

Initiative pour la Gouvernance Démocratique des Forêts (RFGI)
Soutien aux moyens d'existence tirés
des forêts par la représentation locale

Choix, reconnaissance et effets de la décentralisation sur la démocratie



Jesse C. Ribot

Choix, reconnaissance et effets de la décentralisation sur la démocratie

Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI)

Programme recherche

L'Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI) est un programme de recherche et de formation, sur la gouvernance environnementale en Afrique. Il est conjointement mis en œuvre par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et l'Université de l'Illinois à Urbana Champaign (UIUC). Il est financé par l'Agence suédoise pour le développement international (SIDA). Les activités de RFGI sont concentrées dans 12 pays : Burkina Faso, Cameroun, RD Congo, Ghana, Kenya, Mozambique, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud, du Sud-Soudan, Tanzanie et Ouganda. L'initiative forme également des jeunes et des chercheurs en politique nationale dans les pays stratégiques afin de construire un large réseau d'analystes africain sur la gouvernance environnementale.

Les nations à travers le monde ont mis en place des réformes en matière de décentralisation qui aspirent à rendre réceptives et responsables les collectivités locales face aux besoins et aux aspirations des citoyens de manière à améliorer l'équité, la prestation de services et la gestion des ressources. Les ressources naturelles, notamment les forêts, jouent un rôle important dans ces décentralisations puisqu' ils fournissent aux collectivités et aux populations locales les revenus nécessaires, la richesse et les moyens de subsistance. Les collectivités locales responsables peuvent fournir aux populations qui dépendent des ressources forestières de la souplesse dont ils ont besoin pour gérer, adapter et faire face au changement de leur environnement. Le RFGI vise à renforcer et aider à institutionnaliser les collectivités locales réceptives et responsables dans le processus de gouvernance locale qui réduisent la vulnérabilité, améliorent le bien-être local, et la gestion des forêts avec un accent particulier sur les garanties en développement et des lignes directrices pour assurer la mise en œuvre juste et équitable de Réduction des émissions résultant du déboisement et la dégradation des forêts (REDD +) et les interventions en matière d'adaptation climatique.

REDD + est un programme mondial pour le décaissement de fonds principalement destinés à payer les gouvernements nationaux des pays en développement, afin de réduire les émissions de carbone forestier. REDD + nécessitera des institutions locales permanentes capables d'intégrer les besoins locaux avec des objectifs nationaux et internationaux. Les résultats de la recherche de RFGI en Afrique seront comparés avec les résultats des collaborateurs en Asie et en Amérique du Sud afin d'améliorer la portée comparative de RFGI, et d'élargir sa pertinence politique géographique.

Note des éditeurs du document de travail (RFGI)

James Murombedzi, Jesse Ribot
et Gretchen Walters

Les luttes pour le contrôle et l'accès à la nature et aux ressources naturelles, les luttes pour le contrôle de la terre, des forêts, des pâturages et des pêcheries, sont des luttes pour la survie, l'autodétermination, et pour donner un sens à l'existence. Les ressources naturelles sont indispensables à la vie en milieu rural et aux moyens de subsistance. En effet, elles fournissent les ressources matérielles nécessaires pour la survie, la sécurité et la liberté. Pour participer et agir sur le monde qui les entoure, les individus, les ménages et les communautés doivent disposer de biens qui le leur permettent. La capacité d'accumuler des biens et celle d'accéder aux services publics et du marché dépendent en partie de ces ressources liés à l'infrastructure politico-économique (droits, recours, représentation, marchés et services sociaux) qui relèvent du domaine de l'État. La démocratie, qui à la fois permet et exige la liberté d'agir, trouve ses racines dans ces biens et infrastructures. Depuis les années 1980, les gouvernements africains s'emploient à la mise en œuvre de diverses réformes pour aboutir à la décentralisation du pouvoir afin de rendre l'administration locale plus démocratique en la tenant responsable de la satisfaction des besoins et aspirations des citoyens dans maints endroits, cela s'est traduit par une décentralisation de la gouvernance des ressources naturelles désormais aux mains des administrations locales. Afin de répondre aux besoins des individus, des ménages et de la communauté, les administrations locales, elles aussi, ont besoin de ressources et de pouvoirs décisionnels. Il doit y avoir un domaine public – un ensemble de ressources publiques, telles que les forêts ou les pêcheries, qui constituent ce domaine de la démocratie, le domaine des décisions et services que les citoyens peuvent exiger au gouvernement. Les ressources naturelles, une fois décentralisées aux mains de la collectivité locale, constituent une part importante des ressources des individus, des ménages, des communautés et des gouvernements, facilitant ainsi cette marche vers la démocratie locale.

Les ressources naturelles fournissent aux collectivités locales et aux personnes des richesses et des moyens de subsistance. Bien que la nature ne constitue pas la seule

source de revenus en milieu rural, la décentralisation de la gouvernance des ressources naturelles est un élément fondamental de la réforme de l'administration locale. Cependant, les réformes de la gouvernance ont été mises en œuvre dans un contexte globalement caractérisé par une persistante crise qui a frappé les systèmes économique et financier occidentaux, qui à leur tour ont donné libre cours à la privatisation et la libéralisation tout azimut dans tous les domaines de la vie, y compris la nature. Le processus a dépouillé les collectivités locales des ressources publiques – privant ainsi les individus et les communautés d'une raison de s'engager, car il est inutile de tenter d'influencer un gouvernement qui n'a aucun pouvoir. La privatisation prive les peuples qui dépendent des forêts de l'accès aux ressources jadis relevant du domaine « public » ou anciennement gérées de façon traditionnelle. Les gouvernements, ainsi que les organismes internationaux tels que le programme des Nations Unies, dans leur programme intitulé Réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD), ne font que rythmer davantage cette cadence en collaborant avec des sociétés privées pour promouvoir la privatisation des ressources naturelles. Les enclosures qui en résultent menacent le bien-être des populations tributaires des ressources naturelles, et la viabilité des réformes démocratiques.

Le spectre du changement climatique accentue la crise de l'enclosure. Une réponse clé aux changements climatiques a été la tentative de réduire les émissions de gaz à effet de serre grâce à l'amélioration de la capacité des forêts dans les pays en voie de développement à stocker le carbone, soi-disant pour protéger l'atmosphère ainsi que les communautés qui utilisent ces forêts. ONU REDD entend ainsi payer les communautés, à travers leurs gouvernements nationaux, pour qu'elles conservent leurs forêts comme réserve de stockage de carbone. Le signe '+' a été ajouté à la REDD pour former la REDD +, dont le but est d'appeler à l'amélioration des services des écosystèmes, la gestion des forêts, la conservation, la restauration des forêts et le reboisement pour accroître la capacité de stockage du carbone. Conçu selon le modèle des Paiements pour les services environnementaux (PSE), la REDD + a le potentiel d'injecter de nouvelles et colossales sommes d'argent dans l'utilisation et la gouvernance des ressources locales. Dans ce contexte marqué par les administrations locales fragiles, les démocraties naissantes et les puissants intérêts privés, de tels flux de fonds encourage la commercialisation et la privatisation des forêts et des ressources naturelles et la dépossession des utilisateurs des ressources locales. Cette financiarisation des ressources naturelles réduit terriblement la portée des programmes de gouvernance démocratique des ressources naturelles. Sans doute, la mise en œuvre de la REDD + devrait aussi tirer les leçons et éviter les pièges qui ont jalonné le parcours des programmes de PSE, surtout si elles entendent défendre les intérêts des populations locales dans la prise de décisions relatives à la gouvernance des ressources naturelles .

L'Initiative de gouvernance forestière (RFGI) est un programme de recherche et de formation à l'échelle de l'Afrique sur la gouvernance environnementale qui s'intéresse à la promotion d'une décentralisation responsable et adaptée afin de renforcer la représentation des populations rurales forestières dans les instances décisionnelles des collectivités locales. Depuis janvier 2012, le programme a mené 33 études de cas dans 12 pays africains, avec des cas comparatifs sur le Népal et le Pérou, afin d'évaluer les conditions dans lesquelles les autorités centrales délèguent les décisions relatives à la gestion et à l'utilisation des forêts aux administrations locales, et pour définir les conditions qui permettent aux collectivités locales de s'engager dans une gestion forestière saine, équitable et favorable aux pauvres. Visant à permettre aux collectivités locales de jouer un rôle intégrateur dans le développement rural et la gestion des ressources naturelles, ces études de cas sont en cours de finalisation et ont été publiées afin de susciter le débat public sur l'administration et la démocratie locales. Cette série de documents de travail publiera les études de cas du RFGI ainsi que d'autres études comparatives de la gouvernance décentralisée des ressources naturelles en Afrique et ailleurs qui portent sur l'articulation entre la démocratie locale et les systèmes de gestion des ressources naturelles. Partant des concepts de choix et de reconnaissance institutionnels, les cas traitent d'une gamme complète de questions relatives à la gestion décentralisée des forêts dans le contexte de la REDD +, y compris les choix institutionnels des organismes engagés, les effets de ces choix sur l'obligation redditionnelle et la représentation, et les relations entre les autorités locales et d'autres institutions locales. Cette série comprendra également des synthèses qui discutent des principaux résultats du programme de recherche du RFGI.

Basé au CODESRIA, et financé par l'Agence suédoise pour le développement international (ASDI), le RFGI est une initiative de collaboration de trois ans entre le CODESRIA, l'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign (UIUC) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Les documents de travail du RFGI, y compris les documents de référence, la description du programme du RFGI, et le manuel méthodologique du RFGI, sont disponibles en ligne aux adresses suivantes :

- <http://www.codesria.org/spip.php>,
- http://www.iucn.org/fr/propos/union/secretariat/bureaux/paco/programmes/paco_forest/thematiques_et_projets/gouvernance_and_iucn_tools/projets_en_cours/_programme_de_recherche__initiative_pour_la_gouvernance_democratique_des_forets_/
- UIUC <http://sdep.beckman.illinois.edu/programs/democracyenvironment.aspx#RFGI>

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 5

Les éditeurs de la série : James Murombedzi, Jesse Ribot et Gretchen Walters

Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI)
Soutien aux moyens d'existence tirés des forêts
par la représentation locale

Choix, reconnaissance et effets de la décentralisation sur la démocratie

Jesse C. Ribot



© CODESRIA 2012

Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique
Avenue Cheikh Anta Diop Angle Canal IV
BP 3304 Dakar, 18524, Sénégal
Site web: www.codesria.org

ISBN : 978-2-86978-595-3

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopy, recording or any information storage or retrieval system without prior permission from CODESRIA.

Typesetting: Djibril Fall

Cover image: With permission from Marc Ribot's *Ceramic Dog: Your Turn*
(2012 Northern Spy Records/Yellowbird Records)

Cover design: Ibrahima Fofana

Distributed in Africa by CODESRIA

Distributed elsewhere by African Books Collective, Oxford, UK

Website: www.africanbookscollective.com

Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) est une organisation indépendante dont le principal objectif est de faciliter la recherche, de promouvoir une forme de publication basée sur la recherche, et de créer des forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des opinions et des informations. Le Conseil cherche à lutter contre la fragmentation de la recherche à travers la mise en place de réseaux de recherche thématiques qui transcendent les barrières linguistiques et régionales.

Le CODESRIA publie une revue trimestrielle, intitulée *Afrique et Développement*, qui est la plus ancienne revue de sciences sociales basée sur l'Afrique. Le Conseil publie également *Afrika Zamani*, qui est une revue d'histoire, de même que la *Revue Africaine de Sociologie* ; la *Revue Africaine des Relations Internationales (AJIA)*, et la *Revue de l'Enseignement Supérieur en Afrique*. Le CODESRIA co-publie également la revue *Identité, Culture et Politique : un Dialogue Afro-Asiatique*, ainsi que la *Revue Africaine des Médias*. Les résultats de recherche, ainsi que les autres activités de l'institution sont diffusés par l'intermédiaire des « Documents de travail », la « Série de Monographies », la « Série de Livres du CODESRIA » et le *Bulletin du CODESRIA*. Une sélection des publications du CODESRIA est aussi accessible en ligne au www.codesria.org.

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la *Swedish International Development Corporation Agency (SIDA)*, au *Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI)*, à la *Ford Foundation*, à la *Carnegie Corporation of New York (CCNY)*, à l'Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD), à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère Français de la Coopération, au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), au Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, à la *Fondation Rockefeller*, à l'*Open Society Foundations (OSFs)*, à *TrustAfrica*, à l'*UNESCO*, à l'*ONU Femmes*, à la *Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF)* ainsi qu'au *Gouvernement du Sénégal* pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.

Sommaire

<i>Remerciements</i>	xi
<i>L'auteur</i>	xiii
<i>Résumé</i>	xv
<i>Introduction</i>	1
1. Reconnaître l'autorité	7
2. La politique du choix et de la reconnaissance	9
La politique du choix.....	9
Les effets de la reconnaissance	13
La représentation	14
La citoyenneté	18
Le champ public.....	20
3. Discussion et conclusion	23
<i>Notes</i>	29
<i>Références</i>	37

Remerciements

Je voudrais adresser mes sincères remerciements à Daniel Brockington, Ashwini Chhatre, Jonathan Fox, Amanda Hammar, Fidelx Kulipossa, Tomila Lankina, Amy Poteete, Thomas Sikor, Jacob Trane Ibsen, Keebet et Franz von Benda-Beckmann, et Wang Xiaoyi pour leurs commentaires constructifs sur les versions antérieures de ce papier. Les fonds pour la recherche dont est issu ce papier ont été généreusement fournis par l'Ambassade Royale des Pays-Bas au Sénégal, le Programme de la Banque Mondiale sur la Foresterie (PROFOR), et la Division de l'USAID pour la Croissance Economique, l'Agriculture et la Technologie (EGAT). Ce travail a été rédigé en plusieurs étapes. Les versions antérieures sont signées Ribot 2006, 2007, 2008 et Ribot, Chhatre & Lankina 2008. Merci à Arthur Zoo d'avoir traduit la version anglaise en français. Je remercie profondément Jacques Pollini et Julien Rebotier pour la rédaction finale en français et leurs contributions substantives à mes réflexions. Ce document était initialement publié en anglais comme Document de Travail No. 5 de The International Center for Local Democracy (ICLD – Centre Suédois International pour la Démocratie Locale), ISBN 978-91-86725-04-4, Visby, Suède, novembre 2010. L'ICLD remercie le gouvernement du Royaume de Suède (Agence Suédoise de Coopération au Développement International – SIDA) pour la contribution financière offerte par son programme de recherche. Nous remercions ICLD pour la permission à republier ce document en français.

