le rejoignent plus tard — et les pauvres arrivent toujours en retard, quand ils arrivent. Bazaara (dans Latif 2002, 33) présente un exemple de réforme de décentralisation autour des parcs en Ouganda et où certains groupes locaux ont été aidés et d'autres non. Dans la réforme de décentralisation du Madhya Pradesh, en Inde, la volonté de produire des résultats positifs a amené le projet à investir sur les membres nantis de la communauté, alors que le projet était initialement destiné aux pauvres (voir Encadré 9, page 65) (Baviskar 2002 ; voir aussi Mansuri et Rao 2003, 27-8).

L'autre dynamique de la marginalisation des groupes pauvres est qu'ils ont peu de possibilités de s'exprimer ou de sanctionner les décideurs. Lar-

Figure 3 : La majorité silencieuse

D'autres objections ?

Source : © *The New Yorker* Collection 2001, Charles Barsotti sur cartoonbank.com.

son (2002, 16) déclare que l'approche qui consiste à réunir tous les acteurs autour d'une table n'est pas suffisante parce que certains acteurs ne sont pas disposés ou capables de s'impliquer dans le processus (voir Figure 3). Les groupes marginalisés doivent détenir des pouvoirs réels si l'on souhaite que les négociations et leurs retombées soient équitables. Par conséquent, cette forme de participation n'est pas suffisante. Des mesures pour corriger les déséquilibres sont aussi nécessaires. La société est divisée en couches et l'accès aux mesures de redevabilité est aussi inégalement réparti. Les groupes marginaux sont moins à même de tirer profit des mécanismes de redevabilité que les plus privilégiés. À cause de cela, des mécanismes qui privilégient les groupes marginalisés et défavorisés doivent être mis en place, au cas où ces groupes sont impliqués dans le processus politique (Young 2000, 8).

En Bolivie, au Cameroun, au Nicaragua et au Zimbabwe, les décentralisations ont entraîné une plus grande inclusion de certaines populations marginales dans les décisions concernant la forêt (Conyers 2002 ; Larson 2002 ; Mapedza et Mandoondo 2002 ; Oyono 2002 ; Pacheco 2002). Cependant, les résultats sont mitigés. En Bolivie, le renforcement des capacités des municipalités simultanément avec la décentralisation des pouvoirs du secteur des forêts « a créé de nouvelles opportunités pour les populations indigènes, les petits paysans et les petits exploitants du bois, en accroissant leur pouvoir de négociation avec les autres acteurs sociaux » (Pacheco 2002, 10). La réforme a aussi affaibli les propriétaires extérieurs de concessions et

les grands propriétaires de ranches. Cependant, tout en assistant les groupes marginaux, la réforme a renforcé le pouvoir de l'élite locale de commerçants, de professionnels, de grands éleveurs et de propriétaires de scieries qui continuent à régner en maîtres sur les municipalités (Pacheco 2002, 10). Les populations indigènes ont consolidé leurs revendications foncières dans les municipalités où leurs candidats ont remporté les élections mais elles ont été marginalisées là où leurs candidats ont perdu. En outre, les obstacles financiers, administratifs et techniques à l'entrée dans l'exploitation du bois poussent les groupes indigènes à s'allier à des partenaires extérieurs (voir Encadré 11). C'est un peu le cas au Nicaragua et au Cameroun où les locaux deviennent des intermédiaires ou des représentants des opérateurs extérieurs (voir Bigombé Logo 2001 ; Larson 2002 ; Oyono 2004c). Pacheco conclut que « dans la plupart des cas, les groupes marginalisés au départ peuvent tirer profit des ressources de la forêt afin d'améliorer leur subsistance, mais ils sont gênés par un accès limité aux actifs productifs et aux marchés productifs ». (2002, 14).

Dans certains cas, les groupes marginaux ont acquis le pouvoir par le biais de processus électoraux. Au Cameroun, lorsque les communautés locales ont reçu l'autorisation de créer des forêts communautaires, les pygmées Baka ont acquis le droit de gérer un écosystème forestier dans le village de Moangué-Le Bosquet (Oyono 2004a). Larson (2002, 13) décrit deux situations dans lesquelles les populations marginales du Nicaragua ont pu pousser les collectivités locales à travailler pour elles. Dans l'une de ces situations, les groupes indigènes locaux ont réussi à inscrire leurs problèmes parmi les objectifs municipaux à travers leur participation au système politique traditionnel. Dans l'autre cas, la population mestizo (descendants métis) a pu faire élire un maire qui a choisi le camp des paysans colons qui envahissaient les territoires indigènes. Ce dernier cas illustre les résultats mitigés déjà évoqués. En effet, tandis que la réforme a profité à un groupe marginal, elle a permis à ce groupe de marginaliser davantage un autre groupe (voir aussi Olowu 2001, 54).

Tout processus de décentralisation comporte toujours le risque que certains groupes ou individus soient exclus. Baviskar (dans Latif 2002) indique que la gestion décentralisée comporte le risque de créer de « nouvelles barrières » en excluant les acteurs non locaux, tels que les migrants et les éleveurs, du transfert des pouvoirs. L'exemple des comités d'apiculteurs en Ouganda illustre parfaitement cette situation (Bazaara dans Latif 2002, 15 ; voir aussi Namara et Nsabagasani 2003). Les populations exclues des schémas de cogestion participative sont venues par la suite pour saboter les ressources. En Bolivie, Pacheco (dans Latif 2002, 18) rapporte que la

répression des pratiques illégales a été menée au détriment des petits paysans non natifs. Ces exemples démontrent que des mesures et institutions supplémentaires doivent être mises en place afin de garantir l'inclusion des groupes les plus vulnérables.

Manor (dans Latif 2002, 54) souligne que les gouvernements centraux ont tendance à être plus généreux envers les pauvres que ne le sont les collectivités locales. L'élite locale porte plus préjudice aux pauvres que les acteurs des niveaux plus élevés. Crook et Sverrisson (2001) indiquent que, concernant le service rendu aux pauvres, « les meilleurs cas sont ceux dans lesquels le gouvernement central avait non seulement un engagement

Encadré 11 : Concessions forestières contre gestion locale et problèmes d'échelle

Les concessions forestières constituent depuis longtemps un moyen pour réserver les zones forestières à un usage ou des usagers particuliers — généralement par des acteurs externes. Les administrateurs coloniaux ont accaparé les marchés lucratifs du bois dans la forêt dense tropicale de la côte australe de l'Afrique de l'Ouest pour leurs clients européens.

L'historien colonial R. L. Buell a rapporté que « avant 1924, les indigènes possédaient des concessions [forestières] et vendaient le bois sur la même base aux Européens. Mais la concurrence est devenue si rude et la coupe si difficile à contrôler, qu'à travers une décision signée en 1924, le gouvernement a déclaré qu'un indigène ne pouvait ni couper ni vendre du bois, sauf à usage personnel, sans avoir fait un dépôt de 2 500 francs auprès du gouvernement — un montant prohibitif. » Il poursuit en disant que le même système de concessions est appliqué au Congo français, ce qui entraîne la « monopolisation des ressources du territoire par une dizaine de grandes sociétés ». (Buell 1928, vol. 2, 256). En 1930, une de ces sociétés, la Compagnie forestière équatoriale possédait 100 000 hectares de concessions de bail (Hailey 1938, 1005).

Par ailleurs, une attribution injuste des concessions, des frais élevés à la portée des grandes sociétés et hors de prix pour les villageois, sont autant de moyens utilisés pour empêcher les villageois d'être en concurrence avec les grands opérateurs commerciaux. Au sein des colonies, aucune autorisation d'exploitation commerciale n'était gratuite (GGAOF 1935, art. 79). Les licences de concession appelées « permis temporaires » — délivrés pour une durée de vingt-cinq ans, mais pouvant exceptionnellement aller jusqu'à cinquante ans — pouvaient être attribuées après la vente aux enchères publiques des lots. Une mise à prix minimale était fixée par le lieutenant-gouverneur et la mise était remportée par le soumissionnaire le plus offrant. Les lieutenant-gouverneurs et les ministres des colonies avaient le pouvoir d'attribuer les

idéologique envers une politique en faveur des pauvres, mais était préparé à s'impliquer activement dans la politique locale..., à faire face à la résistance de l'élite, le cas échéant, et à garantir l'exécution des politiques » (2001, 48). Beaucoup d'autres mécanismes de redevabilité mentionnés ci-dessus peuvent aussi aider à inclure les groupes marginaux dans la prise de décisions publique.

Au total, si la décentralisation doit inclure les populations locales dans la prise de décisions, des efforts supplémentaires allant au-delà de la représentation électorale standard sont nécessaires. La cartographie de la pauvreté est un instrument important (Henninger et Snel 2002). Le CC

Encadré 11 — Suite

permis et de fixer le montant des frais d'exploitation. Considérant l'échelle et la durée des concessions, ces prix étaient hors de la portée des populations locales et de la plupart des commerçants africains.

Les concessions forestières à grande échelle se justifient aujourd'hui par le fait qu'elles permettent des économies d'échelle dans la planification, le suivi et le contrôle. Mais cette justification tient-elle debout ? Premièrement, il n'y a pas de raison pour que les opérations de petite échelle ne se conforment pas au même type de directives que celles à grande échelle si la planification est effectuée par les institutions locales (les collectivités locales) plutôt que par les bûcherons eux-mêmes. De cette façon, les régions où l'extraction est permise peuvent être désignées et des permis peuvent être délivrés même pour la coupe d'un seul arbre. La télédétection peut également permettre de repérer des coupes qui s'opèrent en dehors des zones délimitées à cet effet. Deuxièmement, il peut y avoir des moyens de contrôle alternatifs qui ne sont pas territoriaux par nature ; par exemple, le suivi pour connaître l'origine du bois coupé et s'assurer que les bûcherons ont les documents appropriés peut se faire sur les axes routiers, les scieries et les ports. Troisièmement, les règles d'extraction fixées par les législations nationales sont rarement respectées par les grands opérateurs. Donc, on ne peut pas prétendre que les concessions à grande échelle sont les plus efficaces et efficientes à ce niveau-là.

En Bolivie, quatre-vingt pour cent des forêts sont attribuées par le gouvernement central plutôt que par l'exécutif municipal. L'attribution — qui est d'abord une activité politique et non technique — doit-elle nécessairement s'effectuer au niveau central ? L'attribution des concessions par le haut peut-elle s'opérer de façon à produire des retombées sociales et environnementales positives ?

Source : Buell 1928 ; GGAOF 1935 ; Hailey 1938 ; Larson dans Latif 2002, 28. Voir aussi Pacheco 2002.

en est un autre (Mansuri et Rao 2003). Concernant l'inclusion des femmes, des mesures pourraient comprendre la réservation des sièges au sein des conseils élus comme en Inde et en Ouganda (voir Vijayalakshmi et Chandrashekar 2002 ; Bazaara 2003). Pour les autres groupes marginalisés, on pourrait adopter des processus participatifs qui tiennent compte des besoins des populations marginales, allouer des fonds et initier des projets visant à satisfaire ces besoins (Galasso et Ravallion 2001 ; Alderman 2002 ; et Conning et Kevane 2002 dans Mansuri et Rao 2003). Il convient de noter cependant, que ces processus de participation doivent compléter et non remplacer la représentation — ils sont un instrument que les autorités représentatives peuvent utiliser pour s'impliquer et s'informer au sujet des groupes marginaux. Les processus qui privilégient l'inclusion de ces populations doivent être élaborés et appliqués (voir Crook et Sverrisson 2001, 4). En outre, les gouvernements centraux peuvent promouvoir l'équité locale en fixant des règles qui exigent des communautés locales qu'elles incluent les groupes marginaux dans la prise de décisions.

Capture par l'élite et favoritisme

Dans plusieurs cas, c'est l'élite locale plutôt que les plus vulnérables qui peut capturer les pouvoirs décentralisés — qui sont ensuite utilisés pour opprimer les minorités locales — y compris les femmes et les autres groupes marginaux.

Dele Olowu 2001, 54

L'objectif des décentralisations est de permettre à tous les membres de la société de participer à la prise de décisions, mais trop souvent les membres de l'élite s'arrangent pour tirer la plupart des bénéfices des réformes de décentralisation (Smith 1985 ; Crook et Manor 1998 ; Utting 1999, 174). D'après la Banque mondiale (2000, 109), « donner du pouvoir aux collectivités locales ne garantit pas que tous les groupes d'intérêts locaux seront représentés au sein de la politique locale. Cela peut simplement signifier que le pouvoir est transféré de l'élite nationale à l'élite locale. »

Les groupes de l'élite ont capturé les bénéfices des efforts de décentralisation en Bolivie, au Brésil, au Cameroun, en Inde, en Indonésie, au Mali, au Mexique, au Nicaragua, au Sénégal, en Ouganda et au Zimbabwe⁵⁷. En Ouganda, il est onéreux de se présenter aux élections sous le système actuel ; par conséquent, les dirigeants font partie de l'élite (Saito 2000, 11). Au Cameroun, les membres de l'élite se sont accaparés les ressources

forestières sous l'actuelle loi sur la foresterie communautaire en créant des forêts communautaires fictives pour leur profit individuel ou en substituant l'établissement des forêts communautaires par l'acquisition de licences commerciales plus lucratives (ventes de coupe) (Brown 1999, 46)⁵⁸. Oyono (2002) rapporte qu'au Cameroun, des chefs de village, des notables et des membres de comités de gestion des forêts communautaires s'allient afin de constituer une « nouvelle élite forestière ». En Indonésie et au Cameroun, les populations locales sont utilisées comme des passerelles par les intérêts commerciaux extérieurs pour avoir accès au bois (Oyono 2002 ; Resosudarmo 2002). Dans le même ordre d'idées, au Sénégal, les membres de l'élite ont capturé le contrôle des coopératives forestières dans les années 70-80 en les enregistrant à leur nom et en y nommant des membres fictifs (Ribot 1993). Ce n'est pas surprenant que Conyers (2002a, 8) conclue que la prise de décisions décentralisée ne peut bénéficier qu'à une minorité de la population.

Pourquoi la capture par l'élite survient-elle ? Pourquoi les gouvernements centraux et les organisations extérieures choisissent-ils si souvent de transférer les pouvoirs décentralisés aux membres de l'élite locale ? Crook et Sverrisson (2001) décrivent la capture par l'élite comme le fruit à la fois des structures sociales, politiques et économiques rurales et des relations entre le central et le local. Dans quelle mesure la capture par l'élite peut-elle être attribuée au statut de celle-ci au sein de l'arène locale ? Jusqu'où peut-on l'attribuer à la volonté des acteurs centraux d'utiliser leurs ressources pour entretenir les réseaux locaux de favoritisme — en d'autres termes, pour créer une élite pour leur servir d'agents dans l'arène locale ? À quel degré les autres dynamiques en jeu agissent-elles ?

Les membres de l'élite sociale peuvent être privilégiés parce qu'ils sont plus capables de tirer profit des opportunités. Rao et Ibanez (2002 dans Mansuri et Rao 2003) et Gugerty et Kramer (2000 dans Mansuri et Rao 2003) ont découvert que les membres les mieux organisés et les mieux éduqués de la communauté bénéficiaient des fonds sociaux de la Banque mondiale. Ils ont trouvé que « la formation et l'éducation des groupes villageois augmentait l'accès des hommes et femmes les plus riches et les mieux éduqués aux postes de commandement au sein du groupe à cause de l'attrait exercé par les financements extérieurs » (Mansuri et Rao 2003, 19). En outre, les projets (tels que celui du Madhya Pradesh en Inde, mentionné ci-dessus) tendent à favoriser les membres les plus nantis de la société pour avoir des chances de réussir (Baviskar 2004).

Quelles formes de décentralisation sont plus ou moins menacées par la capture par l'élite en Afrique ? Voilà une question qui demeure importante.

Selon Bardhan et Mookherjee (1999, 2), les spécialistes des sciences politiques supposent généralement que « plus bas est le niveau de gouvernement, plus grande est l'étendue de la capture par les personnes qui ont des intérêts, et moins protégés tendent à être les minorités et les pauvres... Si la présomption conventionnelle est juste, l'avantage à décentraliser les mécanismes de fourniture des services aux collectivités locales, en permettant l'accès à des informations locales supérieures, serait compromis par une plus grande capture de ces programmes par l'élite locale. Le succès de ces réformes de décentralisation dépendrait alors du compromis entre ces deux effets. » Bardhan et Mookherjee relèvent cependant que peu de recherches empiriques ont été menées sur la relative vulnérabilité des gouvernements (locaux ou nationaux) vis-à-vis de la capture par l'élite. Ils citent une vaste enquête conduite en Inde et qui ne soutient pas l'hypothèse d'une plus grande capture des collectivités locales.

La domination de l'élite peut ne pas s'avérer mauvaise sur toute la ligne. Après tout, « l'élite locale est nécessaire pour le succès des systèmes de collectivités locales — elle apporte les ressources, les connaissances [et] les relations qui rendent ces systèmes pleinement opérationnels et effectifs », écrit Olowu (2001, 57). Par ailleurs, la capture par l'élite ne signifie pas nécessairement que tous les bénéfices d'une réforme reviennent à l'élite. Les faits démontrent que les pauvres peuvent également tirer des profits (Mansuri et Rao 2003, 33). Cependant, plus une société est inégale, particulièrement lorsque les membres de l'élite concentrent leurs pouvoirs, moins effectifs sont les efforts pour cibler les pauvres. Olowu propose que la participation publique, la reddition de comptes descendante et la transparence constituent les garde-fous pour empêcher que l'élite n'exclue les masses (2001, 57). Crook et Sverrisson (2001, 4) proposent une intervention centrale « afin d'assurer des retombées progressives ou favorables aux pauvres ». Bien que l'intervention centrale puisse être nécessaire à la protection des pauvres, il convient de se rappeler que les acteurs centraux sont souvent responsables de la capture par l'élite.

Au total, nous devons mieux comprendre le rôle relatif des forces centrales et locales dans la création de la capture par l'élite. Nous devons comprendre l'ampleur de la capture par l'élite, ses effets et la manière de la combattre ou de la maîtriser pour le bien-être de tous.

Le rôle d'un État central fort

Les études sur les collectivités locales bien établies ont révélé que la décentralisation tire profit d'un État central fort⁵⁹. Ironie du sort, les programmes d'ajustement structurel, qui sont imposés aux pays en voie de

développement par le Groupe de la Banque mondiale pour assainir les gouvernements, encouragent la réduction des effectifs des gouvernements centraux. La réduction des effectifs semble compromettre la mise en place de collectivités locales viables en privant les gouvernements centraux des fonds et des personnels nécessaires pour garantir le succès des réformes locales (Crook et Sverrisson 2001).

Crook et Sverrisson (2001) affirment que les populations marginales sont les mieux servies par les autorités décentralisées lorsque l'État central soutient les programmes de lutte contre la pauvreté et autres afin de servir les intérêts des pauvres. Peluso (2002, 7) reprend l'argument avancé après la Deuxième guerre mondiale et l'intervention américaine en Afghanistan selon lequel un État fort est nécessaire afin « de désamorcer les pouvoirs de l'élite locale et de neutraliser leurs intérêts ». Autrement, on pourrait simplement remplacer un groupe de l'élite centrale par un autre plus local. Peluso (2002) signale également que la violence accompagne parfois la décentralisation et la démocratisation⁶⁰. Dans le cadre des efforts de décentralisation, la violence éclate parfois sur le contrôle des ressources naturelles ; au cours des efforts de démocratisation, la violence peut resurgir entre les autorités coutumières et les autorités démocratiques. Un gouvernement central fort peut aider à diminuer cette violence.

En outre, le soutien extérieur qu'un gouvernement central fort peut fournir aux communautés locales contribue à la durabilité des réformes de décentralisation. Certes, la participation communautaire peut rendre les projets plus durables, mais à la fin du projet, l'incapacité du ministère compétent à fournir son appui constitue le tendon d'Achille de la pérennité (Mansuri et Rao 2003, 19). Des études menées au Malawi (Kleemeier 2000 dans Mansuri et Rao 2003, 19) et à travers le monde (Sara et Katz 2000 et Newman *et al.* 2003 dans Mansuri et Rao 2003, 19) ont également découvert que l'absence de durabilité est due en grande partie au manque de soutien institutionnel de la part des agences extérieures. En outre, Mosse (Mansuri et Rao 2003, 19) révèle que la maintenance des infrastructures communautaires dépend des agents extérieurs, « ainsi, la nécessité d'un bon fonctionnement de l'appareil de l'État ne disparaît pas avec DCC [le développement conduit par les communautés, une forme d'intervention de développement participative et décentralisée de la Banque mondiale] ».

Un gouvernement central fort est aussi important pour garantir l'équité parmi les districts locaux. D'après la Banque mondiale (2000, 110), l'équité entre les différentes sphères géographiques de compétence émane de la volonté du gouvernement central de s'impliquer dans la redistribution parmi les régions. La redistribution ne peut s'accomplir qu'avec l'assistance du

gouvernement central (Smoke 1999 et 2001, 16). Sans cette assistance, la décentralisation peut engendrer des situations dans lesquelles les régions et les localités dotées de ressources naturelles, financières et techniques prospèrent au détriment de celles qui n'en ont pas (Conyers 2000a, 8).

Bref, un État central fort — soucieux de promouvoir la décentralisation démocratique et de servir les groupes marginaux — peut grandement contribuer au succès des réformes de décentralisation. Il peut protéger la réforme des personnes intéressées et des membres de l'élite au sein et à l'extérieur du gouvernement, fournir un soutien administratif et technique aux autorités locales, procurer des fonds aux autorités locales, garantir l'équité entre les différentes sphères de compétence, s'assurer que les populations marginales ont droit à la parole et sont servies, réduire les conflits locaux et garantir la durabilité des interventions. Les États centraux peuvent aussi avoir besoin d'être forts afin de transférer les pouvoirs vers les niveaux de gouvernement plus bas — les gouvernements centraux ont besoin de force et de sécurité pour déléguer et abandonner certaines fonctions.

La redevabilité de l'État central et des donateurs à l'égard des collectivités locales

Pour réussir une décentralisation, non seulement les institutions locales doivent être redevables en aval, mais les autres niveaux de gouvernement doivent aussi être redevables à l'égard des collectivités locales. Crook et Sverrisson (2001, 32) rapportent que les mauvais résultats des collectivités locales sont en partie dus au refus des hauts responsables et des personnes nommées d'être redevables à l'égard des collectivités locales. Onyach-Olaa et Porter (2000, 1, 9) déclarent que les collectivités locales ne peuvent être redevables en aval que si les agences du gouvernement central sont redevables à l'égard des collectivités locales en fournissant des orientations de politique appropriées et précises concernant le suivi, l'encadrement, la vérification de conformité, etc. Ils avancent le même argument au sujet de la redevabilité des donateurs à l'égard des collectivités locales. Lorsque les autorités locales ont besoin de l'assistance des donateurs, du gouvernement de district, du gouvernement régional ou du gouvernement national, soit pour coordonner des actions à grande échelle, soit pour son expertise ou son équipement, des mécanismes doivent être mis en place afin de s'assurer que ces services seront fournis de façon adéquate.

Les représentants élus localement — suivant des codes électoraux qui encouragent la participation et la représentation — peuvent rendre le gouvernement central plus sensibles à l'égard des besoins locaux (Parker 1995, 27 ; Crook et Manor 1998 ; Banque mondiale 2000, 121). Par

exemple, citant Crook et Manor, Parker (1995, 27) rapporte ceci : « Au Karnataka, la décentralisation a impliqué plus de représentants élus dans le processus de DR [développement rural]. La quantité et la qualité de travail entrepris par les agences concernées étaient scrupuleusement suivies et les problèmes signalés à temps, et il est devenu difficile pour les bureaucrates de ne pas se faire prendre lorsqu'ils commettent des actes de corruption. Le résultat a été un renforcement de l'efficacité institutionnelle et une meilleure coordination entre les fonctionnaires affectés dans ces différentes agences. » Lorsque les autorités locales exigent du gouvernement central de sécuriser ou d'améliorer les services, ce dernier peut devenir plus sensible et responsable.

Les actions que les gouvernements centraux entreprennent (ou ne parviennent pas à mener) peuvent aussi affecter la légitimité des gouvernements locaux. Ces derniers ont besoin du soutien du gouvernement central pour remplir leurs fonctions et gagner la confiance des populations locales. Au Transkei, en Afrique du Sud, les administrateurs du gouvernement central n'ont même pas tenu compte des collectivités locales dans le rôle que leur reconnaît la constitution concernant l'attribution des terres et la planification rurale intégrée. L'incapacité du gouvernement élu à jouer ce rôle a ruiné l'autorité des représentants locaux et obligé les résidents à se tourner vers les autorités tribales pour avoir accès aux ressources de base — bien que de nombreux résidents aient préféré travailler avec leurs autorités élues (Ntsebeza 2004). En Chine, les collectivités locales démocratiques sont le seul niveau de gouvernement qui soit démocratique. À cause de cela, elles ont du mal à rendre les niveaux de gouvernement plus élevés redevables à leur égard concernant le financement et les services (Xu et Ribot 2004).

Les relations de redevabilité entre les branches administratives et représentatives des collectivités locales sont également importantes lorsque l'on veut tenir les autorités locales redevables à l'égard des populations (Doug Porter, communication personnelle, 1999 ; cf. Onyach-Olaa et Porter 2000). Le gouvernement central est rendu plus redevable à l'égard des autorités locales lorsque les agences déconcentrées dudit gouvernement sont sollicitées pour rendre compte aux autorités locales élues. Ces liens verticaux et horizontaux peuvent déterminer la relation de reddition de comptes entre les acteurs des collectivités locales et leurs circonscriptions (Blair 2000). De même, les relations entre les autorités coutumières et leurs supérieurs administratifs du gouvernement régional ou central peuvent positivement ou négativement modeler leurs relations de redevabilité (dans plusieurs pays, les chefs ou les notables détiennent le statut officiel d'auxiliaires du chef

de district, du sous-préfet ou du préfet et doivent être considérés comme des administrateurs gouvernementaux) (voir Ribot 1999a).

Le fait de rendre le gouvernement central et ses agences redevables à l'égard des autorités locales élues est un aspect important de la décentralisation (Blair 2000). Manor (2000, 2) affirme qu'il doit y avoir des mécanismes pour permettre aux représentants locaux de tenir les bureaucrates redevables, et aux populations de tenir les représentants élus redevables à leur égard (voir aussi Ntsebeza 2004). En pratique, cependant, le gouvernement central exerce souvent un contrôle et une surveillance excessifs sur les collectivités locales — rendant les collectivités locales, élues ou désignées, redevables en amont. Voilà un problème majeur dans la gestion des ressources naturelles où presque tous les pouvoirs de décision sont atténués par la demande d'approbation par la hiérarchie.

LE CHOIX DES INSTITUTIONS — POSER LES BONNES QUESTIONS⁶¹

Les praticiens, les donateurs, les décideurs et les activistes doivent poser des questions directes afin d'évaluer si les institutions choisies pour recevoir les pouvoirs décentralisés sont susceptibles de générer l'équité, l'efficacité, le développement et les bénéfices environnementaux que promet la décentralisation. Voici quelques unes de ces questions :

1. **Quels types d'institutions reçoivent des pouvoirs au nom de la décentralisation ? S'agit-il d'instances élues de collectivités locales, d'organes administratifs locaux, de branches locales de ministères, d'autorités traditionnelles, d'ONG, d'organisations bénévoles privées, d'organisations communautaires, d'associations, de comités désignés, de comités élus, etc. ?**
2. **Au cas où les institutions locales sont élues, les règles électorales les rendent-elles représentatives ?**
 - a. *Combien de temps à l'avance les élections sont-elles annoncées ?*
 - b. *Le suffrage est-il universel ? Est-il basé sur la résidence ?*
 - c. *Comment les candidats sont-ils choisis ? La loi électorale admet-elle les candidats indépendants ?*
 - d. *Quelle est la durée des mandats ?*
 - e. *Existe-t-il des moyens pour destituer les responsables élus ?*

3. **À l'égard de qui les institutions locales sont-elles redevables concernant les pouvoirs transférés ?**
 - a. *Par quels mécanismes les institutions locales sont-elles redevables ?*
 - b. *Existe-t-il divers mécanismes de redevabilité ?*
4. **Comment les sources de financement ou de pouvoirs affectent-elles la redevabilité des institutions ?**
 - a. *Les institutions peuvent-elles récolter des fonds localement ?*
 - b. *Les institutions dépendent-elles des dons et financements d'agents extérieurs ?*
5. **Comment les mécanismes par lesquels les ressources sont transférées affectent-ils la redevabilité des institutions ?**
 - a. *Les pouvoirs que reçoit l'institution sont-ils transférés comme des droits assurés ?*
 - b. *Sont-ils transférés comme des privilèges qui peuvent être enlevés ?*
6. **Les institutions intègrent-elles divers secteurs ?**
 - a. *Les institutions sont-elles orientées vers un ou plusieurs secteurs ? Sont-elles à objet unique ou à objets multiples ?*
 - b. *Les institutions assument-elles des fonctions de médiation entre les secteurs ?*
 - c. *Les institutions sont-elles impliquées dans l'allocation des ressources aux différents secteurs ?*
7. **Les institutions privilégient-elles les aspects procéduriers de la démocratie ou un ensemble d'objectifs instrumentaux ?**
 - a. *Est-ce que les institutions sont bien désignées pour assurer la redevabilité envers la population avec l'aptitude à répondre aux objectifs de la population locale ?*
 - b. *Est-ce qu'elles sont structurées pour accomplir des résultats prédéterminés par les acteurs externes ?*
8. **Quelle base d'inclusion utilise l'institution ?**
 - a. *L'inclusion se fait-elle sur la base de la résidence ?*
 - b. *L'appartenance est-elle basée sur l'identité (comme dans l'ethnie, la race, la religion, le lignage) ?*
 - c. *L'inclusion est-elle basée sur l'intérêt (tel que par la profession ou la cause) ?*
 - d. *L'inclusion est-elle étroite et basée sur l'intérêt comme cela est le cas avec l'approche par partie prenante ou large comme dans le système représentatif ?*
9. **Les institutions sont-elles favorables aux populations marginales et pauvres ?**
 - a. *Les populations pauvres et marginales ont-elles de l'influence sur les institutions et la parole au sein de celles-ci ?*

b. *Les institutions fournissent-elles des mécanismes pour assurer l'inclusion des populations pauvres et marginales dans la prise de décisions et la répartition des bénéfices ?*

10. Les institutions servent les intérêts de qui en fin de compte ?

- a. *Les institutions servent-elles les intérêts de patronage des acteurs centraux ?*
- b. *Servent-elles uniquement les intérêts de leurs membres ?*
- c. *Les institutions servent-elles seulement une frange ou une catégorie de la population ?*
- d. *Servent-elles l'ensemble de la population ?*

11. Plusieurs institutions peuvent-elles librement fonctionner dans l'arène locale ?

- a. *Les citoyens ont-ils le droit de s'organiser ?*
- b. *Les citoyens et les organisations locales peuvent-ils faire pression sur le gouvernement ?*
- c. *Les groupes et les organisations ont-ils facilement accès à un statut légal et à la reconnaissance ?*

12. Est-ce que les institutions qui detiennent des pouvoirs publics sont redevable envers les autorités représentatives ?

- a. *Lorsque des institutions non représentatives reçoivent les pouvoirs de décision publique, sont-elles redevables à l'égard des autorités représentatives concernant l'exercice de ces pouvoirs ?*
- b. *Ces institutions rentrent-elles en concurrence et compromettent-elles les autorités représentatives, ou alors consolident-elles lesdites autorités ?*

13. Quelles sont les implications à long terme du choix de ces institutions pour la justice, la durabilité, les problèmes d'échelle et la formation des citoyens ?

- a. *Ces institutions encouragent-elles une implication complète des populations locales ?*
- b. *Permettent-elles aux populations de s'affranchir en tant que citoyens ?*
- c. *Donnent-elles aux populations et organisations locales le droit à la parole ?*
- d. *Permettent-elles une stabilité à long terme ?*
- e. *Peut-on les reproduire à travers les territoires ?*

3. RÉCEPTIVITÉ DES INSTITUTIONS LOCALES — POUVOIRS ET CAPACITÉS

Le fait d'avoir des leaders locaux disposés à bien servir la population (par peur de sanctions, mus par un engagement personnel, ou pour les deux raisons) ne suffit pas pour s'assurer que cette population est bien servie. Les leaders locaux doivent aussi disposer à la fois du pouvoir et de la capacité leur permettant de servir la population. Sans le pouvoir et la capacité à s'en servir, ils ne sauraient être réceptifs aux sollicitations de la population. Le présent chapitre traite des pouvoirs que les autorités centrales peuvent et devraient confier aux collectivités locales. Il se penche également sur le thème de la capacité locale et montre comment le discours sur le manque de capacité est souvent utilisé pour justifier le fait de monopoliser les pouvoirs au niveau du gouvernement central.

LES DIMENSIONS DES POUVOIRS

Le transfert des pouvoirs en pratique

Aucun apôtre de la gestion décentralisée ou communautaire des ressources naturelles ne serait bien inspiré de demander le transfert de toutes les décisions sur la gestion des ressources naturelles aux mains des populations locales. Tel que l'on a pu le voir dans un chapitre précédent, les défenseurs de la subsidiarité maintiennent que le meilleur niveau de prise de décisions est le niveau le plus local possible, à condition que le fait de prendre des décisions à ces niveaux n'ait aucun impact négatif sur l'intérêt public au sens large. Ils ont développé les principes de la subsidiarité dans le but d'aider à déterminer les niveaux où certaines décisions doivent être prises.

En dépit du fait que toute réforme de la décentralisation bien élaborée doit comporter une analyse approfondie des garde-fous de la subsidiarité, peu, sinon aucune, n'ont respecté ce principe. Toutefois, cela ne signifie pas

que les concepteurs des réformes actuelles de décentralisation ne respectent pas certains principes déterminant la façon et la personne à qui transférer le pouvoir. En examinant les décentralisations, nous pouvons déduire les principes implicites ayant motivé les décisions prises par les gouvernants en matière de transfert des pouvoirs. Il est important de souligner que les principes de répartition des pouvoirs en pratique ne ressemblent en rien à ce que la plupart des défenseurs de la décentralisation exigent.

Il est possible d'observer l'attribution des pouvoirs dans le cadre d'une réforme donnée en faisant une étude de la législation sur la décentralisation et de la législation sectorielle, mais aussi de la distribution des pouvoirs en pratique. Tel que le montre une étude menée en Ouganda : « Une description statutaire des pouvoirs et des responsabilités traduit sans doute mal la manière dont les choses se déroulent concrètement sur le terrain. De plus, la pratique elle-même évolue avec le temps » (Plan for the Modernisation of Agriculture Grant Study 2001, 28). À certains endroits, la législation est ambiguë, laissant aux acteurs les plus puissants le soin de l'interpréter. En Indonésie, la législation spécifiant le contrôle des ressources naturelles est un problème d'actualité. Resosudarmo écrit : « L'explication de l'Article 7 de la loi stipule que l'utilisation des ressources naturelles est du ressort du gouvernement central, tandis que la Chapitre 10 précise que les régions sont autorisées à gérer les ressources naturelles existant au sein de leurs territoires. » Les lois traduisent parfois les intentions des décideurs — et l'ambiguïté constitue souvent l'une de ces intentions. En fin de compte, toutefois, la pratique reste le meilleur indicateur des principes en jeu.

Les pouvoirs positifs les plus communément transférés sont le droit d'extraire des taxes et des redevances sur les ressources naturelles (Agrawal 2001 ; Conyers 2002 ; Latif 2002, Mapedza et Mandondo 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Bigombé Logo 2003 ; Muhereza 2003)⁶². Les revenus tirés des ressources naturelles sont investis dans le développement des autres secteurs, au titre de subventions transectorielles au profit des écoles, des moulins à grains et d'autres projets publics (Conyers 2002, Bigombé Logo 2003 ; Muhereza 2003, 8-11). Sanchez et Mearns (dans Latif 2002, 43) soutiennent que les autorités locales ont besoin de ressources fiscales pour assumer leurs nouveaux rôles. Même si les ressources naturelles ne constituent pas la seule source de revenus dont dispose un district, celles-ci peuvent être malgré tout importantes. Malheureusement, les pouvoirs fiscaux confiés aux autorités locales ne couvrent pas souvent les coûts de leur mandat et laissent peu de place à l'investissement. Sans des ressources fiscales adéquates, les autorités locales ont des difficultés à fonctionner⁶³. Il est important de rappeler que malgré la place de choix qu'ils occupent, les pouvoirs fiscaux ne sont pas

forcément les plus importants. D'autres pouvoirs tels les pouvoirs d'allocation, les pouvoirs de décision sur l'utilisation des ressources publiques importantes, les pouvoirs de réglementation et les pouvoirs d'adjudication peuvent également comporter une discrétion significative.

Bien que les pouvoirs positifs les plus communément transférés soient les pouvoirs fiscaux, le pouvoir de disposer des ressources a fait l'objet de transferts dans de nombreux cas. En Bolivie, au Cameroun, en Indonésie, en Ouganda et au Zimbabwe, par exemple, le pouvoir de gérer de petites concessions a été transféré aux collectivités locales (Mapedza et Mandondo 2002 ; Pacheco 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Bazaara 2003 ; Muhereza 2003 ; Oyono 2004b, 2004c). Mais, si de tels transferts constituent une grande avancée en matière de décentralisation, les pouvoirs sont souvent atténués par des limites territoriales ainsi que par une tutelle excessive (Ribot 1999a ; Kassibo 2002a ; Pacheco 2002 ; Muhereza 2003).

Au Nicaragua, les collectivités locales (les municipalités) ont été dotées de responsabilités considérables. Elles sont appelées à « développer, conserver et veiller à un usage rationnel de l'environnement et des ressources naturelles comme base du développement durable des municipalités et du pays, à promouvoir les initiatives locales dans ces domaines et à contribuer à leur suivi, leur surveillance et leur contrôle, en coordination avec les entités nationales correspondantes » (Municipalities law, citée par Larson 2002, 4). Les gouvernements municipaux se sont aussi vus confier une part égale à vingt-cinq pour cent des prélèvements fiscaux effectués sur les contrats d'exploitation. Par ailleurs, il est demandé au gouvernement central de prendre en considération l'opinion des collectivités locales au sujet des demandes d'exploitation. En pratique toutefois, les gouvernements municipaux ne reçoivent pas les revenus, et leur opinion est ignorée ou pas sollicitée. Pire encore, « le gouvernement central a conservé le contrôle des aspects de la gestion des ressources naturelles génératrices de revenus » (Larson 2002, 5).

