

Décentralisation démocratique des ressources naturelles : Choix institutionnels et transferts de pouvoirs discrétionnairesⁱ en Afrique sub-saharienne

Jesse C. Ribot

Nous remercions le journal « *Public Administration and Development* » [*Administration Publique et Développement*] pour la permission de traduire et republier : Jesse C. Ribot “Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutional Choice and Discretionary Power Transfers in Sub-Saharan Africa,” *Public Administration and Development*. Vol.23, No.1, 2003.

Introduction

Les chercheurs, agences de développement et ONGs favorisent dans le monde entier une plus grande participation publique locale dans l'utilisation et la gestion des forêts, des pâturages, de la faune et la flore ainsi que de la pêche, ceci, afin de favoriser le développement local et la gestion des ressources naturelles.ⁱⁱ Dans le cadre de la « décentralisation », les gouvernements des pays en développement transfèrent également des responsabilités de gestion et des pouvoirs du gouvernement central vers un ensemble d'institutions locales (voir Dillinger 1994:8, Crook et Manor 1998; UNCDF 2000:5-11; Banque Mondiale 2000; Ribot 1999a:51; Fisher 1991). Ces réformes visent à augmenter la participation populaire pour promouvoir des formes plus équitables et plus efficaces de gestion locale et de développement. De telles décentralisations à travers l'Afrique re-modèlent les institutions locales qui gèrent les ressources naturelles, et peuvent permettre d'augmenter considérablement la participation de ceux qui gèrent, utilisent et bénéficient de ces ressources.

La clef d'une décentralisation efficace est une plus large participation à la base dans le processus public de décision local. Les théoriciens pensent que des autorités tenues de rendre compte à la base ou représentatives, dotées de pouvoirs autonomes significatifs, sont les éléments institutionnels essentiels pour une décentralisation pouvant contribuer à l'efficacité, l'équité et l'accroissement des revenus au niveau local (Mawhood 1983; Ribot 1996; Roméo 1996; Crook et Manor 1998; Agrawal et Ribot 1999; Smoke 2000;

ⁱ Le terme « discrétionnaire » renvoie ici à plus à l'idée de « libre décision » qu'à celles « d'arbitraire » et « d'opacité » qu'on associe parfois à ce terme.

ⁱⁱ La Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement déclare : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient » (http://www.accessexcellence.org/AB/IE/Rio_Declaration_On_Envirmt.html). Voir aussi Ostrom 1990; Agrawal 2001; Wollenberg et al. 2001; Fortmann et al. 2001 parmi tant d'autres.

Mandondo 2000).ⁱⁱⁱ La décentralisation efficace des pouvoirs sur les ressources naturelles exige ces mêmes éléments. Cependant, examinées en détail, les formes de gestion des ressources naturelles locales communautaires ou décentralisées manquent souvent de représentation, d'imputabilité^{iv} devant la base et/ou de pouvoirs suffisants. La Banque Mondiale (2000:107) a souligné que « la décentralisation est souvent mise en oeuvre au hasard ». Cette faiblesse est apparente dans des projets et réformes liés aux ressources naturelles, en particulier forestières où cette mauvaise structuration menace de façon évidente leur gestion et l'équité ainsi que la décentralisation et la démocratie locale.