L'auteur

Jesse C. Ribot est Professeur associé de géographie et Directeur de l'Initiative des dimensions sociales des politiques environnementales à l'Université de l'Illinois. Avant de rejoindre l'UI, Ribot était Chercheur senior au Programme institutions et gouvernance de l'Institut des ressources mondiales (World Resources Institute), de 1999 à 2008. Il a été Chercheur résident à l'Institut d'anthropologie sociale Max Planck, au Centre international Woodrow Wilson pour les érudits (Woodrow Wilson International Center for Scholars), au Centre Harvard d'études sur la population et le développement (sous financement MacArthur), au Programme d'études agraires de Yale, et fut enseignant au Département des Études urbaines et de la planification au MIT. Il a travaillé pour de nombreuses agences de développement et conduit des recherches sur la décentralisation et le gouvernement local démocratique, la tenure des ressources naturelles et l'accès aux dites ressources, la répartition sociale de la valeur dans les filières ressources naturelles, et la vulnérabilité face au changement climatique et environnemental.

Résumé

Comment les « projets et politiques de décentralisation démocratique » affectent-ils la démocratie ? Beaucoup de réformes de décentralisation démocratique sont bien conçues. En principe, ces réformes devraient transférer des fonctions et pouvoirs aux gouvernements locaux élus. Cependant, les gouvernements centraux, les agences internationales pour le développement et les grandes organisations non gouvernementales choisissent de travailler avec un éventail d'autres interlocuteurs locaux, y compris les agents des services déconcentrés, le secteur privé, les autorités coutumières et les ONGs locales. Cette reconnaissance d'institutions locales parallèles dans la mise en œuvre des activités de décentralisation signifie que les gouvernements locaux tout juste créés, reçoivent peu de pouvoirs et sont confrontés à la concurrence pour la légitimité. Dans quelles conditions ces choix promeuvent-ils la consolidation démocratique locale et la production de la citoyenneté ? Quand engendrent-ils des formes fragmentées d'autorité locale et d'appartenance ? Ce travail se fonde sur des études de cas au Bénin, Brésil, Guatemala, Inde, Indonésie, Malawi, Russie, Sénégal et en Afrique du Sud, afin d'explorer les effets des choix institutionnels et de la reconnaissance sur trois dimensions de la démocratie : 1) la représentation, 2) la citoyenneté et 3) le champ public. Il pose les fondations pour le développement de méthodes d'évaluation des politiques publiques et projets pour ce qui est de leurs effets sur la démocratie locale.

Introduction

Des gouvernements locaux élus ont été établis dans beaucoup de pays. Dans certains cas, les intervenants situés le plus en amont – agents des gouvernements centraux, agences pour le développement international, grandes organisations non gouvernementales (ONGs) – choisissent de les soutenir. Dans d'autres, ils les évitent au profit d'une pléthore d'autres entités que nous appelons institutions ou autorités « parallèles ». Le résultat est une multiplication d'institutions locales et la mise en place de formes d'inclusion basées sur l'identité – et l'intérêt – par-dessus la citoyenneté basée sur la résidence. Ce choix des institutions locales semble fragmenter l'arène locale en groupes d'identité et d'intérêt concurrentiels et conflictuels. Dans de nombreux cas, le champ public¹ – que nous définissons comme les ressources matérielles et les décisions sous contrôle des autorités publiques – est en train d'être enclos² et dé-sécularisé.³ Ainsi la citoyenneté – les droits des populations et leur capacité à façonner les politiques qui les gouvernent – est entraîné d'être restreinte.

Un des grands défis à l'avenir pour la construction d'une démocratie locale effective est de fournir aux autorités locales élues des pouvoirs discrétionnaires suffisants et significatifs, afin de leur permettre de représenter leurs populations. De tels pouvoirs entre les mains de leurs représentants vont apporter aux populations locales la motivation de s'engager comme citoyens. Ce document apporte des éléments théoriques de base ainsi que des exemples issus d'études de cas afin de permettre, dans le long terme, le développement de directives pour les 'choix institutionnels', pour faire en sorte que les politiques et interventions de projets du gouvernement central, des agences internationales, et des grandes ONGs appuient les gouvernements locaux nouvellement créés, au lieu de les gêner et de les retarder (Ribot 2004 ; 2008).

Le choix par les agents situés en amont d'institutions avec lesquelles établir le partenariat ou auxquelles donner des pouvoirs façonne trois dimensions de la démocratie locale : la représentation, la citoyenneté, et le champ public. Ce travail

explore les causes des transferts de pouvoirs à un mélange naissant d'institutions locales et les effets de ces transferts sur la démocratie locale. Il se concentre, en particulier, sur les transferts et les non-transferts par les organismes sectoriels, les programmes instrumentaux des États, et par d'autres agents. Les cas cités dans ce travail sont pour une large part tirés des processus de décentralisation dans les secteurs de la gestion des ressources naturelles. Le document soutient que : 1) ces pouvoirs sectoriels sont plus importants pour la démocratie locale que les transferts fiscaux sur lesquels les analystes de la décentralisation ont tendance à se concentrer, 2) les transferts en cours ne créent pas d'espaces discrétionnaires pour les autorités locales représentatives des populations, et 3) sans pouvoirs discrétionnaires entre les mains des autorités locales représentatives des populations, il n'y a aucune représentation ni citoyenneté – il n'y a aucune démocratie locale.

La grande majorité des études portant sur la décentralisation démocratique⁴ se concentrent sur la question de savoir pourquoi elle est promue et légiférée, ou étudient ses effets sur l'efficacité et l'équité de la délivrance de services (Crook & Manor 1998 ; Tulchin & Selee 2004 ; Oxhorn, Tulchin et Selee 2004 ; Larson & Ribot 2004 ; Bardhan & Mookerjee 2006). Quelques chercheurs commencent à s'intéresser à l'effet sur la démocratie locale de la décentralisation dite démocratique. Malgré cela, on trouve encore « peu d'analyses critiques cherchant à savoir si cette localisation⁵ génère réellement les résultats attendus, surtout en termes de démocratisation » (Harriss, Stokke & Törnquist 2004:4). Néanmoins, une littérature émergente qui fournit des observations sur les effets de la décentralisation démocratique sur la démocratie locale (Ribot 1999 ; 2003 ; 2004 ; Grindle 2007 ; Ribot, Chhatre & Lankina 2008 ; Harriss, Stokke & Törnquist 2004:4) ainsi que quelques observations sur son rôle dans la démocratie à un échelon moins local (Chhatre 2008 ; Grindle 2007).⁶

Les réformes de décentralisation ont été légiférées pour créer des gouvernements locaux élus à travers le monde en développement. Mais ces « décentralisations démocratiques » sont rarement mises en œuvre de la façon qui est attendue pour consolider la démocratie locale. « Ainsi, les avantages prévus par les économistes, les spécialistes de la science politique et les spécialistes en gestion, comme conséquences de la décentralisation, fournissent une palette de possibilités, pas de réalités » (Grindle 2007:178). On peut facilement expliquer ces difficultés rencontrées dans la mise en place d'autorités démocratiques locales (Ribot, Agrawal & Larson 2006 ; Agrawal & Ribot 1999 ; Grindle 2007). De nombreux

gouvernements locaux élus sont maintenant en place, mais ils détiennent rarement les pouvoirs qui pourraient leur permettre de répondre aux besoins et aspirations des populations locales.

Harriss, Stokke & Törnquist (2004:6) observent que « ... le test d'une démocratie ne se situe pas dans la question de savoir s'il existe des institutions et un droit démocratique formels, mais dans la question de savoir si ces institutions et ce droit ont une vraie signification pour les gens. »⁷ Cette signification dépend des élus locaux s'ils ont quelque chose à apporter à la population locale. Habituellement, ils n'offrent rien. Mkandawire (1999, cité par Törnquist 2004:205) décrit quelques pays africains comme des « démocraties sans choix », en raison de la manière dont leur discrétion est contrainte à l'intérieur de l'économie politique globale. Les démocraties locales ou sub-nationales sont trop souvent comme ces démocraties nationales sans choix. Leur pouvoir discrétionnaire est contraint.

C'est autour de pouvoirs discrétionnaires significatifs que la démocratie peut se former. Par exemple, Grindle (2007:17) a constaté que, bien que contrainte, la concurrence politique dans l'arène locale au Mexique était grandissante et significative, et qu'elle a germé autour de nouvelles ressources fournies sous la décentralisation. Dans son étude sur le Mexique, il montre que la société civile pouvait s'organiser, faire des demandes d'investissement, et recevoir des réponses de la part du gouvernement local (2007:125-7). Mais généralement, la démocratie locale est limitée par le manque de ressources et une faible redevabilité⁸ envers les citoyens (« redevabilité vers le bas »). Dans le secteur des ressources naturelles, Ribot (2004) a montré, à travers une étude comparative de quinze pays, que les autorités locales détiennent des pouvoirs significatifs mais ne sont pas démocratiques, ou bien qu'elles rendent des comptes à leur population mais ne détiennent pas de pouvoirs significatifs. Ni la possession de pouvoir sans redevabilité vers le bas, ni cette redevabilité sans pouvoirs ne peuvent être étiquetées comme démocratiques.

De nombreuses luttes se déroulent afin de savoir s'il faut décentraliser, comment structurer les nouveaux gouvernements locaux, et quels pouvoirs leur transférer. Beaucoup d'attention est également portée sur les transferts fiscaux à partir du gouvernement central – notamment sur les montants à transférer et les conditions de ces transferts. Cependant, les nouveaux gouvernements locaux élus, encore embryonnaires, sont soit dotés soit privés de pouvoirs du fait de décisions

prises ailleurs. L'attribution de pouvoirs significatifs est souvent faite par des ministères sectoriels, des bailleurs de fonds, des grandes ONGs internationales et des ONGs nationales. Ces institutions assignent ou retiennent d'importants pouvoirs, comme celui de décider qui a accès aux ressources et au marché, qui a des opportunités de travail, qui reçoit des formations, et qui obtient des contrats de construction. Les transferts de pouvoirs effectués par les ministères de tutelle et autres institutions en amont sont extrêmement importants mais en grande partie ignorés par des analystes de la décentralisation, du fait de leur focalisation sur les transferts fiscaux.⁹ Ces ministères et institutions retiennent souvent les pouvoirs des gouvernements élus locaux, préférant travailler avec des institutions parallèles ou attribuer des pouvoirs à ces dernières.

Les transferts à des entités non gouvernementales souvent réalisés au nom de la décentralisation méritent davantage d'être appelés privatisation, approche participative ou octroi des pouvoirs, appui aux ONGs et à la société civile, fonds sociaux, ou développement communautaire (Ribot 2003 ; Pritchett & Woolcock 2004). Chacune de ces approches donne des pouvoirs à différentes sortes d'institutions ou autorités locales, avec des résultats démocratiques et distributionnels potentiellement différents. En raison du soutien et de la prolifération des formes institutionnelles locales, les gouvernements locaux démocratiques tout juste créés reçoivent souvent peu de ressources publiques ou de pouvoirs et doivent concurrencer cette pléthore de nouvelles institutions (Ribot 1999 ; Namara & Nsabagasani 2003 ; Manor 2004 ; Poteete 2007:16 ; Larson & Ribot 2007). Les moyens – autorité discrétionnaire, appui technique, équipements ou fonds – nécessaires pour représenter ou engager la population locale dans les affaires publiques leur sont rarement donnés (Crock & Manor 1998 ; Ribot 2003). De nombreux exemples¹⁰ illustrent ces entraves au gouvernement local (voir Ribot 2003 ; Ribot & Oyono 2005 ; Xiaoyi 2007 ; Toni 2007 ; Bandiaky 2008 ; Hara 2008 ; Spierenburg et al. 2008), tandis que d'autres montrent que certains gouvernements centraux ou acteurs externes ont – même si ce ne fut pas de tout cœur – promu avec succès une plus grande représentation locale (Ito 2007 ; Grindle 2007:176 ; Chhatre 2008 ; Larson 2008 ; Lankina 2008).

Ce document examine d'abord la logique derrière les 'choix institutionnels' locaux et les effets sur la démocratie locale du 'choix' ou de la 'reconnaissance' des différentes formes d'autorités locales, dans le cadre des 'réformes de décentralisation'. Le terme 'choix institutionnel' se réfère au choix du point d'autorité (acteurs

ou institutions). Le mot 'choix' est employé pour attribuer l'agencéité (*agency*), et donc la responsabilité au gouvernement central et aux organisations internationales pour leurs actions. Les gouvernements centraux et les organisations internationales manifestent leurs choix pour telle ou telle autorité locale en leur transférant des pouvoirs, en conduisant des activités communes ou en sollicitant leur contribution. À travers ces choix, ils transforment le paysage institutionnel local.