Des schémas similaires sont visibles au Sénégal et en Bolivie. Au Sénégal, les communes rurales ont le droit de donner une approbation préalable avant toutes les exploitations, mais ce droit n'est pas respecté. Des pressions ont été exercées sur les membres des conseils municipaux, les obligeant à autoriser la production dans leurs zones, tandis que les communes et les populations n'ont tiré que peu de profit de l'exploitation⁶⁴. En Bolivie, Pacheco (2002, 4) explique que le gouvernement central a accordé des droits d'usage aux populations indigènes tout en se réservant celui d'allouer au moins quatre-vingts pour cent de toutes les concessions de bois. De plus, si les conseils municipaux peuvent délivrer des autorisations dans les

vingt pour cent du domaine qui leur revient, c'est encore le directeur en charge des forêts au gouvernement central qui délivre les permis. En effet, des droits d'exploitation ont été dévolus, mais les groupes indigènes et les paysans butent contre l'interdiction faite aux petits producteurs de se servir de tronçonneuses. Cette interdiction réduit la possibilité pour les petits exploitants forestiers de tirer profit de la ressource — ce qui constitue un obstacle à l'accès. Par ailleurs, des barrières d'ordre financier ou liées aux aptitudes techniques ne leur permettent pas de se lancer facilement dans des opérations de récolte des bois.

Dans la pratique, nous constatons que plusieurs pouvoirs pouvant être délégués aux autorités locales sans entraîner aucune menace pour l'environnement restent centralisés (Fairhead et Leach 1996 ; Ribot 1996 ; Goldman 2001 ; Conyers 2002, 29). Les agences en charge de la forêt et de la faune délèguent des droits d'usufruit, tout en gardant un contrôle central sur tous les aspects lucratifs du secteur (Ribot 2001b, 2001c, 2002a ; Bazaara 2002b). Les exigences en matière de gestion sont fixées par le gouvernement central, lesquelles vont au-delà des mesures nécessaires (Fairhead et Leach 1996, Leach et Mearns 1996 ; Ribot 1999c). Les structures en charge des forêts formulent le plus souvent des systèmes de planification de gestion forestière prescriptifs, complexes, exigeant l'approbation d'un « expert » en foresterie conventionnelle avant toute prise de décisions de la part des collectivités locales quant à la façon, au moment, ou bien à l'usage et à la commercialisation des forêts — toutes choses qui créent des obstacles supplémentaires à l'accès des populations locales. Dans la majorité des décentralisations, peu de pouvoirs discrétionnaires sur les ressources naturelles sont confiés aux autorités locales.

Le plus souvent, ce sont des mandats et des fardeaux plutôt que des pouvoirs discrétionnaires qui sont confiés aux autorités locales. Il s'agit en général d'activités dont le gouvernement central cherche à se débarrasser, tels que les pouvoirs de mettre en œuvre les programmes de gestion définis par les ministères en charge de l'environnement, comme au Cameroun, au Sénégal et en Bolivie (Ribot 1996 ; Oyono 2002 ; Pacheco 2002), et les pouvoirs de renforcer les programmes, comme en Inde et en Mongolie (Agrawal 2001 ; Mearns 2002). Parfois ces activités se présentent comme des mandats accompagnés de financements ou sans financements. Quel que soit le cas, les mandats ne réservent que très peu de pouvoirs discrétionnaires aux autorités locales. Ces décentralisations pilotées par l'administration tournent autour de la mise en œuvre et de l'application (voir Mamdani 1996a). Le caractère discrétionnaire de la prise de décisions de l'exécutif local est diminué. Lorsque de tels fardeaux sont transférés à des autorités

locales démocratiquement élues, celles-ci se transforment en un prolongement administratif de l'autorité centrale qui leur a donné le mandat. Un tel schéma est plus proche de la déconcentration que des décentralisations démocratiques. Resosudarmo (2002, 2) a utilisé le terme de « coadministration » pour décrire cet arrangement très répandu. « Le fait que les collectivités locales ne jouissent pas de pouvoirs discrétionnaires ôte toute légitimité aux autorités desdites collectivités, qui sont considérées à juste titre et avec scepticisme comme impotentes ou comme des défenseurs des intérêts de l'État » (Muhereza 2003, 3).

Dans la majorité des décentralisations, les aspects les plus lucratifs sont l'apanage des autorités du gouvernement central, tandis que les terres et les ressources non commercialisables et de peu de valeur, ou utilisées à des fins de subsistance, ont tendance à être confiées aux autorités locales (Ribot 1999b, 2000 ; Bazaara 2002b 2003 ; Resosudarmo 2002 ; Xu 2002 ; Muhereza 2003). L'une des voies utilisées par le gouvernement central pour garder le monopole sur les ressources lucratives est la création de grandes concessions (voir Encadré 11, page 71). En Indonésie et en Ouganda, le pouvoir d'attribuer des licences d'exploitation de petites grumes ou de bois de chauffe a été transféré au niveau local tandis que l'attribution des gros permis et des concessions a été réservée aux gouvernements centraux (Resosudarmo 2002 ; Muhereza 2003). Au Cameroun, les communautés locales n'ont pas accès aux vastes concessions que le gouvernement central continue d'allouer aux sociétés forestières commerciales étrangères et nationales (Oyono 2002 ; Bigombé Logo 2003 ; Etoungou 2003 ; Oyono 2004a). En Ouganda, le gouvernement central s'est lancé dans l'allocation des concessions minières et forestières, la délivrance des permis de chasse et la gestion des parcs terrestres, et ne s'intéresse que très peu à la régulation des produits forestiers non ligneux nécessaires à la consommation des ménages, du bois de feu et des ressources halieutiques locales (Bazaara 2003). Comme l'ont souligné les participants à l'atelier de la Conférence de Bellagio, « les valeurs d'utilisation plutôt que les valeurs d'échange sont en voie de décentralisation » (Groupe de travail 1, Bellagio, dans Latif 2003, 53).

Parfois, les gouvernements centraux refusent de décentraliser les pouvoirs de gestion des ressources naturelles parce qu'ils sont inquiets, (ou prétendent l'être). Ils avancent fort à propos que le fait de transférer certaines décisions techniques pourrait poser des problèmes, mais il ne s'agit là que d'un prétexte pour ne transférer aucun pouvoir de prise de décisions. Pourtant, les décisions se rapportant à l'allocation, qui doivent déterminer qui est habilité à procéder à des coupes d'arbres, ne constituent

Encadré 12 : La perte de l'autorité locale dans le district de Masindi en Ouganda

Dans le district de Masindi, les juridictions des collectivités locales étaient sérieusement mises à mal par la reclassification des forêts conformément à l'arrêté sur les réserves forestières de 1998. Cet arrêté plaçait les réserves centrales sous le contrôle direct du gouvernement central en laissant la gestion des réserves forestières locales aux districts. L'arrêté classifiait ainsi dix-sept réserves forestières à Masindi au titre de forêts centrales et désignait huit forêts comme réserves forestière locales.

Seules deux de celles-ci — Kirebe (49 hectares) et Masindi Port (18 hectares) — sont restées sous la juridiction du conseil de district après mai 2000, tandis que les autres revenaient au royaume de Bunyoro-Kitara. Puis, en 2001, l'autorité forestière nationale attribua la plantation d'eucalyptus de Masindi Port, ne laissant que la forêt de Kirebe au conseil de district de Masindi. Une forêt villageoise fut établie en 1999 dans un village appelé Alimugonza avec l'aide d'un projet de conservation et de développement financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). La forêt villageoise avait été instituée par une résolution des collectivités locales et, au moment de cette étude, elle était encore gérée de façon *ad hoc*.

Ces changements n'ont laissé aux autorités locales que très peu des zones et presque aucune forêt sur lesquelles exercer les pouvoirs qui leur avaient été conférés par les lois sur la décentralisation. Toutes les forêts qui tombaient sous l'autorité juridictionnelle des collectivités locales étaient finalement centralisées ou consacrées à des intérêts commerciaux et aux autorités coutumières.

Un phénomène similaire peut être observé au Mali où les nouvelles lois en matière de forêts ont donné de nouveaux pouvoirs aux autorités locales, mais le gouvernement ne leur a pas donné de domaine sur lequel elles puissent exercer ces pouvoirs.

Sources : Ribot 1999a ; Muhereza 2001a ; Muhereza 2003, 22-3.

pas des décisions techniques. Les décisions se rapportant à l'allocation des ressources peuvent être prises au niveau local sans que cela mette en péril l'environnement. Les principes de subsidiarité environnementale sont nécessaires, car ils empêchent que le débat sur la nécessité technique et les buts instrumentaux — environnementaux ou politiques — des groupes d'intérêts ne priment lors de l'élaboration des lois. Par exemple, Bazaara a découvert qu'au moment de décider des ressources dont les pouvoirs de gestion devaient être dévolus, les ministères en charge de l'environnement confondent souvent les décisions techniques devant être prises par le ministère avec les décisions sur l'allocation à caractère politique. Les décisions

techniques relatives aux quantités à couper, aux essences à prélever, aux sites à exploiter, à la technique de coupe, et au moment de couper peuvent nécessiter un avis technique. Quant aux décisions liées aux allocations déterminant qui est habilité à couper les arbres, elles peuvent être dévolues sans mettre la ressource en péril, si toutefois les décisions techniques ont déjà été prises. Le fait de rendre trop complexes les décisions techniques ou de monopoliser les décisions liées aux allocations politiques empêche le transfert des pouvoirs nécessaires.

Quelles décisions techniques peut-on transférer et lesquelles ne sont pas tributaires de nombreux facteurs ? Khwaja (2001 dans Mansuri et Rao 2003, 16) a trouvé que la participation communautaire dans les projets techniques au nord du Pakistan avait des effets négatifs sur les résultats tandis que celle-ci s'avérait bénéfique pour les projets communautaires non techniques. Il avait également découvert que la participation communautaire permettait une meilleure maintenance que celle observée dans les projets élaborés par les collectivités locales — sans que les deux s'excluent mutuellement. Finsterbusch et Van Wincklin (1989 dans Mansuri et Rao 2003, 16) ont trouvé que parmi cinquante-deux projets parrainés par l'USAID comportant des éléments participatifs, les plus petits et techniquement les moins complexes de ces projets se révélaient être les plus rentables⁶⁵. Mais cette différence découle-t-elle de la nature de la participation ? Quels sont les facteurs qui ont rendu plus difficiles les projets les plus grands et les plus techniques : les coûts élevés des transactions, l'inégalité dans les forums sociaux ouverts, des enjeux plus grands pour des projets techniques plus complexes ou l'usage de la complexité technique par les agents externes et les membres de l'élite pour conserver le contrôle ?

La limitation de l'aire de compétence des autorités locales constitue souvent une stratégie de limitation des pouvoirs locaux. En Ouganda, le droit d'accès aux revenus et la capacité à allouer des concessions et des permis de production avait connu une restriction avec l'établissement des réserves centrales et la privatisation des forêts au profit des utilisateurs coutumiers (voir Encadré 12). Au Cameroun, il existe une loi progressiste en matière de foresterie communautaire mais les forêts communautaires où les communautés sont autorisées à mener des activités commerciales ne peuvent être établies que dans un ensemble de zones très réduites déterminé par le service chargé des forêts (Ekoko 2000 ; Oyono 2002). Au Mali, la très forte législation en matière de décentralisation accorde aux communes rurales des pouvoirs importants sur les forêts locales. Mais le transfert est bloqué du fait que l'État central n'a pas délimité un domaine local où cette législation est applicable (Ribot 1995a ; Kassibo 2002a).

Dans d'autres cas, les pouvoirs dévolus sont limités par des exigences en matière de gestion très restrictives ou par la tutelle excessive. Assez souvent, le droit dévolu se retrouve noyé dans de gigantesques exigences de planification et dans l'omniprésence des agents du gouvernement central, limitant ainsi le pouvoir discrétionnaire des autorités locales — nous reviendrons plus amplement sur ces restrictions dans la partie intitulée « L'énigme de la capacité ».

D'une étude approfondie des décentralisations actuelles et du point de vue de la loi et de la pratique, il ressort que :

- Peu de pouvoirs discrétionnaires sont dévolus et une tutelle omniprésente réduit davantage ces pouvoirs discrétionnaires ;
- Les mandats autorisant l'exécution de programmes définis au niveau central sont dévolus ;
- Les fardeaux de la gestion sont transférés ;
- Les opportunités les plus lucratives sont l'apanage du gouvernement central, tandis que les activités les moins lucratives sont confiées aux autorités locales ;
- Les décisions relatives à l'attribution des pouvoirs sur les ressources sont conservées par le gouvernement central, pourtant de telles décisions peuvent être dévolues sans grandes conséquences sur les ressources naturelles ;
- Le contrôle sur les ressources de subsistance (ayant une valeur d'usage) et sur les ressources ayant peu de valeur marchande est dévolu ;
- Les ressources génératrices de revenus telles que les forêts et les terres agricoles font l'objet de privatisations ;
- L'étendue des territoires placés sous l'autorité des structures décentralisées est limitée ;
- Les zones les plus larges et les plus lucratives (exploitations agricoles pâturages et forêts) ou les ressources (minerais ou pétrole) reviennent aux intérêts privés ou au gouvernement central ; et
- Les ressources fiscales locales se révèlent souvent insuffisantes pour couvrir les coûts liés aux prestations de services et aux fardeaux de gestion.

Le principe directeur que tous les gouvernements centraux semblent suivre est le suivant : garder tout ce qui a de la valeur sous le giron central et ne transférer aux autorités de niveau inférieur que des obligations définies au niveau central. C'est la formule-type de consolidation du gouvernement

central. Ce principe ne saurait être à l'origine d'une décentralisation démocratique.

Pour savoir si les autorités centrales délèguent les pouvoirs nécessaires à une décentralisation démocratique, les chercheurs sont appelés à répondre à plusieurs questions. Une liste de questions relatives au choix de pouvoirs est suggérée à la fin du présent chapitre.

La privatisation n'est pas la décentralisation

Tandis que la participation du secteur privé au processus de développement est aujourd'hui considérée comme une réalité autant qu'une option souhaitable, la privatisation pour sa part suscite des questions qui sont à l'opposé de celles de la décentralisation. Pour cause, la privatisation vise l'efficacité dans l'allocation et ne partage pas le souci d'équité à travers la redistribution du pouvoir propre à la décentralisation. De plus, la première se base sur la participation d'un cercle réduit d'acteurs économiques (investisseurs, entrepreneurs ainsi que des individus ayant accès au capital ou à l'information), tandis que l'objectif premier de la décentralisation est la dispersion des pouvoirs économiques et politiques, de sorte que la masse de la population se sent impliquée dans la prise de décisions affectant leur vie et bien-être. Troisièmement, une fois que l'État cède la propriété d'une entreprise, celle-ci cesse de faire partie des « affaires publiques » dont les ministres du gouvernement sont individuellement ou collectivement responsables. Dans tous les cas, la privatisation ne peut être comparée à la participation de la masse dans le processus de développement, encore moins comme une avancée notable vers la décentralisation politique.

Balogun 2000, 155

Il existe une grande confusion en matière de décentralisation lorsqu'il faut déterminer quels pouvoirs sont du ressort de secteur public et lesquels devraient revenir au secteur privé. En Bolivie, au Cameroun, en Indonésie, au Nicaragua et au Sénégal par exemple, la loi précise que la gestion des forêts est confiée au gouvernement central (Ribot 1996 ; Larson 2002 ; Pacheco 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Oyono 2003). Ceci place les forêts dans le domaine public. Mais, à plusieurs endroits, les ressources naturelles sont privatisées au nom de la décentralisation (Ribot 1999a ; Alden Wily 2000a, 7-8 ; Muhereza 2003). En Ouganda, par exemple, les forêts sont

privatisées au profit des autorités et utilisateurs coutumiers (Muhereza 2003) (voir Encadré 8, page 54). Certaines ressources sont effectivement du ressort du secteur privé, mais plusieurs doivent rester du ressort du domaine public. De meilleurs garde-fous sont nécessaires pour savoir quelles ressources doivent rester publiques et lesquelles doivent être privatisées. C'est un sujet majeur de débat public.

Tel que nous l'avons exposé un peu plus haut dans ce livre, la privatisation n'est pas une forme de décentralisation. La décentralisation est bâtie autour d'une logique inclusive, alors que la privatisation opère à travers une logique très différente, la logique exclusive (Agrawal et Ribot 1999 ; Balogun 2000, 155 ; Oyugi 2000, 6). La privatisation suppose le transfert des ressources du domaine public vers les structures du domaine privé, et elle est souvent considérée comme un transfert au profit d'intérêts commerciaux privés et individuels. Le livre se penche sur les transferts au profit d'entités privées non commerciales telles que les ONG et les comités de gestion mis sur pied par les organisations de donateurs et les services forestiers, ce qui est également considéré comme une forme de privatisation — « privatisation non marchande ». Cette forme de privatisation est en effet la même que la plus connue, en ce sens qu'elle retire le pouvoir des mains de l'État. Les deux formes visent des objectifs individuels ou de leurs membres — qui ne sont pas nécessairement ceux du public.

Le transfert vers des structures privées, commerciales ou non commerciales, ne constitue pas une décentralisation démocratique. Meinen-Dick et Knox (1999, 4) soutiennent que le secteur privé peut inclure des groupes d'utilisateurs, mais dans leur définition ils limitent ces groupes à « des individus ou des sociétés privées, qui sont redevables devant leurs actionnaires et les ONG qui rendent compte à leurs donateurs ». Aucun des groupes d'utilisateurs, que ce soit ceux qui sont redevables à l'égard de leurs actionnaires ou ceux qui rendent compte à leurs donateurs, n'est susceptible d'être représentatif de la communauté dans son ensemble ni redevable envers celle-ci. Rien que ceci signifie que leur transférer des pouvoirs n'est pas synonyme de décentralisation démocratique. Le fait d'être redevable à l'égard des donateurs ou de l'État peut faire d'elles de réelles structures administratives. Mais le transfert au profit de structures administratives ne constitue nullement une décentralisation démocratique. Le transfert de pouvoirs au profit d'autres autorités telles que les chefs locaux peut également constituer une forme de privatisation, selon que le chef est, comme cela est souvent le cas, un auxiliaire administratif de l'État (donc redevable vis-à-vis des autorités gouvernementales supérieures), un responsable élu ou une personne choisie

par la population locale (redevable vis-à-vis de la base), ou tout simplement un acteur autocratique local (une personne réellement privée).

Les ONG, les chefs autocratiques et les autres structures privées peuvent servir l'intérêt général ou uniquement l'intérêt de leurs membres (Fox 1990 ; Guyer 1994 ; Fox et Brown 1999 ; Conyers 2000b, 21). Ils peuvent être redevables en aval, en amont ou horizontalement (vis-à-vis de leurs pairs), par des barrières régulatrices ou morales, mais leurs objectifs sont définis par leurs membres, et non par le public dans son ensemble. Pour de telles structures, la privatisation peut occasionner plus d'exclusion que de participation et moins de redevabilité publique (cf. Baland et Platteau 1996 ; Woodhouse 1997 ; Hilhorst et Aarnink 1999). Par exemple, au nom de la décentralisation, la Namibie a créé le Communal Land Reform Bill (projet de loi sur la réforme agraire). Selon Alden Wily (2000a, 7), l'objectif du projet est : « de permettre aux populations locales d'accéder à la propriété foncière individuelle », mais, ce faisant, il « met également en péril la sécurité de la tenure forestière ». À d'autres endroits, la privatisation des terres de l'État se fait à travers l'attribution des concessions forestières et des terres aux compagnies forestières et agroindustrielles, tel est le cas au Cameroun (Oyono 2003), au Mozambique (Alden Wily 2000a, 8), au Sénégal (Ribot 1996 ; République du Sénégal 1998) et en Ouganda (Muhereza 2003).

En plus de réduire le domaine public, le transfert aux structures privées prélève des ressources qui auraient pu être affectées au renforcement et à la légitimation des autorités démocratiques.

Échelle géographique

L'échelle géographique joue un rôle important dans la répartition des pouvoirs (Dupar et Badenoch 2002). Pour des raisons de redevabilité, de représentation et de participation à la gestion des forêts, certaines juridictions politiques ou administratives pourraient s'avérer trop grandes pour être réellement considérées comme locales — au même titre que le niveau le plus local des collectivités locales au Burkina Faso⁶⁶. Quelle échelle correspond le mieux à quels types de décisions ? Cousins (dans Latif 2002, 23) relève une incohérence entre le genre de ressources naturelles concernées par les échelles de gestion. En fonction des ressources, l'on note différentes échelles et limites spatiales. Il n'existe pas un seul niveau approprié. Le bassin hydrographique et les forêts peuvent ne pas épouser les contours des circonscriptions politiques ou administratives des collectivités locales. Il n'est pas toujours possible de dessiner les circonscriptions aux dimensions des formations écologiques.

Le présent programme de recherche s'est concentré sur le niveau le plus local des collectivités locales décentralisées, il n'a pas exploré les circonscriptions plus vastes. Toutefois, des approches ont été suggérées. L'une d'elles, dite d'échelles géographiques multiples, consiste à encourager la formation de fédérations et de réseaux de collectivités locales, de sorte que les circonscriptions en amont et en aval puissent œuvrer ensemble dans leur intérêt commun. Ceci paraît plus intéressant que la création de nouveaux districts aux attributions spéciales (Ostrom, Schroeder et Wynne 1993). Le fait de vouloir décentraliser en créant des districts de niveau supérieur est pertinent pour certaines ressources, mais la mise en œuvre nécessite beaucoup de prudence. Ajouter davantage d'échelles de gouvernance est susceptible de priver les structures locales de certains pouvoirs, pour les concentrer à des niveaux supérieurs (voir Mandondo et Mapedza 2003). La prolifération d'échelles, défendue par les partisans d'une gouvernance à noyaux multiples, fait courir le risque de disperser les pouvoirs entre les mains de trop nombreux acteurs, au lieu de créer un système de gestion viable⁶⁷. La formation de fédérations et de réseaux peut permettre de maintenir une gouvernance locale tout en étant en mesure de répondre à des sollicitations à divers niveaux (voir Chapitre 5).

L'approche de la gestion environnementale dite de « paysage », de plus en plus populaire parmi les écologistes, doit être envisagée avec prudence. Il ne faudrait pas qu'elle serve de prétexte au maintien ou au recentrage du contrôle sur les ressources naturelles. Éventuellement, les paysages peuvent être considérés comme des zones au sein desquelles différentes normes minimales s'appliquent (voir le développement sur les normes environnementales minimales dans le Chapitre 3). Vue de cet angle, l'on pourrait dire que cette approche obéit aux principes de la décentralisation.

Équité interrégionale et interterritoriale

La décentralisation de la gestion des ressources naturelles, comme celle des services sociaux et des infrastructures, pose des problèmes d'équité interrégionale à l'échelle d'un pays. Pour ce qui concerne les services sociaux et les infrastructures, un argument de poids consiste à dire que le financement de telles activités à partir des ressources locales mène à une distribution très inégale — donc injuste — des bénéfices. Ceci revient à dire que les régions riches devraient être amenées à transférer une partie de leurs richesses vers les régions les moins nanties. Cet argument resurgit également lorsqu'il est question de ressources naturelles ayant une forte valeur commerciale telles que le pétrole, les minerais et le bois. Paradoxalement, dans divers cas, les populations vivant dans des régions riches en

ressources naturelles croupissent dans la pauvreté, justement parce que les gouvernements centraux et les multinationales se sont accaparés, comme il est de coutume, l'essentiel des bénéfices sans pour autant investir dans les zones productrices. De plus, les ressources sont souvent placées dans des fonds de péréquation ou dans des agences appartenant au gouvernement central en vue de leur redistribution, mais elles ne reviennent jamais au niveau local (voir Xu 2002).

Dans certains cas, la conservation de l'environnement a été mise en péril par le manque d'équité interrégionale. Lorsque le gouvernement indonésien avait transféré aux collectivités locales le pouvoir de délivrer des licences et des permis d'exploitation, et de lever l'impôt sur les produits de la forêt, des problèmes d'équité interrégionale s'étaient posés parce que les forêts sont protégées dans certaines régions tandis qu'elles ne le sont pas dans d'autres. Dans les districts dont les forêts sont protégées à des fins de conservation, les populations se sentent injustement privées de la possibilité de profiter des opportunités de revenus et de recettes fiscales lorsqu'elles regardent les districts voisins tirer profit des réformes de la décentralisation. Par conséquent, les districts ayant des zones de conservation les convertissent en zones de production, mettant ainsi en péril leurs statuts de zones protégées (Resosudarmo 2002, 18-9). En bref, l'équité interrégionale devrait être prise en compte lors de l'élaboration des principes de subsidiarité.

Sécurité : le problème des « moyens de transfert »

Le problème des « moyens de transfert » constitue une autre dimension critique de la décentralisation du pouvoir (Conyers 1999, 20 ; Ahwoi 2000). La sécurité et la durabilité des réformes de décentralisation sont essentiellement fonction des moyens mis en œuvre pour transférer les pouvoirs des gouvernements centraux vers d'autres entités. Ces moyens peuvent être constitutionnels ou législatifs, ils peuvent aussi être le fruit de décrets ministériels ou d'arrêtés administratifs.

Les transferts de pouvoirs constitutionnels sont les plus sûrs et les plus durables (voir Conyers 2000a). L'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Sénégal, l'Afrique du Sud et l'Ouganda disposent de clauses constitutionnelles permettant d'assurer un certain degré de décentralisation des fonctions et pouvoirs du gouvernement central (Fonds d'équipement des Nations Unies 2000, 6). Les clauses ne spécifient pas quels pouvoirs sont décentralisés, mais elles autorisent les décideurs à formuler et à maintenir les arrangements de gouvernance décentralisés. La spécification des pouvoirs à décentraliser, avec ou sans appui constitutionnel à la décentralisation, se fait d'habitude au travers de décrets et d'arrêtés qui constituent des formes de transfert moins

stables. Les pouvoirs transférés par le biais d'arrêtés ou de décrets changent au gré des équilibres de forces au sein des partis ou suivant les caprices du parti ou des administrateurs au pouvoir (Ahwoi 2000).

Au Burkina Faso, au Cameroun, en Guinée, au Mali, au Sénégal, en Afrique du Sud ou au Zimbabwe, et nul doute dans d'autres pays, les décisions concernant les attributions de pouvoirs importants se font par décret ministériel ou administratif. Au Mali, par exemple, la décentralisation est prévue dans la constitution tandis que la décentralisation des pouvoirs concernant les ressources naturelles est spécifiée dans une législation environnementale telle que le code forestier de 1996. Dans ce code forestier, toutefois, les pouvoirs à transférer sont spécifiés par décret du ministre en charge des forêts. Les procédures de résolution de conflits liés à la forêt sont spécifiées de manière discrétionnaire par le gouverneur nommé par l'État dans chaque région. À l'instar de nombreuses agences forestières à travers le monde, le service en charge de l'environnement au Mali n'a, à ce jour, transmis officiellement aucun pouvoir aux autorités locales. La décentralisation dans le secteur de l'environnement au Mali constitue de ce fait un sujet laissé à la discrétion du ministre en charge des forêts et de son personnel administratif. Ainsi, ce qui apparaît comme une garantie constitutionnelle est transformé en un pouvoir discrétionnaire de l'exécutif (Ribot 2002b). Le fait de confisquer illicitement des pouvoirs discrétionnaires au niveau de l'exécutif ouvre des opportunités d'allocation dans les domaines politique et social pour servir les intérêts des agents des services centraux. La sécurisation des moyens de transfert peut aider à limiter de telles opportunités de corruption.

Au même titre que la sécurité de la loi foncière, la sécurité des pouvoirs de prise de décisions des gouvernements centraux vers les institutions locales affecte la durabilité des réformes et la volonté des populations locales de croire et d'adhérer aux réformes. Tant que les populations ne sont pas convaincues que les droits qu'elles ont acquis sont protégés, la décentralisation peut être à l'origine de la surexploitation des ressources. Le fait que les lois changent trop souvent empêche que les gens y croient et y adhèrent. De nouveaux droits autorisant l'exploitation des forêts peuvent être trop rapidement exploités par des gens qui pensent que le gouvernement va très vite les leur retirer. Cette situation de surexploitation consécutive aux réformes de la décentralisation est apparue au Kumaon, en Inde, dans les années 1930, avant que la situation ne rentre sous contrôle, et l'exploitation a été très intense à la suite de la récente décentralisation survenue en Indonésie (Resosudarmo 2002 ; Resosudarmo et Agrawal dans Latif 2002).

L'insécurité, elle aussi, empêche la formation de la citoyenneté. Les populations locales auront tendance à ne pas s'impliquer ou à ne pas s'organiser en tant que citoyens pour influencer les collectivités locales si celles-ci ne disposent que d'un pouvoir négligeable ou temporaire. Par ailleurs, les autorités centrales peuvent s'aliéner les élus locaux en menaçant de leur retirer des pouvoirs, elles peuvent même pousser le vice jusqu'à transformer les autorités locales élues d'instruments d'affranchissement en de simples agents de l'administration centrale.

Fixer les frontières de l'autorité locale : la planification contre les normes

Les populations locales ne gèrent pas nécessairement « mieux » que d'autres les ressources locales. Tout comme les non-locaux, « les populations locales » peuvent céder à l'appât du gain ou au désir de se remplir les poches, elles peuvent avoir des besoins économiques susceptibles de causer la surexploitation des ressources. Il est donc plus probable que l'on aura différents groupes de gens avec des besoins en ressources et des intérêts différents. Parmi ces groupes, l'on peut citer les populations indigènes, les ONG, qui peuvent être orientées soit plus vers la préservation ou plus vers des conceptions prônant une utilisation durable, et qui peuvent représenter de larges secteurs de la population locale ou une petite élite, des groupes de paysans ou alors de pauvres utilisateurs de ressources ou enfin des sociétés capitalistes gérées par les populations locales ou représentées par des intermédiaires locaux. Dans de telles circonstances, que signifie la promotion de la participation locale ?

Anne Larson 2002, 15-6

Comment structurer la décentralisation de sorte que la mosaïque d'objectifs locaux soient atteints sans compromettre le bien-être national ou causer du tort à des couches de la société en aval et en amont, ou à des échelles sociologiquement et écologiquement plus larges ? La conservation peut contribuer ou être un compromis à une utilisation de subsistance, à la réduction de la vulnérabilité ou à la création de richesses. La décentralisation doit permettre aux populations locales d'exploiter des ressources pour la subsistance ou pour générer des revenus. La question est de savoir quels sont les paramètres de gestion et qui décide de ce que doivent être ces paramètres. Il ne suffit pas de transférer des pouvoirs, il faut aussi les déli-

miter. Mais, quelle est la meilleure façon de fixer des limites à ces pouvoirs en compromettant le moins possible l'autonomie locale et le bien-être à tous les niveaux ? Il s'agit ici d'une question politique nécessitant d'être bien étudiée et débattue en public.

Des lois, des normes et des directives décidées au niveau central sont bien nécessaires dans la protection de certaines valeurs publiques, mais elles érigent des barrières autour des pouvoirs locaux. Lorsqu'elles sont excessivement spécifiées et restrictives, le degré de discrétion locale est limité. L'instauration de règles et de normes constitue une pomme de discorde entre les divers intérêts au niveau national où elles sont élaborées, autant qu'entre les intérêts locaux et les intérêts nationaux. La réglementation nationale et les normes délimitent le domaine de l'autonomie locale. La décentralisation devient effective lorsque le domaine de l'autorité locale est large. C'est dans ces cas-là que les autorités locales disposent de pouvoirs discrétionnaires importants.

Les formes de réglementation favorisant les pouvoirs locaux au détriment des autres semblent mieux répondre aux exigences de la décentralisation. Dans les décentralisations actuelles, les agences centrales ont fixé des règles que les autorités locales sont appelées à respecter dans la gestion de leurs ressources naturelles. L'utilisation des ressources proprement dite est circonscrite par des règles très complexes et une tutelle très serrée. Dans les décentralisations actuelles, presque tous les nouveaux droits sont assortis d'exigences permettant d'établir une planification de la gestion avant toute exploitation des ressources. Les normes environnementales minimales constituent une alternative à l'approche de planification de la gestion. La planification et les normes sont traitées tour à tour ci-dessous.

Planification de la gestion

Le plus souvent, les décentralisations échouent lorsqu'elles entraînent des risques et des coûts trop importants pour les groupes locaux. La difficulté à se conformer aux plans de gestion complexes et aux procédures bureaucratiques exigés par le gouvernement, ainsi que les coûts liés au recrutement du personnel et à l'acquisition du matériel nécessaires aux activités de gestion et de suivi de la gestion, s'avèrent parfois trop importants. En Bolivie, les coûts de la création de plans de gestion des terres s'était révélé être hors de portée de la bourse des petits agriculteurs, chose qui les empêchait de se conformer aux lois (Latif 2002, 67). Au Cameroun, le processus d'engagement de la communauté dans la gestion des forêts était trop complexe pour que les villageois puissent le comprendre (voir Encadré 13).

Encadré 13 : La très complexe planification de la gestion

Au Cameroun, les communautés désirant mettre en place une forêt communautaire conformément à la loi forestière de 1994 se doivent de suivre une procédure très complexe. Il leur est notamment demandé *grosso modo* de :

- créer et légaliser un comité de gestion de la forêt communautaire avec des statuts écrits ;
- faire des cartes et délimiter leur territoire traditionnel ;
- comparer ces limites avec celles des zones admissibles dans un plan de gestion forestière approuvé par le gouvernement (le ministère en charge des forêts) ;
- déterminer l'étendue de la forêt à mettre de côté pour en faire une forêt communautaire ;
- établir un plan simple de gestion ;
- faire approuver ledit plan auprès des autorités centrales du ministère en charge des forêts ; et
- signer une convention de gestion avec l'administration.

En 2001 toutefois, sous la pression des bailleurs de fonds qui dénonçaient les difficultés posées par ces exigences pas toujours justifiées, le Ministère de l'environnement et des forêts a mis sur pied une unité de développement des forêts communautaires chargée de fournir de l'encadrement. Néanmoins, jusqu'à ce jour, aucune communauté n'a été en mesure de créer une forêt communautaire sans une aide extensive extérieure des ONG et des mécènes.

Sources : Ribot 1995a ; Etoungou 2001 ; Graziani et Burnham 2002 ; Oyono 2003, 2004a, 2004b, 2004c.

Assez souvent, les plans de gestion ne sont pas nécessaires ou peuvent être simplifiés davantage. Ils constituent autant d'obstacles qui empêchent les populations locales d'exploiter leurs ressources (voir Encadré 13). Ils obligent aussi les communautés locales à recourir à l'assistance du gouvernement central ou à une ONG extérieure pour élaborer les plans avant d'accéder aux ressources environnantes. Au Mali et au Sénégal, des plans complexes ont été exigés des autorités locales avant qu'elles ne puissent utiliser ou exploiter le bois de feu (Ribot 1995b). Bien que de nombreux gouvernements, à l'instar de celui du Sénégal, soient en train d'introduire des plans de gestion simplifiés, ces plans demeurent néanmoins une barrière à la prise de décisions locale et pérennisent leur dépendance à travers le processus d'approbation (enquêtes sur le terrain au Sénégal par l'auteur,

juillet 2004). Dans la réforme agraire sud-africaine, des plans d'activités/projets sont exigés alors qu'ils ne sont pas nécessaires (Cousins dans Latif 2002, 61). Dans tous ces cas, les plans de gestion constituent un goulot d'étranglement dans le processus de transfert des pouvoirs. Dans chaque cas, les plans sont un prétexte pour centraliser inutilement les décisions et la délivrance des accords.

La planification de la gestion est parfois utile. En foresterie par exemple, elle peut constituer un outil permettant de minimiser les effets de certains types d'exploitation ou d'améliorer la régénération naturelle des arbres. La planification de la gestion peut aussi contribuer à la protection des populations locales dans la mesure où elle codifie leurs droits d'usage de la forêt. Un plan de gestion élaboré peut aussi servir d'outil de négociation pour les populations locales sur l'utilisation des ressources environnantes. Aujourd'hui pourtant, au lieu d'être un outil permettant d'améliorer la sécurité des populations et leurs capacités à tirer profit des ressources, les plans de gestion constituent un obstacle dans la mesure où ils sont exigés pour toutes les activités liées à l'exploitation. Les services en charge des forêts continuent de nier qu'il existe de nombreuses activités pouvant être menées sans plans de gestion.

Les normes minimales

De nombreux activistes et praticiens pensent que les communautés locales sont plus conservatrices que les personnes extérieures en ce qui concerne les ressources naturelles. Si cela est vrai dans certains cas, il existe toujours de bonnes raisons de s'attendre à ce que les communautés locales puissent convertir la richesse naturelle en richesse financière, surtout là où l'argent est considéré comme ayant plus de valeur qu'une forêt inexploitée, par exemple. Les communautés auront tendance à se comporter comme des sociétés privées si les retombées provenant de l'exploitation des ressources couvrent les coûts immédiats — comme l'on devrait s'y attendre.

Pour illustrer le fait que des communautés préfèrent l'exploitation, Larson (2002, 16) fait une description de certains cas où l'augmentation des revenus des pauvres accélère la dégradation de l'environnement — en particulier la déforestation là où les paysans considèrent l'élevage du bétail comme un meilleur moyen d'échapper à la pauvreté que la foresterie. Le plus souvent, la réduction de la pauvreté et la conservation sont des compromis (voir Kaimowitz, à paraître, cité dans Larson 2002, 16). Évidemment, ceci n'est bien que lorsque le bien-être local, national et sociétal n'est pas menacé par les choix effectués. L'usage des forêts locales, ou leur utilisation à des fins agricoles, peut être une bonne chose : amener les populations locales

à évaluer les compromis nécessaires constitue l'objectif procédural d'une décentralisation démocratique.

Dans un exemple venant du Cameroun, Oyono (2002, 12) explique que les plus jeunes membres des communautés avaient l'impression d'avoir le droit de consommer les forêts du fait d'une justice intergénérationnelle. La création de forêts communautaires (au niveau du village) et de forêts communales (au niveau communal, collectivités locales) est à l'origine du fossé entre jeunes et vieux au sujet de l'exploitation des forêts. Les jeunes veulent tirer profit des forêts. Et comme le disait l'un d'entre eux : « L'État, les morts, les vieilles personnes et nos parents se sont trop nourris de la forêt, c'est notre tour à présent » (Oyono 2002, 12)⁶⁸.

Une partie de la structure stimulante dont les communautés doivent tenir compte en prenant des décisions sur l'usage ou la conservation des forêts doit comporter un ensemble minimal de mesures visant à protéger la ressource à la base. Les normes environnementales constituent justement un ensemble de règles spécifiant le genre d'activités autorisées ainsi que le type de mesures à prendre pour pouvoir s'engager dans d'autres. En foresterie, par exemple, un ensemble de normes minimales peut spécifier quelles essences ne doivent pas être coupées, le diamètre minimum ou maximum autorisé pour la coupe des essences, la hauteur à laquelle un arbre peut être abattu afin d'encourager le recépage, le pourcentage de forêts pouvant être coupé chaque année, le pourcentage d'une essence donnée pouvant être prélevé en une année donnée, etc.

Suivant l'approche normative, tout ce qui n'est pas spécifié dans la loi est permis. Elle contraste avec l'approche du plan de gestion où seules les activités spécifiées sont autorisées (c'est aussi l'approche contraire aux dispositions du Code Napoléon que l'on retrouve dans la majorité des ex-colonies françaises). L'approche de la norme environnementale minimale peut se substituer à l'approche dite de la microgestion que l'on applique actuellement à travers des plans et des processus de planification. Un ensemble de normes minimales spécifie un ensemble de restrictions et de directives devant présider à l'usage et à la gestion de l'environnement. Toute collectivité locale ou tout individu respectant ces restrictions n'a pas besoin de plans de gestion pour utiliser ou gérer des ressources.