Les décentralisations au Burkina Faso, Cameroun, Guinée, Malawi, Niger, Gambie et Zimbabwe par exemple, transfèrent des pouvoirs décisionnels vers diverses entités locales qui ne sont pas tenues de rendre compte, menaçant de ce fait l'équité locale et les ressources naturelles (Schroeder 1999; Ribot 1999a; Delnooz 1999; Oyono 2002). De nombreux gouvernements, comme au Burkina Faso, Sénégal, Gambie, Mali, Ouganda et Zimbabwe, transmettent des pouvoirs et des aides insuffisants pour constituer une décentralisation ou motiver les acteurs locaux à prendre en charge de nouvelles responsabilités de gestion des ressources naturelles (Ribot 1999a; Mandondo 2000; Conyers 2001:29; Engberg-Pedersen 1995:2; Ribot 1995; Bazaara 2002). Le Ghana a créé des comités locaux de gestion régionale sans leur donner les fonds suffisants pour accomplir leurs mandats (Porter & Young 1998:515). En Zambie, la décentralisation du contrôle des forêts sans gestion appropriée et les directives d'utilisation auraient ainsi mené à la sur-exploitation (Walker 2000).^v Partout dans le monde, quand la répartition des pouvoirs et fonctions entre les différents acteurs locaux n'est pas clairement spécifiée, cela engendre la confusion (Onyach-Olaa et Porter 2000). Par ailleurs, il y a peu de données empiriques ou d'expériences desquelles tirer des indications concernant les meilleures dispositions locales institutionnelles ou encore déduire les facteurs liant les réformes de décentralisation à de meilleurs résultats sur le plan social et écologique (Little 1994; Brock et Coulibaly 1999:30; Banque Mondiale 2000:109; Conyers 2001:28-9).

La gestion des ressources naturelles ouvre une perspective intéressante pour la décentralisation et le développement de la démocratie locale. En substance, la démocratie concerne la responsabilité^{vi} des gouvernants envers le peuple (voir Moore 1997). Un certain degré de démocratie – une institution ou une instance localement tenue de rendre des comptes – est le premier élément d'une décentralisation effective. Imputabilité des institutions devant la base est le noyau de la représentation. La discrétion [au sens du degré de libre exercice par rapport aux démembrements du

ⁱⁱⁱ Pour les définitions et bases théoriques sur la décentralisation, voir Ribot 2002.

^{iv} On a traduit le plus souvent le mot *accountability* par « imputabilité », ou parfois aussi « redevabilité », et *accountable* par imputable. Le sens de ce mot est « le fait d'être tenu de rendre compte et de 'rendre des comptes' aux autres acteurs ». L'imputabilité est fonction de l'existence des sanctions — l'existence des contre-pouvoirs (voir Ribot 2004).

^v Des plaintes seraient également déposées par le Ministère de l'Environnement ougandais et par des forestiers au Ghana pour justifier la ré-centralisation (communication personnelle. Docteur N. Bazaara 2001 et Aaron diGrassi 2002).

^{vi} Ici « responsabilité » et utilisée dans le sens anglais du terme « *accountability* », ou le fait d'être tenu de rendre compte.

pouvoir central] dans l'usage et la gestion des ressources naturelles devient alors le pouvoir qui rend cette représentation significative. Cet article examine si le choix des institutions locales et des pouvoirs sur les ressources naturelles qui leur sont transférées constitue un certain degré de décentralisation démocratique. Les décentralisations impliquant la gestion des ressources naturelles, sont-elles basées sur ou soutiennent-elles des dispositions institutionnelles affranchissant les populations locales ? Transforment-elles les sujets en citoyens ? Etablissent-elles les modalités qui apporteront en théorie l'équité, l'efficacité, le développement et des bénéfices environnementaux ?

La première partie du document intitulée « Choix institutionnels locaux : Démocratie locale et place de l'autonomie de décision », examine les interactions entre ressources naturelles et démocratie en recherchant quels acteurs ont reçu les pouvoirs décisionnels en matière de gestion et d'utilisation des ressources naturelles dans les décentralisations actuelles. La deuxième partie, « Pouvoir et restriction des espaces démocratiques », examine les implications des différents pouvoirs reçus par les autorités locales et les moyens par lesquels ils sont transférés. La troisième partie « Mise en œuvre et séquençage du processus de décentralisation », explore plusieurs questions cruciales quant à la mise en œuvre des mécanismes d'imputabilité, planification environnementale et standards minimums, capacité et pouvoir, et la quatrième partie, « Conclusion et recommandations : quelle séquence pour la décentralisation démocratique » clôt le document.