Le terme 'reconnaissance' (Taylor 1994) évoque la littérature sur la politique de l'identité et le multiculturalisme.¹¹ Le concept 'reconnaissance' est employé (en l'appliquant aux autorités plutôt qu'aux individus ou à leurs cultures et groupes identitaires) pour mieux comprendre les effets du choix d'un mélange d'institutions locales sur la représentation, la citoyenneté, et le champ public. Différentes formes d'autorités locales impliquent différents résultats en termes de développement et d'équité. *Savoir pourquoi* des choix particuliers sont faits, aide à mieux comprendre la relation entre les résultats permis par ces choix et le processus de conception des projets et politiques à leur origine, ce qui permet de questionner et d'influencer ce processus. *Comprendre les effets* de ces choix aide à identifier les approches les plus susceptibles de renforcer la démocratie locale tout en répondant aux besoins de la population et en servant des objectifs développementaux plus larges.

Le cadre conceptuel 'choix et reconnaissance' (Ribot 2006 ; 2007 ; Ribot, Chhatre & Lankina 2008) est esquissé dans ce travail. La première section fixe les contours de mon traitement théorique et empirique de la reconnaissance de l'autorité. La section suivante développe les concepts de choix et de reconnaissance et les critères permettant d'examiner leurs effets.

Reconnaître l'autorité

Des individus et des groupes recherchent la reconnaissance¹² (au sens de la considération). De la même manière, des leaders et leurs institutions cherchent à être reconnus dans les nombreuses arènes où ils opèrent. Hagberg (2004:200) montre comment, au Burkina Faso, des ONGs de développement cherchent la reconnaissance au niveau local, national et international.¹³ Sikor & Lund (2009:1) montrent que « le processus de reconnaissance des revendications comme propriété imprègne d'autorité l'institution qui fournit une telle reconnaissance, puisqu'on lui reconnaît l'autorité de procéder à cette reconnaissance, mais aussi l'institution qui revendique et reçoit cette propriété » dans ce qu'ils appellent « le « contrat » qui lie propriété et autorité ». La considération de la part d'autres acteurs fait partie du processus d'acquisition et de maintien de l'autorité. Cette considération est en partie fondée sur la capacité de reconnaître et confirmer des revendications de propriété.

La possession de pouvoir – par exemple la capacité à élaborer des décisions et des règles et à rendre des jugements – façonne l'aptitude d'une autorité à attirer les revendicateurs et à les aider à satisfaire leurs demandes. Il y a une relation dyadique entre ces revendicateurs de propriété et les acteurs qui possèdent l'autorité. Mais il y a également une relation dyadique entre les acteurs locaux disposant d'autorité et les agents en amont qui leur donnent plus de pouvoirs. La capacité de ces acteurs locaux à autoriser des revendications de propriété dépend, au moins en partie, des soutiens qu'ils reçoivent de l'État et d'autres institutions ayant suffisamment de ressources financières ou techniques pour mobiliser les gens ou payer des services ; ou de leur capacité à permettre l'accès aux ressources ou à accéder à d'autres formes d'autorité. Ce sont là quelques-unes des bases matérielles de l'autorité locale.

La littérature relative à la « politique de la reconnaissance » (au sens de Taylor 1994) permet d'explorer les moments où un acteur en reconnaît un autre en lui transférant du pouvoir. Ce transfert n'affecte pas simplement la relation binaire entre les acteurs situés au plus haut niveau et les autorités sub-nationales. L'État, les bailleurs de fonds et les ONGs internationales reconnaissent et sont reconnus par les acteurs locaux qu'ils cherchent à avoir comme partenaire ou auxquels ils souhaitent donner des pouvoirs – dans une sorte de contrat liant ces deux niveaux d'autorité (voir Sikor & Lund 2009:1). Cet acte de reconnaissance mutuelle et de partage ou de transfert de pouvoirs – ou dans certains cas l'utilisation des acteurs locaux comme prolongements de l'État, des bailleurs de fonds ou des agences internationales – reconfigure ensuite la relation entre ces acteurs et les populations avec lesquelles ils interagissent, ou qu'ils dominent ou gouvernent (voir par exemple le « double mandat » de Lugard 1926 ; Chanock 1991).¹⁴ Cela conduit à un effet de reconnaissance en cascade, lorsque les institutions en amont reconnaissent les entités en aval, ce qui transforme leurs relations avec les acteurs locaux.¹⁵

Les institutions étatiques, nationales, et internationales sont constamment occupées à reconnaître des institutions en aval, nouvelles ou existantes à travers le monde – les créant, les renforçant et les affaiblissant. Dans ce processus, elles produisent ou détruisent différentes formes d'autorité et transforment les relations entre ces institutions et les populations de leurs circonscriptions. Ce type de reconnaissance se trouve au cœur des réformes dites de 'décentralisation'. La littérature sur la reconnaissance fournit un aperçu des effets des choix effectués par les institutions en amont sur les institutions qu'elles reconnaissent. Pour renforcer cet aperçu, ce travail déplace le focus du débat sur la reconnaissance de deux manières : 1) de la reconnaissance de la *culture* et des *identités* à la reconnaissance de l'*autorité*, et 2) de la reconnaissance comme affranchissement, analysée par Taylor, à une vue plus ambiguë de la reconnaissance comme ayant des conséquences positives et négatives pour la démocratie.¹⁶ Nous pensons que les critiques du concept de reconnaissance¹⁷ de Taylor par Fraser (2000), Tully (2000), Markell (2000) et Povinelli (2002) apportent un éclairage sur les effets émancipateurs et asservissants de la reconnaissance de différents types d'autorité. Comme montré dans les lignes qui suivent, la littérature sur la reconnaissance fournit des outils conceptuels permettant d'analyser la production d'autorité locale démocratique par les réformes de « décentralisation démocratique ».

La politique du choix et de la reconnaissance

Cette section trace les grandes lignes d'un cadre analytique permettant d'évaluer le potentiel affranchissant des formes d'autorité locale. Elle examine successivement la 'politique du choix' et les 'effets de la reconnaissance'.

La politique du choix

Dans la pratique, les concepteurs de démarches de décentralisation démocratique choisissent : 1) les pouvoirs à transférer, 2) les moyens à utiliser pour faire ces transferts, et 3) les institutions (ostensiblement, les gouvernements locaux démocratiques) récipiendaires des pouvoirs. Chaque choix exerce un effet sur la relation entre autorités en amont et entre ces autorités et les populations qui les reconnaissent en aval. Dans très peu de réformes, des pouvoirs discrétionnaires appropriés et suffisants sont transférés à des institutions locales qui ne sont pas privées ou qui ne dépendent pas et ne rendent pas compte à des autorités en amont. Dans la plupart des transferts vers des corps élus, peu de pouvoirs significatifs sont transférés, hormis des mandats divers qui sont souvent sous-financés. Étant donné que le choix des pouvoirs à transférer et les moyens utilisés pour le transfert¹⁸ affectent le niveau de pouvoir reçu par les institutions locales, une concentration est faite sur le choix des interlocuteurs locaux.¹⁹ Les transferts de pouvoirs et la prise en compte des institutions locales dans le partage du pouvoir ou dans d'autres décisions significatives sont vus comme étant les moyens matériels du choix institutionnel et de la reconnaissance.

Lors des réformes démocratiques de décentralisation, les justifications puliques des choix des institutions locales varient considérablement. Elles incluent des arguments d'efficacité et d'équité, de démocratie, des agendas pro-pauvres, les vertus de la société civile, la supériorité des systèmes communautaires et/ou indigènes et les avantages de la participation directe. D'autres intérêts sont cachés à côté de ces justifications, comme la pression des bailleurs de fonds, la crainte de la perte de pouvoir et d'autorité, les crises fiscales, les crises politiques, le maintien de privilèges ou l'entretien de liens politiques avec la population. Comprendre les raisonnements qui guident ces choix institutionnels peut apporter un éclairage sur les manières d'influencer les processus inhérents aux politiques de décentralisation. Comprendre les effets de la reconnaissance permet d'identifier les approches les plus susceptibles de faire germer une démocratie locale dynamique et articulée.²⁰

Il existe plusieurs manières d'expliquer le choix institutionnel. Ostrom (1990) avance un argument basé sur la théorie du choix public (*public choice theory*) selon lequel le mélange d'institutions choisi reflète les aspirations d'un agrégat d'individus maximisant leurs biens propres. Bates (1981) montre que les acteurs politiques choisissent les autorités et institutions qui leur permettent de satisfaire des intérêts économiques et politiques étroits (voir aussi Frye 1997). Törnquist (2004: 211) fait remarquer que les arrangements institutionnels locaux peuvent être préférés afin de contourner le clientélisme partisan et politique. Quelques auteurs montrent que les institutions locales jouent des rôles variés en se choisissant et s'imposant lorsque des opportunités nouvelles se présentent dans les processus de prise de décision (Gaventa 2002 ; Boone 2003 ; Eckert 2006 ; von Benda-Beckmann et von Benda-Beckmann 2006). Clairement, tous ces processus sont à l'œuvre.

Toni (2007), Ito (2007), Chhatre (2008) et Hara (2008) décrivent comment au Brésil, en Indonésie, en Inde et au Malawi, les politiques et les décisions des autorités au plus haut niveau, avec ou sans l'influence des citoyens locaux, conduisent à la création, la sélection ou la nomination d'autorités spécifiques et/ou permettent aux acteurs locaux d'utiliser ou de capturer de nouvelles opportunités. Dans l'Himachal Pradesh, en Inde, les législateurs ont choisi de travailler avec les *panchayats* parce que la population locale a choisi de les utiliser comme un canal permettant d'influencer le Ministre de l'Environnement, du fait de leurs connexions politiques et des pouvoirs nouveaux que leur ont conféré les réformes de

décentralisation. Chhatre (2008) décrit ce « cercle vertueux » politique, qui lie la population aux *panchayats* et les *panchayats* aux législateurs, comme étant un phénomène d'« articulation politique ».

Dans le district de Mangochi, au Malawi, les chefs de village ont traditionnellement joué un rôle de médiation dans les décisions relatives aux pêcheries. Cependant, la Direction des Pêches, avec l'appui d'un bailleur de fonds, a créé dans chaque village des comités élus (BVCs) qui représentent la population entière, afin d'équilibrer les intérêts des pêcheurs. Suite à la création de ces BVCs, les lois de décentralisation du Malawi ont créé des Assemblées de District élues, dotées du pouvoir de gérer les pêcheries. Les nouvelles lois devaient conduire au transfert de la supervision des BVCs de la Direction des Pêches aux Assemblées de District. Cependant, ce transfert a été empêché par des parlementaires qui se sont sentis menacés par la création des Assemblées de District. De plus, la Direction des Pêches n'a pas fait suffisamment confiance aux BVCs pour leur donner des pouvoirs significatifs – les privant ainsi complètement d'autorité. Le gouvernement central n'avait pas intérêt à renforcer le pouvoir des Assemblées de District suffisamment pour y transférer des comités sectoriels – relatifs aux pêches dans ce cas. Ces comités restent donc rattachés aux services centralement contrôlés du ministère de tutelle (du ministère en charge des pêches). De même, le Parlement n'avait aucun intérêt à permettre aux Assemblées de District de voir le jour. Les bailleurs de fonds n'ont pas assez fait confiance aux districts pour permettre à leurs représentants élus de contrôler les BVCs. Le résultat a été des BVCs faibles fonctionnant en dehors du cadre juridique d'institutions de district démocratiques et décentralisées mais ne disposant pas de pouvoirs (Hara 2008).

Au Para, au Brésil, les bailleurs de fonds et le gouvernement central ont évité les gouvernements locaux, soulignant qu'ils servaient avant tout les intérêts des élites (tels les propriétaires de ranch et les exploitants forestiers) et qu'il ne valait pas la peine de travailler avec eux. Toni (2007) décrit comment les maires et les conseillers ont été mis à l'écart par les bailleurs, même dans les rares localités où des candidats du parti pro-pauvre, au pouvoir, ont été élus. La méfiance des bailleurs envers les autorités locales les empêche de travailler avec elles, tandis que certaines ONGs ont bénéficié d'un traitement préférentiel et ont reçu des ressources. Bien que l'ONG FVPP (Fundação Viver, Produzir, Preservar), alliée au parti au pouvoir, représente environ 100 mouvements sociaux de base et se soucie des intérêts des pauvres, Toni a mis en doute son degré de représentation

« de la base ». Il précise que la FVPP est employée par le gouvernement comme fournisseur de ‘services sectoriels payés’ et est principalement redevable envers des corps situés dans le gouvernement (voir également Resosudarmo 2005). Les bailleurs de fonds ont choisi d’appuyer des ONGs sous le prétexte de renforcer la société civile et le capital social. Toni (2007) montre également que le discours spéculaire du Ministère de l’Environnement et des bailleurs de fonds selon lequel les gouvernements locaux n’ont pas de capacités – une justification pour les contourner – n’est pas reflété en pratique dans l’agriculture et la gestion des forêts.

Dans le district de Bandung à Java, d’Indonésie, des pouvoirs et des ressources ont été transférés avec succès à des gouvernements de district élus, ouvrant de nouvelles opportunités pour influencer les politiques et leur mise en œuvre au niveau des districts (*bupati*). Il en a résulté une ouverture claire à la concurrence politique qui a permis aux chefs de village de gagner une influence significative sur la politique électorale du district. En dépit des avancées résultant de cette décentralisation, Ito (2007) montre que l’approche ‘société civile’ de la démocratie locale choisie par les chefs de district exclut les populations pauvres et marginales de la prise de décision démocratique, avec pour résultat des investissements qui servent les élites tout en ignorant les demandes des pauvres. Les bureaucrates des *bupati* et des districts justifient le fait de travailler avec des élites pour des raisons d’efficacité dans la réalisation des travaux. Plutôt que de constituer une large section transversale de la société civile travaillant avec le gouvernement local d’une façon volontaire et élargie, les participants sont choisis de manière à ce qu’ils soient alignés et cet alignement est entretenu. Les organisations de la société civile choisies ne représentent donc pas une large section de la société locale. L’alignement du gouvernement de district sur l’élite réduit la participation publique, car elle conduit à l’investissement du champ public par des décisions publiques qui ne servent qu’une élite restreinte. Ito (2007) soutient que les effets de stratification sociale résultant des choix des *bupati* ont été obscurcis par le discours positif des institutions de développement international sur la société civile.