Les normes environnementales minimales concourent mieux à l'autonomie locale que les plans de gestion très élaborés et complexes. Elles constituent un complément logique à la décentralisation. L'approche de la norme environnementale minimale constitue un complément à la décentralisation dans la mesure où elle spécifie les frontières du domaine de l'autonomie locale sans pour autant réduire les pouvoirs discrétionnaires

exercés à l'intérieur de ces limites. Les normes peuvent permettre davantage de flexibilité et d'adaptation aux collectivités locales, autant qu'elles éliminent la panoplie d'autorisations susceptibles d'entraver l'initiative locale. Les normes peuvent permettre aux communautés locales de jouir de leur droits d'exploiter et de tirer profit des forêts ou de convertir les forêts à d'autres usages, sans causer le genre de dommages sociaux et environnementaux qui accompagnent généralement l'allocation de concessions commerciales par le gouvernement central.

L'usage de normes minimales ne signifie pas une confiance aveugle. Il requiert des autorités centrales la détermination et la matérialisation des frontières de l'action locale, d'une part, afin de suivre et de sanctionner, d'autre part. Il faut stimuler les autorités représentatives locales et les encourager à appliquer les normes, à pratiquer la gestion publique, à prendre des décisions et à assurer la médiation entre les usagers en cas de conflit. Cela voudrait dire qu'au cas où les normes ne seraient pas respectées, la communauté se verrait retirer le droit d'exploiter la ressource pendant une période donnée, jusqu'à ce qu'elle produise un plan de réparation des dommages causés du fait du non-respect des normes en vigueur. Cela reviendrait à dire que la communauté ou l'individu qui serait déclaré coupable du non-respect des normes serait frappé d'une amende, par exemple.

Toutefois, il faudrait être très prudent dans la création de sanctions, de peur que celles-ci ne deviennent un moyen d'exploitation des communautés locales. À défaut, l'on pourrait imposer des amendes et exiger la restauration des ressources, même lorsque les faits ne nécessitent pas d'amende ou lorsque les dommages causés sont insignifiants. Pour éviter les abus, les normes doivent être clairement définies et les moins restrictives possibles. Si au contraire elles restreignent les activités pratiquées par le passé par les populations locales et connues pour ne causer aucun dommage à la ressource, les populations locales refuseront de respecter les normes et ne se conformeront pas à elles. Il est important de s'assurer que la définition des normes minimales ne donne pas lieu à une nouvelle opportunité de coercition et d'expropriation.

La faculté d'augmenter le pouvoir des populations locales qu'offre l'approche de la norme minimale est mise à mal lorsque les normes techniques sont trop élevées, comme c'est souvent le cas dans plusieurs secteurs (Tendler 1980 ; Ribot 1995a ; Oyono 2004b). Le fait de fixer des normes minimales trop élevées peut empêcher que les populations locales se lancent dans des activités, et peut nuire à la prestation des services en augmentant les coûts au-delà des moyens d'action desdites populations. Le plus souvent, des normes minimales trop élevées constituent un moyen pour les minis-

tères techniques de s'assurer la mainmise sur les ressources (d'habitude les plus lucratives). Dans certains cas, les normes trop élevées constituent un avatar des règles inadaptées héritées des gouvernements coloniaux. Dans d'autres cas, les normes trop élevées résultent des mauvaises perceptions concernant la ressource elle-même.

En matière de ressources naturelles, le domaine potentiel des pouvoirs discrétionnaires locaux, dans lequel les intérêts nationaux ne sont pas menacés et où les connaissances des populations locales suffisent à assurer une bonne gestion, est très large. Ce domaine est bien plus large que les ministères en charge de l'environnement veulent bien admettre (Fairhead et Leach 1996 ; Leach et Mearns 1996 ; Ribot 1999c). Il faut poursuivre les recherches et les débats publics afin de définir les frontières entre ce qui peut être fait et ce qui ne peut l'être sans l'intervention directe des agences en charge de l'environnement.

L'approche des normes minimales constitue un bon supplément à la décentralisation démocratique dans la mesure où elle donne un haut degré d'autonomie locale, tout en faisant en sorte que les actions locales n'aient pas de conséquences négatives pour les autres. Partir de l'approche de la planification de la gestion pour celle des normes environnementales minimales est dans l'ordre des choses. Ce qui ne veut pas dire qu'il faut éliminer l'approche de la planification de la gestion. Un certain type d'actions peut bien nécessiter des plans. Mais, à moins que les activités ne violent ou ne requièrent la modification des normes minimales, les ministères de l'administration centrale chargés des questions environnementales ne devraient exiger ni de permission ni d'accord direct ou de plans.

Le contrôle local sur les industries extérieures

Un grand nombre de problèmes auxquels les autorités et les populations locales font face surviennent lorsque des intérêts commerciaux extérieurs font leur entrée dans la zone, abattent les forêts et repartent. Comme le montrent Bardhan, Ghatak et Karaivanov (2002), les gros et riches opérateurs ont toujours une porte de sortie. Ils peuvent repartir lorsque la ressource est épuisée épuisée, coupables de surexploitation, d'inefficacité et de manque d'équité dans l'usage des ressources. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour discipliner les gros et riches opérateurs.

Les autorités locales dans certains cas ont des pouvoirs pour s'opposer et stopper ce genre d'exploitation (voir Encadré 14). Mais dans la majorité des cas, les autorités locales disposent de pouvoirs très limités sur les activités d'exploitation. Ces pouvoirs deviennent encore plus petits, au regard du domaine réduit au sein duquel ils sont appelés à être exercés ; la

Encadré 14 : Plus d'équité et de revenus locaux, moins d'exploitants forestiers extérieurs en Bolivie

La Bolivie a institué l'une des décentralisations les plus appréciées en Amérique latine. La Loi de 1994 sur la participation populaire et la réforme administrative de 1995 ont initié le transfert des responsabilités des gouvernements centraux vers les instances départementales et municipales, élargi les compétences des collectivités locales au-delà des zones urbaines, et institué des sources de recettes fiscales au profit des collectivités locales (en Bolivie, la municipalité constitue le niveau le plus local des collectivités locales). Les réformes forestières de 1996 ont transféré la recherche, la vulgarisation, la conservation et les responsabilités de la municipalité en matière de renforcement des capacités aux gouvernements départementaux et donné aux municipalités le droit d'assurer le contrôle sur les activités forestières, ainsi que celui d'allouer jusqu'à vingt pour cent des forêts existant dans leurs circonscriptions au titre de réserves communautaires et concessions.

Chaque conseil municipal a, par ailleurs, été autorisé à nommer une unité forestière municipale (UFM) chargée d'assumer ses nouvelles fonctions. Les UFM développent des plans de gestion et d'utilisation qui doivent être approuvés par le directeur national des forêts. Les groupes d'usagers locaux de la forêt ont, eux aussi, été autorisés à exploiter jusqu'à vingt pour cent des terres nationales dans chaque circonscription municipale (les 80 pour cent restants sont sous le contrôle du gouvernement national). Les collectivités locales sont élues au suffrage universel à partir de listes de candidats présentés par chaque parti. Les responsables locaux ont des mandats de cinq ans. Les municipalités choisissent et peuvent révoquer, par vote, un maire parmi leurs pairs.

Les réformes institutionnelles en pleine mutation en Bolivie ont drainé beaucoup d'avantages sociaux. Les plus en vue sont la création d'opportunités permettant une allocation de ressources plus équitable, un contrôle plus poussé des groupes marginaux sur les ressources locales, et le relèvement de la participation dans les collectivités locales et dans la gestion des ressources

majorité des forêts sont gérées par le gouvernement central, les autorités locales n'ont, par conséquent, aucun pouvoir sur ces forêts. Il faudrait que les autorités locales aient des pouvoirs plus étendus sur les forêts de leurs circonscriptions territoriales et plus de pouvoirs sur quiconque y entre et utilise la ressource.

Le droit des autorités locales à dire non à l'exploitation dans leur domaine pourrait constituer une façon de résoudre ce problème (voir Ribot 1995a). Ceci ne veut pas dire que les autorités locales devraient automatiquement avoir le droit d'exploiter la ressource elles-mêmes. Mais il s'agit là d'une

Encadré 14 — Suite

naturelles. Les membres de l'élite ont été forcés à se réorganiser et à négocier avec les groupes marginaux. Par ailleurs, les groupes de populations indigènes et de petits paysans ont pu obtenir des autorisations de mener des opérations d'exploitation forestière à petite échelle, et gestion alternative de la terre grâce à l'élection de personnes indigènes aux conseils municipaux par le biais d'autres partis. Du fait de la détérioration des écosystèmes en zone pastorale, les groupes de la société civile se sont mobilisés pour améliorer la redevabilité en aval de la part de collectivités locales désormais plus réceptives. Il y a aussi eu des retombées environnementales positives. Les collectivités locales prennent part au contrôle de l'exploitation forestière entreprise par les non-résidents ou à grande échelle, tandis que l'interdiction d'utiliser des tronçonneuses pourrait s'avérer salutaire pour les forêts. Les dépenses liées à la foresterie ont connu une forte augmentation en raison de la part de redevances forestières perçues aujourd'hui par les municipalités.

L'expérience a aussi connu des revers. Les procédures liées aux revendications foncières souffrent d'une lourde bureaucratie et sont trop lentes, les plans d'utilisation des terres ne sont pas très participatifs, les comités de vigilance ne travaillent pas ; l'investissement public est resté trop concentré dans la ville, et la décentralisation a ouvert de nouvelles opportunités pour attirer l'élite. Malgré des revenus financiers plus conséquents, les collectivités locales investissent très peu dans les projets concernant les ressources naturelles ; les compensations forestières ne suffisent pas pour le fonctionnement des UFM ; les populations locales assurent un contrôle insuffisant sur les activités illégales ; les restrictions frappant l'utilisation des tronçonneuses limitent l'accès des pauvres à la forêt ; pour les pauvres paysans, les plans d'utilisation des terres faisant place aux défrichements sont moins coûteux que les plans de gestion forestière.

Source : Larson dans Latif 2002, 27–8 ; Pacheco 2002, 9.

mesure de contrôle pour les autorités locales qui a été érigée en loi au Mali et au Sénégal — quoiqu'au Sénégal, les présidents des conseils ruraux ont été forcés à dire « oui » aux activités de production forestière, en dépit de l'opposition de la majorité des populations locales (Thiaw et Ribot 2003 et travail sur le terrain par l'auteur, avril 2003 et juillet 2004). Ce droit permet au moins aux populations locales d'assurer la conservation des ressources environnantes (Ribot 1995b ; République du Sénégal 1918)⁶⁹.

Malheureusement, les gouvernements centraux rechignent à autoriser les autorités locales à refuser l'accès de leurs forêts aux industries étrangères.

Les bailleurs de fonds et les activistes au niveau national et international peuvent y apporter leur concours en faisant pression sur les gouvernements centraux pour les amener à céder ce pouvoir.

L'ÉNIGME DE LA CAPACITÉ

La capacité est une qualité illusoire – liée au savoir, au savoir-faire et à la légitimité. Les institutions locales qui reçoivent des pouvoirs qu'elles n'ont jamais eus pourraient ne pas avoir le savoir-faire nécessaire leur permettant d'exercer ces pouvoirs de manière efficiente. La capacité est indispensable aussi bien dans l'exercice du pouvoir que dans l'aptitude à répondre aux besoins de la base. Pour répondre aux sollicitations de leurs administrés, les collectivités locales doivent disposer des connaissances techniques et financières et être en mesure de requérir l'expertise technique, de négocier, et de recourir aux tribunaux (Baviskar dans Latif 2002, 69).

Lors des réformes de décentralisation, les gouvernements font souvent remarquer que le choix des institutions locales et des pouvoirs doit être fonction de la capacité desdites institutions. Essentiellement, il est reproché aux autorités locales de ne pas avoir les connaissances nécessaires pour gérer les ressources et s'en servir. Les capacités requises ne sauraient être dissociées du type de pouvoirs que l'on transfère et du type d'obligations et de mandats accompagnant ce transfert de pouvoirs. La prise de la décision concernant la manière d'exploiter ou de conserver une forêt pourrait toutefois nécessiter certaines connaissances, ou tout au moins certaines directives. Néanmoins, de nombreux pouvoirs tels que le pouvoir de décider de la personne habilitée à mener des opérations dans une forêt destinée à l'exploitation par décision du service en charge des forêts ne nécessitent pas de connaissances particulières. La décision d'exploiter ou de conserver les forêts environnantes, elle non plus, ne nécessite peut-être que très peu de connaissances techniques. Cette partie du chapitre explique les relations entre les pouvoirs et les capacités, autant que la manière dont l'on se sert des arguments liés à la capacité pour freiner et non pas promouvoir le processus de décentralisation.

La capacité constitue un moyen par lequel l'on peut atteindre un ensemble d'objectifs. Elle peut être perçue comme l'outil permettant la poursuite d'un objectif. « En ce sens, le défaut de capacité peut être constaté lorsque des organisations ou des réformes institutionnelles se soldent par des baisses de rendement par rapport à ce que l'on serait en droit d'en attendre au vu des ressources disponibles » (Fiszbein 1997a). Ainsi, la capacité doit être évaluée par rapport aux objectifs spécifiques. « Avant de proposer une

Encadré 15 : Au Nicaragua, la capacité utilisée comme prétexte par le gouvernement central pour retenir les pouvoirs

Le manque de capacités permettant de prendre des décisions techniques à longterm servi de prétexte à l'Institut nicaraguayen de la forêt (INAFOR) pour refuser de transférer des pouvoirs aux collectivités locales (municipalités). Les responsables de l'INAFOR ont laissé entendre que les opinions des gouvernements municipaux au sujet de l'attribution des contrats d'abattage ne devaient pas être prises en compte, à moins de faire valoir « des arguments techniques irréfutables ». Seules quelques municipalités, toutefois, disposaient d'un personnel technique.

C'est en 2000 que le transfert des pouvoirs de prise de décisions commencèrent à devenir une réalité à la faveur du recrutement d'un nouveau directeur, engagé à promouvoir la déconcentration et à éradiquer la corruption au sein de l'INAFOR. La nouvelle directrice s'efforça de faire transférer vingt-cinq pour cent du budget aux municipalités, en arguant que cela amènerait les municipalités à prendre le nouveau cadre légal au sérieux. Elle rencontrait régulièrement les responsables des municipalités et mettait à leur disposition des informations sur l'exploitation forestière et sur l'industrie forestière. Elle avait gagné la confiance de l'organisation des agroforestiers en simplifiant la procédure d'obtention des accords et en renforçant les délégations municipales de l'INAFOR. Puis, en 2001, après avoir effectué ces changements positifs et gagné la reconnaissance et l'appréciation des populations locales, elle fut révoquée. Selon le ministre, elle avait été démise de ses fonctions parce qu'elle autorisait les collectivités locales à surexploiter les forêts sans contrôle. Pour l'ex-directrice elle-même, son départ était la conséquence de son refus d'accéder à la requête du ministre qui voulait qu'elle délivre des permis d'abattage illégaux. Pour les autres, elle avait perdu son poste pour avoir épousé un exploitant forestier. Toujours est-il que, peu de temps après son départ, les responsables de l'INAFOR mirent un terme à ces réformes.

Cette histoire permet de voir deux points importants. Tout d'abord, la notion de capacité sert de prétexte aux autorités centrales pour garder la mainmise sur les aspects lucratifs des ressources naturelles. Deuxièmement, les arguments sur la capacité sont parfois une couverture permettant de conserver les opportunités d'avantage pour les acteurs des agences centrales. De tels prétextes se rencontrent dans tous les pays.

Source : Larson 2002, 6.

réponse à la question de savoir si la capacité locale constitue un handicap à la réussite des réformes de décentralisation, il faut d'abord se demander : “ la capacité à faire quoi ? ” » (Blair 1997).

Les agences du gouvernement central impliquées dans la décentralisation des ressources naturelles expriment deux types de craintes. Premièrement, que le transfert ne mène à la destruction de la ressource. Deuxièmement, que le transfert n'occasionne des conflits locaux. Ces problèmes sont souvent qualifiés de « risques liés à la gestion » par les agences techniques. Les craintes sont parfois fondées, mais le plus souvent, elles ne le sont pas, ou elles sont extrêmement exagérées (Fairhead et Leach 1996 ; Ribot 1999 ; Swift 1999 ; Baviskar 2002). Néanmoins, l'on se sert de ces craintes pour s'opposer au transfert des pouvoirs aux autorités locales. Le fait de dire que trop de décentralisation cause des dégâts ou de la surexploitation est à l'origine des contrecoups subits par le processus de décentralisation en Ouganda en 1993, et plus récemment en Indonésie (Bazaara 2002b ; Aaron de Grassi, communication personnelle, 2002 ; Resosudarmo 2002). Les arguments selon lesquels il y aurait des conflits avec les autorités coutumières ont été utilisés au Burkina Faso, au Mali, au Mozambique, au Niger, au Sénégal, en Afrique du Sud et au Zimbabwe (Ribot 2001b).

Au regard des craintes ainsi exprimées, les arguments selon lesquels les populations locales ne disposent pas de la capacité à gérer les ressources, et les risques de conflits, constituent des armes souvent utilisées pour s'opposer au transfert des ressources. Les arguments relatifs aux capacités sont renforcés par des arguments techniques liés aux exigences en matière de gestion et par des histoires de conflits et de décès résultant de conflits en rapport les ressources depuis le début de la décentralisation. Même si ces craintes ne sont pas sans fondement, il existe sûrement des droits et des pouvoirs se rapportant à la gestion ou à l'utilisation qui peuvent être transférés sans mettre les ressources en péril et sans causer de nouveaux conflits. Par ailleurs, selon les chercheurs à la Conférence de Bellagio (Latif 2002), il n'y a pas de preuves démontrant que les conflits auraient augmenté à la suite de l'une des réformes de la décentralisation étudiées à ce jour — d'où la nécessité d'approfondir la recherche à ce sujet.

Les arguments portant sur les capacités servent souvent à justifier le maintien des pouvoirs aux mains des autorités centrales et l'exclusion des populations locales de la prise de décisions et des avantages. Le fait de dire que les pouvoirs ne peuvent être transférés sans la capacité à les recevoir est à la fois répandu et vide de sens (Conyers 1990, 30 ; Clauzel 1995, 49 ; Ribot 1996 ; Oyugi 2000, 10). Autant il est clair que les capacités ont leur importance, autant l'argument des technocrates selon lequel les populations locales sont dépourvues de capacités leur permettant de gérer les forêts constitue un gros obstacle à la décentralisation. Les services chargés des forêts dans de nombreux pays — le Burkina Faso, l'Indonésie, le Mali, le

Nicaragua, le Niger, le Sénégal et l'Ouganda — se sont servis de cet argument pour pérenniser le monopole du gouvernement central (Ribot 1995a, 1995b, 1995c, 1999a ; Bazaara 2002b, 4 ; Larson 2002, 6 ; Resosudarmo 2002, 6–7 ; Bazaara 2003, 57 ; Larson 2003, 3) (voir Encadré 15)⁷⁰.

Dans la plupart des cas, le défaut de capacités ne constitue pas la vraie justification des manquements que l'on pourrait imputer aux collectivités locales. Dans la majorité des cas où les populations locales n'arrivent pas à atteindre certains objectifs, c'est à cause de l'une ou de plusieurs des raisons suivantes. Premièrement, les objectifs peuvent ne pas être particulièrement importants aux yeux des populations locales. Les objectifs peuvent être ceux du gouvernement central ou ceux d'autres groupes extérieurs. Une deuxième raison pouvant justifier l'échec des populations locales est que les autorités locales et les populations manquent des fonds et du matériel nécessaires à l'atteinte des objectifs. Encore une fois, la capacité ne constitue pas le problème, il faudrait plutôt y affecter des ressources supplémentaires. Enfin, une troisième raison pouvant expliquer l'échec des autorités locales à atteindre certains objectifs est que les normes et les tâches exigées par le gouvernement pour atteindre les objectifs sont inutilement trop élevées pour les connaissances techniques des populations locales. Dans ce cas non plus, la capacité n'est pas le problème — les obstacles techniques doivent être repensés : leur complexité se justifie-t-elle ? sont-ils hissés si haut, juste pour servir de prétexte au refus de transférer les pouvoirs vers les autorités locales ?

Plusieurs obstacles sont dressés pour empêcher que les populations locales ne gèrent ou ne se servent des ressources. En Bolivie, les municipalités ont le droit d'exploiter vingt pour cent du domaine de la forêt. Toutefois, comme les municipalités ne disposent pas de moyens leur permettant d'élaborer des plans de gestion, les forêts sont allouées à d'autres par les services en charge de l'environnement. Le fait que les autorités locales ne soient pas en mesure de remplir les conditions stipulées dans les règlements sert de prétexte pour permettre aux producteurs externes de procéder à une coupe rase des forêts locales (Pacheco 2002, 11). Cette même stratégie permettant d'annihiler l'initiative locale est utilisée également par les services en charge des forêts au Sénégal et au Cameroun (voir Encadré 13, page 97). Étant donné que les approches de la planification sont plus complexes que nécessaires, et que des méthodes plus simples pourraient être utilisées avec succès, c'est la complexité qui doit être réduite et non la capacité qui doit être augmentée.

L'Ouganda offre d'autres exemples dans lesquels le gouvernement central a dressé d'énormes obstacles sur le chemin des collectivités locales. Le

rapport annuel de la direction ougandaise des forêts de 1961-62 dit : « L'administration des forêts de la Couronne [c'est-à-dire les réserves de l'État] sera transférée aux collectivités locales lorsque le gouvernement central se sera assuré que celles-ci ont les ressources et le personnel leur permettant de fournir une administration convenable. En attendant, ces forêts continueront d'être administrées par le gouvernement central. » Bazaara fait remarquer que l'administration de ces forêts n'a jamais été transférée aux collectivités locales. Le rapport de 1963-64 stipule que « rien n'avait été fait pour transférer l'administration des réserves de la forêt centrale du Buganda ou d'ailleurs aux autorités locales compétentes car l'on continue de penser qu'elles ne disposent ni de l'argent ni du personnel leur permettant de gérer ces ressources importantes » (Bazaara 2001, 33).

En matière de gestion de ressources en Afrique, les gouvernements ont longtemps considéré les populations locales comme ignorantes et incapables de gérer leurs propres ressources. Quant aux forestiers coloniaux, ils étaient très clairs à ce sujet. André Bertin, forestier français (1919, 125-7), comparait les Africains à « des enfants entre dix et douze ans » et suggérait « que l'employeur ne soit pas un patron distant, mais qu'il se conduise avec ses employeurs tel un père de famille »⁷¹. Malheureusement, ces attitudes persistent. En 1994, l'unité centrale de planification responsable de la coordination des activités environnementales du Mali rapporta que « l'État doit se comporter tel un bon père qui assiste, conseille et contrôle » (Degnobl 1995, 10).

Le paternalisme technocratique, qui prend ses racines dans ces attitudes infantilisantes, constitue un parallèle idéologique proche. En 2002, un conseiller technique du service des forêts du Mali disait : « Nous ne saurions transférer des responsabilités à des aveugles ». À la question de savoir qui il désignait par le terme d'aveugle, il répondit : « Ces illettrés de conseillers élus et les villageois qui les ont élus ». (L'auteur était présent à cette réunion à Bamako en 2002). En foresterie participative, les villageois des forêts sont tous trop souvent considérés comme des paysans ignorants, avides de terres et dénués de « capacités », ne pouvant prendre que quelques décisions étroitement supervisées sur la disposition des forêts qu'ils risqueraient de détruire si l'on ne les en empêche (voir Blaikie 1985 ; Guha 1990 ; Peluso 1992 ; Thomson 1995, 3 ; Fairhead et Leach 1996). Comme c'était déjà le cas en période coloniale, les forêts sont supposées être menacées par les actes incontrôlés des populations (Hubert 1920, 421-2, 462-3 ; Delevoy 1923, 471 ; Aubréville 1939, 486-7). Les forestiers n'ont cessé d'arguer que leur « expertise » est indispensable pour maîtriser une situation aussi dangereuse.

L'idée selon laquelle les populations locales sont ignorantes et manquent de capacités a été bien battue en brèche au cours des deux dernières décennies (voir Chambers 1983 ; Moorhead 1989 ; Able et Blaikie 1990 ; Ostrom 1990 ; Peluso 1992 ; Fairhead et Leach 1996, entre autres). Farvar (1997, 4) soutient que « si l'on assiste convenablement les communautés locales et que l'on leur fait confiance, elles sont en mesure d'assurer une utilisation durable et le développement des ressources locales ». Elles sont capables « d'identifier les problèmes qui leur sont propres et leurs besoins, de les analyser et de les catégoriser et enfin d'identifier les priorités. Assez souvent, elles sont aussi capables de programmer et de monter des projets ». Farvar apporte des exemples de par le monde où les communautés locales font preuve de capacités à gérer les ressources naturelles. En effet, il existe de nombreux exemples montrant que les communautés locales disposent de plus de capacités à gérer que l'on veut bien leur reconnaître.

Au Mali, par exemple, Kassibo (dans Latif 2002, 62) soutient que l'État délivre des permis de coupe, sans accorder aucun pouvoir de décision de peur que les populations locales ne mettent les forêts en péril. Les acteurs étatiques (responsables et agents) rechignent à renforcer les capacités des organes locaux élus parce qu'ils appréhendent la masse de valeur qu'ils perdraient si les organes locaux venaient à avoir des pouvoirs effectifs. Toutefois, le conseil rural élu de la forêt de Baye au Mali s'était engagé dans la protection des forêts environnantes lorsqu'il avait appris que les nouvelles lois sur la décentralisation allaient éventuellement autoriser les municipalités à gérer la forêt (Kassibo 2002). Voici un cas où une communauté locale prit une initiative et fut en mesure de protéger la forêt sans assistance extérieure. Les promesses de décentralisation suscitèrent des espoirs de renforcement des pouvoirs des autorités locales.

Dans un exemple tiré du début des années 1990, la communauté rurale de Nambaradougou dans la région de Tambacounda au Sénégal a proposé, lors d'une réunion, aux services en charge des forêts un train de mesures visant à protéger les forêts que le service des forêts était en train d'attribuer aux marchands venant de l'extérieur pour exploitation. La commune rurale ainsi que certains chefs savaient d'ores et déjà que les réformes de décentralisation à venir allaient leur permettre de gérer leurs forêts. La population rurale demandait : la protection de la forêt de Bokko pour la réserver à un usage usufuitier et pastoral au profit du village ; la protection de la bande située le long de la frontière gambienne afin de prévenir les conflits frontaliers ; la canalisation des coupeurs de bois dans des zones spécifiques ; plus de reboisement ; et des bénéfices financiers. Confondues dans ces propositions de gestion par les autorités centrales, les populations

locales se sont farouchement opposées à l'exploitation à but commercial dans leur région. Elles ont également condamné le fait que les autorités ne prenaient pas leurs souhaits en compte (Ribot 2000). Les populations de Nambaradougou ont clairement démontré leur capacité à planifier, pourtant jusqu'à présent, le service en charge des forêts ne leur a pas permis de prendre en charge ces aspects de la gestion.

Les plans de gestion, placés sous l'autorité des services en charge des forêts et s'appuyant sur l'argument selon lequel la capacité locale fait défaut, sont souvent utilisés davantage pour priver les usagers locaux de la ressource que pour la protéger. Dans la région de Tambacounda, au Sénégal, le service chargé des forêts continue, même en 2007, de délivrer des permis de production du charbon à des marchands sans exiger d'eux des plans de gestion. Cependant, les locaux, qui pensent que l'industrie du charbon est destructrice et souhaiteraient stopper la production, n'ont pas l'autorisation de se lancer dans la production sous le prétexte que les plans de gestion sont nécessaires (voir Encadré 16) (Ribot 1995a, 1998). Cette situation de « deux poids, deux mesures » ou « doubles normes » montre comment les plans de gestion sont utilisés pour permettre à certains acteurs de tirer profit d'une ressource commercialement lucrative, tout en empêchant d'autres de le faire. La situation ainsi décrite donne aux services forestiers la latitude d'allouer à leur gré des permis à leurs clients, les riches marchands urbains.

Paradoxalement, la capacité des gouvernements *centraux* à gérer et protéger les zones destinées à la conservation est souvent inadéquate. Le personnel chargé de contrôler et veiller à la mise en œuvre des politiques sur des zones vastes et difficiles d'accès est en nombre insuffisant ; par ailleurs, les employés du gouvernement central manquent le plus souvent du minimum de matériel nécessaire, tel que des véhicules (Resosudarmo 2001, 15). Selon Onyach-Olaa et Porter (2000, 3), « l'on pense généralement qu'à moins d'une amélioration notable des capacités des collectivités locales aussi bien que de leurs pratiques institutionnelles, elles ne seront pas en mesure de satisfaire aux besoins de leurs circonscriptions car elles auront tendance à négliger les priorités politiques nationales et, surtout, à se conduire de manière irresponsable et inefficace ». Mais les auteurs poursuivent en disant qu'une recherche importante menée en Ouganda a montré que « il est chaque jour plus évident que la performance des collectivités locales en dépend essentiellement, et est même réellement mise à mal par l'incapacité des agences du gouvernement central et leurs partenaires, les bailleurs de fonds, à assumer leurs responsabilités pour lesquelles ils sont mandatés ». En un mot, la performance des collectivités

Encadré 16 : La règle du « deux poids, deux mesures » ou des normes minimales au Sénégal

À travers l'Afrique, les communautés rurales sont évaluées en matière de gestion des forêts suivant des normes différentes de celles appliquées aux usagers commerciaux urbains de la forêt. Il est demandé aux communautés rurales de formuler des plans de gestion complexes avant qu'elles ne puissent utiliser des forêts ou en tirer profit. Les usagers commerciaux, eux, bénéficient de toutes sortes de facilités. Ce traitement à deux vitesses crée un terrain de jeu dénivelé sur lequel les villageois sont désavantagés tandis que les intervenants commerciaux, eux, sont favorisés.

Au Sénégal, les communautés rurales ont le droit de gérer leurs propres ressources forestières. Mais pour cela, elles sont appelées à élaborer des plans de gestion forestière complexes. La majorité des communautés rurales au Sénégal n'ont pas les aptitudes qui leur permettraient de formuler de tels plans. Cependant, de gros producteurs commerciaux de charbon reçoivent des licences, des quotas et des permis les autorisant à procéder à l'exploitation sans qu'aucun plan de gestion ne soit exigé d'eux. Les agents des services en charge des forêts au Sénégal soutiennent que les plans de gestion sont nécessaires dans la protection des forêts contre les populations locales, pourtant les populations locales, elles, pensent que la vraie menace qui pèse sur les forêts ce sont les gros producteurs commerciaux. En effet, l'opposition des populations locales à la production commerciale est intense. Celle-ci a été à l'origine de violences dans plusieurs zones où les services des forêts octroient des licences d'exploitation à des producteurs de charbon commerciaux. Lors d'un incident récemment survenu dans la communauté rurale de Misira, de nombreux villageois voulant stopper la production de charbon furent jetés en prison pour avoir attaqué les producteurs.

Le difficile obstacle que constitue la planification de la gestion pour les villageois et l'accès facile réservé aux commerçants entraînent une situation de « deux poids, deux mesures » créée par le service chargé des forêts au Sénégal. Il n'est pas permis aux populations rurales de tirer profit de leurs forêts, tandis que les forestiers urbains se livrent à une production lucrative. Malheureusement, c'est à cela que renvoie la « décentralisation » dans le secteur forestier sénégalais. Des normes minimales uniformes permettraient de stopper cette situation de « deux poids, deux mesures », aplanissant ainsi l'aire de jeu, et de décentraliser des opportunités significatives au profit des communautés rurales.

Sources : Entretiens sur le terrain et analyse du code forestier par l'auteur, Sénégal, avril 2003.

Encadré 17 : Mesures incitatives iniques en Ouganda

La législation de 1998 avait transféré la gestion des réserves de moins de 100 hectares aux communes rurales, mais cette responsabilité ne s'était pas accompagnée de financements suffisants. Les communautés locales ne perçoivent que quarante pour cent des redevances collectées dans les réserves. Soixante pour cent vont à la direction centrale des forêts. Les quarante pour cent ainsi collectés ne pouvant leur permettre de former et de recruter leur propre personnel, les collectivités locales à Mukono, Mbale et Masindi sont obligées de recourir aux « agents forestiers recrutés par les autorités centrales et redevables à l'égard de ces dernières ».

Mais la direction des forêts s'attendait à ce que les communautés locales paient leurs services sur ces mêmes maigres ressources. Convaincus que la répartition des ressources était à l'avantage du gouvernement central, le conseil local de Mbale avait refusé de payer la direction des forêts pour son assistance. C'est la gestion des réserves qui en pâtit à la fin.

Par ailleurs, les collectivités locales sont appelées à transporter sur Kampala les billes de bois illégalement coupées et saisies, pour qu'elles soient vendues aux enchères par la direction des forêts. Le service des forêts n'assure pas le transport (véhicules, carburant ou personnel) des billes et les conseils locaux en retour ne reçoivent aucune ressource de ces ventes. Pour Bazaara, les conseils locaux « considèrent cette politique comme une raison de plus les empêchant de s'acquitter de responsabilités telles que l'amélioration de l'environnement ».

Des trois districts étudiés en Ouganda, seuls deux avaient pu mettre sur pied des institutions environnementales telles que les comités environnementaux

locales est davantage fonction de la redevabilité du gouvernement central et des donateurs que de la capacité locale en soi.

Conyers (1990, 30) a souligné également qu'« il est souvent admis que la décentralisation ne peut avoir lieu tant que la capacité nécessaire n'existe pas ; mais cela ressemble à la “ querelle de l'œuf et de la poule ”, car d'habitude c'est la pression de la décentralisation qui déclenche l'action nécessaire à la promotion de la capacité — et qui motive les responsables au niveau local à prendre conscience de leur propre potentiel et à faire la démonstration de leurs capacités » Conyers (1990, 30) et Fiszbein (1997a) pensent que la relation entre la capacité à recevoir et assumer le pouvoir et la capacité locale n'est pas unilinéaire. Ils soutiennent aussi que l'argument de la « capacité » est souvent évoqué pour éviter le transfert des pouvoirs ou pour éviter d'éroder le degré de tutelle du gouvernement central.

Encadré 17 — Suite

de district ou de sous-district, conformément à la loi sur la décentralisation. Mukono, qui fut l'un des premiers districts à être décentralisés, n'a pas encore mis d'institutions environnementales sur pied. Ce district ne dispose même pas d'assez de fonds pour verser les primes aux membres du comité. Masindi et Mbale ont pu mettre ces comités sur pied parce qu'ils reçoivent des financements de la National Environmental Management Authority. Et Bazaara de conclure : « Sans un apport financier extérieur, les districts ne sont pas en mesure de mettre sur pied des institutions tel que stipulé par la loi », compromettant ainsi « la durabilité à long terme des divers exercices et programmes de sensibilisation visant à l'amélioration de l'environnement actuellement menés avec les financements des bailleurs de fonds ».

Les membres des conseils locaux en Ouganda refusent d'investir dans les ressources naturelles pour certaines raisons. Premièrement, alors que les membres des conseils locaux sont élus pour assurer le maintien et l'amélioration de l'environnement, ce sont les autres priorités que sont leurs propres primes et les projets de développement qui épuisent les fonds disponibles. Deuxièmement, et plus important, les responsables élus sont confrontés à des conflits d'intérêts opposant les besoins des populations locales et les instructions de la direction des forêts. « Les conseillers veulent demeurer dans les bonnes grâces de leurs électeurs », écrit Bazaara. « Par conséquent, ils attachent plus d'importance aux projets de développement et de réduction de la pauvreté qui multiplient leurs chances d'être réélus. »

Source : Bazaara 2003, 25–8.

Se basant sur sa recherche menée en Colombie, Fiszbein (1997a, 1) montre que « ce que certains analystes et/ou décideurs prennent pour un manque de capacité pourrait être en réalité le reflet d'un conflit sur la fonction objective utilisée, d'une part, par ces analystes/décideurs et, d'autre part, par les populations locales ». Il attribue ce qui est souvent perçu comme un « manque de capacités » à ce conflit entre les préférences locales et nationales. Il dit : « Plusieurs de ces collectivités locales pourraient bien avoir des préférences inhabituelles ou négatives — de l'avis du gouvernement national du moins — mais il ne s'agit nullement d'un manque de capacité à atteindre leurs objectifs » (Fiszbein 1997, 3).

Il ne faudrait pas confondre le manque de capacités et le manque d'intérêt dans les priorités du gouvernement central. Dans certains cas, les populations locales n'assument pas les fonctions de gestion environnementale et autres parce que ce ne sont pas là de grandes priorités pour elles (Engberg-

Pedersen 1995, 2 ; Bazaara 2002b), ce qui ne veut nullement dire qu'elles ne peuvent assumer ces fonctions ou qu'elles n'ont pas la capacité nécessaire. Cela veut simplement dire que ces populations ont d'autres priorités auxquelles elles consacrent leur temps et leurs compétences. Il faut structurer la décentralisation de sorte que les objectifs instrumentaux du gouvernement central ne soient pas simplement transférés pour que les autorités locales les mettent en œuvre. Ce genre de transfert de responsabilités équivaut parfois à une délégation [de pouvoirs] mais aussi à une corvée (voir Ribot 1995a). Le langage a évolué récemment au Mali, passant de transfert de « compétences » à transfert de « mission » (Bamako 2002). La question consiste à savoir à qui la mission est dévolue⁷² ? En transférant les missions ou responsabilités du gouvernement central vers les autorités locales, le gouvernement central se sert des élus locaux pour réaliser ses objectifs à lui. Cette tension entre les objectifs du gouvernement central et ceux des collectivités locales est persistante. Dans tous les cas, le défaut de mise en œuvre des agendas extérieurs [centraux] par les populations locales ne saurait servir de paramètre pour évaluer le niveau des capacités locales.

Fiszbein va plus loin en disant que la perception de la faible capacité est renforcée par des mesures stimulantes [au profit des collectivités locales] mal conçues ou « une formulation de mesures stimulantes non appropriées dans une relation principe-agent » (1997a, 3). Par exemple : « Bien comptabilisée, la combinaison de dotations et de mandats sans financements représentait pour de nombreuses municipalités [en Colombie] plus de cent pour cent de la portion globale de dons intergouvernementaux automatiques qu'ils recevaient. Aussi, l'observation selon laquelle peu de municipalités respectaient ces mandats est plus une réflexion sur le caractère absurde de la politique que sur la capacité locale » (1997, 3) (voir aussi Encadré 17).

Les membres du congrès colombien ont affirmé qu'« aucun profit ne peut être tiré du transfert de fonds et de responsabilités vers les collectivités locales si leur manque de capacités empêche qu'ils les gèrent efficacement » (Fiszbein 1997a, 1). Mais, ont rétorqué leurs adversaires, de telles capacités ne sauraient se développer que si « les ressources fiscales et les responsabilités en matière de prestations de services sont transférées aux collectivités locales » (1997, 2). Les leçons apprises en Colombie sont pertinentes et nous conduisent à poser des questions de recherche importantes. À quel point le défaut de capacités constitue-t-il réellement une exigence obligatoire en matière de décentralisation ? Jusqu'où le problème d'efficacité intervient-il dans la lutte politique autour des ressources ?