Choix Institutionnels : démocratie locale et place de l'autonomie de décision

Les décentralisations offrent un grand intérêt pour les environnementalistes parce qu'elles réorganisent l'infrastructure institutionnelle sur laquelle la gestion locale future des ressources naturelles reposera. Cela peut permettre la mise en place de mécanismes institutionnels assurant une représentation et une implication durables et équitables des communautés. La gestion et l'utilisation des ressources naturelles représentent un intérêt pour les promoteurs de la décentralisation et la démocratie locale, parce qu'elles sont une source de revenus et de pouvoir et donc de légitimité potentielle pour de nouvelles autorités locales. Cependant, le fait que le transfert des pouvoirs sur les ressources naturelles au sein du paysage institutionnel local puisse promouvoir ou saper des processus d'imputabilité, représentatifs et équitables dépend fortement des acteurs locaux auxquels seront confiés ces pouvoirs.

Les ressources naturelles jouent un rôle particulier dans la démocratisation locale parce que les populations locales comptent sur ces ressources pour leur subsistance quotidienne et les gouvernements comptent sur elles comme source de richesse. Mais, les pouvoirs de gestion de l'environnement sont accaparés par des institutions non-démocratiques, ils peuvent jouer un rôle contre-productif. L'état colonial, par exemple, a utilisé la dévolution de maîtrises territoriales pour légitimer et renforcer les autorités coutumières qui leur servaient d'agents locaux, dans le but de diriger et gérer la population locale.^{vii} Aujourd'hui, l'environnement devient à nouveau un champ de bataille pour le pouvoir (van Rouveroy van Nieuwaal et van Dijk 1999:6). Comme les pays africains se démocratisent et se décentralisent, des formes nouvelles et plus

^{vii} Voir Mamdani 1996a:140; Chanock 1991:64; Hesselning, n.d.; Watts 1993; Bassett et Crummey 1993; Downs et Reyna 1988; Fisiy 1995:50; Geschiere 1993:166. Murombedzi 1998.

représentatives de gouvernements locaux devront aussi compter, tout au moins en partie, sur les ressources naturelles pour avoir une base économique sur laquelle travailler et avoir des pouvoirs significatifs pour construire leur légitimité. La cession de pouvoirs de gestion des ressources naturelles aux chefs, ou à d'autres institutions ou autorités administratives ou non-représentatives, peut renforcer ces acteurs moins systématiquement tenus de rendre des comptes au détriment d'autorités représentatives, ralentissant ainsi la transition démocratique (Ribot 1996,1999a).

Les décisions quant à la gestion et l'utilisation décentralisées des ressources naturelles peuvent, inversement, être un point d'appui pour le changement démocratique. Les ressources naturelles génèrent des revenus à la différence de services publics importants, comme l'infrastructure, la santé et l'éducation, elles peuvent donc fournir les revenus nécessaires à l'autonomie des autorités locales et leur donner des pouvoirs sur des activités lucratives, qui les aideront à construire une légitimité. Les entités locales représentatives ont besoin de pouvoirs sur les ressources qui concernent leurs électeurs afin de devenir des acteurs légitimes autour desquels des organisations civiques et des citoyens se rassemblent pour la justice, les revenus durables et le développement économique. Dans certaines régions du Mali, par exemple, « les paysans perçoivent la décentralisation comme une menace qui peut leur ôter leur pouvoir existant de contrôle des ressources dans leurs terroirs pour le donner à la commune (la nouvelle autorité locale élue) ». Mais cette crainte peut avoir un effet positif sur la gouvernance locale, puisque, « le village... peut jouer un rôle actif dans la politique communautaire pour conserver le contrôle des décisions concernant les ressources » (Brock et Coulibaly 1999:31). Au Zimbabwe, les fonds provenant de la gestion de la faune et de la flore peuvent être investis par des institutions communautaires dans les projets de leur choix. Conyers (2001:24-5) observe que « la possibilité de financer des activités de cette façon accroît le statut et la légitimité des institutions locales et donne un sens au concept de planification communautaire ». L'attribution des décisions de gestion des ressources naturelles aux autorités locales représentatives engage la population locale avec elles, compte tenu de l'importance de ces ressources dans sa vie quotidienne. Ces liens démocratie-environnement peuvent renforcer les processus démocratiques et est favorable aux objectifs environnementaux.