Dans les cas présentés ci-dessus, les institutions locales et les formes de représentation, d’appartenance et d’espace public qu’elles produisent émergent à travers des choix politiques. L’analyse des dilemmes et des choix à laquelle est confrontée les élites politiques en amont (les décideurs, concepteurs, planificateurs et autres responsables ou administrateurs ayant des responsabilités politiques) est essentielle à la compréhension du changement politique (Grindle

2007:3). La notion de ‘choix institutionnel’ de Bates (1981) permet d’attirer l’attention sur les mobiles et les actions des autorités centrales qui conçoivent les processus de décentralisations, et, à travers la mise en œuvre de ces processus, façonnent les paysages institutionnels locaux. Bates (1981) soutient que les gouvernements *choisissent* les politiques à mettre en œuvre en fonction des services politiques qu’elles leur rendent. Par exemple, ils choisissent des mesures permettant de créer des opportunités de rente qu’ils pourront allouer à leur clientèle, afin de consolider leur pouvoir politique et économique. Dans la continuité des travaux de Bates, les chercheurs travaillant sur la décentralisation peuvent révéler les logiques explicites et implicites utilisées par les gouvernements et les organisations internationales pour choisir leurs interlocuteurs locaux. Comprendre la politique du choix – pourquoi les décideurs *choisissent* les institutions qu’ils *choisissent* – exige une compréhension des objectifs énoncés et non énoncés, des logiques et croyances qui informent les choix des décideurs, et de la prise de conscience des effets de ces choix par ceux qui les adoptent. Combiner l’analyse de Bates portant sur la logique politique avec la ‘politique de la reconnaissance’ de Taylor permet de faire une analyse minutieuse des mobiles qui sont derrière les actes de reconnaissance venant de l’amont, ainsi que de leurs effets.

Les effets de la reconnaissance

Lorsqu’ils font la promotion de la décentralisation, les gouvernements et les organisations internationales mettent habituellement l’accent sur les résultats en termes de développement, et beaucoup accordent également une haute valeur aux résultats en termes de participation et de démocratie. Souvent ils évoquent également les améliorations de la gestion environnementale et de l’efficacité dans d’autres secteurs. Mais les résultats de leurs choix institutionnels sur le développement, l’environnement, ou sur l’émergence et la consolidation de la démocratie locale diffèrent habituellement des objectifs énoncés et des résultats attendus.²¹ Comment pouvons-nous savoir si le mélange d’institutions reconnues aide à établir, renforcer ou consolider la démocratie locale ?

Le cadre conceptuel de la « politique du choix et de la reconnaissance » élargit aux institutions l’examen de la « reconnaissance ». Tout comme la reconnaissance de la culture ou des individus, la reconnaissance des institutions ou autorités locales confère pouvoir et légitimité, et favorise certaines identités

et formes d'appartenance. Le choix des autorités ou organisations locales par les gouvernements ou agences internationales est une forme de reconnaissance. D'après Markell (2000:496), la 'reconnaissance' est une notion employée pour se référer non pas à la connaissance achevée d'une chose déjà existante, mais à l'acte constructif par lequel 'l'objet même de la reconnaissance est façonné et amené à exister' (voir également Fabian 1999). Cette reconnaissance a lieu à travers le transfert de pouvoirs, le partenariat dans les projets, et l'engagement à travers des contrats, ou par l'intermédiaire de la participation au dialogue et à la prise de décision. La reconnaissance renforce les autorités et organisations choisies à travers les apports de ressources et appuis qui s'en suivent, consolidant les formes d'appartenance que ces institutions locales engendrent ainsi que les identités de leurs membres. Ce faisant, la reconnaissance façonne trois aspects essentiels de la démocratie examinés ci-dessous : la représentation, la citoyenneté et le champ public.

La représentation

Ces dernières décennies, beaucoup d'institutions ont été créées ou appuyées en vue d'augmenter la participation populaire et d'accroître les pouvoirs de la population dans la planification et la prise de décision (Fung 2003 ; Fung & Wright 2003).²² Bien qu'accroître la participation puisse avoir des caractéristiques démocratiques en introduisant un éventail plus large de la population dans la prise de décision, les processus participatifs ne sont souvent ni représentatifs ni rigoureusement inclusifs (Mosse 2001). D'après Manin, Przeworski et Stokes (1999), la représentation démocratique se produit quand les leaders sont à la fois redevables envers la population et capables de répondre à ses demandes. La redevabilité est réalisée à travers des sanctions négatives et positives et est une caractéristique qui définit la démocratie. L'aptitude à répondre suppose des leaders avec des pouvoirs – le pouvoir discrétionnaire de traduire les besoins et aspirations en politiques, et les politiques en pratique (Ribot 2003 ; Pritchett & Woolcock 2004). Ainsi, pour être démocratiques, les institutions doivent être représentatives : redevables à l'égard de la population et munies de pouvoirs leur permettant de répondre aux demandes.

Dans la décentralisation et dans d'autres interventions de développement local, les autorités extérieures choisissent de travailler avec, et donc de reconnaître,

les autorités locales. Ce faisant, elles nourrissent ces autorités, les renforçant et les légitimant. Mais quelle est la représentativité des institutions choisies ? Dans les décentralisations actuelles – même celles dites ‘démocratiques’, les gouvernements et les bailleurs internationaux choisissent en grande partie d’éviter les gouvernements locaux élus en faveur d’autres institutions (voir Hara 2008 ; Bandiaky 2008 ; Toni 2007 ; Romeo 1996 ; Agrawal & Ribot 1999 ; Manoir 2004 ; et pour des exceptions, Lankina 2008 ; Lankina & Getachew 2006). Ce choix est critique parce qu’il prive les autorités locales élues des pouvoirs transférés à l’arène locale, tout en habilitant des autorités alternatives ou ‘parallèles’. Augmenter les pouvoirs des bureaux locaux des ministères de tutelle, des ONGs, des chefs coutumiers, et de sociétés privées peut délégitimer les autorités locales élues tout en légitimant ces corps parallèles. Le gouvernement local élu est forcé d’entrer en compétition et de lutter avec ces autres institutions locales pour obtenir la légitimité qui résulte du contrôle des décisions publiques et de la délivrance de services.

Des autorités locales représentatives peuvent être renforcées à travers la reconnaissance (Lankina 2008). Elles peuvent être affaiblies, cependant, 1) si elles reçoivent trop peu de pouvoirs pour être efficaces (Bandiaky 2008 ; Hara 2008 ; Larson 2008 ; Spierenburg et al. 2008 ; Toni 2007), ou 2) si des institutions parallèles éclipsent ou devancent leur capacité à servir l’intérêt public (Hara 2008 ; Bandiaky 2008 ; et Toni 2007). Manor (2004) décrit les effets sur la démocratie du sous-financement des gouvernements locaux mandatés pour gérer les ressources naturelles, dans un contexte où l’on trouve parallèlement des comités de gestion de l’environnement sur-financés. Transférer des pouvoirs publics à de telles autorités parallèles, qui opèrent dans la même arène locale, peut ôter des pouvoirs au gouvernement local élu et le placer face à une concurrence accrue. Cette concurrence peut créer des divisions (Toni 2007), ou bien elle peut conduire à plus d’efficacité et à une meilleure représentation (Chhatre 2008 ; Ito 2007). Elle peut saper la légitimité des autorités démocratiques locales et produire les conditions pour la capture des ressources et des processus des décisions par l’élite, ou bien elle peut produire un pluralisme dans la concurrence et la coopération qui aide à épaissir la société civile et à améliorer l’articulation entre société et gouvernement (Chhatre 2008 ; Lankina 2008).²³

L’analyse portant sur la reconnaissance des autorités culturelles apporte des éclairages utiles pour l’analyse des effets de la démocratie. Fraser (2000) affirme que la reconnaissance, au sens de Taylor, de groupes spécifiques méconnus, ‘...

dans la mesure où elle réifie des identités de groupe, ... risque d'autoriser les violations des droits de l'homme et de durcir les antagonismes mêmes qu'il prétend négocier'. Fraser (2000:112) suggère que la politique de la reconnaissance, parce qu'elle réifie la culture, place '... la pression morale sur les individus pour qu'ils se conforment à la culture d'un groupe donné. La dissonance et l'expérimentation culturelles sont par conséquent découragées, quand elles ne sont pas simplement qualifiées de déloyales. Ainsi en est-il aussi de la critique culturelle, y compris des efforts d'exploration des divisions intragroupes, comme celles liées au genre, à la sexualité et à la classe sociale'. Fraser (2000:108-111) argumente que favoriser la culture et l'identité détourne l'attention des bases matérielles et sociales de la distribution, renforçant potentiellement les injustices matérielles.

Reconnaître des autorités culturelles et identitaires impose la conception de la culture et les intérêts de ces autorités à ceux qui sont soumis à leurs règles – ce qui conduit aussi à supprimer les différences intragroupes (voir également Mamdani 1996). En effet, à travers la réification de l'identité de groupe, la reconnaissance obscurcit les différences culturelles internes et subordonne les '... luttes internes pour l'autorité – et le pouvoir – à des luttes destinées tout simplement à représenter le groupe (2000:112 ; voir également Povinelli 2002:13).

Ces critiques ne sont pas limitées aux exemples où des injustices situées sur le plan culturel sont réparées en renforçant des identités culturelles ou en favorisant une forme culturelle par rapport à une autre. Ces critiques s'appliquent à toutes les réformes où des pouvoirs sont transférés à des autorités locales – sur la base de l'identité, de l'intérêt ou de la résidence. La reconnaissance n'est pas seulement un acte consistant à reconnaître une identité ou une autorité existante ; la reconnaissance crée ou impose cette autorité (Markell 2000:496-7). Elle doit donc être analysée comme un acte politique ayant des conséquences profondes pour la démocratie. Le transfert de pouvoirs matériels ou le soutien à une autorité est basé sur une certaine reconnaissance de cette autorité – la compatibilité de sa vision du monde et de ses objectifs avec ceux de l'autorité donneuse. La reconnaissance consolide alors, puis transforme cette autorité, lui permettant de définir le niveau d'appartenance et les formes de règle auxquelles ses sujets sont soumis.

Le renforcement des pouvoirs des autorités coutumières ou indigènes illustre ces points. Le désir de privilégier des cultures non reconnues guide souvent les interventions internationales de développement. Dans diverses régions de l'Afrique Sub-Saharienne, l'Asie du Sud-Est, et l'Amérique Latine, par exemple, les autorités

‘coutumières’, ‘indigènes’, et ‘traditionnelles’ font leur retour sur la scène politique (Geschiere & Boone 2003 ; von Benda-Beckmann et al. 2003 ; Larson 2008). Cette réémergence est au moins en partie encouragée par en haut – un résultat de la reconnaissance de l’autorité des chefs et des notables coutumiers par les gouvernements, les bailleurs de fonds et les ONGs internationales. La réémergence de l’autorité coutumière est si répandue et prend tellement de formes qu’elle est également rencontrée dans des histoires locales particulières remodelées par les changements globaux, ce qui donne une nouvelle vie aux formes traditionnelles d’appartenance et d’identité (Engelbert 2002). Il est évident qu’il y a, cependant, d’importants points noirs dans les approches de développement qui favorisent l’indigénat. Premièrement, ces nouvelles approches (qui sont une nouvelle sorte d’‘anti-politique’, à la Ferguson 1994) comportent rarement une analyse et une appréciation politique des systèmes indigènes de gouvernance. Deuxièmement, la coutume et l’autorité coutumière sont amalgamées, de telle manière que les autorités coutumières sont favorisées, plutôt que la coutume elle-même (voir aussi Moore 1986 ; Chanock 1991).

En outre, tout ce qui est indigène n’est pas nécessairement ‘bon’. De nombreux systèmes ‘indigènes’ de gouvernance, s’ils étaient analysés en tant que *systèmes politiques* plutôt que comme *formes culturelles*, seraient étiquetés autocratiques, despotiques, oppressifs, patriarcaux, partiaux sur le genre, ou gérontocratiques. Certaines cultures indigènes tolèrent et font persister des formes de servitude et d’esclavage. Mais quand nous les appelons ‘indigènes’, la vraie nature des autorités et des modes de gouvernance s’éclipse soudainement derrière un brouillard de relativisme culturel. Ceux qui favorisent les groupes culturels et les peuples indigènes ne veulent pas les juger. La confusion est amplifiée par le fait que beaucoup d’autorités culturelles ou indigènes sont substantiellement démocratiques et travaillent effectivement pour le bien de leurs peuples (Spierenburg 1995 ; Olowu et al. 2004 ; Larson 2008 ; Spierenburg et al. 2008), tandis que les gouvernements locaux élus marginalisent souvent les pauvres, les femmes, les peuples autochtones, et les castes inférieures (Crock & Manor 1998 ; Crock & Sverrisson 2001 ; Gupta & d’Agrawal 2005). Là où les communautés sont déjà fortement stratifiées le long de lignes de pouvoir, de revenu, de richesse, et de statut social, la reconnaissance par les gouvernements locaux peut avoir l’effet d’obscurcir les différences internes dans le village, marginalisant de ce fait les castes inférieures (Gupta & Agrawal 2005).