Les mandats complexes de planification et de gestion nécessitant des capacités plus grandes que celles qui sont disponibles ou nécessaires, le

manque de ressources correspondant aux mandats, et le manque de motivation résultant du fait que les ressources naturelles ne sont pas des zones d'investissement prioritaires, ne doivent pas être confondus avec le manque de capacités. Tous ces problèmes pris séparément ou ensemble bloquent ou sont utilisés pour entraver la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. Par conséquent, les arguments se rapportant au manque de capacités doivent être pris avec des pincettes. L'on a besoin de plus de capacités, soit, mais leur défaut ne doit pas servir de prétexte à l'inaction. Comme le montre la littérature, même lorsque les collectivités locales manquent réellement des capacités nécessaires à la gestion des ressources naturelles, la capacité ne constitue en fait qu'un corollaire du pouvoir. C'est-à-dire que les gens apprennent en exerçant le pouvoir (Fiszbein 1997a ; Agrawal 2001).

L'approche des normes minimales dont il a été question dans la section précédente constitue une solution aux problèmes des exigences techniques. Elle permet d'identifier les critères minimums nécessaires à la gestion d'un ensemble d'objectifs donnés, même si elle ne résout pas le problème des luttes politiques qui se déclenchent au moment de la définition des objectifs à poursuivre, et ne dit pas non plus comment se procurer des moyens financiers et du matériel nécessaires à leur mise en œuvre.

LES CHOIX DES POUVOIRS — POSER LES BONNES QUESTIONS

Face au problème du choix des pouvoirs à décentraliser, les décideurs et les analystes doivent poser plusieurs questions clés. La liste de questions ci-dessous découle des observations faites dans ce chapitre.

1. **Le transfert du pouvoir investit-il les décideurs locaux de pouvoirs discrétionnaires ?**
2. **Les pouvoirs transférés sont-ils significatifs pour les populations locales ?**
3. **Les pouvoirs transférés sont-ils suffisants pour inciter les populations locales à participer aux côtés des décideurs locaux ?**
4. **Y a-t-il transfert de mandats (obligations) ?**
 - a. *Ces mandats sont-ils suffisamment financés ?*
 - b. *Les autorités locales ont-elles les moyens techniques de les mettre en œuvre ?*

5. Les choix politiques (concernant par exemple *quelles* personnes seront habilitées à utiliser la ressource ou à en tirer profit) sont-ils retenus au niveau du gouvernement central ou transférés aux autorités locales ?
6. Les ressources (telles les terres, les pâturages, les forêts, les ressources halieutiques) jusque-là accessibles au public et servant l'intérêt général sont-elles en train d'être privatisées ?
7. Les transferts du pouvoir sont-ils sécurisés ou peuvent-ils être retirés au gré des autorités centrales ?
8. Y a-t-il une réelle séparation de pouvoirs entre l'exécutif et le législatif dans l'arène locale et au niveau des agences du gouvernement central ?
9. Y a-t-il suffisamment de pouvoirs (législatifs, exécutifs et judiciaires) dans l'arène locale pour faire contrepoids aux intérêts du gouvernement central et lutter contre ces intérêts ?
10. Lorsque l'exploitation est autorisée, les autorités locales reçoivent-elles le droit de décider *qui* est habilité à exploiter la ressource ?
 - a. *Peuvent-elles décider de la personne habilitée à accéder à la ressource pour des besoins de subsistance ?*
 - b. *Peuvent-elles décider de la personne habilitée à exploiter la ressource à des fins commerciales ? — en d'autres termes peuvent-elles délivrer des permis d'exploitation ?*
11. Les autorités locales ont-elles le droit de dire NON à l'exploitation commerciale des ressources locales ? C'est-à-dire, ont-elles le droit de conserver la ressource ?
12. Les pouvoirs transférés correspondent-ils bien à l'échelle politique, administrative et écologique de la ressource ?
13. Le service chargé de l'environnement applique-t-il un système requérant une approbation pour chaque décision, ou existe-t-il des décisions pouvant être prises localement conformément à un cadre de normes environnementales minimales ?
14. La législation en matière d'environnement exclut-elle les communautés locales de la prise des décisions et des avantages, par le fait qu'elle traite différemment les intérêts communautaires et les intérêts commerciaux ?
15. D'un point de vue écologique, est-il nécessaire que les collectivités locales fassent la démonstration de leurs capacités avant tout transfert de pouvoir ?

4. LEÇONS APPRISSES

Plusieurs leçons peuvent être tirées des recherches en cours. Toutefois, nous n'en présenterons que quelques-unes parmi les plus édifiantes. D'autres sont soulignées tout au long du document et présentées sous forme de recommandations au Chapitre 5. Ce chapitre se penche sur :

- la redevabilité et les choix institutionnels,
- les principes de subsidiarité et le choix et la répartition des pouvoirs,
- d'autres facteurs qui affectent les retombées, et
- la résistance.

Comment garantir la redevabilité des institutions qui reçoivent des transferts de pouvoirs ? Comment sélectionner les institutions qui vont recevoir des transferts de pouvoirs ? Comment sélectionner les pouvoirs à transférer ? Et comment ordonner le transfert des pouvoirs ? Ces questions illustrent les problèmes concernant les éléments de la décentralisation que sont les acteurs, les pouvoirs et la redevabilité. D'autres facteurs, tels que le cadre juridique dans lequel les pouvoirs décentralisés vont s'exercer, l'éducation civique des populations locales, l'assistance technique dont bénéficient lesdites populations et les mesures incitatives qui motivent les populations locales, sont également évoqués. Étant donné que les réformes de décentralisation sont souvent entravées par la résistance farouche qu'elles rencontrent, la dernière partie de ce chapitre se penche sur la résistance. Elle résume les types de résistance que rencontre la décentralisation et propose des voies et moyens pour y remédier.

REDEVABILITÉ ET CHOIX INSTITUTIONNELS

La redevabilité est un élément essentiel de la décentralisation. Elle concerne en partie le type d'institutions choisies et en partie les mécanismes de redevabilité appliqués à ces institutions — bien que les deux ne puissent pas être complètement séparés, étant donné que les institutions diffèrent grandement en fonction de la manière et de l'autorité à l'égard de laquelle elles sont redevables. Les mécanismes de redevabilité ne sont pas présentés

ici, ils ont été examinés dans le corps du travail (ils seront aussi discutés dans Ribot 2004, Annexe C). La présente section se focalisera sur le choix institutionnel.

Mettre en œuvre la décentralisation revient à s'assurer que les autorités ou les institutions locales appropriées sont choisies *et* reçoivent des pouvoirs discrétionnaires significatifs et suffisants. Dans certains lieux, les pouvoirs ont été transférés aux institutions locales. Dans d'autres, des institutions démocratiques ont été mises en place. Mais, les gouvernements centraux établissent rarement des autorités redevables en aval et *dotées* de pouvoirs. Le pouvoir sans redevabilité n'est pas la représentation, tout comme la redevabilité sans pouvoirs est vide. Des dispositions partielles n'établissent pas la décentralisation démocratique et ne peuvent pas réaliser les promesses de la décentralisation. La mise en œuvre nécessite des pouvoirs *avec* la responsabilité.

Certes, il est important de donner des pouvoirs discrétionnaires aux autorités locales, mais dans les prétendues réformes de décentralisation appliquées à travers le monde, les pouvoirs publics sont transférés, non pas aux institutions démocratiques locales, mais aux institutions non gouvernementales et coutumières. Cette privatisation effective des pouvoirs publics prive les nouvelles institutions démocratiques des pouvoirs qui — selon la logique de la décentralisation démocratique — auraient dû leur revenir. Plutôt que d'être confiés aux autorités démocratiques locales et de les renforcer, les pouvoirs sont exercés à travers des processus participatifs des donateurs et transférés aux autorités coutumières, ONG et autres institutions semi-privées ou privées et individus.

Le « pluralisme » institutionnel et la prolifération institutionnelle qui ont émergé au sein des mouvements antigouvernementaux et populistes de la société civile créent, paradoxalement, une concurrence avec les autorités locales, démocratiques ou élues, et ruinent leur développement. La démocratie locale est en crise. Les pouvoirs sont siphonnés hors des organes représentatifs qui auraient pu constituer une forme institutionnelle de participation populaire vers laquelle tendait le mouvement de développement participatif. Les réformes institutionnelles qui génèrent et peuvent aider à résoudre cette crise sont présentés dans cette section.

Redevabilité interinstitutionnelle, pluralité et coexistence — Choisir la démocratie

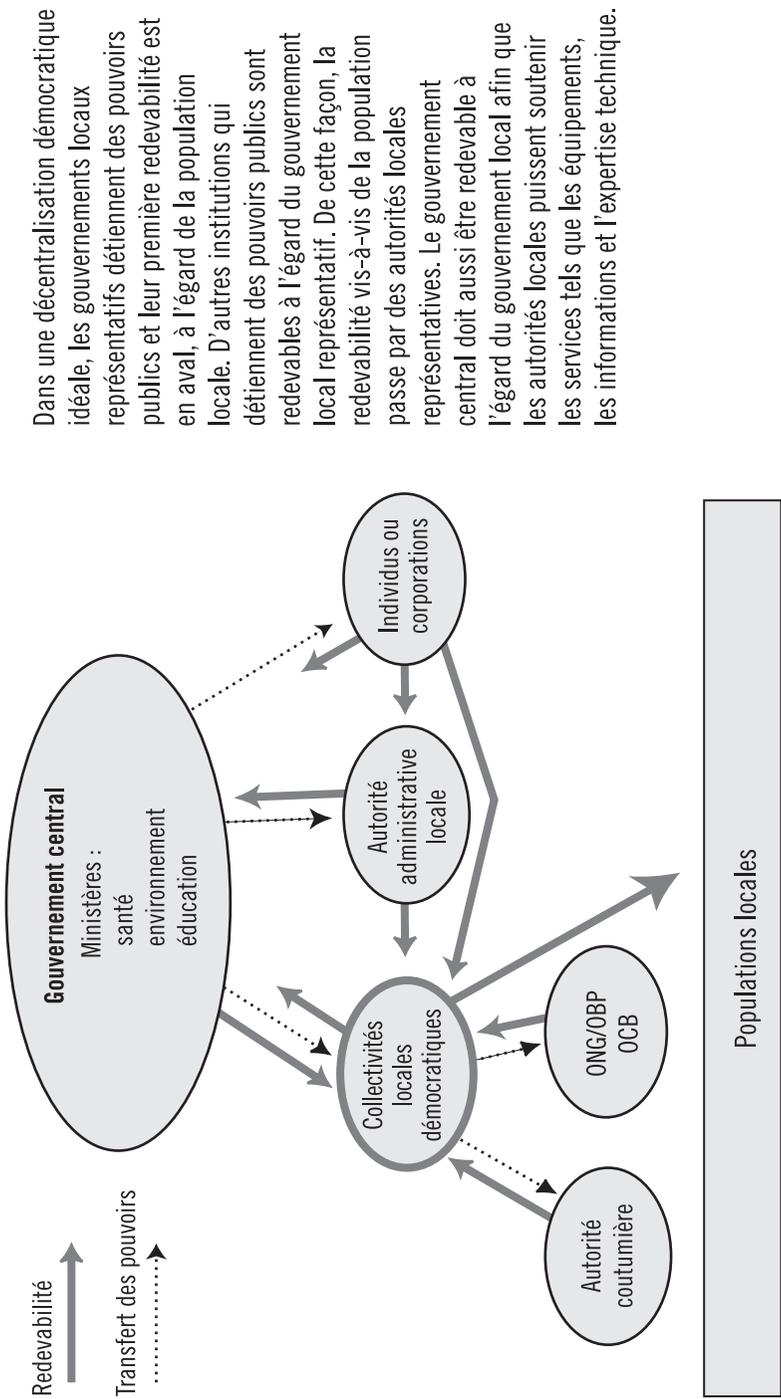
Dans l'arène locale, il existe une multitude d'institutions. Ces institutions peuvent soit se faire concurrence, soit coopérer. Elles peuvent se compléter ou se supplanter les unes les autres. L'existence de plusieurs

autorités locales ne constitue pas, en soi, une menace pour les collectivités locales représentatives, à condition que lesdites autorités ne mettent pas en péril le pouvoir et la légitimité des collectivités locales. Pour que le pluralisme institutionnel local renforce la décentralisation démocratique, les ressources publiques devraient être placées sous le contrôle d'une autorité représentative (voir Figure 4). Blair (2000) affirme que les autres institutions qui jouent un rôle dans l'usage et la gestion des ressources publiques devraient être redevables à l'égard du public à travers les autorités locales représentatives. Au cas où elles ne le seraient pas, lesdites autorités risqueraient de s'affaiblir et de perdre leur légitimité à cause de la dilution des pouvoirs sur les ressources publiques à travers de multiples institutions. Des autorités représentatives significatives ont besoin de pouvoirs sur les ressources publiques. Si ces pouvoirs se diluent à travers plusieurs institutions, les autorités représentatives pourraient être compromises. Si les institutions ayant le contrôle sur les ressources publiques ne sont pas redevables envers une forme d'autorité représentative, les autorités et les institutions les mieux placées et les plus puissantes — qu'il s'agisse de chefs, d'ONG, d'entreprises ou de groupes d'usagers — risquent de capturer le pouvoir sur les ressources. Sans la médiation d'une autorité représentative, une pluralité d'institutions pourrait constituer la formule pour la capture par l'élite.

Diana Conyers (communication personnelle, janvier 2004) déclare que la multiplication des institutions indépendantes peut être positive car elle annihile les effets de la capture par l'élite. Étant donné que les institutions sont susceptibles d'être contrôlées par différents membres de l'élite, plus il y a d'institutions ayant le contrôle sur les ressources publiques, plus il y aura de personnes (usagers et clients) ayant accès aux ressources. Elle soutient que si toutes les institutions devaient être redevables à l'égard d'une autorité représentative, il y a un risque qu'elles soient dominées par les membres de l'élite qui contrôlent cette autorité. Elle souligne que le résultat peut dépendre du nombre et de l'influence relative des différents groupes d'élites au sein d'une société donnée. Cependant, protéger contre la capture par l'élite ne renforce ni ne légitime nécessairement les autorités locales élues. Plutôt que de se demander simplement comment éviter la capture par l'élite, il faudrait s'interroger sur la manière dont les institutions locales peuvent soutenir l'établissement de collectivités locales représentatives afin que les membres de l'élite aient plus de mal à dominer les affaires publiques.

Créer ou soutenir les institutions démocratiques ne diminue pas la pluralité d'institutions ni ne nécessite l'élimination d'institutions parallèles ou subordonnées. Ces institutions coexistent et jouent un rôle important en aidant les collectivités locales à faire leur travail. Par exemple, si les

Figure 4 : La redevabilité définit la décentralisation effective



Dans une décentralisation démocratique idéale, les gouvernements locaux représentatifs détiennent des pouvoirs publics et leur première redevabilité est en aval, à l'égard de la population locale. D'autres institutions qui détiennent des pouvoirs publics sont redevables à l'égard du gouvernement local représentatif. De cette façon, la redevabilité vis-à-vis de la population passe par des autorités locales représentatives. Le gouvernement central doit aussi être redevable à l'égard du gouvernement local afin que les autorités locales puissent soutenir les services tels que les équipements, les informations et l'expertise technique.

pouvoirs sur l'accès aux forêts sont transférés à des institutions locales démocratiques, les organes élus peuvent dépendre des autorités coutumières pour en attribuer l'accès, à condition que les autorités coutumières n'entreprennent aucune action qui aille à l'encontre des intérêts des autres franges de la société locale. Il n'y a aucune raison pour que la population ne puisse décider ou résoudre les conflits concernant l'usage de la forêt ou des terres à travers un chef de famille, une autorité coutumière, un leader religieux ou une ONG auparavant, ou plutôt que de les soumettre aux collectivités locales élues⁷³.

En outre, la coexistence d'autorités élues ou de tribunaux vers lesquels les populations peuvent se tourner influence la manière dont ces autres institutions se comportent. Le simple recours aux autorités élues ou au tribunal est susceptible de rendre les décisions prises par des personnes non élues plus justes et de réduire les conflits. Il peut discipliner le chef de famille, l'autorité coutumière ou l'imam et l'amener à rendre des jugements plus équitables et à être plus impartial dans son arbitrage. La création d'institutions locales démocratiques n'a pas pour but d'éliminer les autres autorités locales. Elle vise à créer une alternative que peuvent choisir les populations locales.

Cependant, lorsque ces autres institutions locales reçoivent les pouvoirs transférés qui auraient dû revenir aux collectivités locales représentatives, des problèmes peuvent surgir. Transférer des pouvoirs à ces autres groupes réduit le domaine d'autorité des institutions démocratiques locales, ce qui les pousse à entrer en compétition avec d'autres institutions pour la légitimité. Cela peut compromettre la réussite de la démocratie locale (Summers 2001 dans Mansuri et Rao 2003, 2). La redevabilité locale est soumise à la médiation de la représentation. Par conséquent, les autorités représentatives devraient constituer la plaque tournante du paysage institutionnel qui régit l'usage des ressources publiques. Le choix des institutions locales et la manière dont elles dépendent les unes des autres sont cruciaux pour l'établissement d'une décentralisation effective.

Le choix institutionnel afin d'accroître et de rendre durable la représentation

Avant que le pouvoir ne soit transféré à une institution, il est vital de s'assurer que l'institution est capable d'accroître la représentation ou de la reproduire à une échelle plus grande ; il est aussi important de s'assurer qu'elle peut soutenir la représentation dans la durée. Les approches participatives, qui ont été et continuent d'être utilisées en incluant les populations locales dans le développement rural et les activités de gestion des ressources

naturelles, ont de sérieuses limites dans les deux cas. Les approches participatives ne fonctionnent pas bien à grande échelle (Green 1993 ; Clark 1998), et elles ne survivent pas souvent aux projets qui les ont mobilisées. En outre, elles sont à forte intensité de main-d'œuvre, avec ceux qui les facilitent et ceux qui y participent, et ne sont souvent ni démocratiques ni justes (voir Cooke et Kothari 2001). Comme il a été dit dans l'introduction de ce livre, les collectivités locales, plus que toute autre institution semblent être généralisables et présenter une stabilité institutionnelle, conditions nécessaires à l'accroissement et à la durabilité de la représentation.

Choix institutionnels et citoyenneté

La décentralisation semble plus efficace et équitable lorsque l'inclusion dans la prise de décisions concerne l'ensemble de la population. Les systèmes démocratiques fonctionnent sur la base d'une citoyenneté de résidence. Cependant, les autorités coutumières basent l'appartenance sur l'origine, la lignée, l'appartenance ethnique ou l'identité religieuse. Les ONG quant à elles basent l'appartenance sur l'intérêt. L'inclusion basée sur l'identité et l'intérêt peut accentuer les différences et fragmenter la communauté. Ces formes d'inclusion peuvent entraîner des conflits et être davantage sujette à manipulation. Les conflits fonciers actuellement en cours en Côte d'Ivoire ont été exacerbés par l'appel du gouvernement à soutenir certains groupes sur la base de leur identité ethnique, ou de leur origine, plutôt que sur la base de la résidence (Chauveau 1994). Des exemples de conflits ethniques sont courants en Afrique (Geschiere 2003). En Ouganda, les comités locaux à base professionnelle ont créé la division au sein des communautés (Namara et Nsabagasani 2003). La citoyenneté basée sur la résidence semble être la plus inclusive de toutes les formes d'inclusion (Mamdani 1996a)⁷⁴. Pour cette raison, les autorités démocratiques dont les élections reposent sur un suffrage universel basé sur la résidence pourraient constituer un meilleur choix de la représentation que plusieurs autres types d'institutions locales. Toutefois, des mécanismes doivent être conçus afin d'assurer la représentation des groupes les plus marginaux et les plus défavorisés.

SUBSIDIARITÉ : CHOISIR LES POUVOIRS, SÉQUENCER LES TRANSFERTS

Les pouvoirs doivent être choisis et transférés. Cette partie du document présente quelques principes directeurs tirés de cette étude afin de permettre d'identifier les pouvoirs à transférer et de séquencer leur transfert aux autorités locales.

Principes de subsidiarité

Des principes de subsidiarité environnementaux clairs permettront de guider le choix des pouvoirs à attribuer aux différents niveaux d'autorité à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement. Des principes qui pourraient être utiles aux activistes, praticiens et décideurs sont énumérés et expliqués dans l'Encadré 19 situé dans le chapitre consacré aux recommandations (page 140).

Les parties intéressées au sein des ministères de l'environnement ne peuvent, à elles seules, décider quels pouvoirs doivent être transférés. Les procédures visant à déterminer la division optimale des pouvoirs doivent impliquer plusieurs parties. Les arguments sur la capacité et les aspects techniques qui justifient la rétention des pouvoirs par le centre doivent être examinés avec beaucoup de prudence. Au centre, il y a beaucoup de peur de perdre le pouvoir. Il existe aussi de nombreux faux arguments scientifiques qui peuvent mal orienter ces décisions.

Séquencer les points

Il n'y a pas de séquence globale dans laquelle la décentralisation devrait se mettre en place. Évidemment, il est utile d'avoir des lois qui créent des institutions locales véritablement démocratiques et qui permettent le transfert de pouvoirs significatifs vers elles. La première étape consiste à analyser les lois afin de savoir si elles sont adéquates. Là où des lois adéquates n'existent pas, la première étape consiste à œuvrer à leur mise en place. Après cette étape, le livre présente plusieurs lignes directrices du séquençage qui peuvent émaner des observations et analyses. La plupart d'entre elles concernent le transfert des pouvoirs. Elles sont décrites ci-dessous.

Quels pouvoirs faut-il transférer ?

L'ordre dans lequel les pouvoirs sont transférés peut être important. Les pouvoirs les moins conflictuels devraient être dévolus avant ceux qui sont les plus conflictuels. Les pouvoirs les moins susceptibles de menacer la durabilité à long terme devraient être transférés avant ceux qui, mal utilisés, pourraient certainement provoquer des dégâts. Les pouvoirs qui ne nécessitent aucun fonds devraient être transférés avant ceux qui nécessitent des fonds — au cas où ceux-ci ne sont pas disponibles. Les pouvoirs nécessitant peu de compétences locales devraient être transférés avant ceux qui nécessitent de grandes capacités de gestion technique et financière. Les pouvoirs qui peuvent être transférés sans planification devraient être transférés sans conditionnalité en

matière de planification. Les deux grands problèmes concernant le séquençage sont les exigences de planification de la capacité et de la gestion.

Le pouvoir avant la capacité

Les gouvernements centraux attendent pour transférer les pouvoirs que les populations locales démontrent qu'elles ont la capacité. Cette approche semble raisonnable, mais il est absurde de penser que la population peut développer des talents sans avoir le pouvoir de les exercer et de les appliquer. Plusieurs pouvoirs peuvent être transférés avant la démonstration de la capacité parce que le transfert de ces pouvoirs présente peu de risques pour la ressource (Ribot 1999b). Certains pouvoirs peuvent être transférés parce que les risques sont universels. Une fois les pouvoirs transférés, les institutions locales peuvent exiger la capacité (Fiszbein 1997a ; Agrawal 2001). Le risque de commettre des erreurs doit être comparé avec le coût de la décentralisation. Généralement, ces erreurs ne sont pas si graves. La plupart des forêts se régénèrent avec le temps. Les pouvoirs qui peuvent être transférés dépendent de la réversibilité des dommages potentiels et du rapport entre les bénéfices et les risques à essayer.

Les normes avant la planification

La pratique qui consiste à exiger que les populations locales conçoivent des plans de gestion complexes avant d'avoir le droit de gérer et d'utiliser les ressources locales freine les décentralisations environnementales. Exiger que les usagers locaux adhèrent à des normes minimales peut être une meilleure option que d'exiger qu'ils conçoivent des plans de gestion complexes. L'approche des normes minimales leur permettrait de mener des activités bénignes d'extraction et d'utilisation sans concevoir de plan. Pour ceux qui souhaitent une productivité plus élevée que ne le permet la régénération naturelle, des principes directeurs pourraient être mis à leur disposition. Mais exiger des plans à plusieurs étapes qu'aucune collectivité locale n'a les moyens techniques ou financiers de mettre en œuvre entrave le contrôle local. Un exemple de pouvoir que les populations locales peuvent exercer sans avoir de capacités spéciales, c'est le droit de dire NON aux industries extractives ; en fait, deux pays africains, le Sénégal et le Mali, ont déjà conçu des législations attribuant ce pouvoir aux populations locales. Cela ne donne pas nécessairement aux autorités locales le droit d'exploiter la ressource mais, si elles sont appliquées, ces lois leur donnent de nombreux pouvoirs nouveaux de négocier et de conserver la ressource. Ce pouvoir ne peut être accusé de menacer la ressource ou d'exiger un plan compliqué.

Donner du temps à la décentralisation

Avant de mesurer l'impact de la décentralisation, nous devons nous assurer qu'une véritable décentralisation a été établie et que les retombées que nous constatons peuvent lui être attribuées. Il y a un revers à la décentralisation des ressources naturelles, mais celui-ci est sans conséquences. Nous devons d'abord mettre en place la décentralisation avant de justifier les réactions — bonnes ou mauvaises. Même lorsque la décentralisation est déjà en place, il lui faut du temps pour se stabiliser et générer des retombées. Les décentralisations ne devraient pas être jugées au cours de leurs premières années.

La plupart des cas étudiés concernent des réformes relativement récentes. La réforme indonésienne a moins de trois ans. Les réformes sud-africaines ont entre cinq et sept ans. Il est trop tôt pour évaluer les résultats dans ces cas. Pourtant, l'on enregistre déjà des réactions négatives contre les décentralisations environnementales en Ouganda et au Ghana (Ribot 2002b). Dans ces deux pays, le gouvernement a déclaré que les populations surexploitaient et agressaient les forêts. C'est peut-être vrai. La surconsommation qui suit immédiatement la réforme a été observée en Indonésie, au Kumaon, en Inde, et dans plusieurs autres pays. Agrawal affirme que cette instabilité dure jusqu'à ce que les gens acquièrent la confiance que le contrôle décentralisé de l'accès aux forêts n'est pas que temporaire. Ils ont besoin de se sentir sécurisés par la loi. La tendance consiste à consommer tant qu'on n'en a l'occasion, puisque les choses risquent de ne pas durer éternellement.

Lors de la Conférence de Bellagio, le Groupe Asie a décrit le phénomène de la « crise d'attentes » qui règne en Indonésie. En effet, les populations ont surexploité la ressource forestière parce qu'elles n'avaient pas confiance en la pérennité des réformes (voir Encadré 18). Elles ont donc entrepris de saisir les opportunités d'exploitation tant qu'elles pouvaient durer (Latif 2002, 67). Une vision à court terme et l'incertitude ont engendré l'opportunisme et la surextraction. À Bellagio, Baviskar a déclaré que le cas du Kumaon illustre le fait que « nous attendions trop et trop tôt de la décentralisation » (Latif 2002, 11). Elle a indiqué que la frustration et les conflits participaient de la nature de la transition. Agrawal a ensuite souligné que les archives du Kumaon montrent, qu'au cours des premières années, les forestiers parlaient des réformes comme si elles étaient temporaires et incertaines de réussir. Ils ne croyaient pas que les conseils pouvaient gérer les forêts. Mais un régime plus stable a progressivement émergé et les conseils des forêts sont encore actifs, soixante-dix ans plus tard. Pour que les décentralisations réussissent, elles ont besoin de temps pour se stabiliser et pour permettre aux populations de se rassurer que les pouvoirs qu'elles ont reçus vont rester.

EN DEHORS DES POUVOIRS ET DE LA REDEVABILITÉ : LES AUTRES FACTEURS QUI AFFECTENT LES RETOMBÉES

En dehors des facteurs associés aux acteurs, au pouvoir et aux types de redevabilité, il existe d'autres facteurs qui affectent les retombées sociales et environnementales des réformes de décentralisation. Certains de ces facteurs peuvent être prévus par la loi ou identifiés par le gouvernement central. Parmi eux, il y a : le soin pour l'équité interrégionale et intrarégionale ; la reconnaissance juridique pour les organisations locales ; la protection juridique lors de l'organisation, du plaidoyer et des actions en justice ; la capacité des collectivités locales à mobiliser l'assistance et l'équipement technique offert par le gouvernement central ; l'éducation civique ; l'éducation à la citoyenneté ; le droit et la capacité à fédérer les autorités et les organisations locales, ainsi que le droit des autorités locales de contrôler les industries extractives extérieures. La législation, associée à ces facteurs, vient s'ajouter aux conditions essentielles à l'établissement d'autorités décentralisées, à savoir des codes électoraux adéquats et des lois appropriées qui transfèrent les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires.

Parmi les autres facteurs qui déterminent directement les retombées environnementales, on peut citer : les types de normes environnementales en place ; l'adéquation entre l'échelle géographique des ressources naturelles et l'échelle des juridictions politiques et de gestion ; la qualité de l'assistance technique des ONG extérieures ; et les priorités non environnementales des autorités locales et des communautés locales. Les normes environnementales et les questions d'échelle sont traitées avec les problèmes des pouvoirs dans cette partie du document ainsi que dans la sous-section ci-dessous consacrée à la résistance. L'assistance technique des ONG peut constituer une force positive en vue de l'amélioration des retombées environnementales et devrait par conséquent être encouragée.

Un sujet d'inquiétude pour les écologistes, c'est l'implication des autorités locales dans les questions environnementales. Afin d'assurer une bonne gestion environnementale à travers les autorités locales, ces autorités ont besoin de mesures incitatives pour s'impliquer. Selon Larson, les autorités locales peuvent être motivées par le désir de générer des recettes municipales, par une crise ou un conflit précis, par la pression des projets ou des ONG, ou par l'identification d'un problème particulier (Agrawal 2001 ; Larson 2002, 13–4 ; Bazaara 2003, 24 ; Namara et Nsabagasani 2003, 47). Larson a trouvé qu'il était courant de combiner trois mesures incitatives. Larson explique que, dans certains cas, ces trois mesures entraînaient une

Encadré 18 : Décentraliser la surexploitation en Indonésie — Se servir tant qu'il y en a

Dans le cadre des réformes de décentralisation, le service indonésien des forêts a permis aux autorités locales d'attribuer des licences d'exploitation des forêts à petite échelle afin de créer une incitation pour freiner l'abattage illégal des arbres. Parce que les détenteurs de ces permis locaux supportent les pertes occasionnées par la fraude, l'on s'attendait à ce qu'ils contrôlent et dénoncent l'abattage illégal. Cette retombée ne s'est pourtant pas révélée vraie.

En réalité, ces changements ont entraîné la légalisation des exploitations illégales de bois. Plutôt que de confisquer et d'hypothéquer le bois illégal, les responsables de districts imposent à présent une taxe sur le bois et délivrent des documents autorisant la revente et le transport dudit bois. Ces pratiques pourraient avoir des effets négatifs sur la contrôlabilité de cette industrie (Resosudarmo 2002, 13–4). Peluso (2002, 8) souligne des niveaux élevés d'abattage illégal potentiellement dommageables dus à l'émergence de nouveaux mécanismes d'extraction illégale et à la participation des militaires à ces exploitations.

Ces conséquences négatives peuvent être attribuées à deux lacunes des réformes de décentralisation indonésiennes. Premièrement, en Indonésie, les autorités locales sont élues à partir des listes des partis et peuvent ne pas être redevables en aval à l'égard des populations locales. Peluso indique que certains dirigeants indonésiens se servent de la décentralisation comme un prétexte pour ne pas obéir aux lois nationales et pour appliquer leurs propres politiques. Dans tous les cas, les dirigeants ne semblent pas être redevables à l'égard de leurs électeurs. Deuxièmement, le ministère national chargé des forêts menace déjà de recentraliser les pouvoirs d'attribution des licences. C'est peut-être parce que les responsables locaux pensent qu'ils ne pourront pas conserver ces pouvoirs qu'ils essaient de les capitaliser tant qu'il est encore temps.

Sources : Peluso 2002, 7–8 ; Resosudarmo 2002, 13–4.

quatrième. Ce dernier facteur appartient à un processus d'apprentissage résultant des trois autres facteurs. Agrawal (2001) fait une remarque similaire lorsqu'il fait observer qu'une meilleure gestion dans les *van panchayats* en Inde a fait suite au transfert des moyens de réglementation. Ces pouvoirs ont suscité une prise de conscience des questions environnementales. À la suite de Larson, Bazaara (2002a, 24) révèle qu'il y a quatre facteurs expliquant pourquoi les collectivités locales n'exercent pas les pouvoirs environnementaux qu'elles détiennent : le manque de préoccupation pour

des questions environnementales ; les contraintes financières ; l'absence de relations institutionnelles claires ; et les conflits d'intérêts.

Les autorités locales ont besoin de mesures incitatives précises pour s'impliquer dans les questions environnementales. Elles doivent également faire face aux problèmes de concurrence. Dans des entretiens menés par l'auteur au cours de l'hiver 2003–2004, des chefs d'équipe de projets de la Banque mondiale ont rapporté que les communautés locales choisissaient rarement les projets de gestion des ressources naturelles si elles avaient le choix d'autres investissements alternatifs. Leur première priorité consiste à investir dans des activités productives qui satisfont les besoins immédiats en revenus. Pour que les communautés locales investissent dans la gestion des ressources naturelles, les leaders locaux doivent s'y intéresser ou alors ils doivent disposer de fonds suffisants pour satisfaire à la fois leurs premières priorités ainsi que les besoins de gestion des ressources naturelles. Les gouvernements centraux, les donateurs et les ONG peuvent jouer chacun un rôle dans la création des mesures incitatives afin de permettre aux autorités locales d'investir dans la gestion des ressources naturelles⁷⁵. Des normes environnementales raisonnables créent également un stimulant (peur des sanctions) pour les populations et les leaders locaux afin que ces derniers gèrent mieux l'environnement.

Lorsque la décentralisation démocratique est appliquée, des mesures d'accompagnement aident à s'assurer qu'elle ne sert pas uniquement les intérêts de la communauté locale, mais qu'elle vise également les problèmes à long terme et à grande échelle de la société.

(REN)CONTRER LA RÉSISTANCE À LA DÉCENTRALISATION DÉMOCRATIQUE : SAISIR LES OPPORTUNITÉS

D'un point de vue historique, les initiatives de décentralisation n'ont pas connu un grand succès, pour deux raisons principales : malgré leurs discours, les gouvernements centraux n'ont véritablement jamais voulu transférer de pouvoir significatif au niveau local, et lorsqu'une autorité significative a été transférée, une répartition inéquitable des bénéfices, due à la capture par l'élite, était opérée. Toutefois, la nouvelle variante démocratique de la décentralisation promet de résoudre ces problèmes en encourageant une plus grande participation, redevabilité et transparence dans la gouvernance locale, ainsi qu'un renforcement des capacités des groupes marginaux.

Harry Blair 1997

Les défenseurs de la décentralisation espéraient que la décentralisation démocratique produirait des retombées plus équitables et plus justes que les premières réformes de décentralisation, malheureusement plusieurs des problèmes rencontrés par les premières réformes se retrouvent dans les nouvelles réformes. Les États se servent toujours de la décentralisation afin de concentrer les pouvoirs plutôt que comme moyen pour redistribuer le pouvoir à une frange plus large de la société. Cette section résume certains des obstacles majeurs que rencontrent les décentralisations (voir aussi Ribot et Oyono 2005). En même temps que les lois sont conçues et appliquées à travers le monde, plusieurs acteurs qui se sentent menacés par la décentralisation la freinent. Les acteurs centraux le font en s'agrippant aux pouvoirs et en choisissant les institutions locales qu'ils peuvent plus facilement contrôler. Les membres de l'élite le font en capturant les pouvoirs transférés.

Résistance au transfert des pouvoirs

La résistance au transfert des pouvoirs se justifie par un certain nombre d'arguments souvent spécieux et se pratique par différents moyens. Quelques arguments, parmi les plus courants, sont résumés ici.

Les arguments de la capacité sont communément utilisés comme excuse pour ne pas céder les pouvoirs aux autorités locales. En déclarant que les populations locales manquent de capacités, les gouvernements centraux se sont arrangés pour retenir le contrôle sur plusieurs décisions qui pourraient revenir aux dites populations.

Les moyens de transfert sont couramment utilisés pour aider les gouvernements à retenir les pouvoirs dans la sphère exécutive (voir Conyers 2002). Plutôt que de transférer le pouvoir par la législation, les législateurs créent des lois qui incluent des « retards », laissant les décisions aux arrêtés et décrets ministériels ou administratifs. De cette façon, le transfert des pouvoirs est retenu par une décision discrétionnaire de l'exécutif ministériel ou administratif. Lorsque les pouvoirs sont transférés, ils sont attribués comme des privilèges qui peuvent être retirés à la guise de l'exécutif plutôt que comme des droits sûrs dans lesquels les populations peuvent investir.

L'incapacité à créer un domaine local, ou la réduction de la sphère de l'autorité locale, entravent les pouvoirs locaux. Au Cameroun, il existe une loi progressiste sur la foresterie communautaire, mais les forêts communautaires ne peuvent être établies que dans un ensemble très limité de zones fixé par le service des forêts (Ekoko 2000 ; Oyono 2002). Au Mali, les lois de décentralisation fortes qui accordent des pouvoirs considérables aux communes rurales sur les forêts locales sont minées parce que l'État central

a refusé d'établir un domaine local dans lequel les exercer (Ribot 1995a ; Kassibo 2002a). En Ouganda, la privatisation et les réserves laissent peu de forêts sous le contrôle du gouvernement (Muhereza 2003, 8–11).

Les arguments pseudo-scientifiques — les arguments spécieux et apparemment techniques — sont un moyen courant de garder le contrôle des ressources naturelles au niveau central. Même si nous savons qu'il y a plusieurs pouvoirs environnementaux qui peuvent être transférés sans danger pour la ressource — et même sans nécessiter des capacités renforcées (voir Ribot 1999b ; Fairhead et Leach 1996), les services des forêts refusent systématiquement de reconnaître une telle évidence. En outre, ce type d'argument a entraîné l'exigence de plans de gestion éminemment complexes qui ont souvent empêché les communautés locales d'user ou de gérer les ressources environnantes avec un certain degré d'indépendance.

Le choix des pouvoirs à transférer est une autre manière de résister. Les charges et les mandats sont transférés sans, ou en lieu et place, des pouvoirs positifs, et les usages sans réelle valeur marchande sont transférés plutôt que les opportunités lucratives. En Ouganda, Bazaara (2002a) a fait observer que les autorités centrales traitaient les décisions politiques et techniques de la même façon ; et comme elles ne pouvaient soutenir que certaines décisions étaient mieux prises au niveau central, elles retenaient le pouvoir sur les décisions politiques et techniques. Bazaara déclare que lorsque le service des forêts se comporte comme si les décisions d'attribution commerciale étaient techniques, il occulte le fait que les agences centrales réservent pour elles-mêmes ce qui relève en fin de compte des choix politiques. En outre, les autorités centrales font l'amalgame entre transférer des objectifs instrumentaux de l'État et transférer les pouvoirs discrétionnaires. Il existe une énorme différence entre les deux : les pouvoirs discrétionnaires donnent de réels pouvoirs aux autorités locales, tandis que les objectifs instrumentaux de l'État confient aux autorités locales des missions centrales, les transformant en succursales administratives effectives du gouvernement central.