Ainsi, l'acte d'investir des autorités locales de pouvoirs discrétionnaires sur les ressources naturelles (exécutifs, législatif ou judiciaire), contribue directement à la construction d'une démocratie locale. Sans pouvoirs discrétionnaires, les autorités locales élues ne peuvent pas gagner la légitimité dont elles ont besoin pour représenter efficacement les populations locales. Des conseillers ruraux au Sénégal dans les années 1980 ont été gênés dans l'exercice de leurs fonctions parce qu'avec des pouvoirs limités ils ne pouvaient rien faire pour leurs électeurs (Hesseling n.d.:17; Ribot 1993). La population locale allait à leur place chercher assistance et conseil auprès des chefs de village ou des marchands (Ribot 1999a). Au Burkina Faso, les villageois allaient voir les marchands, qui étaient des acteurs puissants dans la communauté, pour résoudre des problèmes locaux, plutôt que les présidents élus ou les chefs de village élus. Ils se sont dirigés vers les autorités qui avaient le pouvoir de répondre (Ribot 1999a). Dans ces cas, la reconnaissance et la légitimité découlent du pouvoir. Ceux qui détiennent les pouvoirs deviennent les autorités utiles et reconnues.

En Inde, le fait que les autorités locales aient été investies de pouvoirs significatifs a

engendré la cristallisation des organisations de la société civile.^{viii} Il est logique que des organisations civiques se forment quand elles ont une possibilité d'influence. Une élu locale qui n'a aucun pouvoir, dirigée par des mandats venus du d'en haut ou qui n'a pas bénéficié de transfert de pouvoirs effectifs, n'est pas un point de ralliement efficace pour l'action civile. La création d'une instance de décision reconnue, accessible et tenue de rendre des comptes peut permettre l'apparition d'une société civile forte. Mais sans autorités locales répondantes, accessibles et tenue de rendre des comptes, les organisations civiles peuvent être découragées de recourir à l'Etat pour obtenir ce dont elles ont besoin. Elles peuvent être frustrées ou tout simplement se sentir inutiles et se retirer.

Ironiquement, bien que les bénéfices tirés de la décentralisation proviennent d'une participation populaire accrue, les pouvoirs politiques choisissent dans beaucoup de cas de renforcer ou reproduire une administration rurale directive ou des autorités locales inévitables et non-représentatives, plutôt que de soutenir des formes nouvelles et démocratiques de participation et de représentation rurale (voir Bigombe Logo 2001; Brown 1999; Graziani et Burnham, à venir; Mandondo 2000; Bazaara 2002; Mapedza 2002; Namara 2001a; Ribot 1999a; Schroeder 1999). Le pouvoir sur les ressources naturelles est souvent transmis à des institutions locales non-démocratiques et souvent tenues de rendre des comptes de leurs actions à l'État, comme des chefs locaux, des ordres religieux, des organisations non gouvernementales et des services forestiers ou comités de projets constitués surtout pour des intérêts privés.