Clairement, l'autorité ne devrait pas être légitimée simplement parce qu'elle est étiquetée 'démocratique', 'coutumière' ou 'indigène' ; de même les pouvoirs de contrôle sur le champ public ne devrait pas être transférés sans critique aux ONGs ou aux acteurs privés. Dans un contexte où les gouvernements locaux élus sont souvent contrôlés, les termes 'culture', 'privé', ou 'ONG' ne devraient pas assurer l'immunité contre l'analyse politique – même si ces autorités sont localement 'légitimées' ou considérées 'authentiques' (voir Ntsebeza 2005). Afin d'éviter des doubles standards, les autorités culturelles et politiques, tout comme la société civile, les leaders communautaires ou privés, devraient être regardés avec le même œil critique. Cette équité critique fournit un point de départ pour un dialogue entre les tenants de diverses positions culturelles et politiques. Toutes les autorités locales doivent être évaluées pour la façon dont elles représentent les populations, encouragent la citoyenneté, et gèrent le champ public.

La Citoyenneté

La reconnaissance de différentes formes d'autorité et d'organisations impose différentes formes d'appartenance (Toni 2007 ; Lankina 2008 ; Larson 2008 ; Bandiaky 2008). Sous des autorités démocratiques, l'appartenance se définit à l'échelle de tous ceux qui résident dans une circonscription donnée (citoyenneté basée sur la résidence). Dans les démocraties libérales, la citoyenneté est habituellement associée à l'octroi de droits civils, sociaux et politiques, indépendamment de l'identité des individus ou de leurs intérêts (Sparke 2004). Mais, 'plutôt que simplement se concentrer sur la citoyenneté en tant que droits légaux', Isin et Turner (2002:4) disent qu'« il y a maintenant unanimité sur le fait que la citoyenneté doit également être définie comme un processus social à travers lequel les individus et les groupes sociaux se sont engagés dans la revendication, l'expansion ou la perte de droits. » La citoyenneté est devenue un processus d'engagement politique et de façonnage du système politique dans lequel on est impliqué (Isin et Turner 2002).

Sikor et Lund (2009:8) mettent en relation les droits de propriété et les droits citoyens (en tant que deux aspects de la vie sociale, *avoir* et *être*), affirmant qu'ils existent « seulement dans la mesure où ils sont produits, approuvés et sanctionnés par une forme d'autorité légitime. » « Étant donné que l'autorité accorde ou nie la légitimité des revendications de propriété, ces revendications sont in-

timent liées à l'envergure et à la constitution de l'autorité. Les deux forment un contrat de reconnaissance mutuelle » (Lund & Sikor 2009:9). L'autorité est légitimée et sanctionnée, au moins en partie, pour autant qu'elle puisse supporter de telles revendications.²⁴

Les transferts de pouvoirs à des interlocuteurs locaux les habilite et les légitime à la fois comme autorités – fournissant une base matérielle à leur capacité à autoriser. Les transferts de pouvoirs autorisent – il produise l'autorité. Par conséquent, il existe également des contrats entre autorités à différentes échelles, à travers lesquels on reconnaît l'autre et, dans ce processus, produit l'autorité de l'autre. En retour, il y a une certaine présomption que les actes d'une autorité en aval seront reconnus par une autorité en amont et promouvoir sa vision et son agenda. Donner des pouvoirs à une autorité locale lui fournit un rôle et des ressources, et le motif à s'engager, ce qui donne aux gens une raison de sentir qu'ils lui appartiennent et de l'influencer. Les autorités qui sont ouvertes à ces influences protègent la citoyenneté, tandis que celles qui imposent leur volonté et encouragent moins l'engagement produisent plutôt des sujets.²⁵

Différentes autorités autorisent différentes formes d'appartenance. La citoyenneté basée sur la résidence est une forme inclusive d'appartenance associée à des autorités démocratiques ostensiblement enclines à être influencées par la population résidente. Dans les groupes privés et les ONGs, l'appartenance est plus étroite, basée sur l'intérêt – souvent déterminée par la classe sociale ou des objectifs particuliers. L'adhésion dans ces organisations peut également être basée sur l'identité, telle que la profession ou tout autre critère choisi par les leaders ou les membres (dans le cas d'institutions privées gérées démocratiquement). Dans les institutions coutumières et religieuses, l'adhésion est souvent basée sur l'identité – telle que l'appartenance ethnique, le lieu d'origine, la langue, ou la religion. Les leaders héréditaires ou auto-proclamés d'organisations coutumières ou privéessont moins systématiquement redevables envers les membres de leurs groupes.

Différentes sortes d'autorité confèrent différents droits et offrent différents types de recours – elles sont redevables envers la population à différents degrés. Sous certaines autorités les gens sont des citoyens – ils disposent de droits et de recours – sous d'autres, ils sont gérés comme des sujets (Mamdani 1996). La citoyenneté émerge là où on trouve des autorités disposant de pouvoirs et redevables de manière descendante – valant la peine d'un engagement et ouvertes

à l'engagement. Choisir l'institution ou la personne qui exerce l'autorité établit, renforce ou affaiblit la citoyenneté. Là où des ressources publiques sont acheminées dans des institutions privées ou des autorités autocratiques, l'espace pour l'engagement citoyen est rétréci.

Le champ public

Les autorités ne valent pas la peine d'être influencées si elles ne disposent pas de pouvoirs – même si elles sont redevables. Un 'champ' est ce qui est dominé par une autorité. Le 'champ public' comprend les pouvoirs (ressources et décisions) détenus, ou les droits citoyens défendus, par une autorité publique. Il est l'ensemble des pouvoirs politiques vis-à-vis desquels les citoyens sont capables (de) et habilités à influencer les autorités publiques. Conserver des pouvoirs dans le champ public maintient et renforce l'appartenance publique à l'autorité, et l'identification citoyenne avec les autorités publiques et avec les autres citoyens dans la gestion de la chose publique. Inversement, privatiser les ressources publiques et les pouvoirs au profit d'individus, de sociétés privées, d'autorités coutumières ou d'ONGs réduit le champ public, diminuant l'espace intégrateur de l'interaction publique démocratique. Sans pouvoirs publics, il n'y a pas d'espace pour la démocratie – il n'y a aucun 'champ public' dans lequel les citoyens peuvent s'engager.

Au Sénégal, par exemple, Hesseling (n.d.) a observé dans les années 70 que lorsque que le gouvernement local était élu, l'État lui avait donné trop peu de pouvoirs pour qu'il ait une relation signifiante avec les populations locales, qui de leur côté n'avaient rien à lui offrir. Il n'y avait pas de champ public, pas de citoyenneté et pas de démocratie. Une loi sur la décentralisation passée en 1996 et la loi forestière de 1998 ont donné à des Conseils Ruraux élus une autorité considérable sur l'exploitation et la gestion de la forêt. Mais le Service Forestier n'a jamais permis aux Conseils d'exercer ces pouvoirs, et les autorités élues demeurent donc sans pouvoirs et frustrées par le fait qu'elles ne peuvent pas répondre aux besoins locaux. Les forestiers (soutenus par des projets de gestion des forêts financés par Agence des États-Unis pour le Développement International, l'USAID, et la Banque Mondiale) ont créé des comités – souvent placés sous la tutelle des autorités traditionnelles – afin de gérer les forêts, plutôt que de permettre aux Conseils d'exercer leurs droits légaux (Bandiaky 2008 ; Faye 2006). Ainsi, les Conseils

Ruraux ont peu à offrir à leurs communautés et celles-ci ne leur demandent pas de s'engager sur les questions forestières (Ribot 2007 ; Larson & Ribot 2007).

Dans les réformes de décentralisations, le choix de répartir des pouvoirs publics parmi de multiples groupes d'intérêt ou identitaires peut enfermer le champ public et, en retirant ces pouvoirs des autorités publiques, fragmenter la société en formes d'appartenance basées sur l'intérêt et l'identité. Ainsi, la privatisation des pouvoirs publics au profit d'ONGs et d'autres corps privés équivaut à leur « enclosure » ou confiscation. Quand les acteurs recevant ces pouvoirs sont des autorités coutumières ou religieuses, cette forme constitue une dé-sécularisation des pouvoirs. Ces actes diminuent le champ de l'action publique intégratrice, minant l'appartenance et la citoyenneté basées sur la résidence. Le champ public est un espace nécessaire à la représentation et la production de la citoyenneté. Il est l'espace de l'action collective intégratrice que constitue la démocratie. Pour que les démarches de décentralisations produisent des avantages en termes d'équité, d'efficacité, et de démocratisation, il est essentiel de maintenir des pouvoirs publics substantiels dans le champ public.²⁶

Au Mexique, les citoyens pouvaient s'organiser et exiger des avantages quand le gouvernement local recevait de nouvelles ressources lui permettant d'offrir des services – ceci a créé de nouveaux espaces pour l'engagement citoyen (Grindle 2007:175). Des agents divers doivent créer ce type d'espace, si la démocratie locale doit prendre racine.

Discussion et conclusion

Le cadre conceptuel ‘choix institutionnel et reconnaissance’ a permis à la recherche comparative, en se basant sur de multiples études de cas, d’interroger les effets sur la démocratie de la reconnaissance des institutions et autorités locales (gouvernement local élu, pluralisme, privatisation, ONGisme, soutien aux chefs coutumiers. Les résultats sont récapitulés dans Ribot, Chhatre & Lankina 2008).²⁷ En examinant les effets du choix de différentes institutions dans les démarches de décentralisations, les chercheurs ont examiné les propositions suivantes : 1) l’appui donné aux autorités locales les favorise et les renforce – que leurs circonscriptions soient définies sur la base de la résidence, de l’identité ou de l’intérêt, et 2) quand les gouvernements et les agences internationales habilite des autorités locales avec des pouvoirs, ils imposent aux populations les formes particulières de comportement, de relations de redevabilité, d’appartenance, et de croyances adoptés par les autorités choisies. Les exemples cités dans la discussion ci-dessus fournissent quelques données préliminaires sur la manière dont les choix institutionnels sont réalisés dans les réformes de ‘décentralisation,’ et sur comment ils façonnent la représentation, la citoyenneté et le champ public.

Les gouvernements de l’Inde, du Brésil, de l’Indonésie, de la Russie, du Guatemala, du Bénin, du Sénégal, du Malawi et d’Afrique du Sud ont lancé des processus ostensiblement conçus pour permettre aux populations locales de gouverner leurs propres affaires (Ribot, Chhatre & Lankina 2008). Dans tous ces cas, le gouvernement central, les bailleurs de fonds ou les professionnels du développement ont proclamé leur foi dans le gouvernement local démocratique. Cette conviction semble avoir guidé les choix en Inde, Indonésie, Russie et au Guatemala. Cependant, au Brésil, Guatemala et Malawi, la méfiance envers le gouvernement local a poussé les politiciens, les organismes gouvernementaux

et les donateurs à choisir des autorités locales alternatives. La mobilisation de mouvements sociaux syndicaux au Brésil et indigènes au Guatemala, des objectifs instrumentaux de gestion au Malawi, au Bénin et au Sénégal, la foi en la société civile au Brésil, en Indonésie et au Sénégal, et le soutien de la branche déconcentrée d'un ministère en Afrique du Sud ont conduit à choisir des autorités locales parallèles. Les résultats de ces choix furent mitigés. La reconnaissance de gouvernements locaux en Inde, Indonésie, Russie et au Guatemala a aidé ces gouvernements à devenir pertinents et plus représentatifs. Au Brésil, au Malawi, au Bénin et au Sénégal, le contournement du gouvernement local élu a canalisé les ressources vers des comités de projets « déconcentrés » et d'autres organisations privées de la « société civile ». En Afrique du Sud, la reconnaissance de droits privés collectifs a produit un leader ethnique démocratiquement choisi.

Le transfert des pouvoirs au gouvernement local en Inde et Indonésie illustre comment la concurrence démocratique façonne l'articulation politique entre citoyens et État (voir Chhatre 2008 ; Ito 2007). Ainsi, l'engagement citoyen vis-à-vis de l'État s'effectue sur une base large en Inde, tandis qu'il ne concerne qu'une mince élite en Indonésie. Cet engagement étroit résulte d'une approche sélective de la démocratie locale dans laquelle les concepteurs des politiques choisissent ou cultivent une société civile élitaine alliée à l'État. Ito (2007) montre les limites de cette approche 'société-civile' pour renforcer la démocratie locale et le développement en Indonésie. L'accroissement de la concurrence en vue d'influencer les services publics décentralisés pourrait, à terme, inciter les élites à étendre l'inclusion sociale, fournissant aux villageois pauvres des opportunités d'influencer la politique. Des élections concurrentielles à de multiples niveaux et plusieurs cycles électoraux inscrits dans la durée sont alors nécessaires pour que l'articulation glisse petit à petit vers le bas, vers les sections les plus marginalisées de la société (Chhatre 2008). Lankina (2008), de son côté, montre comment la lutte pour le pouvoir local en Russie a engagé les députés et la population dans une lutte politique plus articulée. Le gouverneur, aligné au Kremlin, est en désaccord avec des députés municipaux qui cultivent activement des groupes locaux de citoyens, font appel aux bailleurs de fonds européens, et se réfèrent à des normes de gouvernance, dans le cadre de leur lutte pour consolider l'autonomie et le pouvoir politique de leur localité.