Des contrôles excessifs et des processus d'approbation trop rigoureux sont utilisés universellement pour réduire la discrétion locale. À titre d'exemple, il y a des comités des forêts présidés par les forestiers, la planification de la gestion qui nécessite l'approbation du service des forêts avant toute exploitation et le blocage des transferts jusqu'à ce que certains critères soient jugés par les autorités centrales comme remplis. L'on déclare aux communautés qu'elles recevront des pouvoirs lorsque leurs plans auront été approuvés ou lorsqu'elles auront démontré les capacités définies par les services techniques.

Voilà les moyens les plus courants par lesquels les transferts du pouvoir sont entravés, freinés ou annulés. Le résultat en est que les décentralisations créent rarement de l'espace pour la *discretion*, qui doit être considérable au sein des démocraties locales.

Les choix institutionnels comme forme de résistance

Choisir l'institution locale appropriée est essentiel pour établir la décentralisation. Les institutions locales diffèrent par rapport au degré auquel elles représentent les populations locales et sont redevables à l'égard de celles-ci ; par conséquent, le degré auquel les transferts qu'elles reçoivent peuvent être considérés comme étant la décentralisation diffère. Même lorsque des institutions locales élues existent, des institutions moins démocratiques sont choisies. Ce phénomène mine la décentralisation. Les gouvernements et les bailleurs de fonds choisissent souvent des organismes déconcentrés, des autorités coutumières, des ONG, des comités locaux élus et nommés, des corporations privées ou des individus en lieu et place d'organes locaux élus. Ces choix atténuent les effets de la décentralisation en ravissant des pouvoirs qui auraient dû, autrement, revenir aux institutions locales élues. Ces choix créent une concurrence pour la démocratie locale — une concurrence à laquelle la démocratie locale peut ne pas être capable de résister.

Le choix institutionnel est aussi important parce que le pouvoir transmet la *légitimité* à ceux qui l'acquièrent et le pouvoir crée les *capacités* chez ceux qui l'acquièrent. Des organismes élus sans pouvoirs ne seront jamais légitimes. Les gouvernements centraux évoquent souvent l'argument selon lequel ils donnent des pouvoirs aux autorités coutumières parce que les chefs coutumiers sont légitimes, tandis que les organes élus ne le sont pas. En outre, ils attribuent souvent des pouvoirs aux organes administratifs ou aux comités qu'ils créent parce qu'ils estiment que les organes élus n'ont pas la capacité de gérer les ressources et les conflits. Ces choix compromettent l'aspect démocratique de la décentralisation et empêchent les autorités démocratiques de fonctionner. Les autorités centrales refusent souvent de reconnaître que les autorités représentatives locales ne peuvent pas acquérir la légitimité et la capacité si elles ne reçoivent pas de pouvoirs. Au contraire, elles utilisent l'absence de légitimité ou de capacité pour justifier le non-transfert de pouvoirs discrétionnaires aux autorités locales indépendantes. Ces tactiques servent à entraver le transfert des pouvoirs vers des institutions locales démocratiques qui ne pourraient pas facilement être contrôlées par les ministères centraux.

La résistance des acteurs locaux

La capture par l'élite, qui est courante dans les décentralisations, peut atténuer les retombées positives de celles-ci. Ce phénomène, qui consiste pour les membres de l'élite à capturer les bénéfices de la réforme de décentralisation, ne peut être séparé des choix institutionnels et du patronage, cultivés par les acteurs centraux. En d'autres termes, les membres de l'élite locale ne sont pas les seuls responsables de la capture par l'élite. Les acteurs centraux encouragent souvent ce phénomène pour leurs raisons. La prévalence de la capture par l'élite renforce la nécessité de multiplier les mécanismes de redevabilité et d'établir des relations de responsabilité bien structurées (voir Ribot 2004, Annexe C, pour une liste de ces mécanismes).

Contrer la résistance

La résistance à la décentralisation peut facilement se voir dans les arguments utilisés pour justifier le non-transfert des pouvoirs et le refus de choisir ou de créer des institutions locales représentatives. Pour contrer cette résistance, ces arguments doivent être confrontés à des contre-arguments. Ces contre-arguments peuvent devenir des outils pour permettre aux électeurs de comprendre et de combattre les discours et pratiques d'obscurcissement et d'obstruction. Les arguments dominants avancés contre la décentralisation et certains contre-arguments pour les combattre sont présentés ici. Ils sont suivis d'une brève présentation de l'éducation et du vote en tant que moyens pour contrer la résistance.

Arguments opposés

1. *Argument* : Transférer les pouvoirs de gestion des ressources naturelles aux populations locales entraîne la destruction de l'environnement.

Contre-argument : La plupart du temps, les craintes pour la destruction de l'environnement ne sont pas fondées. Les principes de subsidiarité environnementale peuvent aider à identifier les pouvoirs qui ne menacent pas l'utilisation à long terme des ressources naturelles. Par ailleurs, les populations locales devraient avoir le droit d'utiliser et de renouveler les ressources qui les entourent. La destruction pour un observateur peut constituer un changement positif pour un autre. Ce qui constitue ou non la destruction de l'environnement devrait faire l'objet d'interprétation et de négociation politique.

2. *Argument* : Transférer les pouvoirs de gestion des ressources naturelles aux populations locales va entraîner des conflits et la violence entre

les intérêts en compétition et les autorités locales seront incapables de maîtriser cette violence.

Contre-argument : Certains transferts de pouvoirs présentent peu de risques de conflit. Il est impératif de déterminer lorsque les arguments à la base du conflit sont réels et lorsqu'il s'agit de prétextes pour ne pas transférer les pouvoirs. Les pouvoirs qui peuvent être transférés sans risques de conflits devraient être identifiés et transférés. Quant aux transferts de pouvoirs qui pourraient engendrer des conflits, ils devraient être accompagnés par le gouvernement central qui utiliserait les instruments de médiation afin d'empêcher que le conflit ne devienne violent.

3. *Argument* : Les autorités locales n'ont pas la capacité de gérer les ressources naturelles.

Contre-argument : Cet argument est souvent spécieux. Il existe beaucoup d'exemples dans le domaine environnemental, et dans d'autres, qui révèlent comment cet argument a été utilisé comme prétexte pour ne pas transférer les pouvoirs sur les ressources lucratives. Beaucoup de pouvoirs peuvent être transférés qui ne nécessitent pas de compétence technique particulière au niveau local. Plusieurs des compétences visiblement nécessaires peuvent être louées — tout le monde n'a pas besoin d'être forestier pour abattre des arbres ou décider qui doit être impliqué dans la gestion des forêts (tout comme on n'a pas besoin d'être mécanicien pour savoir conduire).

4. *Argument* : Les autorités locales disposent de ressources fiscales insuffisantes pour gérer leurs ressources naturelles.

Contre-argument : Beaucoup de pouvoirs de gestion et d'usage des ressources naturelles ne nécessitent pas de ressources fiscales. Ces pouvoirs pourraient être identifiés et transférés en premier. Si les autorités du gouvernement central sont vraiment soucieuses des activités de gestion comme elles le prétendent, elles peuvent transférer les ressources fiscales aux collectivités locales afin que ces dernières les exécutent. Si le gouvernement central ne dispose pas de ces ressources, alors cet argument est une raison absurde pour recentrer.

5. *Argument* : Les autorités traditionnelles ou coutumières sont plus légitimes que les collectivités locales et les autorités coutumières, les ONG et les autres institutions locales sont plus efficaces que les collectivités locales.

Contre-argument : La légitimité suit le pouvoir. Les autorités coutumières peuvent être légitimes si elles reçoivent les pouvoirs. Cependant, leur légitimité ne signifie pas forcément que la population les aime. Elle peut

émaner de la peur ou tout simplement de l'habitude. En outre, les autorités centrales sont souvent moins intéressées à transférer les pouvoirs aux institutions locales susceptibles de solliciter des agents centraux. En somme, cet argument sert souvent de prétexte, pour faire un choix institutionnel facilitant la capture par l'élite ou la manipulation extérieure.

Munis de ces arguments bien établis, les électeurs peuvent s'organiser afin de tenir le gouvernement responsable des engagements qu'il prend dans ses discours sur la décentralisation. Ces électeurs locaux, nationaux et internationaux peuvent s'organiser afin d'aider à s'assurer que la décentralisation démocratique soit codifiée sous forme de loi et établie dans la pratique.

Éducation civique et à la citoyenneté

Afin de contrer la résistance locale, c'est-à-dire celle qui survient dans l'arène locale après l'adoption des lois et le début de leur mise en œuvre, les gens ont besoin de connaître leurs droits (si, et lorsqu'ils en ont) et les obligations du gouvernement à leur égard (Shrestha 1999, 34). L'éducation civique peut aider à cela. En dehors d'éduquer les électeurs locaux, il est également nécessaire d'éduquer les représentants des collectivités locales sur leurs pouvoirs et obligations à l'égard de la population locale. Dispenser l'éducation civique et l'éducation à la citoyenneté peut consister à publier des manuels qui expliquent les lois dans les langues locales.

La conscience des droits peut susciter l'exigence populaire de gouvernements plus sensibles ou l'exigence de droits locaux reconnus au niveau national. Dans la décentralisation malienne, la loi exige de l'agence gouvernementale des forêts qu'elle transfère les pouvoirs aux conseils ruraux nouvellement élus. L'agence a refusé de s'exécuter. Cependant, les conseils ruraux de la forêt de Baye, ayant appris qu'ils avaient des droits sur la forêt, sa gestion et son usage, ont commencé à organiser la protection de la forêt avant le transfert formel des pouvoirs. Dupar (dans Latif 2002, 78) relève qu'au Cambodge, les bailleurs de fonds ont soutenu une campagne d'éducation au droit destinée aux populations locales et aux femmes en particulier. Lorsque les droits existent, l'éducation civique peut encourager les gens à les exercer en tant que citoyens à part entière.

Informers les gens sur leurs droits, expliquer les nouvelles lois dans un langage clair, accessible, et traduire les matériaux didactiques d'éducation civique dans les langues locales peut encourager l'implication des citoyens et la redevabilité des collectivités locales. Cela peut encourager les citoyens à exiger que le gouvernement les serve. Le gouvernement central, les donateurs et les ONG peuvent soutenir ces efforts d'éducation civique locale.

Des canaux multiples pour la voix locale : les fédérations et la représentation législative

La faiblesse des décentralisations dans les zones rurales — là où se trouvent les ressources naturelles — reflète la faiblesse et le caractère marginal de la population rurale dans le monde en développement. La population rurale a rarement eu voix au chapitre dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales. Elle a rarement détenu le contrôle de ses propres affaires locales. La décentralisation démocratique constitue un changement radical. Pour réussir, elle a besoin d'un large électorat ayant à sa tête des dirigeants qui prennent en compte les besoins des populations rurales. Il ne suffit pas de créer des institutions locales démocratiques. De nombreux canaux pour la voix et le recours sont nécessaires pour que les politiques nationales favorisent les besoins ruraux et pour que la pression soit exercée afin de mettre en œuvre ces politiques. Dans un système démocratique où il est possible d'influencer le gouvernement, et où les représentants sont redevables et sensibles, de multiples voix et leviers d'influence peuvent être actionnés.

Les associations de représentants locaux et les fédérations d'organisations paysannes ainsi que les fédérations de planteurs peuvent constituer des canaux productifs. Les fédérations d'ONG et de collectivités locales font également leur apparition dans les pays étudiés. Au Mali et au Sénégal, il existe des associations nationales de représentants élus. Au Botswana, le Réseau botswanais des organisations communautaires (BOCOBONET) est une fédération d'organisations communautaires (OCB). BOCOBONET facilite l'échange d'informations, défend les intérêts des OCB auprès du gouvernement, coordonne le renforcement des capacités et s'assure que les services techniques sont fournis à ses associations membres (Botswana Community-based Organisations Network 2003).

Les députés et les membres du parlement sont aussi des canaux pour faire entendre la voix locale dans l'élaboration des politiques nationales. Veit *et al.* (à paraître) affirment que quatre facteurs déterminent si oui ou non les députés et les membres du parlement représenteront les intérêts des populations locales. Ces facteurs sont : la redevabilité en aval ; l'autonomie vis-à-vis de l'exécutif pour exercer leurs responsabilités de représentation ; l'autorité ou le pouvoir de jouer leur rôle de représentation ; et l'ambition. Bien que la plupart des représentants parlementaires ne se préoccupent pas des problèmes environnementaux de leurs électeurs, des mesures peuvent être prises afin d'encourager les représentants à être plus sensibles vis-à-vis de ces questions. Les tribunaux peuvent constituer un autre canal d'influence locale pour atteindre la hiérarchie politique et administrative.

Dans le cadre de cette série de recherches, les fédérations, la représentation législative et les tribunaux n'ont pas été abordés. Néanmoins, ils devraient être explorés comme l'un des moyens pour faire entendre la voix des populations locales dans l'arène nationale.

5. RECOMMANDATIONS

Les recommandations les plus générales contenues dans ce livre peuvent se résumer comme suit : 1) Élaborer et appliquer des réformes qui méritent l'appellation de décentralisation démocratique ; 2) Au cas où ces réformes sont établies, étudier les retombées positives afin d'identifier la constellation de mesures et de circonstances qui rendent ces retombées possibles.

Deux séries de recommandations sont présentées ci-dessous. Les premières recommandations concernent l'établissement des décentralisations démocratiques au sens large. La décentralisation démocratique favorise la mise en place de l'infrastructure nécessaire à la décentralisation des pouvoirs sur la ressource naturelle. La deuxième série de recommandations vise à améliorer les décentralisations des ressources naturelles. Évidemment, ces listes ne sont aucunement exhaustives. D'autres recommandations sont contenues dans les études de cas contenues dans ce livre.

ÉTABLIR L'INFRASTRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA DÉCENTRALISATION DÉMOCRATIQUE

Si les réformes institutionnelles de la décentralisation démocratique sont effectuées, ALORS nous pouvons évaluer si la décentralisation peut engendrer des retombées positives et dans quelles conditions. Il est crucial d'établir la décentralisation. L'infrastructure institutionnelle de la décentralisation démocratique est également l'infrastructure nécessaire pour la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. Afin d'établir cette infrastructure, les recommandations suivantes peuvent être utiles.

1. **Travailler à travers les collectivités locales élues afin de porter à plus grande échelle et d'institutionnaliser la participation populaire.** Les gouvernements, les bailleurs de fonds et les ONG qui souhaitent créer des institutions de participation populaire durables œuvrant localement sur toute l'étendue du territoire national devraient travailler par le biais des collectivités locales élues.

2. **Renforcer la redevabilité en aval pour toutes les autorités.** Les gouvernements, les donateurs et les ONG peuvent renforcer la redevabilité locale en :
- choisissant de travailler avec les gouvernements élus partout où ils existent ;
 - encourageant et insistant sur la création de gouvernement élus là où ils n'existent pas ;
 - encourageant les processus électoraux qui admettent des candidats indépendants, étant donné que la plupart ne le font pas ;
 - insistant afin que toutes les institutions et administrations publiques et privées s'occupant des ressources publiques dans l'arène locale soient redevables à l'égard des collectivités locales élues ; et
 - appliquant les multiples mesures de redevabilité à toutes les institutions de prise de décisions publique.
3. **S'assurer que les ONG et les autorités traditionnelles sont redevables par le biais d'autorités démocratiques.** Toute personne impliquée dans la conception et la mise en œuvre de la décentralisation devrait insister sur les chaînes démocratiques de responsabilité. Pour que la décentralisation soit effective, il doit y avoir une chaîne de redevabilité claire, allant des décideurs aux populations locales. Concernant la prise de décisions sur les affaires publiques, les institutions non gouvernementales et traditionnelles doivent être redevables à l'égard des autorités représentatives qui, à leur tour, rendent des comptes aux populations (Blair 2000)⁷⁶.
4. **Baser l'inclusion sur la résidence plutôt que sur l'identité.** Ceux qui s'occupent de la décentralisation devraient travailler avec les autorités locales élues parce que ces autorités représentent généralement les populations à travers un système de citoyenneté basé sur la résidence, plutôt que par des formes d'appartenance plus exclusives. Baser la représentation et l'inclusion sur des populations entières, comme le fait la résidence, produit en principe des décentralisations plus efficaces et plus équitables. Les autorités coutumières basent l'appartenance sur l'origine, le lignage, l'ethnie ou l'identité religieuse, tandis que les ONG basent l'appartenance sur les intérêts. Les formes d'inclusion dans la prise de décisions publique basées sur l'identité et l'intérêt peuvent renforcer les différences et fragmenter la communauté, entraînant parfois des conflits et des risques majeurs de manipulation politique. Représenter les citoyens sur la base de la résidence — en tenant compte des besoins spécifiques des populations mobiles — peut s'avérer plus inclusif.

5. ***Privilégier les objectifs procéduraux sur les objectifs instrumentaux.*** Pour établir des processus démocratiques et inclusifs dans l'arène locale, certains objectifs instrumentaux de la gestion de l'environnement peuvent être subordonnés aux objectifs procéduraux de l'inclusion. Favoriser le processus démocratique à court terme aidera à bâtir des institutions qui, à long terme, pourraient permettre de concevoir et de mettre en œuvre des politiques justes et durables. Les écologistes devraient soutenir les objectifs procéduraux d'institutionnalisation d'autorités démocratiques et représentatives.
6. ***Transférer des pouvoirs discrétionnaires appropriés et suffisants.*** Les gouvernements, les donateurs et les ONG doivent transférer des pouvoirs discrétionnaires significatifs et considérables aux autorités locales. Les pouvoirs discrétionnaires doivent être transférés si la décentralisation souhaite intéresser et émanciper les populations locales et renforcer les capacités des autorités locales.
7. ***Transférer les pouvoirs comme des droits sûrs.*** Afin que les institutions et populations locales investissent dans de nouveaux arrangements et que les populations locales s'affranchissent en tant que citoyens et non pas comme des sujets gérés, les gouvernements devraient utiliser des moyens sûrs pour transférer les pouvoirs aux autorités locales. Des transferts sécurisés peuvent créer de l'espace pour permettre aux populations locales d'engager leurs représentants en tant que citoyens. Les transferts effectués comme des privilèges soumettent les populations locales aux caprices des agences et autorités centrales.
8. ***Soutenir la justice et l'équité.*** L'intervention du gouvernement central peut être nécessaire pour corriger les inégalités et prévenir la capture des processus de décision public par l'élite. Le gouvernement central doit aussi établir un cadre juridique permettant aux gens de s'organiser, d'avoir recours à leurs représentants, de réclamer leurs droits et d'utiliser les voies de recours, le cas échéant.
9. ***Établir un mécanisme d'arbitrage juste et accessible.*** Les gouvernements devraient créer des tribunaux indépendants accessibles, des voies de recours hors des agences gouvernementales impliquées dans la gestion des ressources naturelles et des mécanismes de résolution des conflits. Les donateurs et les ONG peuvent aussi soutenir les mécanismes alternatifs d'arbitrage afin de compléter les canaux officiels, non pas pour les remplacer.

10. **Appuyer l'éducation civique locale.** Les gouvernements, les donateurs et les ONG peuvent informer les populations sur leurs droits, rédiger les lois dans un langage clair et accessible et traduire les textes juridiques dans les langues locales afin d'encourager l'engagement populaire et la responsabilité des collectivités locales. Lorsqu'il existe des lois significatives, il est crucial que la population les connaisse. Éduquer les autorités locales sur leurs droits et responsabilités peut aussi renforcer une gouvernance locale responsable.
11. **Soutenir diverses formes de représentation locale dans l'arène nationale.** Les gouvernements, les donateurs et les grandes ONG peuvent appuyer des organisations telles que :
- Les associations nationales d'autorités locales élues ;
 - Les fédérations de planteurs, de pêcheurs, de forestiers et d'éleveurs, ainsi que les fédérations d'ONG locales ;
 - Les syndicats de planteurs et de paysans ; et
 - Les représentants locaux auprès des assemblées et parlements nationaux.
- Ces groupes et individus peuvent aider à représenter les besoins et à protéger les droits des populations locales dans l'élaboration des politiques nationales — concernant les questions aussi importantes que la fixation de normes minimales et la sélection des pouvoirs à transférer aux collectivités locales. Ces voix coordonnées aident à corriger les grands déséquilibres qui existent entre les acteurs nationaux et locaux en matière de pouvoir.
12. **Donner du temps à la décentralisation.** Il ne faut juger la décentralisation qu'après l'avoir essayée. Il faut lui donner suffisamment de temps pour se stabiliser et porter des fruits.

DÉCENTRALISER LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Les recommandations suivantes sont plus spécifiques à la décentralisation de la gestion et de l'usage des ressources naturelles.

1. **Concevoir des principes de subsidiarité environnementale.** Les gouvernements, les donateurs, les ONG et la communauté des chercheurs devraient travailler ensemble afin de développer des principes de subsidiarité environnementale (voir Encadré 19) pour orienter le transfert de pouvoirs appropriés et suffisants aux autorités locales.

2. **Établir des normes environnementales minimales.** Les gouvernements devraient s'écarter de l'approche de planification de la gestion pour adopter celle des normes environnementales minimales. Des normes minimales générales facilitent une prise de décisions locale indépendante et écologiquement viable, sans imposer aux populations locales le fardeau de concevoir et de mettre en œuvre des plans de gestion complexes. Établir des normes justes et viables aidera à équilibrer les efforts visant à protéger l'environnement avec les besoins et aspirations des populations locales. Cependant, pour établir de véritables normes minimales, il faudrait procéder à une revue analytique de l'orthodoxie environnementale, qui manque tant d'évidences matérielles et qui encourage la réglementation et une protection excessives de l'environnement et des ressources naturelles.
3. **Lever la pratique des « doubles normes » dans la gestion des forêts.** Les forestiers et les écologistes doivent appliquer les normes et exigences en matière de gestion de façon uniforme. L'on demande aux communautés locales de produire des plans de gestion plus détaillés et de procéder au reboisement de façon plus rigoureuse et avec un apport de main-d'œuvre plus élevé qu'on ne l'exige de l'industrie commerciale.
4. **Transférer aux autorités locales le droit de dire NON aux activités extractives.** De nouvelles législations environnementales doivent donner aux communautés locales le droit de veto sur l'extraction des ressources. Ce droit ne menace pas la ressource. C'est une façon simple de donner le contrôle d'accès aux populations locales. Cela leur procure également le moyen de négocier avec les opérateurs extérieurs.
5. **Développer des indicateurs pour suivre et évaluer la décentralisation et ses retombées.** Les bailleurs de fonds et les ONG devraient développer et suivre des indicateurs de progrès pour la législation, la mise en œuvre et les retombées de la décentralisation afin de fournir le feedback nécessaire à la bonne poursuite de l'expérience de la décentralisation.
6. **Procéder à un séquençage stratégique de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles.** Les décideurs et les praticiens peuvent mettre en séquence la décentralisation afin de minimiser les conflits et contourner les prétextes visant à freiner le transfert des pouvoirs. Examinez les principes de séquençage suivants :
 - Établir tout d'abord des autorités représentatives — nettement responsables en aval ;
 - Transférer les décisions politiques concernant l'attribution de l'accès et

Encadré 19 : Principes de subsidiarité environnementale proposés

L'étude propose quelques principes de subsidiarité afin d'orienter le transfert des pouvoirs. D'autres pourraient être ajoutés. Les principes de subsidiarité peuvent être utiles, mais la destination finale du pouvoir au sein de la société relève d'une décision politique et sociale. Ci-dessous, nous avons quelques principes de subsidiarité conçus afin de renforcer l'émancipation des populations locales pour qu'elles puissent contrôler les ressources naturelles.

- *Créer la discrétion* : Transférer les pouvoirs discrétionnaires aux autorités locales afin de leur donner de l'indépendance. Sans pouvoirs discrétionnaires, les autorités locales ne peuvent être démocratiques.
- *Procurer des pouvoirs significatifs* : Transférer des pouvoirs tels que le contrôle d'accès aux terres et aux forêts. Ces pouvoirs sont significatifs pour la population locale et renforcent par conséquent l'autorité de ceux qui les détiennent.
- *Financer les mandats* : Procurer suffisamment de ressources fiscales et d'appui technique pour remplir les mandats. En outre, les mandats ne devraient pas être les seuls pouvoirs transférés aux autorités locales.
- *Transférer les fonds et le pouvoir de lever des fonds* : Consacrer des fonds aux autorités locales et transférer les droits de collecte des recettes aux autorités locales. Transférer les pouvoirs d'emprunter, de taxer, de fixer des charges financières, etc.
- *Transférer les opportunités lucratives* : Transférer les opportunités d'utilisation des ressources commercialement viables aux autorités locales, ainsi que les droits d'usufruit destinés à la subsistance.
- *Ne pas mélanger les décisions techniques avec les décisions politiques* : Il ne faut pas mélanger les décisions techniques, par exemple celles qui concernent les espèces à protéger ou à abattre, avec les décisions politiques se rapportant

des bénéfiques avant de transférer des décisions hautement techniques se rapportant à la gestion des ressources ;

- Transférer les décisions et les pouvoirs qui ne risquent pas d'occasionner de violences ou d'entraîner des dégâts sur l'environnement avant de transférer des pouvoirs plus problématiques ;
- Transférer les décisions qui ne nécessitent pas de financements avant celles qui en nécessitent ;
- Transférer les pouvoirs financiers et de collecte de fonds avant de transférer les obligations de gestion ;

Encadré 19 — Suite

aux personnes devant avoir accès aux ressources. Certaines décisions techniques doivent être prises au niveau central tandis que les décisions politiques concernant l'usage de la ressource peuvent être prises au niveau local.

- *Conserver le domaine public* : Il faut conserver les ressources publiques — incluant la plupart des forêts, des pêches et des pâturages — au sein du secteur public. Elles ne doivent pas être privatisées.
 - *Garantir la sécurité* : Il faut transférer les pouvoirs aux autorités locales représentatives comme des droits sûrs et non comme des privilèges que l'on peut retirer.
 - *Assurer la séparation des pouvoirs* : Séparer et équilibrer les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires à tous les niveaux du gouvernement.
 - *Équilibrer le pouvoir au sein du gouvernement* : Il faut équilibrer les pouvoirs donnés à chaque niveau de gouvernement avec ceux d'autres niveaux d'autorité afin que chaque niveau d'autorité puisse utiliser ses pouvoirs et négocier avec les autres niveaux d'autorité.
 - *Équilibrer les pouvoirs sur les ressources commerciales* : Il faut donner aux autorités locales le pouvoir de restreindre l'accès des industries extérieures aux ressources locales. Les étrangers savent qu'ils ont une porte de sortie et, par conséquent, ne traitent pas la ressource avec respect (Bardhan *et al.* 2002).
 - *Faire correspondre les pouvoirs aux échelles* : Il faut tenir compte de l'échelle d'une ressource par rapport aux ressources financières et techniques disponibles pour gérer cette ressource. Transférer les pouvoirs au niveau le plus local et encourager ces autorités locales à former des fédérations pour gérer les ressources qu'elles partagent. Créer des fédérations afin de gérer les ressources qui s'étendent sur plusieurs municipalités serait préférable, plutôt que de créer des districts ou de donner le pouvoir à des niveaux d'autorité supérieurs.
- Transférer suffisamment de fonds avec toute obligation mandatée par le gouvernement central ;
 - Transférer les pouvoirs avant d'exiger des capacités ; et
 - Établir des normes environnementales minimales avant d'exiger des plans de gestion.

CONTRER LA RÉSISTANCE ET SAISIR LES OPPORTUNITÉS

Deux stratégies peuvent aider à appliquer les recommandations ci-dessus et à faire avancer l'expérience de la décentralisation : contrer la résistance et saisir les opportunités.

1. La résistance à la décentralisation dans le domaine des ressources naturelles doit être combattue par toute personne intéressée par la décentralisation. Des recherches sur le terrain doivent être menées afin d'identifier les succès et les échecs des réformes de décentralisation ainsi que les exigences et opportunités de changement. Les communautés, les organisations paysannes, les fédérations des parties intéressées et les représentants des collectivités locales devront savoir ce que leurs gouvernements centraux font et disent.
2. Les opportunités de changement surviennent continuellement. Parfois, elles surviennent lorsque les politiciens parlent de démocratie locale — qu'ils désirent ou non l'enraciner — entraînant les populations à la réclamer. Parfois, les opportunités surviennent lorsque les gouvernements centraux font face à des crises économiques et politiques qui les obligent à entreprendre des réformes et ouvrir de nouveaux espaces à l'influence politique. Parfois, des politiciens et des bureaucrates progressistes deviennent actifs au sein du gouvernement, y créant des chaînes d'influence. Ce sont là des opportunités qui peuvent être exploitées si les électeurs intéressés par la décentralisation démocratique savent ce qu'ils veulent et comment l'atteindre. Les défenseurs de la décentralisation démocratique doivent être prêts à saisir les opportunités. « Redresser l'institution locale » demeure le défi le plus dur à relever pour tous ; il faut pour cela faire face à la résistance, identifier et saisir les opportunités.

POURSUIVRE LA RECHERCHE

La recherche est essentielle à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques. La recherche sur les politiques est un instrument précieux pour l'apprentissage et la fourniture d'informations constructives sur la mise en œuvre et les effets des politiques. Ailleurs, l'auteur (Ribot 2002a) a élaboré des priorités de recherche sur la décentralisation. Ce livre met en évidence plusieurs domaines qui nécessitent des recherches plus poussées : les réformes institutionnelles, les mesures incitatives, l'accès local aux marchés lucratifs (ce que j'appelle « décentralisation économique »), la redevabilité et la construction de l'État. Ces domaines sont brièvement examinés ci-dessous.

Les réformes institutionnelles : Les conséquences des choix institutionnels faits par les décideurs et les praticiens des réformes de décentralisation sont encore mal connues. Quelles sont les conséquences du renforcement des capacités des différents types et combinaisons d'institutions dans l'arène locale en se basant sur les valeurs telles que la démocratie, l'équité, l'efficacité, les conflits, la citoyenneté et la durabilité ? Quelles sont les conséquences de la concurrence entre diverses institutions locales ? Comment le renforcement des attributions d'une institution sert-il les populations locales ? Les institutions à objet unique ou à objets multiples sont-elles mieux placées pour gérer les ressources naturelles ? Dans quelle mesure les institutions à objet unique travaillent-elles de manière plus productive avec les institutions démocratiques à objets multiples ? Quelles sont les implications des différentes réformes institutionnelles dans les perspectives à long terme de la démocratie et du bien-être social ? Quelle est l'incidence des groupes d'intérêts et des autorités traditionnelles dans les processus démocratiques locaux ? Comment le renforcement du pouvoir des chefs coutumiers influence-t-il la citoyenneté et l'appartenance ? Ces questions doivent faire l'objet de recherches, être débattues et mieux comprises.

Les mesures incitatives : Les autorités locales n'investissent pas généralement dans l'entretien et la protection des ressources naturelles. Plusieurs projets, ONG et personnels de l'État attribuent ce manque d'intérêt au fait que : les populations locales ont d'autres intérêts plus immédiats ; les ressources naturelles sont des biens publics, par conséquent les gens ne veulent pas investir dans quelque chose qui bénéficiera à d'autres personnes ; l'attente des retombées économiques pour la subsistance est trop longue ; et l'échelle de gestion environnementale est perçue comme trop grande pour les maigres ressources locales. Ces hypothèses doivent être vérifiées. Des hypothèses alternatives doivent aussi être testées. Peut-être la population locale ne s'implique pas dans la gestion des ressources naturelles parce qu'elle ne reçoit pas de contrepartie. Contrairement aux domaines de la santé, de l'éducation ou de l'infrastructure, l'on demande souvent à la population locale d'engager une main-d'œuvre dans la gestion des ressources naturelles sans contrepartie financière — comme si le travail environnemental n'est pas un véritable travail. Dans certaines régions, le manque d'intérêt pour la protection de l'environnement peut être culturel, théologique ou cosmologique⁷⁷. Dans d'autres, les gens n'investissent pas dans la gestion des ressources naturelles parce qu'ils savent que la plupart des bénéfices seront engrangés par le gouvernement et les intérêts commerciaux — comme l'expérience l'a démontré partout. Les gens ont des idées différentes sur ce qui

pourrait les pousser à investir. Plusieurs hypothèses peuvent être évoquées. Des recherches poussées sur le terrain sont nécessaires pour comprendre pourquoi les populations et les autorités locales n'investissent pas dans ce domaine. Des recherches sont aussi nécessaires pour comprendre pourquoi et comment les populations locales peuvent être motivées pour gérer les ressources qui les entourent.

Accès au marché lucratif : Au moment où les décentralisations se mettent en place, les collectivités locales acquièrent davantage de pouvoir de gérer les ressources qui les entourent. Mais obtiennent-elles l'accès aux marchés lucratifs pour ces ressources ? Plusieurs activistes estiment que la décentralisation va accroître les bénéfices et les profits locaux. Bien que certains pouvoirs publics soient transférés, les profits tirés des ressources locales ne sont pas encore à la portée de la plupart des communautés et individus des zones rurales. Ceci parce que l'accès aux opportunités lucratives et aux marchés internationaux reste sous le contrôle des oligopoles, des oligopsones, des monopoles et des monopsones des gouvernements et opérateurs privés — généralement sécurisés par des systèmes de régulation qui nécessitent des plans de gestion, des licences, des permis et des quotas de production permettant aux industries extractives de capturer les marchés des ressources (Ribot 1998b ; Peluso et Ribot 2003). Les populations rurales peuvent contrôler les terres et les forêts dans certaines régions, mais elles ne récoltent pas toujours les bénéfices parce qu'elles dépendent des commerçants extérieurs qui contrôlent les chaînes de commercialisation. Les populations rurales doivent obtenir l'accès à l'immense richesse qui continue d'être extraite de leurs territoires afin de pouvoir investir dans leurs priorités et leur développement. Pour que les populations rurales engrangent des bénéfices, « la décentralisation économique » — l'ouverture de l'accès aux opportunités lucratives — sera essentielle. Des études doivent être menées pour mieux comprendre comment la décentralisation politique et administrative forge la décentralisation économique et comment la répartition de l'accès aux bénéfices change dans le cadre des réformes de décentralisation.

Les mécanismes de redevabilité : La redevabilité en aval est un ingrédient important dans la représentation, la démocratie locale et la décentralisation. Des travaux doivent être menés afin d'identifier et de mieux comprendre les mécanismes de redevabilité qui peuvent être appliqués aux institutions locales détenant des pouvoirs publics (certains d'entre eux sont identifiés dans Ribot 2004, Annexe C). Il est évident que les élections ne suffisent pas pour rendre les collectivités locales redevables. D'autres mécanismes pouvant être utilisés systématiquement doivent être identifiés, et il est

nécessaire d'identifier les institutions auxquelles ces mécanismes peuvent être appliqués. Quels mécanismes sont appropriés pour tenir les autorités élues et nommées des collectivités locales redevables ? Quels mécanismes devraient être élargis à tous les acteurs et institutions dont les actions affectent les ressources et le bien-être public ? Des recherches supplémentaires doivent être menées sur l'impact de la décentralisation des systèmes de financement, les États unitaires, le fédéralisme et les partis politiques sur la redevabilité des autorités locales élues. Plus particulièrement, les autorités locales élues sont souvent plus redevables à l'égard du parti qui les a soutenues que vis-à-vis du peuple qui les a élues. Ce phénomène doit être exploré. Est-il dû à l'absence de concurrence entre les partis dans les pays pauvres ? Est-ce la résultante de la nature des régimes présidentiels où le pouvoir est concentré entre les mains de l'exécutif et les ressources attribuées par le canal du parti ? Les candidats indépendants résolvent-ils ces problèmes ?

La construction de l'État : Pour que la démocratie décentralisée émerge, l'État doit être au centre du projet. Boone (2003, 9-13) soulève plusieurs interrogations importantes : Quelles conditions dans l'arène locale rendent la démocratie possible ? Comment les relations patron-client, l'historique des formes de gouvernance, la richesse et la puissance de l'élite locale, des relations de propriété et la différence entre les intérêts et les pouvoirs de marchandage des dirigeants locaux forment-ils l'établissement de la démocratie locale ? Plus important, quelles sont les conditions qui font que la démocratie locale fasse partie des ambitions de construction de l'État nourries par les autorités centrales ? La démocratie locale pourrait être un moyen de légitimer l'État — en commençant localement et en s'avançant vers le centre. Un gouvernement central sensible à la base peut attirer les électeurs et contribuer à son renforcement et à sa légitimité. Si les recherches parviennent à démontrer que la démocratie a un impact positif sur la manière dont les populations locales perçoivent le gouvernement central, cela pourrait aider à encourager les autorités centrales à promouvoir la démocratie locale.

ANNEXE A : ÉTUDE DU WRI SUR LA DÉCENTRALISATION ET L'ENVIRONNEMENT

Plusieurs résultats de cette publication découlent du Projet de recherche comparative dirigé par l'auteur au WRI sur la décentralisation et l'environnement en Afrique et des exposés présentés lors de la Conférence sur la décentralisation et l'environnement organisée par le WRI en février 2002 à Bellagio, en Italie. L'Initiative de soutien aux politiques sur les ressources, basée en Asie, a aussi fourni de la matière pour ce travail.

L'Initiative de recherche sur la redevabilité, la décentralisation et l'environnement fait partie du projet de recherche du Programme institutions et gouvernance sur la redevabilité environnementale en Afrique. Dans le cadre de cette initiative, des recherches et analyses stratégiques ont été menées entre 2001 et 2004 afin des mieux comprendre les effets de la décentralisation sur les changements écologiques et sociaux au Cameroun, au Mali, au Sénégal, en Afrique du Sud, en Ouganda et au Zimbabwe. Des documents de travail sur le sujet ont également été fournis par les chercheurs travaillant au Mozambique, en Tanzanie et en République centrafricaine. Le but du projet est d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de décentralisation à travers l'Afrique subsaharienne, afin qu'elles encouragent l'équité sociale et la durabilité environnementale. Vous trouverez ci-dessous la liste des chercheurs qui ont participé à ce projet, en fonction des pays dans lesquels ils ont mené leurs recherches. Leurs articles sont cités dans la rubrique Bibliographie.

Cameroun : Patrice Bigombé Logo, Patrice Etoungou et Phil René Oyono

Mali : Thierno Diallo, Bréhima Kassibo et Naffet Keita

Mozambique : Alda Salomao

Tanzanie : Mara Goldman

Ouganda : Nyangabyaki Bazaara, Juliet Kanyesigye, Frank Emmanuel Muhereza, Eugene Muramira, Agrippinah Namara et Xavier Nsabagasani

République centrafricaine : Rebecca Hardin

Zimbabwe : Diana Conyers, Alois Mandondo et Everisto Mapedza

La Conférence de Bellagio sur la décentralisation et l'environnement a examiné les résultats des recherches sur la décentralisation et l'environnement à travers le monde. Elle a analysé les cas des pays africains suivants : Afrique du Sud, Cameroun, Mali, Ouganda et Zimbabwe ; des pays d'Asie suivants : Chine, Inde, Indonésie, Mongolie et Thaïlande ; et des pays d'Amérique latine suivants : Bolivie, Brésil, Mexique et Nicaragua.