L'approche sélective de la société-civile a été également utilisée dans l'exécution de projets par les Ministères des Forêts et de la Pêche au Sénégal, Malawi et Bénin. Elle a produit des comités de « société civile » composés d'acteurs locaux

triés sur le volet et partageant les objectifs des projets. Dans ces cas ainsi qu'en Indonésie, les approches « société-civile » sont donc utilisées pour donner plus de pouvoir, sélectivement, à des alliés de classe, de parti, d'ethnie et de genre, reproduisant et enracinant la stratification sociale existante. Elles ne permettent pas à tous les groupes de la société d'influencer le gouvernement à part égale. Au Brésil, cependant, l'État a choisi un mouvement syndical résolument pro-pauvre en tant qu'allié institutionnel ; et au Guatemala, des leaders indigènes auto-désignés ont effectivement protégé les intérêts de leurs populations marginalisées. Il s'avère qu'une approche société-civile est effective pour permettre une représentation à base large et servir les intérêts des pauvres lorsqu'elle émerge des mouvements sociaux. De même, dans le cas indien étudié par Chhatre (2008), un mouvement social localement constitué et s'élevant contre un projet de foresterie a articulé une représentation à large base à travers un gouvernement local – le *panchayat*.

L'approfondissement démocratique est façonné par la manière dont 'des relations sociales inégales et des environnements institutionnels inégaux empiètent sur l'exercice de la citoyenneté' (Heller *et al.* 2007:627). Dans la plupart des cas étudiés, des pouvoirs transférés – qu'ils soient discrétionnaires ou simplement basés sur l'exécution de mandats – s'accordent avec les divisions existantes et les inégalités qui façonnent la politique nationale et locale. Les pouvoirs suivent les contours d'une concurrence politique équilibrée dans l'Himachal Pradesh, en Inde (Chhatre 2008). Ils se sont divisés le long des lignes d'un parti dans le Para, au Brésil.²⁸ Ils se sont articulés en suivant les divisions de classe à Bandung, en Indonésie (Ito 2007). Ils se sont fracturés le long des lignes indigènes versus nouveaux venus intégrationnistes au Guatemala (Larson 2008). Lorsque peu de pouvoirs discrétionnaires sont transférés, comme dans le cas du Bénin et du Sénégal, les financements et les interventions des projets continuent d'être acheminés le long de lignes qui suivent des hiérarchies traditionnelles ethniques et de genre (Mongbo 2008 ; Bandiaky 2008). Agrawal et Gupta (2005) argumentent que les réformes de décentralisation peuvent exacerber les inégalités socio-économiques existantes, à moins qu'elles ne soient délibérément biaisées en faveur de groupes désavantagés, plutôt que d'être formellement neutre dans leur conception et exécution. Bandiaky (2008), dans le même ordre d'idées, montre que les préjugés de genre ne sont pas abordés par les projets neutres du point de vue du genre, et plaide pour une forme de reconnaissance qui privilégie les femmes et autres groupes marginalisés.

Les études de cas passés en revue dans ce travail montrent que les aspects distributifs de la reconnaissance ne sont pas seulement locaux. Des mécanismes sont nécessaires pour s'assurer que les populations marginales puissent s'impliquer dans leur propre gouvernance. Le gouvernement local et le gouvernement central jouent des rôles qui assurent à la fois l'inclusion et l'octroi de pouvoirs à des groupes marginaux. En Indonésie, le choix de supporter une société civile élitaine biaise la distribution en favorisant les investissements qui répondent aux intérêts de l'élite (Ito 2007). Au Guatemala et en Afrique du Sud, cependant, il s'avère que les institutions locales sont au service des populations marginales, un succès permis par l'appui de la Commission des Affaires Foncières du gouvernement central dans le cas de l'Afrique du Sud (Larson 2008 ; Spierenburg *et al.* 2008). Dans quels cas l'autorité locale ou la démocratie locale sert-elle les pauvres ? Crook et Sverrisson (2001) ont-ils raison d'affirmer que la démocratie locale ne peut être au service des pauvres si elle ne dispose pas d'un mandat du gouvernement central pour le faire ? Doit-on croire la recherche de Foster et Rosenzweig (2004), qui montre que les gouvernements locaux démocratiques en Inde sont plus propaivres que les autorités autocratiques locales, et le travail de Heller *et al.* (2007), selon lesquels les paysans, les syndicats, toutes les castes enquêtées et les femmes ont constaté une amélioration des prestations de services suite aux réformes démocratiques de décentralisation ? Clairement, la décentralisation démocratique peut servir les pauvres. Mais cibler les femmes, les castes inférieures, et les autres groupes défavorisés avec une attention particulière sur les hiérarchies sociales biaisées, est probablement un complément nécessaire à la création d'une autorité locale, si tant est que la démocratie locale doit conduire à réparer des iniquités profondément enracinées (voir également Crook et Sverrisson 2001 ; Mansuri & Rao 2003:11-14 ; et Heller *et al.* 2007:629).

La reconnaissance d'autorités représentatives peut permettre la représentation d'intérêts divers. La reconnaissance d'autorités non représentatives peut soumettre les individus aux caprices culturels ou idéologiques de ces autorités. Beaucoup de luttes et d'actes de reconnaissance se déroulent sans démarche critique et conduisent à reconnaître des autorités non représentatives. Tully (2000:477) souligne que les luttes pour la reconnaissance et la distribution doivent être sujettes « au désaccord démocratique, au conflit, à la négociation, l'amendement, l'exécution, la revue, et à nouveau au désaccord ». Afin de rester démocratiques, ces luttes doivent être subordonnées à l'autorité démocratique. « Une société

libre et démocratique sera légitime même si ses règles de reconnaissance abritent des éléments d'injustice et de non-consensus à condition que les citoyens soient toujours libres de s'engager dans des processus de contestation et de négociation des règles de la reconnaissance » (Tully 2000:477). Mais les règles ne sont pas facilement contestables quand les autorités choisies ne sont pas démocratiques et quand le choix de ces autorités est imposé par d'inaccessibles autorités en amont. L'ironie centrale de la pratique courante consistant à reconnaître des autorités culturelles – chefs, leaders indigènes ou ethniques – au nom de la liberté ou de la démocratie est que cette reconnaissance peut contraindre la contestation même qui rend une société libre et démocratique.

Il faut aller au-delà du désaccord démocratique, du conflit, de la négociation, de l'amendement, de l'exécution, de la revue, et du désaccord renouvelé de Tully (2000), ou du ciblage progressif des pauvres, des femmes, et des castes et ethnicités marginalisées. Des critères sont nécessaires pour juger les effets probables sur les droits de l'homme et sur l'équité matérielle du choix de telles ou telles autorités. Fraser (2000:115) propose comme critère l'idéal de la « parité participative », selon lequel tous les citoyens et groupes de citoyens, indépendamment de leur identité, doivent bénéficier d'une chance égale de participer aux institutions démocratiques. Dans le cas d'institutions choisies par des gouvernements et des organismes internationaux, cette parité inclusive n'est pas toujours facile à réaliser. Des autorités choisies sont habilitées à reconnaître certains acteurs comme authentiques, et à discipliner ceux qu'elles considèrent comme inauthentiques. Dans les cas explorés dans ce papier, ces acteurs choisis déterminent les ayants droit et ceux qui doivent accéder à des avantages – ils choisissent par genre, statut selon l'origine (migrant, indigène), appartenance ethnique, ou intérêt. Cette reconnaissance produit des autorités culturelles et non-culturelles qui peuvent ensuite façonner les frontières de l'inclusion, déterminer quelles ressources sont acquises et quelles décisions sont prises par un large public, et qui doivent servir des intérêts privés, individuels ou collectifs. Produire et maintenir une parité inclusive et égalitaire nécessitera donc la production d'un champ public important disposant d'un mécanisme intégré qui biaise la reconnaissance en faveur des pauvres et des groupes marginaux.

Ni les élections sans transfert de pouvoir, ni la dévolution de pouvoirs sans redevabilité publique ne constituent la démocratie locale. Beaucoup de praticiens du développement n'arrivent pas à faire ce constat car ils n'ont aucune idée de

ce que constitue la démocratie. Des directives simples pour la conception et la mise en œuvre des politiques et des projets, ainsi que leur suivi et évaluation, sont nécessaires afin d'assurer que les interventions soutiennent la représentation, la citoyenneté, et le développement d'un champ public. Le cadre habituel de conception et d'évaluation des réformes de décentralisation, qui traite ces réformes comme étant une combinaison de transferts administratifs, politiques et fiscaux, n'a pas une grande valeur analytique. La décentralisation, fondamentalement, requiert l'existence d'acteurs locaux disposant de pouvoirs discrétionnaires significatifs et responsables envers une large section transversale de la population locale (Agrawal & Ribot 1999). Une discrétion signifiante placée entre les mains d'autorités locales redevable envers la population crée un champ public tout en rendant la citoyenneté significative et possible. Porter plus d'attention sur la logique du choix institutionnel et ses effets peut nous aider à comprendre pourquoi la démocratie est créée ou entravée, tandis qu'une attention plus grande sur les effets de la reconnaissance peut aider à encourager des résultats démocratique – la création d'un champ public, la représentation, et l'engagement des citoyens.

Notes

1. Contrairement à la sphère discursive d'interaction publique sur laquelle se concentre Habermas (1991), nous mettons l'accent sur la base matérielle de l'autorité, c'est-à-dire les pouvoirs (les ressources et les domaines de prise de décision) par rapport auxquels les citoyens peuvent interagir et essayer d'influencer les décisions publiques. Ici, on traduit l'anglais 'Public Domain' par 'Champ Public'.
2. Nous faisons ici allusion au mouvement des « enclosures », ou passage de la gestion communautaire à la propriété privée des terres dans l'Angleterre du XVIe et XVIIe siècle.
3. Quand les acteurs recevant ces pouvoirs sont des autorités coutumières ou religieuses, cet enclos constitue une dé-sécularisation des pouvoirs.
4. La décentralisation implique des transferts du gouvernement central vers les niveaux plus bas au sein de la hiérarchie politico-administrative de l'État (Mawhood 1983). Depuis le milieu des années 80, la majorité des pays en voie de développement ont adopté des réformes de décentralisation (Crook et Manor 1999 ; Banque Mondiale 2000 ; Ndegwa 2002) qu'ils revendiquent souvent comme étant démocratiques (Ndegwa 2002). Le but indiqué est d'établir un gouvernement local démocratique pour servir la démocratisation elle-même et pour améliorer les prestations de services, le développement local et la gestion des ressources. Ces réformes sont adéquatement justifiées par le fait que la démocratie est un bien en soi, mais les théoriciens de la politique et du développement soulignent également les bénéfices matériels de la représentation locale. De leur point de vue, les réformes de décentralisation – qu'elles soient administratives ou démocratiques – sont censées améliorer l'efficacité et l'équité (Mawhood 1983 ; Crook et Manor 1998). On s'attend à ce que les décideurs locaux puissent mieux déchiffrer les besoins locaux et y répondre parce qu'ils sont physiquement proches des gens et sont mandatés

pour travailler au nom de l'ensemble de la population (cas des décentralisations administratives), ou parce qu'ils sont systématiquement redevables envers la population (cas des décentralisations démocratiques). La logique générale de la décentralisation est la volonté d'inclusion et d'engagement public. La décentralisation requiert également la proximité, ainsi que l'existence de processus démocratiques qui réduisent les coûts de transaction et produisent une plus grande redevabilité des décideurs envers la population, afin de mieux intégrer les besoins locaux et les aspirations locales, d'internaliser des externalités, et d'accorder les décisions et les ressources aux aspirations et besoins locaux (Agrawal et Ribot 1999). Pour quelques contre-arguments, voir Treisman 2007 ; Rubin 2005 ; Lankin 2004.

5. Au sens de la 'construction d'une dimension locale.'
6. Grindle (2007:2) demande « Quelle est la signification de la décentralisation pour la gouvernance démocratique? » Il résume les arguments en faveur de la démocratie locale comme arène d'apprentissage pour un mandat élargi de la démocratie (2007:7-13a). Certains chercheurs argumentent que la démocratie participative apprend à la population à être « plus efficace pour récompenser et punir le comportement des fonctionnaires locaux. » Une telle participation constitue « une école 'efficace' pour la démocratie, fournissant une arène pour l'acquisition de compétences de délibération et pour l'apprentissage des règles qui structurent la résolution des conflits dans les systèmes démocratiques. » « La décentralisation augmente la capacité des citoyens à choisir des responsables réceptifs et à les tenir redevables pour leur performance. » Ainsi, la décentralisation a des effets locaux et nationaux sur la 'démocratie'.
7. Harriss, Stokke et Törnquist (2004:6 ; voir également Harriss 2004) analysent la démocratie et le processus de démocratisation en termes 'relationnels et contextuels,' en utilisant les concepts d'habitus, de capital et de champs sociaux de Bourdieu. Pour analyser le gouvernement local, ils cartographient le 'capital' en tant que pouvoirs transférables qui permettent à certains acteurs de gagner en légitimité et de créer une 'version officielle du monde social'. Leur modèle fournit la possibilité de considérer les interventions externes comme des formes de capital qui peuvent être traduites en autorité (démocratique ou pas) et peuvent, en retour, remodeler par la pratique les normes et les institutions (habitus) qui guident le comportement. Ici les champs sociaux sont des espaces créés par des relations de pouvoir (capital)

parmi des acteurs en interaction.

8. 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 ».
9. Ces institutions situées en amont allouent des pouvoirs de décision et parfois des ressources fiscales qui, si on les mesurait, surpasseraient de très loin les transferts fiscaux directs du gouvernement central au gouvernement local, dans les secteurs environnementaux et probablement dans d'autres secteurs. C'est à travers les ministères de tutelle (et notamment leurs codes, décrets, arrêtés et attitudes) que le contrôle exécutif est maintenu sur les acteurs locaux et leurs ressources. Beaucoup a été écrit sur les moyens utilisés par les ministères de tutelle pour conserver leur contrôle central. Mais les chercheurs en sciences politiques semblent se concentrer sur la législation nationale de la décentralisation et sur sa conception, passant à côté d'une forêt de pouvoirs pour ne considérer que quelques brindilles fiscales. Plus de travail est nécessaire pour saisir combien de pouvoir discrétionnaire (pas simplement les ressources fiscales) présentant un intérêt pour les populations locales (comme par exemple les décisions sur l'utilisation des terres, sur la construction des routes, ou sur l'accès aux ressources naturelles) est alloué par l'intermédiaire de la législation sur la décentralisation, et combien est alloué à travers les ministères de tutelle.
10. Les cas discutés dans cet article sont pour la plupart dérivés du programme de recherche de l'Institut Mondial des Ressources intitulé « Choix Institutionnels et Reconnaissance : Effets sur la Formation et la Consolidation de la Démocratie Locale », réalisé de 2005 à 2007. Voir Ribot 2008 ; Ribot, Chhatre et Lankina 2008.
11. Voir également Kymlicka (2002) et Fraser (2000).
12. J'emploie le terme reconnaissance (*recognition*) à la suite de Taylor (1994) et Fabian (1999). Je donne à ce terme le sens simplifié de « considération » ou « marque de reconnaissance » (*acknowledgement*) en raison de critiques utiles faites à Taylor et qui seront abordées plus loin dans cet article.
13. Hagberg (2004:200), étudiant des associations volontaires et localement enracinées de développement au Burkina Faso, observe que « les associations ont besoin de chercher la reconnaissance dans trois domaines différents.

D'abord, elles cherchent à être reconnues dans l'arène domestique afin d'obtenir légitimité et appui de la base. En second lieu, elles souhaitent être officiellement reconnues par l'État Burkinabé. Troisièmement, elles doivent rechercher une reconnaissance internationalement afin d'obtenir des financements et des appuis. »

14. En 1977, quand le Système des Conseils Ruraux du Sénégal venait d'être établi, il était déjà évident pour certains chercheurs que les demandes de la politique partisane saperaient la participation populaire. «La Communauté rurale pourrait être un corps qui organiserait et orienterait le développement autocentré désiré. Mais pour ceci, elle doit être mise à l'écart des controverses politiques. Malheureusement, elle devient déjà un enjeu pour les partis politiques qui essaient de faire main basse sur son organe exécutif. Un Conseil Rural politisé court le danger de ne pas servir les intérêts de la communauté, mais de servir ceux du ou des partis dont ses membres sont issus. De cette manière, l'expression populaire court le danger d'être étranglée, une fois de plus. » (André Carvalho 1977, cité par Hesseling, n.d.: 43).
15. C'est en partie pour cette raison que j'ai qualifié de 'reproduction moderne de l'administration indirecte' les structures établies au nom de la décentralisation dans les secteurs des ressources naturelles en Afrique (Ribot 1999).
16. Y compris les cas où les autorités qui sont reconnues sont créées par celles qui les reconnaissent.
17. La 'politique de la reconnaissance' de Taylor (1994) décrit une série de principes qui permettent de réparer des injustices basées sur l'identité. Pour Taylor, la reconnaissance peut réparer des injustices en favorisant des cultures et des groupes identitaires marginalisés. La politique de la reconnaissance identifie la marginalité comme un produit de la « mal-reconnaissance, » c'est à dire des préjugés contre certaines cultures et formes culturelles. Taylor argumente que les cultures mal reconnues doivent être « reconnues » – promues, protégées et dotées de pouvoirs – afin de permettre à leurs différents membres de développer une image positive d'eux-mêmes et d'accomplir leur potentiel comme individus, dans la société prise dans son ensemble. Pour Taylor, la reconnaissance est un acte d'émancipation.
18. Ces transferts doivent être gagnés auprès des autorités centrales à travers des faveurs et des promesses, ou bien ils sont conditionnels, ce qui rend les institutions locales récipiendaires redevables envers les acteurs centraux ou en

amont qui les soutiennent. La sécurité des transferts importe profondément. Comme Fraser (2008:32) le souligne, la discrimination positive (affirmative action) peut faire persister le manque de reconnaissance, en enracinant un groupe dans une relation de dépendance qui fait de lui un destinataire nécessaire des largesses de l'aide. Comme Grindle (2007:178) le fait remarquer, « ...faire descendre des ressources fut un travail complexe et long [pour les fonctionnaires locaux]. Découvrir quels programmes étaient disponibles, qui contrôlait les ressources afférentes, comment les ressources pourraient être utilisées, ce qu'il fallait faire pour les débloquer, comment leur utilisation devait être justifiée – étaient la routine de la vie quotidienne pour beaucoup de maires et de chefs de service » dans les trente municipalités que Grindle a étudiées. Ces maires et personnels municipaux « investissaient également un temps considérable pour développer les contacts et les amitiés qui leur permettraient d'accéder à ces ressources. ... Ceci, alors, était un point central de la vie municipale officielle.... » Grindle se concentre ici sur les mobiles des maires mais il est clair que le travail qu'ils doivent effectuer pour l'accès aux ressources les rend dépendants de la hiérarchie politique.

19. Le choix des types de pouvoirs à transférer importe – les gouvernements locaux ont besoin de pouvoirs discrétionnaires suffisants et significatifs – ces pouvoirs peuvent être exécutifs, législatifs ou judiciaires. Le mélange de pouvoirs transférés à des institutions locales est souvent manipulé afin de minimiser la discrétion locale. Le principe de subsidiarité a été adopté pour guider la création d'un domaine discrétionnaire local (Ribot 2004).
20. Articulée dans le sens qu'elle permet des liaisons réciproques entre multiples niveaux politiques ; voir Chhatre 2008.
21. En dépit de l'extrême difficulté d'établir des liens entre arrangements institutionnels et résultats au niveau du développement ou de l'écologie, un ensemble de données émerge (Banque Mondiale 2000 ; Conyers 2002 ; Mansuri et Rao 2003 ; Foster et Rosenzweig 2004 ; Heller *et al.* 2007 ; Ribot, Treue et Lund 2010 ; Phelps, Webb et Agrawal 2010).
22. Fung (2003) écrit sur la participation de la société civile et des gens à l'intérieur de la société civile dans les processus de prise de décision. Toutefois, il ne semble pas considérer les formes de gouvernement représentatives comme étant suffisantes ou même nécessaires pour la mise en œuvre de processus démocratiques.

23. Ceci ne conduit pas à nier l'importance de la concurrence entre agences publiques et privées et gouvernements locaux pour fournir des prestations efficaces de services publics (voir Lankina, Hudalla et Wollmann 2008).
24. Hagberg (2004:205) fait la description suivante : « Le président d'une association donnée doit asseoir sa légitimité non seulement dans ses qualités de leadership et d'accès aux financements, mais également dans d'autres registres majeurs liés à l'origine, l'appartenance ethnique et la famille. Le succès du leader dépendra de son aptitude à combiner ces différents registres de pouvoir et de légitimité. » Le choix des interlocuteurs locaux se fait en partie en faveur d'acteurs qui correspondent à ces formes de légitimité et donc à ces formes d'appartenance.
25. L'engagement ne doit pas être demandé. La résistance est également une forme d'engagement et elle est employée pour confronter une autorité imposée. La résistance fait partie aussi de la production de la citoyenneté – de la capacité d'influencer les autorités qui gouvernent.
26. Törnquist (2004:207) soutient que les polycentristes radicaux promeuvent « ... des espaces publics plus vastes et plus institutionnalisés que les discussions de salon d'Habermas et les débats dans les médias. » Dans ces espaces, « les gens qui sont actifs dans diverses organisations citoyennes et activités auto-gérées peuvent se réunir, délibérer, communiquer directement avec les politiciens et les administrateurs locaux et prendre des décisions de base en ce qui concerne les priorités du gouvernement local. » Ces organisations citoyennes sont importantes. Mais le mobile pour qu'un tel « polycentrisme radical » émerge sera l'importance des décisions qu'ils peuvent espérer influencer – si des gouvernements locaux ont les ressources et les capacités pour agir, les gens tenteront probablement de les faire agir ; sinon, il n'y aura aucun champ public. Quand je parle de champ public, je ne parle pas de l'espace public d'Habermas. Je parle des décisions matérielles et des ressources sur lesquelles les différentes parties intéressées s'engagent.
27. Cette recherche s'est déroulée dans le cadre du programme de recherches comparatives de l'Institut des Ressources Mondiales (World Resources Institute) « Choix Institutionnels et Reconnaissance dans la Décentralisation des Ressources Naturelles » (voir Ribot 2008 ; Ribot, Chhatre et Lankina 2008).

28. Toni (2007) montre comment dans le Para, au Brésil, le parti national au pouvoir, les autorités locales et les bailleurs de fonds marginalisent le gouvernement local élu. Le parti au pouvoir au Brésil est soutenu par un mouvement social d'extraction syndicale, alors que les autorités du gouvernement local sont dominées par un parti d'opposition. Le gouvernement central et les bailleurs de fonds ont financé le mouvement syndical tout en mettant à l'écart jusqu'aux maires et conseillers pro-pauvres élus appartenant au parti au pouvoir, en raison de l'histoire politique et de la méfiance générale à l'égard des gouvernements locaux.

Références

- Agrawal, Arun, & Krishna Gupta, 2005, 'Decentralization and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal's Terai', in *World Development*, Vol. 33, No.7, pp. 1101-1114.
- Agrawal, Arun, & Jesse C. Ribot, 1999, 'Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases', in *Journal of Developing Areas*, Vol. 33 (summer), pp. 473-502.
- Ahmad, Junaid, Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani, & Shekhar Shah, 2005, *Decentralization and service delivery*. Washington, DC: The World Bank.
- Bandiaky, Solange, 2008, 'Gender Inequality in Malidino Biodiversity Reserve, Senegal: Political Parties and the "Village Approach"', in *Conservation and Society* Vol. 6, No. 1, pp. 62-73.
- Bardhan, Pranab & Mookherjee, Dilip (eds.), 2006, *Decentralization and Local Governance in Developing Countries*, Cambridge: MIT Press.
- Bates, Robert, 1981, *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley: University of California Press.
- Benda-Beckmann, Franz von & Keebet von, 2006, 'Changing One is Changing All: Dynamics in the Adat-IslamState Triangle', in *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, No. 53-4, pp. 239-70.
- Benda-Beckmann, Franz von, Keebet von Benda-Beckmann, Julia Eckert, Fernanda Pirie & Bertram Turner, 2003, 'Vitality and Revitalisation of Tradition in Law: Going Back into the Past or Future-oriented Development?', in *Max Planck Institute for Social Anthropology Report 2002 - 2003* Halle/S. Halle: Max Planck Institute for Social Anthropology, pp. 296-306.
- Boone, Catherine, 2003, *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Chanock, Martin, 1991, 'Paradigms, Policies, and Property: A Review of the Customary Law of Land Tenure', in Mann, Kristin & Richard Roberts, (eds.), *Law in Colonial Africa*, Portsmouth, NH: Heinemann, Ch. 2, pp. 61-84.

- Chhatre, Ashwini, 2008, 'Political Articulation and Accountability in Decentralization: Theory and Evidence from India', in *Conservation and Society*, Vol. 6, No. 1, pp. 12-23.
- Conyers, Diana, 2002, 'Whose elephants are they? Decentralization of control over wildlife management through the CAMPFIRE programme in Binga District, Zimbabwe', *Environmental Governance in Africa* Working Paper no. 4, Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Crook, Richard C. & James Manor, 1998, *Democracy and Decentralization in Southeast Asia and West Africa: Participation, accountability, and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, Richard C. & Alan SturiaSverrisson, 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.
- Eckert, Julia, 2006, 'From Subjects to Citizens: Legalism from Below and the Homogenisation of the Legal Sphere' in *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, No. 53-4, pp.45-76.
- Engelbert, Pierre, 2002, 'Patterns and Theories of Traditional Resurgence in Tropical Africa', in *Mondes en Développement*, Vol. 30, No.118, pp.5 1-64.
- Fabian, Johannes, 1999, 'Remembering the Other: Knowledge and Recognition in the Exploration of Central Africa. *Critical Inquiry*, Vol. 26, No. 1 (Autumn, 1999), pp. 49-69.
- Faye, P., 2006, 'Décentralisation, pluralisme institutionnel et démocratie locale: Étude de cas de l'gestion du massif forestier Missirah-Kothiary', in *Representation, Equity and Environment* Working Paper Series, WP 20, Washington, DC: World Resources Institute.
- Ferguson, James, 1994, *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Foster, Andrew D. & Mark R. Rosenzweig, 2004, *Democratization and the Distribution of Local Public Goods in a Poor Rural Economy*, Mimeo, August 2004.
- Fraser, Nancy, 2008, 'Adding Insult to Injury: Nancy Fraser Debates Her Critics', Olson, Kevin (ed.), New York: Verso.
- Fraser, Nancy, 2000, 'Rethinking Recognition', in *New Left Review*, No.3 May-

Jun, pp. 107-120.