La conférence a constitué un forum de dialogue interrégional et interdisciplinaire pour les chercheurs travaillant sur la relation décentralisation-environnement. L'objectif de la conférence était d'examiner la manière dont les décentralisations se déroulent afin d'améliorer, de canaliser et de pérenniser leurs effets positifs sur l'environnement et les moyens de subsistance des populations locales.

Des exposés ont été présentés par Arun Agrawal, Amita Baviskar, Nyagabyaki Bazaara, Christian Brannstrom, Ben Cousins David Kaimowitz, Bréhima Kassibo, Thembela Kepe, Anne Larson, James Manor, Robin Mearns, Fernando Melo Farrera, Lungisile Ntsebeza, Phil René Oyono, Pablo Pacheco, Nancy Peluso, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Jesse C. Ribot, Uraivan Tan-kim-Yong et Xu Jianchu. Leurs articles sont cités dans la rubrique Bibliographie (la plupart sont publiés dans Ribot et Larson 2004).

L'Initiative de soutien aux politiques des ressources du WRI a organisé des forums d'échanges sur la recherche et mené des études sur la gestion décentralisée et transfrontalière des ressources naturelles dans le bassin du fleuve Mékong. Des recherches ont été entreprises au Cambodge, en Chine, au Laos, en Thaïlande et au Vietnam par Dang Thang Ha, Hoang Huu Cai, Le Van An, Nguyen Quang Dung, Pham Thi Huong, Sith Sam Ath, Tran Dc Vien et Zuo Ting. Leurs études ont été résumées par Mairi Dupar et Nathan Badenoch cités dans la rubrique Bibliographie.

NOTES

1. Il est important de noter que la pluralité d'institutions et de visions est un fait et qu'elle peut être un élément très positif. Cependant, cette pluralité nécessite des mécanismes de médiation afin de ne pas devenir une « place de marché » des institutions et des idées où les acteurs les plus forts dominent. Adams *et al.* (2003, 1916) et d'autres ont recommandé la médiation entre les multiples « parties prenantes », institutions et visions pour atteindre de meilleurs résultats politiques. La représentation peut constituer un tel mécanisme de médiation parce qu'elle privilégie les groupes les plus représentatifs de la société, tout en reconnaissant les citoyens comme étant les principaux acteurs.
2. De manière globale, douze des soixante-cinq pays en voie de développement et en transition ayant une population de plus de cinq millions d'habitants prétendent transférer les pouvoirs politiques aux structures locales du gouvernement (Dillinger 1994, 8, dans Crook et Manor 1998 ; Banque mondiale 2000). Aujourd'hui, l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, la Namibie, le Nigeria, le Sénégal et l'Ouganda disposent de constitutions explicitement favorables à la décentralisation et reconnaissant formellement l'existence du gouvernement local (Therkildsen 1993, 83 ; Töttemeyer 2000, 95 ; Fonds d'équipement des Nations Unies 2000 ; Bazaara dans Latif 2002, 14). « Il n'existe aucun pays en Afrique où une forme quelconque de décentralisation ne soit opérationnelle » et l'objectif déclaré de presque toutes ces formes est de consolider la gouvernance démocratique et la fourniture des services (Oyugi 2000, 16). Dans une enquête de la Banque mondiale menée sur trente pays africains, tous les pays concernés prétendaient appliquer la décentralisation (Ndegwa 2001). Voir aussi Shackelton et Campbell (2001) pour les cas de décentralisation en Afrique du Sud.
3. La poursuite actuelle des décentralisations à travers le monde n'est pas la première fois que les gouvernements essaient de transférer les responsabilités fiscales ou les pouvoirs institutionnels aux institutions de niveau inférieur. En Afrique de l'Ouest francophone par exemple, on a pu identifier au moins quatre vagues de décentralisation différentes dès 1917. Dans chaque cas, la décentralisation accompagnait et parfois était déclenchée par des crises fiscales de l'État (Ribot 1999a) (Pour en savoir davantage sur l'histoire de la décentralisation en Afrique, voir Buell 1928 ; Cowan 1958, 60 ; République du Sénégal 1972 ; Weinstein 1972, 263–6 ; Schumacher 1975, 89–90 ; République du Mali 1977 ; Mawhood 1983 ; Conyers 1983 ; Rondinelli *et al.* 1989 ; de Valk et Wekwete 1991 ; Therkildsen 1993 ; Crook et Manor 1994 ; Diallo 1994 ; Ouali *et al.* 1994, 7 ; Rothchild 1994 ; Gellar 1995, 48 ; Mbassi 1995, 23 ; Mamdani 1996a ; Ahwoi 2000, 2 ; Fonds d'équipement des Nations Unies 2000 ; Hesseling, non daté, 15). En Asie du Sud, au moins trois vagues de décentralisation ont été observées depuis le milieu des années 1800. La première est survenue vers 1860, selon Fisher (1991). La deuxième

vague de décentralisation a eu lieu après les indépendances grâce aux efforts de développement communautaire (voir Ribot 1999a ; Shackelton et Campbell 2001). Une troisième vague est en cours. En Indonésie, des décentralisations se déroulaient dans les années 50 et 60 (Resosudarmo 2002, 2).

4. Cette description est curieusement similaire à celle des approches participatives des temps modernes : « Le but général du développement participatif est d'accroître l'implication des personnes socialement et économiquement marginalisées dans la prise de décision concernant leur vie » (Guijt 1998, 1, dans Cooke et Kothari 2001, 5).
5. Anderson, Clément et Crowder 1998 ; Utting 1999 ; Alden Wily 2000a ; Meinzen-Dick et Pradhan 2000 ; Wollenberg, Edmunds et Anderson 2001.
6. Uphoff et Esman 1974, 20 ; Agrawal et Ribot 1999 ; Smoke 1999, 10 ; Crook et Sverrisson 2001, 5.
7. Il existe de nombreux cas où les populations locales gèrent leurs ressources de manière durable (voir Onibon, Dabié et Ferroukhi 1999 ; Adams, Brockington, Dyson et Vira 2003, 1915). Les expériences en matière de gestion communautaire des ressources naturelles menées à travers le monde indiquent également que les populations locales peuvent efficacement et équitablement gérer les ressources naturelles. D'abord, elles démontrent que les collectivités locales ont la capacité de protéger les forêts et de permettre leur régénération (Dembélé et Dembéle 2001). Ensuite, elles démontrent que les processus démocratiques locaux peuvent entraîner la protection et la gestion des ressources pour l'usage de la communauté locale (Conyers 2002). Enfin, elles démontrent que la gestion locale peut générer des revenus pour les travaux publics locaux (Bigombé Logo 2001 et 2003 ; Larson 2002 ; Pacheco 2002). Toutefois, il est important de garder à l'esprit que ces approches fondées sur les projets sont appliquées sous la supervision stricte d'acteurs extérieurs et avec une assistance intensive ; par conséquent, elles ne reflètent pas les résultats qu'on pourrait obtenir dans un scénario de décentralisation plus généralisé. Il est difficile de déterminer à partir des expériences des projets dans quelle mesure le succès émane du « haut » ou alors des conditions et initiatives locales (voir Schroeder 1999 ; Baviskar 2002).
8. Pour les exceptions notables, voir Ribot 1995a, 1995c, 1999a, 1999c ; Tandler 1997 ; Crook et Manor 1998 ; Saito 2000 ; Crook et Sverrisson 2000 ; Therkildsen 2001 ; Anderson 2002. L'étude « Plan for the Modernisation of Agriculture Grant Study » (2001, 29) relève que, tandis que certains analystes affirment que la décentralisation en soi est bonne parce qu'elle encourage la participation, ces arguments restent sujets à vérification : « en pratique, peu de recherches ont été menées ». Concernant l'absence de recherche approfondie sur les effets des projets de développement communautaires de la Banque mondiale, voir aussi Mansuri et Rao (2003) et Wassenich et Whiteside (2003).
9. Il faut noter que le transfert formel du pouvoir aux niveaux les plus bas du gouvernement peut parfois constituer un acte centralisateur si les pouvoirs transférés étaient précédemment exercés de façon informelle par les acteurs non étatiques.
10. Sur la participation et la démocratie comme mobiles, voir Bish et Ostrom 1973 ; Conyers 1990, 16 ; de Valk 1991, 11 ; Engberg-Pedersen 1995, 1 ; Weimer 1996, 49–50 ; Meinzen-Dick et Knox 1999, 5 ; Balogun 2000 ; Oyugi 2000, 4 ; Sharma 2000 ; Cooke et Kothari 2001.

11. Je préfère éviter le terme « dévolution » parce qu'il est utilisé dans des acceptions variées.
12. Uphoff et Esman (1974, xx) suggèrent qu'une représentation redevable renforce les performances de développement. Crook et Sverrisson (2001, 5) affirment qu'il y a deux étapes pour lier la participation ou la démocratie locale aux retombées. La première étape consiste à mesurer « l'aptitude à répondre » de l'autorité ou des processus de décision locaux relativement aux besoins locaux ; la deuxième étape consiste à mesurer le degré de l'aptitude à répondre par rapport à l'efficacité des retombées. Crook et Sverrisson définissent la capacité institutionnelle à répondre comme « la réalisation de "concordance" entre les préférences et les politiques publiques de manière à ce que les activités de l'institution soient appréciées par le public... L'aptitude des politiques à répondre aux besoins est une question qui dépend des processus qui président à leur définition, du degré d'autonomisation et d'"appropriation" que ressentent ceux qui sont affectés par elles... et, par conséquent, de la légitimité générale de l'institution et des procédures par lesquelles elle attribue les ressources » (2001, 5). Cette réalité est analogue à ce que j'ai appelé la redevabilité des autorités locales.
13. Le terme « développementiste » renvoie aux décentralisations qui ont lieu pour des raisons de développement local. Il renferme les décentralisations qui ont pour objectifs une meilleure fourniture des services, une meilleure gestion locale et des processus locaux plus démocratiques. Le terme « développementiste » n'inclut pas les décentralisations qui sont des sous-produits de la diminution des effectifs du gouvernement central, de la réduction du fardeau fiscal ou de l'unification nationale par l'intégration des groupes dissidents ou des régions sécessionnistes.
14. Smoke (1999) soutient qu'une meilleure connaissance locale était nécessaire dans la gestion des ressources naturelles afin de comprendre les caractéristiques physiques complexes des ressources et les exigences culturelles spécifiques liées à la gestion et l'usage de la ressource. Parce que les ressources naturelles soutiennent la subsistance locale, et constituent également une importante source de richesse nationale, elles sont exposées à des tensions et conflits potentiels. Il est nécessaire d'être particulièrement sensible aux stratégies de subsistance locales et aux dynamiques politiques dans la préparation et la réalisation de toute intervention environnementale. En outre, étant donné le besoin en main-d'œuvre et en connaissances locales dans la mise en œuvre, plusieurs auteurs ont affirmé que les populations locales devaient être incluses dans chaque étape afin de cultiver leur sens d'appropriation des réformes. Cela aidera à rallier le soutien local et à éviter le sabotage et la désaffection. Par ailleurs, parce que les ressources naturelles sont une source de richesse, plusieurs auteurs ont considéré la participation comme une manière d'accroître les revenus locaux (voir Ostrom 1990 ; Poffenberger 1994 ; Western, Wright et Strum 1994 ; Baland et Platteau 1996 ; Agrawal et Ribot 1999 ; Agrawal et Gibson 2001 ; Plan for the Modernisation of Agriculture Grant Study 2001, 28).
15. Ribot 1996 ; Crook et Manor 1998 ; Shah 1998 ; Agrawal et Ribot 1999 ; Manin, Przeworski et Stokes 1999, 2 ; Blair 2000 ; Brinkerhoff 2001 ; Olowu 2001 ; Prud'homme 2001 ; Therkildsen 2001.
16. L'adaptation harmonieuse de la fourniture des services aux conditions locales et en réponse aux priorités et besoins locaux est une des raisons qui justifient la décentralisation. Néanmoins, jusqu'à un certain degré, une école, un hôpital ou un pont dans un

certain site ne seront pas différents d'autres ouvrages similaires dans d'autres sites. Les ministères en charge des services sociaux et des fonds d'investissement social réalisent des économies d'échelle substantielles en élaborant des programmes d'enseignement, de santé et des modèles de plans de construction pour l'ensemble du pays. Par contre, les ressources naturelles dépendent intrinsèquement de leur localisation.

17. Le souffle démocratique qui sous-tend la vague globale de décentralisation était déjà perceptible dans le mouvement de développement participatif des années 70, 80 et 90, lorsque les théoriciens et les praticiens du développement utilisaient une multitude de méthodes participatives pour améliorer l'équité et l'effectivité du développement. Autour de 1978, l'*International Development and Food Assistance Act* (la loi sur le développement international et l'assistance alimentaire) demandait aux agences américaines de développer les pauvres « à travers les institutions au niveau local en accroissant la participation [des pauvres] dans la prise des décisions qui affectent leur vie » (la loi comporte un langage simple sur la façon d'encourager les investissements à forte intensité de main-d'œuvre. Je crois que le penchant des États-Unis pour les approches « participatives » résultait du mouvement de planification de la justification des émeutes des années soixante dans les grandes villes. La participation populaire a aussi été promue par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement dans son Agenda 21 et la Déclaration de Rio (1992a et 1999b). L'Agenda 21 (dans ses chapitres 23.1 et 27.1-4) invite à « une large participation publique dans la prise de décision », mais contrairement à cette déclaration, elle poursuit en évoquant presque exclusivement la participation des ONG. La Déclaration de Rio exhorte la « participation de tous les citoyens concernés ». Au cours des trois dernières décennies, les pays en voie de développement ont été inondés de projets, lois et programmes participatifs (Cohen et Uphoff 1977 ; Cernea 1985 ; Banerjee *et al.* 1994 ; Satish et Poffenberger 1989 ; Peluso 1992). Cette participation aurait entraîné davantage d'équité et d'efficacité (Cohen et Uphoff 1977 ; Cernea 1985 ; National Research Council 1992, 35 ; Baland et Platteau 1996 ; Banque mondiale 1996). C'est une hypothèse sujette à caution. Les approches participatives sont souvent injustes (Cooke et Kothari 2001).
18. Une distinction importante entre les approches pluralistes et la plupart des approches participatives, c'est que les approches pluralistes ne recherchent pas le consensus (Jon Anderson, communication personnelle, janvier 2004).
19. Chambers 1983 ; Fisher 1997 ; Steins 2001 ; Cooke et Kothari 2001. Ces approches peuvent être divisées en deux principaux camps : l'approche populaire et celle des parties prenantes. Le mouvement participatif est né du désir de réaliser l'inclusion populaire — dans le sillage de la démocratie populaire. Par la suite, le mouvement a combiné les approches « des parties prenantes » et « pluraliste », avec des forums (suffisamment organisés et financés) regroupant les individus et les groupes de la société civile afin de négocier et informer des décisions. Ce rapport s'intéresse aux formes populaires d'inclusion étant donné que ce sont elles qui, selon la théorie de la décentralisation, devraient représenter les couches les plus larges de la société. Les approches des parties prenantes, qui privilégient ceux qui sont organisés ou intéressés plutôt que les citoyens d'une circonscription donnée, ne sont pas considérées comme étant des formes d'inclusion représentatives ou populaires.

Même les approches populaires créées par le mouvement participatif comportent des inconvénients. Dans les forums publics de démocratie directe et des approches participatives, la plupart des personnes les plus marginalisées ne se sentent pas à l'aise

ou en sécurité pour exprimer leurs opinions (Cooke 2001). Les villages et les colonies ainsi que d'autres communautés sont souvent stratifiés sur la base de l'âge, du sexe, de la caste, de l'ethnie, des moyens d'existence, de la race, de l'appartenance religieuse et politique ainsi que sur la base des considérations d'autochtones/migrants (Ribot 1995a ; Cooke et Kothari 2001, 5). L'élite locale domine souvent les discours sociaux et politiques, rendant difficile la participation des populations marginales. Les formes représentatives de la démocratie peuvent être meilleures que les formes directes, mais elles aussi ne servent pas suffisamment les groupes marginaux (Crook et Sverrisson 2001).

20. Cohen et Uphoff 1977 ; Chambers 1983 ; Cernea 1985 ; Satish et Poffenberger 1989 ; Banque mondiale 1996.
21. Van Rouveroy van Nieuwaal et van Dijk 1999 ; Kassibo 2002 ; Ntsebeza 2003.
22. Ribot 1995a, 1999 ; Benjaminsen 1997, 2000 ; Agrawal et Ribot 1999 ; Oyugi 2000, 10 ; Crook et Sverrisson 2001. La Banque mondiale (2000, 107) sous-estime le problème en indiquant que « la décentralisation est souvent mise en œuvre dans le désordre ». Malheureusement, le terme « décentralisation » est souvent utilisé pour désigner des programmes et réformes qui ont pour but ultime de maintenir le contrôle du gouvernement central (Mawhood 1983 ; Alcorn 1999, 44 ; Ribot 1999a ; Conyers 2000a). Oyugi (2000, 10) va jusqu'à déclarer que « la conception juridique et politique des gouvernements locaux en Afrique affaiblit l'enracinement d'une culture démocratique au niveau local et diminue la capacité des autorités locales à prendre des initiatives dans le domaine de la fourniture des services ».
23. Voir Mansuri et Rao 2003 ; Ribot et Oyono (2005).
24. Par exemple, la décentralisation a entraîné un face-à-face entre le service sénégalais des forêts et les populations locales désireuses d'utiliser les nouveaux droits de gestion des forêts pour arrêter l'extraction commerciale. Cependant, le service des forêts veut que la population gère la forêt afin de ravitailler la capitale en bois de chauffage.
25. La foresterie a été choisie comme centre d'intérêt car elle constitue une ressource collective classique pour laquelle le contrôle et l'exclusion sont difficiles et dont dépendent la subsistance des populations rurales à travers le monde. En tant que ressource diffuse, la forêt est une bonne candidate pour le type de gestion et de contrôle diffus que la décentralisation offre.
26. Crook et Sverrisson (2000, iii) ont cependant « conclu que la sensibilité aux problèmes des pauvres est une retombée plutôt rare ».
27. La conception et la mise en œuvre des décentralisations dépendent des motifs qui président à la décentralisation. Les raisons pour lesquelles elles se mettent en place expliquent pourquoi elles revêtent une forme particulière et produisent des résultats particuliers. L'efficacité théorique et/ou les bénéfices de l'équité constituent rarement les seules raisons pour qu'un gouvernement central abandonne des pouvoirs centraux. Les décentralisations ont été provoquées par :
 - La pression due aux crises économiques (Olowu 2001, 53 ; Therkildsen 2001, 1 ; Muhereza 2003 ; Bazaara 2006) ;
 - Le besoin pour les gouvernements centraux de diminuer le fardeau fiscal et administratif (Nsibambi 1998, 2 ; Bazaara, 2006) ;

- Les échecs des gouvernements centraux en matière de gestion (Wunsch et Olowu 1995) ;
- L' limitation des réformes entreprises dans d'autres pays en voie de développement (Therkildsen 2001, 1) ;
- Le succès politique populiste (Heller 1996 ; Olowu 2001, 53) ;
- La pression des bailleurs de fonds et des conditions rentrant dans le cadre des programmes d'ajustement et autres imposés de l'extérieur (Mutizwa-Mangiza 200, 24 ; Banque mondiale 2000 ; Therkildsen 2001, 1) ;
- La pression des groupes dissidents infranationaux et de l'élite locale (Brock et Coulibaly 1999, 30 ; Fonds d'équipement des Nations Unies 2000, 3 ; Banque mondiale 2000, 108–9 ; Olowu 2001, 53) ; et
- Les configurations particulières des relations entre les autorités centrales et locales (Crook et Sverrisson 2001, 2).

Kaimowitz *et al.* (2000, 8) démontrent que les nouvelles lois sur la décentralisation en Bolivie étaient inspirées par : (1) la pression croissante des groupes régionaux, (2) les décentralisations qui étaient appliquées dans les pays voisins, et (3) le soutien des agences de développement internationales. En fait, elles sont vraisemblablement le résultat conjoncturel de ces éléments et d'autres forces mondiales, nationales et locales.

Comme Conyers (2000a, 9) l'a relevé de façon éloquent : « La plupart des efforts de décentralisation comportent à la fois des objectifs implicites et explicites. Les objectifs susceptibles de plaire au grand public, tels que le renforcement de l'autonomie locale et l'efficacité administrative, sont généralement exprimés de façon explicite, alors que les moins populaires, tels que l'augmentation du contrôle du gouvernement central et " le fait de lui laisser la décision " sont moins ébruités. »

28. J'utilise le terme « populaire » afin de modifier la participation et indiquer que je ne parle pas des méthodes des acteurs, et de m'assurer que je me fais bien comprendre, car ne faisant pas le plaidoyer pour les techniques participatives qui ont été critiquées à raison (par exemple : Cooke et Kothari 2001).
29. Bien que cela ne soit pas toujours le cas, il a été observé que la gestion participative conjointe des forêts a entraîné une plus grande marginalisation et une perte des moyens de subsistance au sein des groupes marginaux (Hildyard, Hedge, Wolvekamp et Reddy 2001). L'hypothèse de base est celle de l'égalité dans le processus. Elle ne se vérifie pas, les théories ne collent pas.
30. Les arguments pour défendre la décentralisation sous prétexte qu'elle encourage une plus grande participation des citoyens à la gouvernance démocratique sont fournis par Alexis de Tocqueville (1945), John Stuart Mill (dans Green 1993) et, plus récemment, par Robert Dahl (1981, 47–9). Neil Webster (1992, 129) est une des dernières personnalités à affirmer que la décentralisation est « considérée comme un moyen par lequel l'État peut être plus sensible et mieux adapté aux besoins régionaux et locaux que dans le cadre de la déconcentration des pouvoirs administratifs ». (voir aussi Bish et Ostrom 1973 et Weimer 1996, 49–50). Pour une contre-opinion qui ne considère pas la décentralisation comme produisant un quelconque bénéfice en termes d'aptitude à répondre et de libertés, voir Riker 1964, 142 ; il écrit : « Pour celui qui croit à la notion répandue de liberté, il est impossible d'interpréter le fédéralisme autrement que comme un instrument de tyrannie de la minorité » Schilder et Boeve (1996, 94–117) déclarent que la décentralisation réclame du soutien pour l'efficacité qu'elle fournit. Pour ce qui

- est des arguments d'efficacité dans le contexte des choix publics, voir Tiebout 1972 et Oates 1972, 11–2.
31. Voir aussi la présentation des débats environnementaux publics dans Crook et Sverrisson 2001 et Overdevest 2000.
 32. La redevabilité doit être distinguée de l'aptitude à répondre. Manor (dans Latif 2002, 52) fait remarquer que l'aptitude à répondre peut être mesurée à l'aide d'enquêtes. L'aptitude à répondre reflète le degré auquel les actions du gouvernement sont conformes aux préférences des populations (voir aussi la présentation des débats publics dans Crook et Sverrisson 2001, Overdevest 2000).
 33. Dans ce cadre, les pouvoirs sont les arènes d'action classiques de l'exécutif, du législatif et du judiciaire — et les ressources nécessaires pour exécuter les actions. La capacité est un aspect du pouvoir composé de facteurs externes et internes. Les facteurs internes comprennent les aptitudes des institutions et des personnes qui exercent les pouvoirs. Les facteurs externes incluent le cadre juridique, physique, et social dans lequel les pouvoirs doivent s'exercer, la redevabilité de l'État central à l'égard des collectivités locales, et l'aptitude à répondre tant du gouvernement central que des collectivités locales à la fourniture de l'assistance à la population locale. Dans ce rapport, les aspects interne et externe de la capacité sont regroupés avec les questions de pouvoir et sont examinés partout où elles émergent dans le rapport. Pour des raisons de simplicité, ils ne sont pas traités comme une catégorie à part. L'aspect interne est soulevé, du moins en partie, dans le chapitre consacrée à « la capacité ». La capacité mérite des débats supplémentaires parce qu'elle est à la fois un aspect nécessaire de l'aptitude à répondre et qu'elle est utilisée par les décideurs et les praticiens comme prétexte pour ne pas autonomiser.
 34. Mansuri et Rao (2003, 16–7) démontrent que les projets d'éducation où les participants reçoivent suffisamment de pouvoirs discrétionnaires produisent également davantage de retombées. Par exemple, la gestion des écoles au Salvador, au Nicaragua et aux Philippines s'est avérée plus effective lorsqu'une large autonomie était accordée aux écoles et aux associations des parents d'élèves.
 35. Anu Joshi (communication personnelle, 1999) affirme que la société civile s'organise et se cristallise autour d'autorités représentatives dotées de pleins pouvoirs. En Mongolie, Mearns (2002, 4) rapporte un modèle où il existe une décentralisation politique substantielle avec peu de transfert administratif et fiscal. Dans ces conditions, il remarque : « Il y a peu de chances pour les assemblées élues d'exercer une influence quelconque sur les personnels du département technique et la qualité des services rendus à leurs niveaux de gouvernement respectifs, par conséquent les populations locales ont peu de motivations pour exprimer leurs opinions aux représentants élus. »
 36. Évidemment, les décisions qui peuvent être prises localement sans conséquences écologiques ou sociales dépendent aussi des contraintes des normes sociales et environnementales fixées sur le plan national. Si les normes fixent le type, l'étendue et les techniques d'extraction du bois, alors les décisions concernant cette extraction peuvent être transférées aux autorités locales à condition qu'elles respectent ces normes.
 37. En italique dans l'original.
 38. Oyono (2003, 2004a) déclare aussi qu'au Cameroun, la conservation n'est pas assurée tant qu'il n'y a pas de mesures d'accompagnement. Dans de nombreuses régions du

pays, les communautés locales préfèrent que les forêts environnantes soient rapidement exploitées sous forme de ventes de coupe, étant donné que ce type d'exploitation, bien que dévastateur, génère souvent une compensation financière distribuée cash par les compagnies forestières. Un villageois a expliqué que les gens « veulent manger et boire maintenant avec l'argent de la forêt ». À partir de telles déclarations, les chercheurs camerounais pensent qu'une décentralisation sans mesures de protection peut devenir « écologiquement contre-productive ».

39. Le pouvoir détermine la manière dont les acteurs non gouvernementaux expriment leurs demandes et agissent comme contreponds vis-à-vis du gouvernement local — les plus forts et les mieux organisés sont susceptibles d'être les plus influents. Les structures incitatives (les besoins économiques du gouvernement local, la valeur économique de la ressource et pour les usages locaux ainsi que les idéologies environnementales et sociales telles que les frontières environnementales ou ethniques) peuvent commander les méthodes d'utilisation. La capacité du gouvernement local à effectuer des changements importe également (Larson 2003, 20–3).
40. Bien sûr, « les approches participatives se sont avérées compatibles avec les systèmes de planification descendante, et n'ont pas forcément ouvert la voie aux changements dans les pratiques institutionnelles de développement en cours » (Mosse 2001, 17). Certains auteurs ont affirmé que les approches participatives et la rhétorique de la participation sont utilisées afin de masquer la centralisation au nom de la décentralisation (Cooke et Kothari 2001, 7).
41. En dépit de l'importance des élections locales, « comparées aux élections nationales, les élections locales n'ont pas été sérieusement étudiées » (Olowu 2001, 57).
42. Dans le système de conseil municipal ougandais, « le suffrage universel a accru l'implication des populations dans le processus d'élaboration des politiques » (Saito 2000, 4).
43. Au Kenya, les gens s'alignent derrière les effigies des candidats ; toutefois, cela ne constitue pas un vrai vote (Manor dans Latif 2002, 44). Au Nicaragua, où les élections se déroulent suivant le scrutin de liste, certains maires rendent compte à leurs électeurs, et d'autres uniquement au président de la République (Latif 2002, 56).
44. La redevabilité en amont peut être insérée dans les systèmes représentatifs de diverses manières. En Mongolie, les puissants gouverneurs, nommés par les assemblées de niveau supérieur, sont d'abord redevables en amont et sont les principaux décideurs en matière de gestion de l'espace local. Les assemblées élues, à chaque niveau, qui sont plus redevables à l'égard de leurs électeurs, détiennent des pouvoirs de contrôle très limités et ont surtout une fonction consultative, plutôt que de décision (Mearns 2002, 3–4).
45. En Indonésie, les pouvoirs ont été transférés, mais la redevabilité des autorités locales est sujette à caution (Resosudarmo 2002).
46. En Indonésie, les élections ne sont pas des mécanismes de redevabilité efficaces, à cause du système de scrutins de liste. Les gens ne connaissent pas les candidats des différents partis et les candidats ne sont pas accessibles. Ces autorités locales élues en Indonésie surexploitent les forêts (Resosudarmo 2002).
47. L'on peut trouver des exemples en Afrique du Sud, au Burkina Faso, au Tchad, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Mozambique, au Niger, au Nigeria, au Sénégal, en

Sierra Leone, en Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe (Ribot 2002a, 2002b). En Afrique du Sud, les chefs traditionnels se disputent le pouvoir sur la forme juridique de l'exploitation des terres. Ces individus ne sont pas représentatifs et leur autonomisation est incompatible avec les principes démocratiques de représentants élus prévus par la constitution (voir Ntsebeza 1999, 1004).

La terre est transférée de l'État vers les individus et autres. La mise en œuvre a été faible et incomplète. Il y a de nombreuses ambiguïtés autour de l'instance qui doit gérer la propriété foncière — les personnes privées, les autorités coutumières, etc. L'État n'a pas intérêt à lever ces ambiguïtés parce que des personnes dans l'administration centrale convoient les voix que les chefs peuvent recueillir (Latif 2002).

Il serait important d'examiner si les autorités traditionnelles réaffirment leur autorité en Asie et en Amérique latine.

48. Cette observation se fonde sur le travail de terrain que l'auteur a mené au Sénégal en 2003 et 2004.
49. Ntsebeza (2004) indique que plusieurs personnes considèrent les chefs comme « légitimes » parce que les gens continuent d'aller vers eux pour divers types de décisions, tels que l'attribution des terres. Mais il souligne aussi que cette logique est faussée d'autant plus que ces gens n'ont pas d'alternative. Ils ne *choisissent* pas d'aller vers le chef, ils y sont forcés. Par conséquent, leur action ne saurait être considérée comme un indicateur de la légitimité des chefs.
50. Engberg-Pedersen (1995) révèle qu'au Burkina Faso, « les deux institutions les plus importantes de décision et de mise en œuvre au niveau du village — la chefferie et les groupes de travail [comités de village appelés "groupements villageois"] — ne sont pas démocratiques. Il n'existe pas de traditions pour discuter ouvertement des affaires du village, critiquer les décisions prises par les dirigeants et élire publiquement les leaders, etc. Non seulement les dirigeants essaient de monopoliser le droit de prendre des décisions, mais les autres ne s'estiment pas en position de faire des propositions concernant les affaires du village. Ils ne semblent même pas avoir des avis sur ces affaires, car comme l'ont dit certains dans [le village de] Nahirindon, il serait offensant pour les dirigeants du village qu'ils en aient. »
Peluso (2002, 9) rapporte qu'en Indonésie, les chefs de village sont corrompus par les exploitants illégaux de bois, entraînant des divisions au sein des villages.
51. Lissu (2000) les définit aussi comme des groupes agissant « pour l'intérêt public et pour l'intérêt d'un groupe d'individus ou d'organisations ». Par conséquent, ils sont privés en nature, mais peuvent agir au nom de l'intérêt collectif public ou privé.
52. Ces motifs, selon Conyers (1990, 25), sont « étroitement associés aux politiques de "Reaganistes" et "Thatcheristes" qui ont imprégné les pays développés et moins avancés au cours des dernières années ».
53. Mearns (202, II-2) révèle que dans les régions pastorales de Mongolie, « une "tragédie de l'accès ouvert" a rempli le vide laissé par une décentralisation incomplète ». Selon Mearns, la vulnérabilité sociale face aux dangers de la nature a augmenté, en partie à cause du transfert des responsabilités de gestion sans ressources financières pour les remplir et sans réformes de redevabilité susceptible de soumettre le gouvernement local au contrôle public.

54. Mais, même cette forme d'inclusion, même si elle peut accroître la présence des femmes, ne se traduit pas nécessairement en pouvoir à cause de problèmes plus généraux qui entravent la participation des femmes (Vijayalakshmi et Chandrashekar 2002 ; Bazaara 2003).
55. Baviskar (à paraître, 21) décrit un cas en Inde où les procédures du comité étaient fixées par le projet et le comité, et où d'autres processus participatifs ont été créés comme un simulacre pour obtenir un « dossier de " participation " » plutôt que pour entraîner une plus grande participation et représentation dans la prise de décisions.
56. Hildyard, Hedge, Wolvekamp et Reddy (2001) ont affirmé que « À moins que les processus participatifs ne prennent en compte le pouvoir relatif de marchandage des soi-disant parties prenantes, ils risquent de fournir des opportunités aux plus puissants. »
57. Voir Ribot 1999a ; Baviskar 2002 ; Bazaara 2002 ; Brannstrom 2002 ; Kassibo 200a ; Larson 2002 ; Mapedza at Mandoondo 2002 ; Melo Farrera 2002 ; Oyono 2002 ; Pacheco 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Muhereza 2003.
58. « Un danger supplémentaire [au Cameroun], c'est qu'une fois qu'une communauté a investi dans l'inventaire et que des ressources ligneuses de grande valeur ont été confirmées, des responsables gouvernementaux sans scrupules peuvent être tentés de prouver qu'il y a une infraction (violation de la loi) de la part de la communauté en question et permettre à une compagnie forestière de s'installer et d'exploiter la zone dans le cadre d'une convention de *vente de coupe* [une licence commerciale de petite échelle], profitant ainsi du travail d'inventaire déjà effectué sans en supporter les frais supplémentaires » (Brown 1999, 47).
59. Voir Mbassi 1995, 24 ; Evans 1997 ; Tandler 1997 ; Crook et Manor 1998 ; Conyers 2000b, 22 ; Mutizwa-Mangiza 2000, 23 ; Peluso 2002, 7 ; Xu 2002, 14.
- Comme le souligne Conyers (2000b, 22), « Paradoxalement, les politiques de décentralisation sont plus enclines à être effectivement mises en œuvre dans les situations où le gouvernement est politiquement sécurisé et où le pouvoir est concentré entre les mains d'un petit groupe de personnes. Un gouvernement sécurisé peut se permettre de décentraliser un nombre substantiel de pouvoirs sans mettre en danger son existence, pendant que la décentralisation des pouvoirs permet aux principaux dirigeants d'élaborer et d'appliquer les décisions politiques sans interférer avec les autres groupes d'intérêt au sein du gouvernement. »
60. Les décentralisations changent la répartition des pouvoirs de façon complexe, créant ainsi des gagnants et des perdants. Des cas de violence entre les utilisateurs des ressources ont été rapportés au cours de la mise en œuvre des réformes de décentralisation au Cameroun, en Indonésie et au Mali (Kassibo 2002a ; Latif 2002 ; Peluso 2002 ; Resosudarmo 2002). Au Mali, les conflits entre les éleveurs et les agriculteurs se sont accentués, mais l'on ne sait pas si cet accroissement est dû à la décentralisation ou à d'autres changements dans l'occupation des terres et à la gestion des troupeaux (Cheibane Coulibaly, communication personnelle, Bamako, Mali, 2001 ; Bréhima Kassibo, communication personnelle, Bamako, Mali, 2002).
61. J'exprime ma gratitude à Crescencia Maurer du WRI pour m'avoir suggéré de développer ces questions.
62. Des revenus locaux consistants ont été générés par les décentralisations environnementales en Bolivie, au Cameroun, en Inde, en Indonésie, au Nicaragua et au Zimbabwe

- (Agrawal 2001 ; Conyers 2002 ; Larson 2002 ; Mapedza et Mandondo 2002 ; Reso-sudarmo 2002 ; Bigombé Logo 2003). Au Cameroun par exemple, de nouvelles lois sur la foresterie réservent la valeur marchande du bois sur pied aux communes rurales et aux conseils municipaux élus.
63. Pour des discussions plus poussées sur ce sujet, voir Musgrave 1965 ; Huther et Shah 1998 ; Shah 1998 ; Smoke 1999, 2000 ; Conyers 2000a ; Oyugi 2000 ; Steffensen et Trollegaard 2000 ; Prud'homme 2001. Voir aussi Ribot 2002a pour un compte-rendu des discussions.
 64. Cette observation se fonde sur le travail de terrain que l'auteur a mené au Sénégal en 2003 et 2004.
 65. Finsterbusch et van Wincklin (1989 dans Mansuri et Rao 2003, 16) ont aussi découvert que les projets participatifs étaient plus efficaces dans les pays plus avancés que dans les régions moins développées.
 66. En se basant sur le travail effectué en Inde, Agrawal (2001) souligne que le succès de la décentralisation peut être entravé par la taille des circonscriptions. Des circonscriptions trop grandes ou trop petites peuvent entraver le succès des décentralisations.
 67. Cette observation était inspirée par les commentaires de Joel Barkin dans un atelier sur la décentralisation lors de la réunion de l'African Studies Association qui s'est tenue en novembre 1996 à San Francisco, Californie.
 68. Oyono (2002, 14) relève que dans plusieurs localités il y a une majorité locale qui veut exploiter les forêts. Il cite Fomété (2001) qui affirme que « les communautés locales expriment largement le besoin de voir les forêts qui les entourent transformées en concessions et exploitées tout de suite ». Sur la base de ces observations, Oyono déclare que la décentralisation peut bien « être écologiquement contre-productive pour le moment ».
 69. Au Nicaragua, des municipalités ont négocié le privilège de rejeter les intérêts commerciaux ; cependant, ce privilège n'est pas protégé par la loi (Anne Larson, communication personnelle, janvier 2004).
 70. En Ouganda, le gouvernement central a décentralisé les pouvoirs sur les forêts en 1993, mais il les a décentralisés un peu plus tard car il prétendait que la population locale n'était pas « psychologiquement, techniquement et financièrement préparée à les gérer de façon durable » (Bazaara 2002, 4 ; 2002a, 57).
 71. Bertin, préoccupé par le fait de discipliner les travailleurs, poursuit en demandant : « Comment peut-on poursuivre un autochtone qui la plupart du temps n'a rien à confisquer, échappant ainsi aux contraintes sociales ? » La réponse que Bertin fournit est que « l'on doit traiter les autochtones sous-éduqués comme des enfants, ce qu'ils sont en réalité ». C'est l'absence de marchés sur les terres — créée par les systèmes d'*association* et l'Administration indirecte et leur volonté de collectiviser les terres et de donner à leur cadres locaux une base de pouvoir — qui a aussi amené le colon à utiliser les moyens de coercition pour obtenir et discipliner les ouvriers.
 72. La question de savoir « à qui incombe la mission » est semblable à la question « à qui appartient la ressource ? » Ces deux questions appellent une autre question plus suggestive : Qui devrait prendre les décisions au nom de la population locale par rapport aux ressources et autres projets les affectant ?