- Frye, Timothy, 1997, 'A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies', in *Comparative Political Studies*, Vol. 30 (523).
- Fung, Archon, 2003, 'Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences', in *Journal of Political Philosophy* Vol. 11, No. 3, pp. 338-367.
- Fung, Archon & Erik Olin Wright (eds.), 2003, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London and New York: Verso.
- Gaventa, John, 2002, 'Six Propositions on Participatory Local Governance', in *Currents*, Vol. 29, pp. 29-35.
- Geschiere, Peter & Catherine Boone, 2003, 'Crisis of Citizenship: New Modes in the Struggles over Belonging and Exclusion in Africa and Elsewhere', Research concept sketch for SSRC-programme, Nov. 2003.
- Grindle, Merilee S., 2007, *Going Local*, Princeton University Press: Princeton, New Jersey.
- Habermas, Jürgen, 1991, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into Categories of Bourgeois Society*, Cambridge: MIT Press.
- Hagberg, Sten, 2004, 'Ethnic Identification in Voluntary Associations: The Politics of Development and Culture in Burkina Faso' in Englund, H. & F.B. Nyamnjoh (eds.), *Rights and the Politics of Recognition in Africa*, New York: ZED Books.
- Hara, Mafiniso, 2008, 'Dilemmas of Democratic Decentralization in Mangochi District Malawi: Interest and Mistrust in Fisheries Management', in *Conservation and Society*, Vol. 6, No. 1, pp. 74-86.
- Harriss, John, Stokke, Kristian, & Törnquist, Olle (eds), 2004, *Politicising Democracy: the New Local Politics of Democratisation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Heller, Patrick, K. N. Harilal, & Shubham Chaudhuri, 2007, 'Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India', in *World Development*, Vol.35, No.4, pp.626-648.
- Hesseling, Gerti (in collaboration with M. Sypkens Smit). n.d.[circa 1984], 'Le Droit Foncier au Sénégal: L'Impact de la Réforme Foncière en Basse Casamance', Mimeo.
- Inis, Engin F. & Bryan S. Turner (eds.), 2002, *Handbook of Citizenship Studies*,

London: Sage Publications.

- Ito, Takeshi, 2007, *Institutional Choices in the Shadow of History: Decentralization in Indonesia*, Representation, Equity and Environment Working Paper Series, WP 34. Washington, DC: WRI.
- Kymlicka, Will, 2002, *Contemporary Political Philosophy, An Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Lankina, Tomila V. & Lullit Getachew, 2006, 'A Geographic Incremental Theory of Democratization: Territory, Aid and Democracy in Post-Communist Regions', in *World Politics*, Vol. 58, No. 4, pp.536-582.
- Lankina, Tomila V., 2004, *Governing the Locals: Local Self-government and Ethnic Mobilization in Russia*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Lankina, Tomila V., Anneke Hudalla & Hellmut Wollmann, 2008, *Local governance in central and Eastern Europe: Comparing performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Larson, A.M., 2008, 'Indigenous Peoples, Representation and Citizenship in Guatemalan Forestry', in *Conservation and Society*, Vol. 6, No. 1, pp. 35-48.
- Larson, Anne & J.C. Ribot, 2004, 'Decentralization through a Natural Resource Lens: An Introduction', guest editors' introduction to a special issue of *European Journal of Development Research*, Vol. 16, No. 1.
- Larson, A.M. & J.C. Ribot, 2007, 'The Poverty of Forestry Policy: Double Standards on an Uneven Playing Field', in *Journal of Sustainability Science*, Vol. 2, No. 2. http://pdf.wri.org/sustainability_science_poverty_of_forestry_policy.pdf
- Li, Tania Murray, 2001, 'Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia's Forest Zone', in *Journal of Modern Asian Studies*, Vol. 35, No. 3, pp. 645-76.
- Lugard, Frederick D., 1926, *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Edinburgh and London: William Blackwood and Sons.
- Mamdani, Mahmood, 1996, *Citizen and subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton: Princeton University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, & Susan Stokes, 1999, 'Elections and representation' in Przeworski, Stokes, and Manin, (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Manor, James, 2004, 'User committees: A potentially damaging second wave of decentralization?' in *European Journal of Development Research*, Vol. 16(1), pp. 192-213.

- Mansuri, Ghazala, & VijayendraRao, 2003, 'Evaluating community-driven development: A review of the evidence', First draft report, Development Research Group, World Bank, February.
- Markell, Patchen, 2000, 'The Recognition of Politics: A Comment on Emcke and Tully' in *Constellations*, Vol. 7(4).
- MacPherson, C.B., 1978, *Property: Mainstream and Critical Positions*, Toronto: University of Toronto Press. Mawhood, P. (ed.), 1993, *The Experience of Local Government in the Third World: Experience of Decentralization in Tropical Africa*, Africa Institute of South Africa, Second Edition.
- Mongbo, Roch, 2008, 'State Building and Local Democracy in Benin: Two Cases of Decentralized Forest Management', in *Conservation and Society*, Vol. 6, No. 1, pp. 49-61.
- Mosse, David, 2001, "People's Knowledge", Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development', ch.2: pp.16-36 in Bill Cook & Uma Kothari (eds.), *Participation: The New Tyranny?*, London: Zed Books.
- Moore, Sally Falk, 1986, *Social Facts and Fabrications: "Customary" Law on Kilimanjaro, 1880-1980*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Namara, Agrippinah & Nsabagasani, Xavier, 2003, 'Decentralization and Wildlife Management: Devolving rights or shedding responsibility? Bwindi Impenetrable National Park, Uganda', in *Environmental Governance in Africa*, Working Paper No. 9, World Resources Institute: Washington, DC.
- Ndegwa, Stephen N., 2002, 'Decentralization in Africa: A stocktaking survey', Africa Region working paper no. 40, Washington, D.C.: World Bank.
- Ntsebeza, Lungisile, 2005, 'Democratic Decentralisation and Traditional Authority: Dilemmas of Land Administration in Rural South Africa', in Jesse C. Ribot & Anne Larson (eds.), *Decentralization of Natural Resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, London: Frank Cass.
- Olowu, Dele, James S. Wunsch, & Joseph R. A. Ayee, 2004, *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Ostrom, Elinor, 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Oxhorn, Philip, Tulchin, Joseph, & Selee, Andrew (eds.), 2004, *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America* (Baltimore, MD: The Woodrow Wilson Center Press ; The Johns Hopkins University Press, 2004), pp. x+351.
- Phelps, Jacob, Webb, Edward L., & Agrawal, Arun, 2010, 'Does REDD+ Threaten to Recentralize Forest Governance?' in *Science*, Vol. 328 (5976), p. 312.
- Poteete, Amy, 2007, 'How National Political Competition Affects Natural Resource Policy: The Case of Community-Based Natural Resource Management in Botswana', Paper presented at the 2007 Annual Conference of the Canadian Political Science Association, Saskatoon, SK, Canada, 30 May – 1 June 2007, Mimeo.
- Povinelli, Elizabeth A, 2002, *The Cunning of Recognition: Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*. Durham: Duke University Press.
- Prichett, Lant and Michael Woolcock, 2004, 'Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development', in *World Development*, Vol. 32, No. 2, pp. 191-212.
- Resosudarmo, Ida Aju Pradnja, 2005, 'Closer to People and Trees: Will Decentralization Work for the People and Forests of Indonesia?', in Jesse C. Ribot & Larson, Anne M. (eds.), *Democratic Decentralization Through a Natural Resource Lens*, New York Routledge, pp. 110-132.
- Ribot, J.C., 1999, 'Decentralization and Participation in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Central Political-Administrative Control', in *Africa*, Vol. 69(1).
- Ribot, J.C., 2003, 'Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutional Choice and Discretionary Power Transfers in Sub-Saharan Africa', in *Public Administration and Development*, Vol. 23(1).
- Ribot, J.C., 2004, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralizations*, Washington: World Resources Institute. [Published in French in 2007.]
- Ribot, J.C., 2006, 'Choose Democracy: Environmentalists' Socio-political Responsibility', in *Global Environmental Change*, Vol. 16.
- Ribot, J.C., 2008, *Building Local Democracy through Natural Resources Interventions: An Environmentalist's Responsibility*, A Policy Brief, Washington: World Resources Institute.

- Ribot, J.C., 2009, 'Access over authority: Recentralizing benefits in Senegal's forestry decentralization', in *Development and Change*, Vol. 40, pp. 105–129. See film version of this article: <http://video.google.com/videoplay?docid=-3498292104301059460#>.
- Ribot, J.C., Agrawal, Arun & Larson, Anne M., 2006, 'Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources', in *World Development*, Vol. 34, No. 11, pp. 1864-86.
- Ribot, J.C., Ashwini Chhatre & Tomila Lankina, 2008, 'Institutional Choice and Recognition in the Formation and Consolidation of Local Democracy', in *Conservation and Society*, Vol. 6, No. 1.
- Ribot, J.C. & Oyono, Phil René, 2005, 'The Politics of Decentralization' in Ben Wisner, CamilaToulmin&RutendoChitiga (eds.), *Toward a New Map of Africa*, London: Earthscan Press.
- Ribot, J.C., Thorsten Treue & Jens Friis Lund, 2010, 'Democratic Decentralization in sub-Saharan Africa: its contribution to forest management, livelihoods, and enfranchisement', in *Environmental Conservation*, Vol. 37(1).
- Rubin, Edward, 2005, 'The Myth of Accountability and the Anti-Administrative Impulse', in *Michigan LawReview*, Vol. 103, pp. 2073-2136.
- Schumpeter, Joseph A., 1943, *Cap italism, Socialism, and Democracy*, Reprint, London: George Allen and Unwin Ltd., 1976.
- Sikor, Thomas & Lund, Christian (eds.), 2009, *Politics of Possession, Property, Authority, and Access to Natural Resources*. London, Wiley-Blackwell. (First published in *Development and Change*. Vol. 40, No. 1.)
- Spierenburg, M., 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*. CASS Occasional Paper – NRM Series ; 1995. Centre for Applied Social Sciences, University of Zimbabwe: Harare.
- Spierenburg, M., Conrad Steenkamp, & Harry Wels, 2008, 'Enclosing the Local for the Global Commons: Community Land Rights in the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area', in *Conservation and Society*, Vol. 6, No. 1, pp. 87-97.
- Sparke, M, 2004, 'Passports into Credit Cards: On the Borders and Spaces of Neoliberal Citizenship', in J.S. Migdal (ed.) *Boundaries and Belonging: States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*, pp. 25 1-283, Cambridge: Cambridge University Press.

- Taylor, Charles, 1994, 'The Politics of Recognition', in A. Guttman (ed.), *Multiculturalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Toni, Fabiano, 2007, *Party Politics, Social Movements, and Local Democracy: Institutional Choices in the Brazilian Amazon*, Representation, Equity and Environment Working Paper Series, WP 32. Washington, DC: World Resources Institute. http://pdf.wri.org/wp32_ftoni.pdf
- Törnquist, Olle, 2004, 'The Political Deficit of Substantial Democratisation' in Harriss, John, Stokke, Kristian, & Törnquist, Olle (eds.), *Politicising Democracy: the New Local Politics of Democratisation*, New York: Palgrave Macmillan.
- Treisman, Daniel, 2007, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tulchin, Joseph S. & Andrew and Selee (eds.), 2004, *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Tully, James, 2000, 'Struggles over Recognition and Distribution', in *Constellations*, Vol. 7, No. 4, pp. 469-82.
- von Benda-Beckmann, Franz, von Benda-Beckman, Keebet, & Wiber, Melanie G. (eds.), 2006, *Changing properties of property*, New York: Berghahn Books.
- World Bank, 2000, *World development report 1999/2000: Entering the 21st century: The changing development landscape*, Oxford: Oxford University Press.
- Xiaoyi, Wang, 2007, *Undermining Grassland Management through Centralized Environmental Policies in Inner Mongolia*, Representation, Equity and Environment Working Paper Series, WP 29. Washington, DC: WRI.

SERIE DE DOCUMENTS DE TRAVAIL DU RFGI

L'Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI) est un projet de recherche et de formation focalisé sur la gouvernance environnementale en Afrique. Le RFGI est conjointement mis en œuvre par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) et l'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign (UIUC). Les ressources naturelles, notamment forestières, sont très importantes car elles fournissent aux gouvernements et aux populations locales les recettes, la richesse et la subsistance dont ils ont besoin. Les gouvernements démocratiques locaux peuvent fournir aux populations qui dépendent des ressources forestières la souplesse dont ils ont besoin pour gérer, adapter et faire face à leur environnement changeant. RFGI vise à renforcer et aide à institutionnaliser les processus de gouvernance locaux réactifs et responsables généralisés qui réduisent la vulnérabilité, consolident le bien-être local, et améliorent la gestion forestière avec un accent particulier sur le développement des garanties et des instructions pour assurer l'application juste et équitable de Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD +) et les interventions de l'adaptation climatique.

RFGI est un programme du Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, de l'Union internationale pour la conservation de la nature, et de l'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign.

Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) est une organisation de recherche panafricaine indépendante dont le principal objectif est de faciliter la recherche, de promouvoir une forme de publication basée sur la recherche, et de créer des forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des opinions et des informations. Le Conseil cherche à lutter contre la fragmentation de la recherche à travers la mise en place de réseaux de recherche thématiques qui transcendent les barrières linguistiques et régionales.

<http://www.codesria.org>

L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) est la plus grande et la plus ancienne des organisations globales environnementales au monde. Sa mission est d'influencer, d'encourager et d'aider les sociétés à conserver l'intégrité et la diversité de la nature et d'assurer que les ressources naturelles soient utilisées d'une manière équitable et durable. L'UICN conduit des milliers de projets sur le terrain partout dans le monde pour mieux gérer les environnements naturels et soutient les gouvernements, les ONG, les conventions internationales, les organisations des Nations Unies, les sociétés et les communautés, en vue de développer des lois, des politiques et de meilleures pratiques. RFGI travaille avec les bureaux régionaux de l'UICN pour l'Afrique centrale et Afrique de l'ouest (PACO), pour l'Afrique de l'Est et du Sud et le siège en Suisse.

<http://www.iucn.org>

L'Université de l'Illinois à Urbana-Champaign est une université publique de recherche intensive dans l'État de l'Illinois. Cette Université est le campus phare du système de l'Université de l'Illinois. A l'Université, les activités de RFGI font partie de la Dimension sociale de l'Initiative Politique environnementale (SDEP) du Département de géographie et de la science de l'information géographique et de l'Institut Beckman.

<http://sdep.beckman.illinois.edu>

ISBN : 978-2-86978-595-3



9 782869 785953