-
73. En Europe et aux États-Unis, il existe de nombreuses institutions et autorités « coutumières » qui n'ont pas été remplacées par des institutions démocratiques. Lorsqu'un crime est commis, entre frères, ces derniers peuvent d'abord avoir recours à leurs parents. Si cette démarche échoue, ils peuvent se rendre à leur mosquée ou synagogue, ou même recourir à un arbitrage contraignant avant de saisir le tribunal.
 74. Certes, des dispositions ont été prévues pour les communautés immigrées et de nomades (Ngaido 1996 ; Bazaara dans Latif 2002, 15).
 75. Les équipes de développement de la Banque mondiale, par exemple, ont réduit les quote-parts sur la gestion des investissements de gestion et exigé des mesures de gestion des ressources naturelles en tant qu'autres investissements. Ces mesures incitatives, cependant, reflètent les priorités extérieures qui peuvent mieux être publiquement inscrites dans les normes et règles, plutôt qu'imposées de façon *ad hoc*.
 76. L'exercice indépendant des pouvoirs publics par une pluralité d'institutions locales ne garantit pas l'inclusion populaire. Certes, la pluralité est une bonne chose, mais lorsqu'elle ne s'applique pas par l'intermédiaire d'une représentation redevable, elle favorise les institutions les plus fortes et pas nécessairement les plus efficaces ou tout simplement la loi. L'interdépendance entre les institutions étatiques et non étatiques, formelles et informelles, doit être soigneusement vérifiée. La démocratie ne vise pas à remplacer la tradition. Elle a pour vocation de représenter toute la population et ses traditions.
 77. Voir par exemple Adams *et al.* 2003, 1915.

BIBLIOGRAPHIE

- Able, N.O.J. et Piers Blaikie. 1990. "Land degradation, stocking rates and conservation policies in the communal rangelands of Botswana and Zimbabwe." Pastoral network paper no. 29a, Overseas Development Institute, Londres.
- Adams, William M., Dan Brockington, Jane Dyson et Bashkar Vira. 2003. "Managing tragedies: Understanding conflict over common pool resources." *Science* 302, 1915–6.
- Agrawal, Arun. 2001. "The regulatory community: Decentralization and the environment in the van panchayats (forest councils) of Kumaon." *Mountain Research and Development* 21, no. 3 (août): 208–11.
- . 1997. "Community in conservation: Beyond enchantment and disenchantment." Projet de document de travail (working paper no. 1) pour un forum sur la conservation et le développement, 18 mars, University of Florida, Gainesville.
- Agrawal, Arun et Clark C. Gibson, dir. de pub. 2001. *Communities and nature: Ethnicity, gender, and the state in community-based conservation*. Piscataway, N.J.: Rutgers University Press.
- Agrawal, Arun et Jesse C. Ribot. 1999. "Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases." *Journal of Developing Areas* 33, été: 473–502.
- Ahwoi, Kwamena. 2000. "Challenges facing local governments in Africa in the 21st Century: An executive summary." *Local Government Perspectives* 7, no. 3: insert, 1–7.
- Alavi, Hamza. 1973. "Peasant classes and primordial loyalties." *Journal of Peasant Studies* 1, no. 1 (octobre): 23–98.
- Alcorn, Janice B. 1999. "Community governance of biodiversity resources: Policy reforms that can make a difference." *The Good Society* 9, no. 2: 42–6.
- Alden Wily, Liz. 2000a. "Democratic woodland management in eastern and southern Africa: What's happening?" Photocopie. [Publié ultérieurement comme document de référence (issue paper no. 99), Drylands Programme, International Institute for Environment and Development, Londres].
- . 2000b. "Sharing products or power? Intentions, meanings, and approaches to community involvement in forest management in east and southern Africa." Projet de document, 7 novembre. Photocopie.
- Alex, Gary, Chris Gerrard, Derek Byerlee, C. Annor-Frempong, Daniel Moreau, David Neilson, Dey Gasasin, Eliseo Ponce, Graham Kerr, Jaakko Kangasniemi, Joko Budianto, Mahmood Kamara, Marie-Hélène Collion, Matthew McMahon, Melissa Williams, Solomon Bekure et Willem Zijp. 2000. "Decentralizing agricultural extension: Lessons

- and good practice." Rural Development Family, Agricultural Knowledge and Information Systems, Good Practice Note, août, Banque mondiale.
- Alexandre, Pierre. 1970. "The problems of chieftaincies in French-speaking Africa." Publié initialement sous le titre "Le problème des chefferies en Afrique noire française." *Notes et Études Documentaires*, n° 2508 (10 fév. 1959). Réimpression dans *West African chiefs: Their changing status under colonial rule and independence*, coordonné par Michael Crowder et Obaro Ikime, 2–13. New York: Africana Publishing Company.
- Anderson, John, Jean Clément et Loy van Crowder. 1998. "Accommodating conflicting interests in forestry: Concepts emerging from pluralism." *Unasylva* 49, no. 194: 3–10.
- Anderson, Jon. 2002. *Nature, wealth, and power: Emerging best practice for revitalizing rural Africa*. Washington, D.C.: Agence des États-Unis pour le développement international.
- Andersson, Krister P. 2002. "Explaining the mixed success of municipal governance of forest resources in Bolivia: Overcoming local information barriers." Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change, Indiana University, Bloomington. Projet de document: 28 jan. Photocopie.
- Atelier Populaire. 1969. *Posters from the revolution: Paris, mai 1968*. Londres: Dobson Books, Ltd.
- Aubréville, août 1939. "L'utilisation totale des bois tropicaux de l'Ouest africain." *Revue des Eaux et Forêts*, juin: 485–95 et 599–608.
- Baland, Jean-Marie et Jean-Philippe Platteau. 1996. *Halting degradation of natural resources: Is there a role for rural communities?* Oxford: Clarendon Press.
- Balogun, M. J. 2000. "The scope for popular participation in decentralization, community governance, and development: Towards a new paradigm of centre-periphery relations." *Regional Development Dialogue* 21, no. 1 (printemps): 153–73.
- Banerjee, Ajit, Gabriel Campbell, Chona Cruz, Shelton Davis et Augusta Molnar. 1994. Document sur la foresterie participative présenté lors d'un atelier sur le développement participatif, Banque mondiale, Washington, D.C., 17–20 mai.
- Banque mondiale. 2003. "Nongovernmental Organizations and Civil Society/Overview," sur le site web de la Banque mondiale (<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/NGOs/home>). Accessible le 8 juin 2001.
- Banque mondiale. 2000. *World development report 1999/2000: Entering the 21st century: The changing development landscape*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1996. *The World Bank participation sourcebook*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Bardhan, Pranab. 1997. "Corruption and development: A review of issues." *Journal of Economic Literature* 35, septembre: 1320–46.
- Bardhan, Pranab et Dilip Mookherjee. 1999. "Relative capture of local and central governments: An essay on the political economy of decentralization." Projet initial d'un document présenté lors du congrès 2000 de l'American Economic Association, séance sur l'économie politique, la gouvernance et le développement, 30 nov. Photocopie.

- Bardhan, Pranab, Maitreesh Ghatak et Alexander Karaivanov. 2002. "Inequality, market imperfections, and voluntary provision of collective goods." Department of Economics, University of California at Berkeley. 20 avril. Photocopie.
- Bassett, Thomas J. et Donald E. Crummey, dir. de pub. 1993. *Land in African agrarian systems*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Bates, Robert. 1981. *Markets and states in tropical Africa*. Berkeley: University of California Press.
- Baviskar, Amita. 2004. "Between micro-politics and administrative imperatives: Decentralization and the watershed mission in Madhya Pradesh, India." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. Également publié dans *l'European Journal of Development Research* 16, no. 1.
- . 2002. "Between micro-politics and administrative imperatives: Decentralization and the watershed mission in Madhya Pradesh, India." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév. [Publié ultérieurement sous: Baviskar, 2004].
- . Baviskar, Amita. À paraître. "The dream machine: The model development project and the remaking of the state." Dans *Waterscapes: The cultural politics of a natural resource*, coordonné par Amita Baviskar. Delhi: Permanent Black.
- Bayart, Jean-François. 1993. *The state in Africa: The politics of the belly*. Londres: Longman.
- Bazaara, Nyangabyaki. 2006. « Subjecting Nature to Central Authority : The Struggle over Public Goods in the Formation of Citizenship, » *Afrique et Développement*, Vol. XXXI, n° 2, 2006.
- . 2003. "Decentralization, politics and environment in Uganda." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 7), WRI, Washington, D.C.
- . 2002a. "Ugandan decentralisation and the promise of popular participation in environmental management: Byoya bya nswa (form without substance)?" Document de travail pour le Programme de recherche sur la décentralisation, la redevabilité et l'environnement, Programme institutions et gouvernance, WRI. Jan. Projet de document.
- . 2002b. "Actors, powers and environmental accountability in Uganda's decentralization." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév.
- . 2001. "From despotic to democratic decentralization in Uganda: History of control over nature." Projet de rapport pour le Programme sur la redevabilité environnementale dans des contextes décentralisés, WRI et Centre for Basic Research, Kampala. Photocopie.
- Bebbington, Anthony et Adalberto Kopp. 1998. "Networking and rural development through sustainable forest management: Frameworks for pluralistic approaches." *Unasylva* 49, no. 194: 11–18.

- Beck, Linda J. 2001. "Reining in the marabouts? Democratization and local governance in Senegal." *African Affairs*, no. 401: 601.
- Beinart, William et Peter A. Coates. 1995. *Environment and history: The taming of nature in the USA and South Africa*. Londres: Routledge.
- Benjaminsen, Tor A. 2000. "Conservation in the Sahel: Policies and people in Mali, 1900–1998." Dans *Producing nature and poverty in Africa*, coordonné par Vigdis Broch-Due et Richard A. Schroeder. Stockholm: Elanders Gotab.
- . 1997. "Natural resource management, paradigm shifts, and the decentralization reform in Mali." *Human Ecology* 25, no. 2: 121–43.
- Berry, Sara. 1993. *No condition is permanent: The social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa*. Madison: University of Wisconsin Press.
- . 1989. "Social institutions and access to resources." *Africa* 59, no. 1.
- Bertin, André. 1919. *La Question Forestière Coloniale: Mission d'Études Forestières Envoyée dans les Colonies Françaises par les Ministères de la Guerre, de l'Armement et des Colonies*. Paris: Emile Larose, Libraire-Éditeur.
- Bhagwati, Jagdish N. 1982. "Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities." *Journal of Political Economy* 90, no. 5: 988–1002.
- Bigombe Logo, Patrice. 2003. "The decentralized forestry taxation system in Cameroon: Local management and state logic." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 10), WRI, Washington, D.C.
- . 2001. "Décentralisation de la gestion forestière et développement local au Cameroun: Économie politique de l'accountabilité et de la performance dans la gestion locale des revenus forestiers au sud-est Cameroun." Projet de rapport pour le WRI/Centre for International Forestry Research program on decentralization and the environment, Yaoundé, février. Photocopie.
- Bish, Robert L. et Vincent Ostrom. 1973. *Understanding urban government*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Biya, Paul. 1986. *Communal liberalism*. Londres: MacMillan.
- Blaikie, Piers. 1985. *The political economy of soil erosion*. Londres: Longman.
- Blair, Harry. 2000. "Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries." *World Development* 28, no. 1: 21–39.
- . 1997. "Spreading power to the periphery: An assessment of democratic local governance—Executive summary." Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Blundo, Giorgio et Ronald Jaubert. 1998. "La gestion locale des ressources—décentralisation et participation: Rupture ou continuité des modes de gestion?" Dans *Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement: Le cas du Sénégal*, coordonné par Peter Utting et Ronald Jaubert. Genève: Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social.
- Blundo, Giorgio et Roch Mongbo, dir. de pub. 1999. "Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux." *APAD Bulletin*, no. 16.

- Boone, Catherine. 2003. *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Botswana Community-Based Organisation Network (BOCOBONET). 2003. File:///Documents and Setting/chris/Local Settings/Temp/BOCOBONET.html.
- Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowles, Samuel et Herbert Gintis. 1999. "Community and reciprocity." *The Good Society* 9, no. 2: 47–51.
- Brannstrom, Christian. 2004. "Decentralising water resource management in Brazil." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. Également publié dans l'*European Journal of Development Research* 16, no. 1. [Publié ultérieurement sous: Brannstrom, 2004].
- . 2002. "Decentralizing water-resources management in Brazil." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév..
- Brinkerhoff, Derick W. 2001. "Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options." Projet de rapport pour le Projet pour la mise en œuvre des changements de politiques, Phase 2, Centre pour la démocratie et la gouvernance, Agence des États-Unis pour le développement international. Abt. Associates, Inc., Washington, D.C. Photocopie.
- Brock, Karen et N'golo Coulibaly. 1999. "Sustainable rural livelihoods in Mali." Research report no. 35, Sustainable Livelihoods Programme, Institute of Development Studies, Brighton.
- Brooke, James. 2001. "Canada's tribal women fight (mostly male) graft." *New York Times*, 1^{er} jan., A3.
- Brown, David. 1999. "Principles and practice of forest co-management: Evidence from west-central Africa." European Union tropical forestry paper no. 2, Overseas Development Institute, Londres.
- Bruch, Carl, Wole Coker et Chris van Arsdale. 2001. "Breathing life into fundamental principles: Implementing constitutional environmental protections in Africa." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 2), WRI, Washington, D.C.
- Brunner, Jake et François Ekoko. 2000. "Cameroon." Dans *The right conditions: The World Bank, structural adjustment, and forest policy reform*, coordonné par Frances J. Seymour et Navroz K. Dubash. Washington, D.C.: WRI.
- Buell, Raymond Leslie. 1928. *The native problem in Africa*. Vols. 1 et 2. New York: Mac-Millan.
- Cappon, Jan et Jeremy Lind. 2000. *Realities or rhetoric? Revisiting the decentralization of natural resources management in Uganda and Zambia*. Nairobi: ACTS Press.
- CARE-Mali. 1993. "Ogokana." Agriculture and Natural Resources technical report series, Projet d'Agro-Sylviculture Villageoise de Koro, décembre.

- Cernea, Michael M. 1989. "Nongovernmental organizations and local development." *Regional Development Dialogue* 10, no. 2: 117–42.
- Cernea, Michael, dir. de pub. 1985. *Putting people first: Sociological variables in rural development*. New York: Oxford University Press.
- Chambers, Robert. 1983. *Rural development: Putting the last first*. Essex: Longman Scientific and Technical.
- Chanock, Martin. 1991. "Paradigms, policies, and property: A review of the customary law of land tenure." Dans *Law in colonial Africa*, coordonné par Kristin Mann et Richard Roberts. Portsmouth, N.H.: Heinemann.
- Chauveau, Jean-Pierre. 1994. "Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture de développement." Dans *Les associations paysannes en Afrique: Organisation et dynamiques*, coordonné par Jean-Pierre Jacob et Philippe Lavigne Delville. Marseille: APAD, et Paris: Karthala.
- Cheema, G. Sabbir et Dennis A. Rondinelli, dir. de pub. 1983. *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Clark, Sherman J. 1998. "A populist critique of direct democracy." *Harvard Law Review* 112, no. 434.
- Clauzel, J. 1995. "Données, enjeux et techniques de la décentralisation en Afrique." Dans *La décentralisation en Afrique de l'Ouest*, coordonné par J. P. Elong Mbassi. Rapport de la Conférence sur la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Ouagadougou, 5–8 avril. Cotonou, Bénin: PDM et CEDA.
- Cohen, John M. et Norman Uphoff. 1977. "Rural development participation: Concepts and measures for project design, implementation, and evaluation." Rural Development Committee, Cornell University, Ithaca.
- Cohen, John M. et Stephen B. Peterson. 1997. "Administrative decentralization: A new framework for improved governance, accountability, and performance." Development discussion paper no. 582, Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Coleman, James S. 1988. "Social capital in the creation of human capital." *American Journal of Sociology* 94: supplément, 95–121.
- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. 1992a. "Agenda 21." Rio de Janeiro, 3–14 juin.
- . 1992b. "The Rio Declaration: Report of the United Nations Conference on Environment and Development." Rio de Janeiro, 3–14 juin.
- Conyers, Diana. 2002. "Whose elephants are they? Decentralization of control over wildlife management through the CAMPFIRE programme in Binga District, Zimbabwe." Projet de document de travail WRI, mai. Photocopie. [Publié ultérieurement comme document de travail (Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique - working paper no. 4), WRI, Washington, D.C.].
- . 2000a. "Decentralisation: A conceptual analysis. Pt. 1." *Local Government Perspectives: News and Views on Local Government in Sub-Saharan Africa* 7, no. 3: 7–9, 13.
- . 2000b. "Decentralisation: A conceptual analysis. Pt. 2." *Local Government Perspectives: News and Views on Local Government in Sub-Saharan Africa* 7, no. 4: 18–24.

- . 1991. "Decentralization and development planning: A comparative perspective." Dans *Decentralizing for participatory planning: Comparing the experiences of Zimbabwe and other anglophone countries in eastern and southern Africa*, coordonné par Peter de Valk et Kadmiel H. Wekwete. Aldershot: Avebury Press.
- . 1983. "Decentralization: The latest fashion in development administration?" *Public Administration and Development* 3, no. 1: 97–109.
- Cooke, Bill. 2001. "The social psychological limits of participation?" Chap. 7 dans *Participation: The new tyranny?* Coordonné par Bill Cooke et Uma Kothari, 102–21. Londres: Zed Books.
- Cooke, Bill et Uma Kothari, dir. de pub. 2001. *Participation: The new tyranny?* Londres: Zed Books.
- Cooper, Frederick. 1996. *Decolonization and African society: The labor question in French and British Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cousins, Ben. 2002. "Decentralization when land and resource rights are deeply contested: A case study of the Mkambati eco-tourism project on the Wild Coast of South Africa." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, 18–22 fév., Bellagio, Italie. [Publié ultérieurement sous: Cousins et Kepe, 2004].
- Cousins, Ben et Tembele Kepe. 2004. "Decentralisation when land and resource rights are deeply contested: A case study of the Mkambati eco-tourism project on the Wild Coast of South Africa." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. Également publié dans *l'European Journal of Development Research* 16, no. 1.
- Cowan, Richard L. Gray. 1958. *Local government in West Africa*. New York: Columbia University Press.
- Crook, Richard C. et James Manor. 1998. *Democracy and decentralization in Southeast Asia and West Africa: Participation, accountability, and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1994. "Enhancing participation and institutional performance: Democratic decentralization in South Asia and West Africa." Rapport sur un projet de recherche, Overseas Development Administration. Janvier.
- Crook, Richard C. et Alan Sturia Sverrisson. 2001. "Decentralization and poverty-alleviation in developing countries: A comparative analysis, or is West Bengal unique?" Working paper no. 130, Institute of Development Studies, Brighton.
- Crowder, Michael et Obaro Ikime, dir. de pub. 1970. *West African chiefs: Their changing status under colonial rule and independence*. New York: Africana Publishing Company.
- Cruise-O'Brien, Donald. 1975. *Saints and politicians: Essays in the organization of a Senegalese peasant society*. Londres: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert. 1981. "The city in the future of democracy." Dans *Politics and government of urban Canada*, coordonné par L. D. Feldman. Londres: Methuen.
- De Grassi, Aaron. 2003. "Constructing subsidiarity, consolidating hegemony: Political economy and agro-ecological processes in Ghanaian forestry." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 13), WRI, Washington, D.C.

- De Tocqueville, Alexis. 1835. *Democracy in America*. Réimpression, New York: Vintage, 1945.
- De Valk, Peter. 1991. "State, decentralization, and participation." Dans *Decentralizing for participatory planning: Comparing the experiences of Zimbabwe and other anglophone countries in eastern and southern Africa*, coordonné par Peter de Valk et Kadmiel H. Wekwete. Aldershot: Avebury Press.
- De Valk, Peter et Kadmiel H. Wekwete, dir. de pub. 1991. *Decentralizing for participatory planning: Comparing the experiences of Zimbabwe and other anglophone countries in eastern and southern Africa*. Aldershot: Avebury Press.
- Degnobl, Tove. 1995. "The terroir approach to natural resource management—Panacea or phantom?—The Malian experience." Documents de la cinquième conférence annuelle de l'International Association of Common Property.
- Delevoy, G. 1923. "La Conservation des Forêts Coloniales." *Bulletin de la Société Centrale Forestière de Belgique*, septembre: 465–87, et octobre: 542–78.
- Delnooz, Pascale. 1999. "Gestion des ressources forestières: La communauté, l'État et le marché: Étude de projets d'aménagement au Burkina Faso." Dissertation de doctorat, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, Louvain-la-Neuve, Belgique. Décembre.
- Delville, Philippe Lavigne. 1999. "Harmonising formal law and customary land rights in French-speaking West Africa." Issue paper no. 86, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development, Londres.
- Dembélé, Eli et Mamadou Augustin Dembélé. 2001. "Communication de la DDRS/ CMDT–MALI : Expérience de gestion de terroirs villageois 'SIWAA, Brousse Sèche.'" WRI Workshop on Policy Research, Analysis and Findings of: The Program on Accountability, Decentralization and the Environment: Local Democracy and Natural Resources in Sub-Saharan Africa, 15–19 oct. 2001, Le Cap, Afrique du Sud.
- Deschamps, Hubert. 1963. "Et maintenant, Lord Lugard?" *Africa: Journal of the International African Institute* 22, no. 4: 293–306.
- Diallo, Mahamadou A. 1994. "Problématique de la décentralisation au Niger." Document préparatoire à la Conférence de Praia, CILSS, République du Niger. Financé par les Pays-Bas et l'Agence des États-Unis pour le développement international–Niger. Mai.
- Diaw, Mariteuw Chimère et Phil René Oyono. 1998. "Instrumentalité et déficit des itinéraires de décentralisation de la gestion des ressources naturelles au Cameroun." *Bulletin Arbres, Forêts et Communautés Rurales*, n° 15/16 (décembre): 20–25.
- Dillinger, W. 1994. "Decentralization and its implications for urban service delivery." Urban Management Program discussion paper no. 16, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Dove, Michael R. et Daniel M. Kammen. 2001. "Vernacular models of development: An analysis of Indonesia under the 'new order.'" *World Development* 29, no. 4: 619–39.
- Downs, R. E. et S. P. Reyna, dir. de pub. 1988. *Land and society in contemporary Africa*. Hanover, N.H.: University Press of New England.
- Dupar, Mairi et Nathan Badenoch. 2002. "Environment, livelihoods, and local institutions: Decentralization in mainland Southeast Asia." Washington, D.C.: WRI.
- Echeverri-Gent, John. 1992. "Public participation and poverty alleviation: The experience of reform communists in India's West Bengal." *World Development* 20, no. 10: 1401–22.

- Ekoko, François. 2000. "Environmental adjustment in Cameroon: Challenges and opportunities for policy reform in the forestry sector." Projet de document pour le WRI.
- Elbow, Kent M. 1996. "Legislative reform, tenure, and natural resource management in Niger: The new rural code." The Land Tenure Center, Madison, Wis., pour le CILSS et l'Agence des États-Unis pour le développement international. Mai.
- Engberg-Pedersen, Lars. 1995. "Creating local democratic politics from above: The 'gestion des terroirs' approach in Burkina Faso." Issue paper no. 54, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development, Londres.
- Ergas, Zaki, dir. de pub. 1987. *The African state in transition*. New York: St. Martin's Press.
- Escobar, Arturo. 1995. *Encountering development: The making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press.
- Etoungou, Patrice. 2003. "Decentralization viewed from inside: The implementation of community forests in East Cameroon." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 12), WRI, Washington, D.C.
- . 2001. "L'impense des forêts communautaires: Décentralisation à l'est du Cameroun." Projet de document pour le Programme sur la décentralisation et l'environnement, WRI et Center for International Forestry Research—Cameroon, juin. Yaoundé. Photocopie.
- Evans, Peter B. 1997. "The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization." *World Politics* 50, octobre: 62–87.
- Fairhead, James et Melissa Leach. 1996. *Misreading the African landscape: Society and ecology in a forest-savanna mosaic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farvar, M. Taghi. 1997. "Decentralization and natural resource management—issues in rural development," Document présenté à la Consultation technique sur la décentralisation, Rome 16–18 décembre 1997. Banque mondiale/FAO.
- Ferguson, James. 1996. "Transnational topographies of power: Beyond 'the state' and 'civil society' in the study of African politics." Manuscrit d'un article, avril 1996. Photocopie.
- . 1994. *The anti-politics machine: "Development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fisher, Michael H. 1991. *Indirect rule in India: Residents and the residency system, 1764–1858*. New Delhi: Oxford University Press.
- Fisher, William F. 1997. "Doing good? The politics and antipolitics of NGO practices." *Annual Review of Anthropology* 26, 439–64.
- Fisiy, Cyprian F. 1995. "Chieftaincy in the modern state: An institution at the crossroads of democratic change." *Paideuma* 41: 49–62.
- . 1992. "Power and privilege in the administration of law: Land law reforms and social differentiation in Cameroon." Research report no. 48, African Studies Centre, Leiden, Pays-Bas.
- Fiszbein, Ariel. 1997a. "Decentralization and local capacity: Some thoughts on a controversial relationship." Document présenté lors d'une consultation technique sur la

- decentralisation, sous l'égide de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture/Fonds d'équipement des Nations Unies/Banque mondiale, Rome, 15–18 déc.
- . 1997b. "The emergence of local capacity: Lessons from Colombia." *World Development* 25, no. 7: 1029–43.
- Føllesdal, Andreas. 1998. "Survey article: Subsidiarity." *The Journal of Political Philosophy* 6, no. 2: 190–218.
- Foltz, William J. 1965. *From French West Africa to the Mali federation*. New Haven: Yale University Press.
- Fomété, T. 2002. "La fiscalité forestière et l'implication des communautés locales à la gestion forestière au Cameroun." Rural Development Network paper no. 25b, Overseas Development Institute, Londres.
- Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). 2000. "Africa: Decentralisation and local governance conference concept paper." Projet de document pour le Symposium du FENU sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique, Le Cap, Afrique du Sud, 26–30 mars.
- Fortes, M. et E. E. Evans-Pritchard. 1940. *African political systems*. Réimpression, Londres: KPI Press, 1987.
- Fox, Jonathan. 1990. Introduction du dir. de pub. *The challenge of rural democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines*. Numéro special *The Journal of Development Studies* 26, no. 4 (juillet): 8–18.
- Fox, Jonathan et L. David Brown, dir. de pub. 1998. *The struggle for accountability: The World Bank, NGOs, and grassroots movements*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Gellar, Sheldon. 1995. *Senegal: An African nation between Islam and the West*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Geschiere, Peter. 2003. "Autochthony and the struggle over citizenship: New modes in the politics of belonging in Africa and elsewhere." Projet initial d'un document de travail pour le nouveau Social Science Research Council programme. Photocopie.
- . 1993. "Chiefs and colonial rule in Cameroon: Inventing chieftaincy, French and British style." *Africa* 63, no. 2: 151–75.
- GGAOF (Gouvernement Général de l'Afrique occidentale française). 1941. N° 2092 FOR.- Arrêté fixant les modalités d'application dans la colonie du Sénégal de l'arrêté général n° 3782 du 15 novembre 1938, réglementant les exploitations industrielles de bois de feu et de charbon, Saint-Louis, le 28 juillet 1941. *Journal Officiel du Sénégal*, 443–5.
- . 1935. N° 1704 A.P.—Arrêté promulguant en Afrique occidentale française le décret du 4 juillet 1935, sur le régime forestier de l'Afrique occidentale française. *Journal Officiel du Sénégal*, 24 juillet 1935, p. 599–606.
- Goldman, Mara. 2001. "Partitioned nature, privileged knowledge: Community-based conservation in the Maasai ecosystem, Tanzania." Projet de document pour le Programme sur la décentralisation et l'environnement, WRI. Madison, juin. Photocopie. [Publié ultérieurement comme document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 3), WRI, Washington, D.C.].
- Gore, C. 1984. *Relations in question*. Londres: Methuen.

- Gouvernement du Burkina Faso. 1993. Loi n° 007/93/ADP, Portant sur le régime électoral des conseillers de village, de secteur communal, de département et de province.
- Gouvernement du Cameroun. 1998. "Manual of the procedures for the attribution, and norms of the management, of community forests." Ministère de l'environnement et des forêts. Éditions CLE, Yaoundé.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic action and social structure: The problem of embeddedness." *American Journal of Sociology* 91, no. 3: 481–510.
- Graziani, Monica et Philip Burnham. 2002. "Legal pluralism in the rain forests of south-eastern Cameroon." Dans *Rural resources and local livelihoods in Africa*, coordonné par Katherine Homewood. Oxford: James Curry. (Basé sur un projet de document de 2001, photocopie).
- Green, Philip, dir. de pub. 1993. *Democracy: Key concepts in critical theory*. New Jersey: Humanities Press.
- Guha, Ramchandra. 1990. "An early environmental debate: The making of the 1878 Forest Act." *The Indian Economic and Social History Review* 27, no. 1.
- Guyer, Jane. 1994. "The spatial dimensions of civil society in Africa: An anthropologist looks at Nigeria." Dans *Civil society and the state in Africa*, coordonné par John W. Harbeson, Donald Rothchild et Naomi Chazan. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- . 1992. "Representation without taxation: An essay on democracy in rural Nigeria, 1952–1990." *African Studies Review* 35, no. 1: 41–79.
- Hailey, Lord. 1938. *An African survey: A study of problems arising in Africa south of the Sahara*. Londres: Oxford University Press.
- Hardin, Rebecca. 2002. "Concessionary politics in the western Congo basin: History and culture in forest use." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 6), WRI, Washington, D.C.
- Heller, Patrick. 1996. "Social capital as a product of class mobilization and state intervention: Industrial workers in Kerala, India." *World Development* 24, no. 6: 1055–71.
- Helmsing, A. H. J. (Bert). 2001. "Local economic development: New generations of actors, policies, and instruments." Résumé d'un rapport pour le Symposium du FENU sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique, Le Cap, Afrique du Sud, 26–30 mars.
- Henninger, Norbert et Mathilde Snel. 2002. *Where are the poor? Experiences with the development and use of poverty maps*. Washington, D.C.: WRI.
- Hesseling, Gerti. 1996. "Legal and institutional incentives for local environmental management." Dans *Improved natural resource management: The role of formal organisations and informal networks and institutions*, coordonné par Henrik Secher Marcussen. Occasional paper no. 17, International Development Studies, Roskilde University, Danemark.
- . 1994. "Legal and institutional conditions for local management of natural resources: Mali." Dans *Land tenure and sustainable land use*, coordonné par R. J. Bakema, 31–46. Royal Tropical Institute, Amsterdam, *Bulletin* 332.
- Hesseling, Gerti, en collaboration avec M. Sypkens Smit. Non daté (vers 1984). "Le droit foncier au Sénégal: L'impact de la réforme foncière en Basse Casamance." Photocopie.

- Hildyard, Nicholas, Pandurang Hegde, Palu Wolvekamp et Somasekhare Reddy. 2001. "Pluralism, participation, and power: Joint forest management in India." Chap. 4 dans *Participation: The new tyranny?* Coordonné par Bill Cooke et Uma Kothari, 56–71. Londres: Zed Books.
- Hilhorst, Theta et Nettie Aarnink. 1999. "Co-managing the commons: Setting the stage in Mali and Zambia." Royal Tropical Institute, Amsterdam, *Bulletin* 346.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoben, Allan, Pauline Peters et Dianne Rocheleau. 1998. "Participation, civil society, and foreign assistance to Africa." Dans *Africa's valuable assets: A reader in natural resource management*, coordonné par Peter G. Veit. Washington, D.C.: WRI.
- Hubert, Henry. 1920. "Le dessèchement progressif en Afrique Occidentale." Comité d'Études Historiques et Scientifiques de l'Afrique Occidentale Française.
- Hudock, Ann C. 1999. *NGOs and civil society: Democracy by proxy?* Cambridge: Policy Press.
- Hue, Le Thi Van. 2000. "Institutional arrangements for community-based mangrove forest management in Giao Lac village, Giao Thuy District, Nam Dinh Province, Vietnam." Document présenté au Workshop on Institutions and Uncertainty, Institute of Development Studies, Brighton, 6–8 nov.
- Huther, Jeff et Anwar Shah. 1998. "Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization." Policy research working paper no. 1894, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Hyden, Goran. 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an uncaptured peasantry*. Berkeley: University of California Press.
- Jeter, Jon. 2000. "In South Africa, tribal ways vs. modern government." *Washington Post*, 18 déc., A1.
- Joshi, Anuradha. 2000. *Roots of change: front line workers and forest policy reform in West Bengal*. Dissertation de doctorat, Cambridge, MA: Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.
- Kaimowitz, David, Gonzalo Flores, James Johnson, Pablo Pacheco, Iciar Pavéz, J. Montgomery Roper, Cristian Vallejos et Roger Vélez. 2000. "Local government and biodiversity conservation: A case from the Bolivian lowlands." Projet de rapport pour le Programme de soutien à la biodiversité, Fonds mondial pour la nature (WWF), Washington, D.C.
- Kaimowitz, David et Jesse C. Ribot. 2002. "Services and infrastructure versus natural resource management: Building a base for democratic decentralization." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév.
- Karlström, Mikael. 1996. "Imagining democracy: Political culture and democratization in Buganda." *Africa* 66, no. 4.
- Kassibo, Bréhima. 2004. "Historical and political foundations for participatory management and democratic decentralization in Mali: A synthesis of two case studies." Projet de

- document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique, WRI, Washington, D.C.
- . 2002a. "Participatory management and democratic decentralization management of the Samori Forest in Babye Commune, Mopti Region, Mali." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév.
- . 2002b. "Décentralisation et responsabilité dans les modes de gestion des ressources naturelles et des redevances y afférentes. Les Bourgoutières Yallarbe de Youwarou." Projet de document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique, WRI, Washington, D.C. Photocopie.
- . 2001. "Résurgence des autorités coutumières au sein de l'État moderne africain: Le cas des chefferies traditionnelles au Mali." Proposition de recherche pour le WRI, mai. Photocopie.
- , dir. de pub. 1998. "La décentralisation au Mali: État des lieux." *APAD Bulletin*, no. 14.
- Kassimir, Ronald. 2001. "Producing local politics: Governance, representation, and non-state organizations in Africa." Dans *Intervention and transnationalism in Africa: Global-local networks of power*, coordonné par Thomas Callaghy, Ronald Kassimir et Robert Latham. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keeley, James et Ian Scoones. 1999. "Understanding environmental policy processes: A review." Working paper no. 89, Institute of Development Studies, Brighton.
- Kini, Rémi. 1995. "An evaluation study of natural forest management for wood fuel production in the Sahel: A Burkina Faso case." Mémoire de maîtrise (M.S.), Department of Resource Development, Michigan State University.
- Krueger, Anne O. 1974. "The political economy of rent-seeking society." *American Economic Review* 64, no. 3 (juin).
- Larson, Anne M. 2004a. "Democratic decentralization in the forestry sector: Lessons learned from Africa, Asia, and Latin America." Document préparé pour le Forum forestier des Nations Unies, Interlaken, avril 2004.
- . 2004b. "Formal decentralization and the imperative of decentralization 'from below': A case study of natural resource management in Nicaragua." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. [Également publié dans *European Journal of Development Research* 16, no. 1].
- . 2003. "Decision making under decentralization: Local governments in natural resource management." Projet de document, décembre 2003. Photocopie.
- . 2002. "Decentralization and natural resource management: A Nicaraguan case study." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév. [Publié ultérieurement sous: Larson, 2004b].
- Larson, Anne M. et Jesse C. Ribot. 2004. "Decentralization through a natural resource lens: An introduction." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank

- Cass. [Également publié comme introduction à un numéro spécial de l'*European Journal of Development Research* 16, no. 1].
- Latif, Mehr. 2002. "Minutes of the World Resources Institute Conference on Decentralization and the Environment," Bellagio, Italie, 18–22 fév. Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique, WRI, Washington, D.C.
- Leach, Melissa et Robin Mearns, dir. de pub. 1996. *The lie of the land: Challenging received wisdom on the African environment*. Oxford: James Currey Publishers Ltd. et Heinemann.
- Lewis, B. D. 1998. "The impact of public infrastructure on municipal economic development: Empirical results from Kenya." *Review of Urban and Regional Development Studies* 10, no. 2.
- Lissu, Tundu A. 2000. "Repackaging authoritarianism: Freedom of association and expression and the right to organize under the proposed NGO policy for Tanzania." Lawyers' Environmental Action Team research reports, août. <http://www.lead.or.tz/publications/authoritarianism/>.
- Little, Peter D. 1994. "The link between local participation and improved conservation: A review of issues and experiences." Dans *Natural connections: Perspectives in community-based conservation*, coordonné par David Western, R. Michael Wright et Shirley C. Strum. Washington, D.C.: Island Press.
- Lonsdale, John. 1986. "Political accountability in African history." Dans *Political domination in Africa*, coordonné par Patrick Chabal. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lund, Christian. 1998. *Law, power, and politics in Niger: Land struggles and the rural code*. Hamburg: Lit Verlag.
- Mair, Lucy P. 1936. *Native policies in Africa*. New York: Negro University Press.
- Makara, Sabiti. 2000. "Decentralization for good governance and development: Uganda's experience." *Regional Development Dialogue* 21, no. 1 (printemps): 73–92.
- Mamdani, Mahmood. 1996a. *Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1996b. "Indirect rule, civil society, and ethnicity: The African dilemma." *Social Justice* 23, no. 1/2 (printemps/été): 145–6.
- Mamdani, Mahmood et Ernest Wamba-dia-Wamba. 1995. *African studies in social movements and democracy*. Dakar, Sénégal: Council for the Development of Social Science Research in Africa.
- Mandondo, Alois. 2000a. "Forging (un)democratic resource governance systems from the relic of Zimbabwe's colonial past." Institute of Environmental Studies, University of Zimbabwe et Center for International Forestry Research. Photocopie.
- . 2000b. "Situating Zimbabwe's natural resource governance systems in history." Occasional paper no. 32, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonésie.
- Mandondo, Alois et Everisto Mapedza. 2003. "Allocation of government authority and responsibility in tiered governance systems: The case of environment-related laws in Zimbabwe." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 11), WRI, Washington, D.C.

- Manin, Bernard, Adam Przeworski et Susan Stokes. 1999. "Elections and representation." Dans *Democracy, accountability, and representation*, coordonné par Manin, Przeworski et Stokes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Kristin et Richard Roberts, dir. de pub. 1991. *Law in colonial Africa*. Portsmouth, N.H.: Heinemann.
- Manor, James. 2004. "User committees: A potentially damaging second wave of decentralization?" Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. [Également publié dans l'*European Journal of Development Research* 16, no. 1].
- . 2000. "Local government in South Africa: Potential disaster despite genuine promise." Document préparé pour le Department for International Development (Royaume-Uni). Institute of Development Studies, Brighton. Photocopie.
- . 1999. *The political economy of democratic decentralization*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Mansuri, Ghazala et Vijayendra Rao. 2003. "Evaluating community-driven development: A review of the evidence." Projet de document préliminaire, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale, février.
- Mapedza, Everisto et Alois Mandondo. 2002. "Co-management in the Mafungautsi state forest area of Zimbabwe—What stake for local communities?" Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 5), WRI, Washington, D.C.
- Mawhood, Philip. 1983. *Local government in the third world*. Chichester: John Wiley.
- Mazonde, Isaac Ncube. 1996. "The Basarwa of Botswana: Leadership, legitimacy, and participation in development sites." *Cultural Survival Quarterly*, automne. Numéro spécial sur la participation, coordonné par Pauline Peters.
- Mbassi, J. P. Elong, dir. de pub. 1995. *La décentralisation en Afrique de l'Ouest*. Rapport de la Conférence sur la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Ouagadougou, 5–8 avril. Cotonou, Bénin: PDM et CEDA.
- McCay, Bonnie. 1998. *Oyster wars and the public trust: Property, law, and ecology in New Jersey history*. Tucson: University of Arizona Press.
- McIntosh, Alastair. 1990. "Rethinking chieftaincy and the future of rural local government: A preliminary investigation." *Transformation* (Durban, Afrique du Sud), no. 13: 27–45.
- Mearns, Robin. 2004. "Decentralization, rural livelihoods, and pasture-land management in post-socialist Mongolia." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. Également publié dans l'*European Journal of Development Research* 16, no. 1.
- . 2002. "The consequence of post-socialist transition and decentralization for rural livelihoods and pastureland management in Mongolia." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév. [Publié ultérieurement sous: Mearns, 2004].

- Mehta, Ajay S. 1996. "Micro politics of voluntary action: An anatomy of change in two villages." *Cultural Survival Quarterly*, automne. Numéro spécial sur la participation, coordonné par Pauline Peters.
- Meinzen-Dick, Ruth et Anna Knox. 1999. "Collective action, property rights, and devolution of natural resource management: A conceptual framework." Projet de document pour un atelier, 15 juillet. Photocopie.
- Meinzen-Dick, Ruth et Rajendra Pradhan. 2000. "Implications of legal pluralism for natural resource management." Document présenté au Workshop on Institutions and Uncertainty, Institute of Development Studies, Brighton, 6–8 nov. Photocopie.
- Melo Farrera, Fernando. 2002. "Local diversity to contend with globalization in Oaxaca, Mexico." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralization et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév.
- Meynen, Wicky et Martin Doornbos. 2004. "Decentralizing natural resource management: A recipe for sustainability and equity?" Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. [Également publié dans l'*European Journal of Development Research* 16, no. 1].
- Mish, Frederick C., dir. de pub. 1991. *Webster's ninth new collegiate dictionary*. Springfield, Mass.: Merriam-Webster.
- Mkandawire, Thandika. 1995. "Beyond crisis: Toward democratic developmental states in Africa." Document présenté à la huitième assemblée générale du Council for the Development of Social Science Research in Africa – Crises, Conflicts, and Transformations: Responses and Perspectives, 26 juin–2 juillet.
- Moore, Mick. 1997. "Death without taxes: Democracy, state capacity, and aid dependence in the fourth world." Projet de document. [Publié ultérieurement dans *Towards a democratic developmental state*, coordonné par G. White et M. Robinson. Oxford: Oxford University Press, 1998].
- Moorhead, R. 1989. "Changes taking place in common property resource management in the inland delta of Mali." Dans *Common property resources: Ecology and community-based sustainable development*, coordonné par F. Berkes. Londres: IUCN/Belhaven Press.
- Mosse, David. 2001. "'People's knowledge,' participation, and patronage: Operations and representations in rural development." Chap. 2 dans *Participation: The new tyranny?* Coordonné par Bill Cooke et Uma Kothari, 16–36. Londres: Zed Books.
- Muhereza, Frank Emmanuel. 2003. "Environmental decentralization and the management of forest resources in Masindi District, Uganda." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 8), WRI, Washington, D.C. Photocopie.
- . 2001a. "Concept note on the need to rethink the issue of private forests." Kampala, Ouganda. Février. Photocopie.
- . 2001b. "Environmental decentralization and the management of community forests in Pakanyi subcounty, Masindi District." Projet de rapport pour le Programme sur la décentralisation et l'environnement, WRI and Centre for Basic Research, Kampala. Février. Photocopie.

- Musgrave, Richard A., dir. de pub. 1965. *Essays in fiscal federalism*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Mutizwa-Mangiza, Naison D. 2000. "Comment." *Regional Development Dialogue* 21, no. 1 (printemps): 23–5. (Ce commentaire porte sur "Decentralization for good governance and development: The unending debate", rédigé par Walter O. Oyugi. *Regional Development Dialogue* 21, no. 1 (printemps): 3–22).
- Mwebaza, Rose. 1999. "How to integrate statutory and customary tenure: The Uganda case." Issue paper no. 83, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development, Londres.
- Namara, Agrippinah et Xavier Nsabagasani. 2003. "Decentralization and wildlife management: Devolving rights or shedding responsibility? Bwindi Impenetrable National Park, Uganda." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 9), WRI, Washington, D.C.
- . 2001. "Decentralised governance and the wildlife management sector: Whose interests matter? The case of Bwindi Impenetrable National Park, Uganda." Projet de document de travail pour le Programme sur la décentralisation et l'environnement, WRI et le Centre for Basic Research, Kampala. Juin. Photocopie.
- National Research Council. 1992. *Democratization in Africa: African views, African voices*, coordonné par Sahr John Kpundeh. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Ndegwa, Stephen N. 2002. "Decentralization in Africa: A stocktaking survey." Africa Region working paper no. 40, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Ngaido, Tidiane. 1996. "Redefining the boundaries of control: Post-colonial tenure policies and dynamics of social and tenure change in western Niger." Dissertation de doctorat, University of Wisconsin, Madison.
- Nkrumah, Stephen A. 2000. "Decentralization for good governance and development: The Ghanaian experience." *Regional Development Dialogue* 21, no. 1 (printemps): 53–67.
- Nsibambi, Apolo, dir. de pub. 1998. *Decentralisation and civil society in Uganda: The quest for good governance*. Kampala: Fountain Publishers.
- Ntsebeza, Lungisile. 2004. "Democratic decentralization and traditional authority: Dilemmas of land administration in rural South Africa." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. [Également publié dans *l'European Journal of Development Research* 16, no. 1].
- . 2003. "Local governance, power and natural resources: A perspective from the rural areas of South Africa's former Bantustans." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique (working paper no. 14), WRI, Washington, D.C. Photocopie.
- . 2002. "Decentralization and natural resource management in rural South Africa: Problems and prospects." Document présenté à la Conférence sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 Feb. [Publié ultérieurement sous: Ntsebeza, 2004].

- . 1999. "Land tenure reform in South Africa: An example from the Eastern Cape Province." Issue paper no. 82, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development, Londres.
- Oates, William E. 1972. *The political economy of fiscal federalism*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Oloka-Onyango, Joe. 1994. "Judicial power and constitutionalism in Uganda: A historical perspective." Dans *Uganda: Studies in living conditions, popular movements, and constitutionalism*, coordonné par Mahmood Mamdani et Joe Oloka-Onyango. *Journal für Entwicklungspolitik* et Centre for Basic Research, Kampala.
- Olowu, Dele. 2001. "Local political and institutional structures and processes." Résumé d'un rapport préparé pour le Symposium du FENU sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique, Le Cap, Afrique du Sud, 26–30 mars.
- Onibon, A., B. Dabiré et L. Ferroukhi. 1999. "Local practices and the decentralization and development of natural resource management in French-speaking West Africa." *Unasylva* 199, no. 50.
- Onyach-Olaa, Martin et Doug Porter. 2000. "Local government performance and decentralisation in Uganda: Implications for central governments and donors." Projet de document, photocopie.
- Ostrom, Elinor. 1999. "Polycentricity, complexity, and the commons." *The Good Society* 9, no. 2: 37–41.
- . 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder et Susan Wynne. 1993. *Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective*. Boulder, Colo.: Westview.
- Ouali, Firmin, Paul Kiemdé et Denise Yaméogo. 1994. "Étude de base sur l'état de la décentralisation au Burkina Faso." Résumé d'un rapport pour la Commission Nationale de la Décentralisation, Premier Ministère, Burkina Faso, juin.
- Ouédraogo, Hubert M. G. 1994. "Les coutumes relatives à la gestion des ressources naturelles au Burkina Faso." Programme de coopération technique, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), FAO-LEG: TCP/BKF/2352, Rome, mars.
- Overdeest, Christine. 2000. "Participatory democracy, representative democracy, and the nature of concentrated interests: A case study of public involvement on a national forest district." *Society and Natural Resources* 13.
- Oyono, Phil René. 2004a. "Institutional deficit, representation, and decentralized forest management in Cameroon." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique, WRI, Washington, D.C.
- . 2004b. "One step forward, two steps back? Paradoxes of natural resources management decentralization in Cameroon." *Journal of Modern African Studies* 42, no. 1.
- . 2004c. "Social and organizational roots of ecological uncertainties in Cameroon's forest management decentralization model." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. [Également publié dans *l'European Journal of Development Research* 16, no. 1].

- . 2003. "Institutional infrastructure of local forest management in Cameroon." *Projet de document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique*, WRI, Washington, D.C. Photocopie.
- . 2002. "Forest management, systemic crisis and policy change: Socio-organizational roots of ecological uncertainties in Cameroon's decentralization model." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév. [Publié ultérieurement sous: Oyono, 2004c].
- Oyugi, Walter O. 2000. "Decentralization for good governance and development: The unending debate." *Regional Development Dialogue* 21, no. 1 (printemps): 3–22.
- . 1990. "Civil bureaucracy in East Africa: A critical analysis of role performance since independence." Dans *Public administration in world perspective*, coordonné par O. P. Dwivedi et Keith M. Henderson. Ames, IO: Blackwell Publishing.
- Pacheco, Pablo. 2004. "What lies behind decentralization? Forest, powers, and actors in lowland Bolivia." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. [Également publié dans *l'European Journal of Development Research* 16, no. 1].
- . 2002. "The implications of decentralization in forest management: Municipalities and local forest users in lowland Bolivia." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév. [Publié ultérieurement sous: Pacheco, 2004].
- Painter, Thomas, James Sumberg et Thomas Price. 1994. "Your terroir and my 'action space': Implications of differentiation, mobility, and diversification for the *approche terroir* in Sahelian West Africa." *Africa* 64, no. 4.
- Parker, Andrew N. 1995. "Decentralization: The way forward for rural development?" Policy research working paper no. 1475, Agriculture and Natural Resources Department, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Peluso, Nancy. 2002. "Some questions about violence and decentralization: A preliminary exploration of the case of Indonesia." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév.
- . 1993. "Coercing conservation: The politics of state resource control." *Global Environmental Change* 3, no. 2 (juin): 199–218.
- . 1992. *Rich forests, poor people: Resource control and resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.
- Perham, Margery. 1960. *Lugard: The years of authority, 1898–1945*. Londres: Collins Press.
- Pitkin, Hannah Fenichel. 1967. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plan for the Modernisation of Agriculture (PMA) Grant Study. 2001. "Study to define modalities for the proposed PMA non-sectoral conditional grant." *Projet de rapport final soumis au comité de pilotage PMA, février*. Cette étude était financée par l'Agence des États-Unis pour le développement international, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Irlande, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Norvège et le Danemark. Les auteurs et les consultants étaient notamment Brian van

- Arkadie, Fred Bitanihirwe, Joseph Robert Bugembe, Robert Clausen, Ssewankambo Emmanuel, Gerhard van't Land, Stephen Lister, Milton Chwa Ogeda, Ray Purcell et Nite Baza Tanzarn.
- Poffenberger, Mark. 1994. "Resurgence of community forest management in Eastern India." Dans *Natural connections: Perspectives in community-based conservation*, coordonné par David Western, R. Michael Wright et Shirley C. Strum. Washington, D.C.: Island Press.
- Porter, Doug et David Craig. 2000. "Devolving the hydra, respecting local domains: Decentralised approaches to indigenous governance." Projet de document 30 avril. Ne peut être cité sans autorisation.
- Porter, Doug et Martin Onyach-Olaa. 1999. "Inclusive planning and allocation for rural services." *Development in Practice* 9, no. 1/2 (février).
- Porter, Gina et Einir Young. 1998. "Decentralized environmental management and popular participation in coastal Ghana." *Journal of International Development* 10: 515–26.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 1999. "Taking risks: United Nations Capital Development Fund." PNUD, New York.
- Programme des Nations Unies pour l'environnement. 1992. "Rio Declaration on Environment and Development." www.unep.org/unep/rio.htm.
- Prud'homme, Remy. 2001. "Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations." Résumé d'un rapport pour le Symposium du FENU sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique, Le Cap, Afrique du Sud, 26–30 mars.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ranger, Terrance. 1993. "The invention of tradition revisited: The case of colonial Africa." Dans *Legitimacy and the state in twentieth-century Africa: Essays in honour of A. H. Kirk-Greene*, coordonné par Terrance Ranger et Olufemi Vaughan. Oxford: MacMillan.
- République du Niger. 1992. Ordonnance n° 92-037 du 21 août 1992, Projet d'ordonnance portant sur l'organisation de la commercialisation et du transport de bois dans les grandes agglomérations, et la fiscalité qui lui est applicable.
- République du Mali. 1996. Loi n° 96-050 portant sur les principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales. Adoptée le 16 oct., Bamako.
- . 1995. Loi n° 95-034 portant sur le code des collectivités territoriales en République du Mali. Adoptée le 27 jan.
- . 1994. Loi n° 94-_/AN-RM portant sur l'organisation de l'exploitation, du transport et du commerce du bois. Assemblée nationale, République du Mali.
- . 1991. Ordonnance n° 91-074/P-CTSP du 10 octobre 1991, Code électoral.
- . 1977. Ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant sur la réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali.
- République du Sénégal. 1998. "Code Forestier," Loi n° 98/03 du 8 janvier 1998, Décret n° 98/164 du 20 février 1998. Ministère de l'environnement et de la protection de la nature, Direction des eaux, forêts, chasse et de la conservation des sols.

- . 1993. Loi n° 93-06 du 4 février 1993, Code forestier. Ministère de l'environnement et de la protection de la nature.
- . 1972. "Décret n° 72-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et chefs de village." *Journal Officiel de la République du Sénégal*, 17 juin.
- . 1964. Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national. *Journal Officiel de la République du Sénégal*.
- Resosudarmo, Ida Aju Pradnja. 2004. "Closer to people and trees: Will decentralization work for the people and the forests of Indonesia?" Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. Également publié dans *l'European Journal of Development Research* 16, no. 1.
- . 2002. "Closer to people and trees: Will decentralization work for the people and the forests of Indonesia?" Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév. [Publié ultérieurement sous: Resosudarmo, 2004].
- Ribot, Jesse C. 2004. "Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization," Washington D.C.: World Resources Institute.
- . 2003. "Democratic decentralization of natural resources: Institutional choice and discretionary powers in sub-Saharan Africa." *Public Administration and Development* 23: 53–65.
- . 2002a. "African decentralization: Local actors, powers, and accountability." Democracy, Governance, and Human Rights working paper no. 8, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social et International Development Research Centre, Genève.
- . 2002b. "Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation." Washington, D.C.: WRI.
- . 2001a. "Integral local development: 'Accommodating multiple interests' through entrustment and accountable representation." *International Journal of Agricultural Resources, Governance, and Ecology* 1, no. 3/4: 327–50.
- . 2001b. "Notes from the Meeting on the Re-emergence of Chiefs and Custom," Program on Land and Agrarian Studies, University of Western Cape, mai.
- . 2001c. "Science, use rights and exclusion: A history of forestry in francophone West Africa." Issue paper no. 104, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development. Également publié en traduction française.
- . 2000. "Rebellion, representation, and enfranchisement in the forest villages of Makacoulbantang, eastern Senegal." Dans *People, Plants, and Justice: The Politics of Nature Conservation*, coordonné par Charles Zerner. New York: Columbia University Press.
- . 1999a. "Decentralization, participation, and accountability in Sahelian forestry: Legal instruments of political-administrative control." *Africa* 69, no. 1.
- . 1999b. "A history of fear: Imagining deforestation in the West African dryland forests." *Global Ecology and Biogeography*, no. 8: 291–300.

- . 1999c. "Integral local development: Authority, accountability, and entrustment in natural resource management." Document de travail pour le Programme régional pour le Groupe technique du secteur des énergies traditionnelles en Afrique (AFTG1-Energy), Banque mondiale, avril.
- . 1998a. "A political economy of cooperative law reform in Mali: The state is the best hen." Rapport pour Management Systems International et l'Agence des États-Unis pour le développement international-Mali.
- . 1998b. "Theorizing access: Forest profits along Senegal's charcoal commodity chain." *Development and Change* 29: 307–41.
- . 1996. "Participation without representation: Chiefs, councils, and rural representation." *Cultural Survival Quarterly*, automne. (Numéro spécial sur la participation, coordonné par Pauline Peters).
- . 1995a. "From exclusion to participation: Turning Senegal's forestry policy around." *World Development* 23, no. 9: 1587–99.
- . 1995b. "Local forest control in Mali: An institutional analysis of participatory policies." Rapport sur les politiques du secteur forestier/document de travail, Division technique Afrique de la Banque mondiale, janvier.
- . 1995c. "Local forest control in Burkina Faso, Mali, Niger, Senegal, and Gambia: A review and critique of new participatory policies." Région Afrique, Banque mondiale.
- . 1995d. "Local forest access control in Senegal: Toward participatory forestry policies." Rapport sur les politiques du secteur forestier/document de travail, Division technique Afrique de la Banque mondiale, janvier.
- . 1993. "Market-state relations and environmental policy: Limits of state capacity in Senegal." Dans *The state and social power in global environmental politics*, coordonné par Ronnie D. Lipschutz et Ken Conca. New York: Columbia University Press.
- Ribot, Jesse C. et Anne M. Larson, dir. de pub. 2004. *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*. Londres: Frank Cass. [Également publié sous le titre *Democratic decentralization through a natural resource lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*, numéro spécial de l'*European Journal of Development Research* 16, no. 1].
- Ribot, Jesse C. et Phil René Oyono. 2005. "The Politics of Decentralization" dans Ben Wisner, Camila Toulmin and Rutendo Chitiga dir. de pub., *Toward a New Map of Africa*, Londres : Earthscan Press.
- Riker, William H. 1964. *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little Brown.
- Roberts, Richard. 1997. "Conflicts over property in the Middle Niger Valley at the beginning of the twentieth century." *African Economic History* 25: 79–96.
- . 1991. "The ambiguities of legal jurisdiction in early colonial French Sudan." Dans *Law in colonial Africa*, coordonné par Kristin Mann et Richard Roberts. Portsmouth, N.H.: Heinemann.
- Rocher, F. et C. Rouillard. 1998. "Decentralization, subsidiarity, and neoliberalism in Canada: When the tree hides the forest." *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques* 24, no. 2.

- Roe, Emery M. 1996. *Except-Africa: Remaking development, rethinking power*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- . 1995a. "Except-Africa: Postscript to a special section on development narratives." *World Development* 23: 1064–9.
- . 1995b. "More than the politics of decentralization: Local government reform, district development, and public administration in Zimbabwe." *World Development* 23, no. 5: 833–43.
- Rohan, Marc. 1988. *Paris '68: graffiti, posters, newspapers, and poems of the events of May 1968*. Londres: Impact Books.
- Romeo, Leonardo. 1996. "Local development funds: Promoting decentralized planning and financing of rural development." Policy series, Fonds d'équipement des Nations Unies.
- Rondinelli, Dennis A., James S. McCullough et Ronald W. Johnson. 1989. "Analysing decentralization politics in developing countries: A political economy framework." *Development and Change* 20: 57–87.
- Rosenau, James N. 1993. "Environmental challenges in a turbulent world." Dans *The state and social power in global environmental politics*, coordonné par Ronnie D. Lipschutz et Ken Conca. New York: Columbia University Press.
- Rothchild, Donald. 1994. "Strengthening African local initiative: Local self-governance, decentralisation, and accountability." Institut für Afrika-Kunde, Hamburg.
- Saito, Fumuhiko. 2000. "Decentralisation in Uganda: Challenges for the 21st century." Communication présentée à l'atelier sur l'Ouganda, Institute of Commonwealth Studies, 7 avril. Document présenté lors d'une série de séminaires, Centre for Basic Research, 25 mai. University of London. Photocopie.
- Salomao, Alda. "Participatory natural resource management in Mozambique: Legal and institutional issues in community-based natural resources management." Document de travail sur la gouvernance environnementale en Afrique, WRI, Washington, D.C. À paraître.
- Satish, Chandra et Mark Poffenberger. 1989. "Community forestry management in West Bengal: FPC case studies." Dans *Forest regeneration through community protection committees*, coordonné par K. C. Malhotra et Mark Poffenberger, 22–47; Appendice 1, 1–6. Calcutta, 21–22 juin.
- Schilder, Ard et Bram Boeve. 1996. "An institutional approach to local economic development: The case of sublocational initiatives in three districts in Kenya." *Regional Development Dialogue* 17, no. 2: 94–117.
- Schroeder, Larry et Matt Andrews. 2001. "Key issues in sectoral decentralization." Résumé d'un rapport pour le Symposium du FENU sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique, Le Cap, Afrique du Sud, 26–30 mars.
- Schroeder, Richard, A. 1999. "Community, forestry, and conditionality in the Gambia." *Africa* 69, no. 1, janvier.
- Schumacher, Edward J. 1975. *Politics, bureaucracy, and rural development in Senegal*. Berkeley: University of California Press.

- Schumpeter, Joseph A. 1943. *Capitalism, socialism, and democracy*. Réimpression, Londres: George Allen and Unwin Ltd., 1976.
- Scott, James C. 1998. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- . 1976. *The moral economy of the peasant: Rebellion and subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Selznick, Philip. 1949. *TVA and the grass roots: A study of politics and organization*. Réimpression, Berkeley: University of California Press, 1984.
- Sen, Amartya. 1981. *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon.
- Sewell, David O. 1996. "The dangers of decentralization' according to Prud'homme: Some further aspects." *The World Bank Research Observer* 11, no. 1 (février): 143–50.
- Shackelton, Sheona et Bruce Campbell. 2001. "Devolution in natural resource management: Institutional arrangements and power shifts—A synthesis of case studies from southern Africa." Agence des États-Unis pour le développement international, Fonds mondial pour la nature, Union européenne, Center for International Forestry Research et Council of Scientific and Industrial Research. Juin.
- Shah, Anwar. 1998. "Balance, accountability, and responsiveness: Lessons about decentralization." Révision d'un document présenté à la Conférence de la Banque mondiale sur l'évaluation retrospective et le développement, avril 1997. [Publié ultérieurement comme document de travail de recherche sur les politiques (policy research working paper no. 2021), Banque mondiale, Washington, D.C.].
- Sharma, Keshav C. 2000. "Popular participation for good governance and development at the local level: The case of Botswana." *Regional Development Dialogue* 21, no. 1 (printemps): 177–91.
- Sharpe, Barrie. 1998. "'First the forest' conservation, 'community' and 'participation' in South-west Cameroon." *Africa* 68, no. 1: 25–45.
- Shipton, Parker. 1995. "Luo entrustment: Foreign finance and the soil of the spirits in Kenya." *Africa* 65, no. 2: 165–96.
- Shiva, Vandana. 1989. *Staying alive*. Atlantic Highlands, N.J.: Zed Books.
- Shivaramakrishnan, K. 2000. "Crafting the public sphere in the forests of West Bengal: Democracy, development, and political action." *American Ethnologist* 27, no. 2: 431–61.
- Shrestha, N. Kaji. 1999. "Community forestry in Nepal in danger." *Forest, Trees, and People Newsletter*, no. 38 (mars).
- Singh, Naresh et Vangile Titi. 1995. *Empowerment: Towards sustainable development*. Atlantic Highlands, N.J.: Zed Books.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The territorial dimension of the state*. Londres: George Allen.
- Smoke, Paul. 2001. "Fiscal decentralization in developing countries: A review of current concepts and practice." Paper no. 2, Programme sur la démocratie, la gouvernance et les droits de l'homme, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social

- (UNRISD), Genève. (À paraître dans *Public sector reform, governance, and institutional change*, coordonné par Yusuf Bangura. Genève: UNRISD.)
- . 1999. "Understanding decentralization in Asia: An overview of key issues and challenges." *Regional Development Dialogue* 20, no. 2 (automne): 1–17.
- Smoke, Paul et Blane Lewis. 1996. "Fiscal decentralization in Indonesia: A new approach to an old idea." *World Development* 24, no. 8 (août): 1281–99.
- Social Science Research Council (SSRC). 1999. *Investing in return: Rates of return of African Ph.D.'s trained in North America*. New York: SSRC.
- Spierenburg, Marja. 1995. "The role of the Mhondoro cult in the struggle for control over land in Dande (northern Zimbabwe): Social commentaries and the influence of adherents." Center for Applied Social Sciences, University of Zimbabwe, Harare et Amsterdam School for Social Science Research, Amsterdam. Octobre.
- Steffensen, Jesper et Svend Trollegaard. 2000. "Fiscal decentralisation and sub-national government finance in relation to infrastructure and service provision: Synthesis report on six sub-Saharan African country studies." Association nationale des autorités locales au Danemark, dirigé par la Banque mondiale, financé par l'Agence danoise pour le développement international et l'Agence des États-Unis pour le développement international. Mai.
- Steins, N. A. 2001. "New directions in natural resource management: The offer of actor-network theory." Institute of Development Studies *Bulletin* 32, no. 4: 18–25.
- Suret-Canale, Jean. 1970. "The Fouta-Djalon chieftaincy." Dans *West African chiefs: Their changing status under colonial rule and independence*, coordonné par Michael Crowder et Obaro Ikime, 2–13. New York: Africana Publishing Company.
- . 1966. "La fin de la chefferie en Guinée." *Journal of African History* 7, no. 3: 459–93.
- Swift, Jeremy 1999. "Wildlife, pastoralists, and science in Tanzania." Dans *The lie of the land: Challenging received wisdom on the African environment*, coordonné par Leach et Mearns. Oxford: James Currey Publishers Ltd. et Heinemann.
- Tan-Kim-Yong, Uraivan. 2002. "Constructing political process and reform for decentralization in Thailand: Three case studies in decentralized natural resource management." Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 fév.
- Tendler, Judith. 2000. "Why are social funds so popular?" Dans *Local dynamics in the era of globalization*, coordonné par Shahid Yusuf, Weiping Wu et Simon Evenett. Volume d'accompagnement du *World Development Report 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1997. *Good government in the tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- . 1980. "New light on rural electrification: The evidence from Bolivia." Projet sur la décentralisation de la gestion, Institute of International Studies, University of California at Berkeley, publication no. R80.5, septembre.
- Therkildsen, Ole. 2001. "Efficiency, accountability, and implementation: Public sector reform in east and southern Africa." Projet de document (draft of paper no. 3), Programme

- sur la démocratie, la gouvernance et les droits de l'homme, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève. Février. Photocopie.
- . 1993. "Legitimacy, local governments, and natural resource management in sub-Saharan Africa." Dans *Institutional issues in natural resources management: With special reference to arid and semi-arid areas in Africa*, coordonné par Henrik Secher Marcussen. Occasional paper no. 9, International Development Studies, Roskilde University, Danemark.
- Thiaw, Sagane et Jesse C. Ribot. 2003. "Insiders out: Forest access through village chiefs in Senegal." Document présenté à l'International Conference on Competing Jurisdictions: Settling Land Claims in Africa, Vrije Universiteit, Amsterdam, 24–27 sept. 2003.
- Thomson, Jamie. 1995. "Community institutions and the governance of local woodstocks in the context of Mali's democratic transition." Document présenté au 38^e congrès annuel de l'African Studies Association, 3–6 nov., Orlando, Floride.
- Tiebout, Charles M. 1972. "A pure theory of local expenditures." Dans *Readings in urban economics*, coordonné par M. Edel et J. Rothenberg. New York: MacMillan.
- Töttemeyer, Gerhard K. H. 2000. "Decentralization for empowerment of local units of governance and society: A critical analysis of the Namibian case." *Regional Development Dialogue* 21, no. 1 (printemps): 95–118.
- Tukahebwa, Geoffrey B. 1998. "The role of district councils in decentralisation." Dans *Decentralisation and civil society in Uganda: The quest for good governance*, coordonné par Apolo Nsibambi. Kampala: Fountain Publishers.
- Twyman, Chasca. 1998. "Rethinking community resource management: Managing resources or managing people in western Botswana?" *Third World Quarterly* 19, no. 4.
- Uphoff, Norman T. et Milton J. Esman. 1974. "Local organization for rural development: Analysis of Asian experience." RLG no. 19, série spéciale sur les collectivités locales rurales, Rural Development Committee, Cornell University, Ithaca.
- Utting, Peter, dir. de pub. 1999. "Forest policy and politics in the Philippines: The dynamics of participatory conservation." Manuscrit. Photocopie. [Publié ultérieurement par l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social et Ateneo de Manila University Press. Quezon City, Philippines. 2000].
- Utting, Peter et Ronald Jaubert, dir. de pub. 1998. *Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement: Le cas du Sénégal*. Genève: Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social.
- Van Rouveroy van Nieuwaal, Emile. 1987. "Chiefs and African states: Some introductory notes and an extensive bibliography on African chieftaincy." *Journal of Legal Pluralism*, no. 25/26.
- Van Rouveroy van Nieuwaal, E. Adriaan B. et Rijk van Dijk, dir. de pub. 1999. *African chieftaincy in a new socio-political landscape*. Hamburg: Lit Verlag.
- Veit, Peter, G. Banda, A. Brownell, M. Dhliwayo, P. Galega, G. Kanja, R. Nshala, B. Ochieng, A. Salomao et G. Tumushabe. 2004. "Serving constituents, servicing nature: Legislative representation and natural resource politics in Africa." Manuscrit non publié, 7 juillet. Photocopie. WRI, Washington, D.C. À paraître.

- Veit, Peter G. et George Faraday. 2001. "Beyond the presidents' men." Projet de document pour le WRI. Photocopie.
- Vijayalakshmi, V. et B. K. Chandrashekar. 2002. "Authority, powerlessness, and dependence: Women and political participation." Working paper no. 106, Institute for Social and Economic Change, Bangalore.
- Von Benda-Beckmann, Keebet. 1981. "Forum shopping and shopping forums: Dispute processing in a Minangkabau village in West Sumatra." *Journal of Legal Pluralism* 19: 117–59.
- Walker, Peter A. 2000. "Democracy and environment: Congruence or contradiction?" *Commons Southern Africa* 2, no. 1: 4–6.
- Wassenich, Paul et Katherine Whiteside. 2003. "CDD Impact Assessment Study: Optimizing Evaluation Design Under Constraints," Projet de document définitif, 19 décembre 2003, Community Driven Development and Social Capital Anchor and the Social Funds Team in the Social Protection Anchor of the Human Development Network of the World Bank. <http://inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvest.nsf/09ByDocName/Evaluations>.
- Watts, Michael J. 1993. "Idioms of land and labor: Producing politics and rice in Senegambia." Dans *Land in African agrarian systems*, coordonné par Thomas J. Bassett et Donald E. Crummey. Madison: University of Wisconsin Press.
- . 1987. "State, oil, and agriculture in Nigeria." Institute of International Studies, Berkeley.
- Webster, Neil. 1992. "Panchayati Raj in West Bengal: Popular participation for the people or the party?" *Development and Change* 23, no. 4 (octobre).
- Weimer, Bernhard. 1996. "Challenges for democratization and regional development in southern Africa: Focus on Mozambique." *Regional Development Dialogue* 17, no. 2: 49–50.
- Weinstein, Brian. 1972. *Éboué*. New York: Oxford University Press.
- Western, David et R. Michael Wright. 1994. "Background to community-based conservation." Dans *Natural connections: Perspectives in community-based conservation*, coordonné par David Western, R. Michael Wright et Shirley C. Strum. Washington, D.C.: Island Press.
- Western, David, R. Michael Wright et Shirley C. Strum, dir. de pub. 1994. *Natural connections: Perspectives in community-based conservation*. Washington, D.C.: Island Press.
- Wolfire, Deanna Madvin, Jake Brunner et Nigel Sizer. 1998. "Forests and the Democratic Republic of Congo: Opportunity in a time of crisis." Forest Frontiers Initiative, WRI.
- Wollenberg, Eva, David Edmunds et Jon Anderson. 2001. "Pluralism and the less powerful: Accommodating multiple interests in local forest management." *International Journal of Agricultural Resources, Governance, and Ecology* 1, no. 3/4.
- Woodhouse, Philip. 1997. "Governance and local environmental management in Africa." *Review of African Political Economy*, no. 74: 537–47.
- Wunsch, James S. et Dele Olowu. 1995. *The failure of the centralized state: Institutions and self-governance in Africa*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

- Xu Jianchu. 2002. "Decentralization and accountability in forest management: A trend and its policies on 'natural forest protection' and 'upland conversion.'" Document présenté à la Conférence du WRI sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italie, 18–22 Feb. [Publié ultérieurement sous: Xu et Ribot, 2004].
- Xu Jianchu et Jesse C. Ribot. 2004. "Decentralization and accountability in forest management: Case from Yunnan, southwest China." Dans *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, coordonné par Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Londres: Frank Cass. [Également publié dans l'*European Journal of Development Research* 16, no. 1].
- Yates, Douglas A. 1996. *The rentier state in Africa: Oil rent dependency and neocolonialism in the Republic of Gabon*. Trenton: Africa World Press.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Jesse C. Ribot est associé senior au World Resources Institute (WRI) où il dirige actuellement un programme de recherches sur les politiques liées à la décentralisation et l'environnement. Il a récemment pris un congé sabbatique comme Fellow au Woodrow Wilson International Center for Scholars, à Washington, D.C. Avant d'entrer au WRI, D^r Ribot était associé de recherches au Harvard Center for Population and Development Studies, membre du Programme d'études agraires de Yale et maître de conférences en études urbaines et planification au Massachusetts Institute of Technology. Il a mené des recherches et publié de nombreux ouvrages sur la démocratie locale, la décentralisation, la justice environnementale, la vulnérabilité sociale, l'accès aux ressources naturelles et l'incidence du marché des ressources sur la subsistance des populations locales. Vous pouvez le contacter par courriel : Ribot@wri.org.

À PROPOS DU WRI

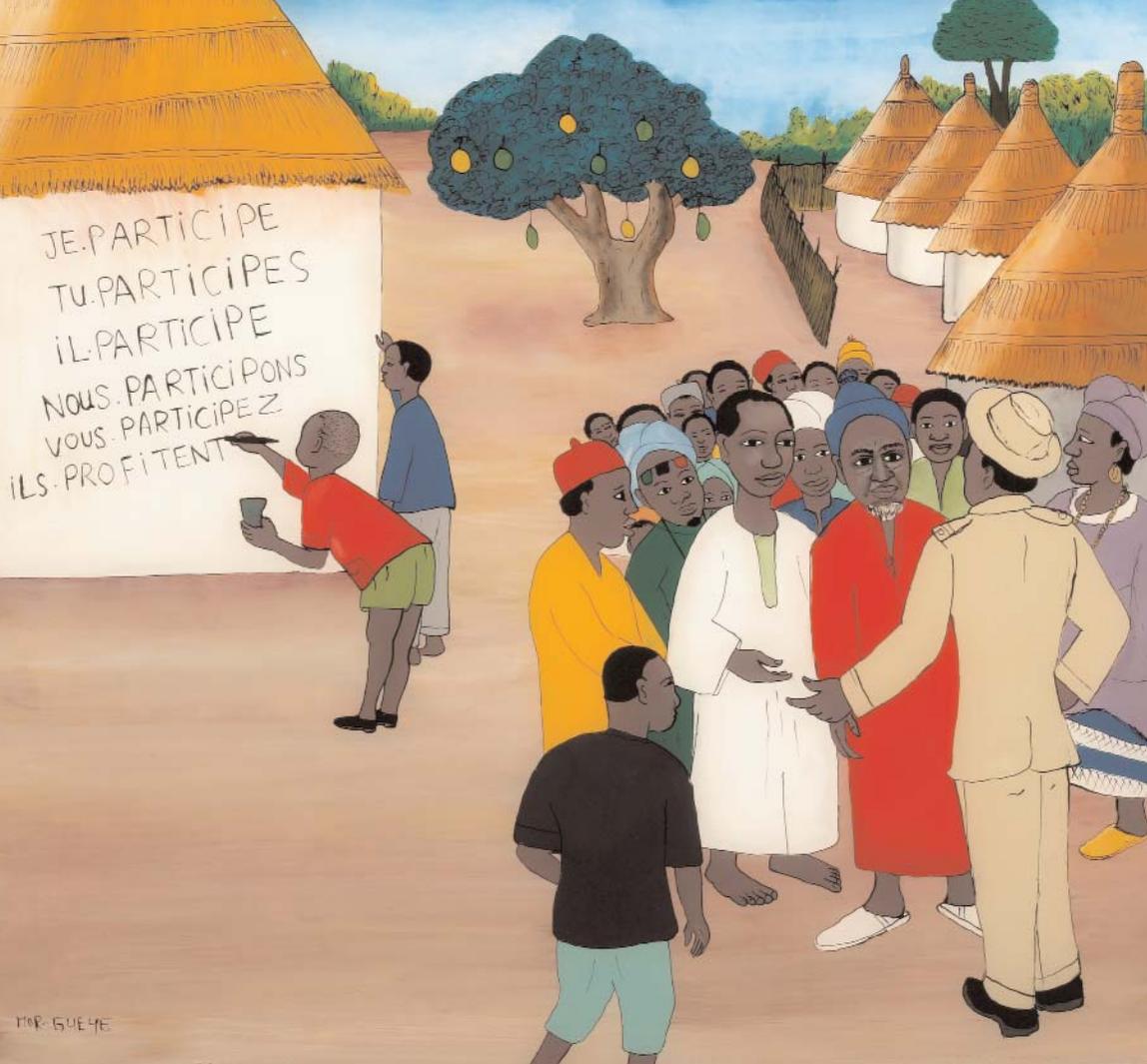
Le World Resources Institute (WRI) est une organisation de recherche et de politique environnementale qui conçoit des solutions pour protéger la Terre et améliorer la vie des hommes.

Notre tâche se concentre sur la réalisation de progrès à travers quatre objectifs principaux :

- Protéger les espèces vivantes sur Terre ;
- Améliorer l'accès à l'information ;
- Créer des entreprises durables et des opportunités ; et
- Enrayer le réchauffement de la planète.

Notre force, c'est notre capacité à catalyser un changement permanent grâce à des partenaires qui appliquent des solutions innovantes, basées sur l'incitation et reposant sur des données précises et objectives. Nous savons que la canalisation des pouvoirs des marchés entraînera des changements réels, pas cosmétiques.

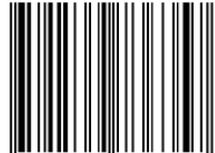
Nous sommes une organisation indépendante et non partisane. Pourtant, nous travaillons en étroite collaboration avec les gouvernements, le secteur privé et les groupes de la société civile à travers le monde, parce que cela garantit l'appropriation des solutions et produit un impact bien plus grand que toute autre approche.



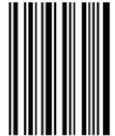
WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

10 G Street, NE
Suite 800
Washington, DC 20002
www.wri.org

ISBN 1-56978-635-9



9 9 0 0 0



9 781569 736357