En foresterie, presque toutes les dispositions pour la gestion des ressources naturelles décentralisée ou participative impliquent la création de comités de gestion en relation directe avec les administrations locales et les services forestiers. Ces comités sont en général constitués pour prendre des décisions au nom de la communauté locale bien qu'ils soient souvent créés simplement pour administrer les activités de gestion préconisées par une administration centrale. Le problème le plus courant de ces dispositions est que le comité n'est ni représentatif de la population locale ni tenue de rendre des comptes à celle-ci, ou alors il n'est pas constitué par ou sous l'autorité directe des représentants locaux. Le plus souvent, ces comités sont constitués et désignés par les services forestiers, ils représentent des acteurs peu impliqués économiquement par ces enjeux, ou sont sous le contrôle d'une élite locale. Les autorités représentatives sont souvent seules parmi de nombreux membres de comité, sans rôle de contrôle (Ribot 1999a; Agrawal et Ribot 1999).

Il y a des exceptions notables, plus démocratiques, à ce modèle en Ouganda où des comités de gestion sont créés ou constitués par le gouvernement local élu (Namara 2001a; Bazaara 2002). Conyers (2001:38) a trouvé qu'après de mauvaises expériences avec un comité élu au sein du programme de CAMPFIRE à Binga, Zimbabwe, « ...un nouveau comité CAMPFIRE plus comptable a été élu... ». Elle a observé que le système de comités élus « ... bien que non exempt de problèmes, c'est jusqu'ici avéré être raisonnablement efficace ».

Même là où des représentants locaux élus existent (comme au Sénégal, Mali, Zimbabwe, Afrique du Sud et Ouganda), ils sont rarement choisis ou chargés de représenter les communautés locales pour les questions importantes de gestion des ressources

^{viii} Anu Joshi (communication personnelle, IDS, Sussex, 1999).

naturelles. Leurs pouvoirs restent fortement limités ou circonscrits par les institutions du gouvernement central. Les bailleurs de fonds et les ONGs poursuivant des programmes de décentralisation marginalisent les autorités locales élues. Ceci illustre un manque de confiance général envers toute forme de gouvernement local (voir Evans 1997 et Tendler 1997 ; cf. Roméo 1996). Au Mali, où de nouvelles lois donnent le contrôle de la gestion forestière aux élus locaux, de trop nombreux projets les contournent au profit de comités institués par le projet ou d'autorités qualifiées de « coutumières », la coutume étant souvent le prétexte pour entériner des inégalités liées aux castes, aux ethnies ou au genre. Les étrangers préfèrent souvent travailler avec des autorités coutumières pour montrer leur sensibilité aux revendications « indigènes ». Les agents des gouvernements centraux soutiennent aussi souvent des autorités coutumières parce qu'elles peuvent servir de sources de vote pour des élections de niveau national et sont plus faciles à intégrer dans des réseaux d'influence que des autorités élues localement « moins prévisibles. » Ainsi, la renaissance du néo-traditionalisme et des autorités coutumières en Afrique semble être une réaction contre la démocratisation locale.

Quand une autorité locale représentative est en place, l'attribution de pouvoirs à d'autres autorités sape la fonction et donc la légitimité de l'autorité existante. En bref, les gouvernements et les bailleurs de fonds travaillant sur la gestion décentralisée communautaire des ressources naturelles choisissent souvent de ne pas renforcer des formes de décentralisation démocratique qui seraient institutionnellement durables et reproductibles ailleurs (par la législation dans un territoire national donné) et capables de formuler des dispositions institutionnelles nécessaires pour récolter les bénéfices que les approches participatives et décentralisées promettent (voir Ribot 1999a; Schroeder 1999.). Des autorités habilitées qui ne sont pas tenues de répondre aux populations locales peuvent mettre en danger le bien-être environnemental à long terme attendu d'une gestion locale plus tenue à rendre compte de ses actes. Elles peuvent mettre en danger la démocratie en retirant les ressources des structures démocratiques émergentes tout en renforçant et en aidant l'enracinement d'institutions totalement non-démocratiques que les réformes démocratiques visent à remplacer. Des programmes de décentralisation réussis de gestion des ressources naturelles doivent tirer parti, soutenir les réformes démocratiques. Des réformes démocratiques réussies tireront profit de choix institutionnels prudents dans les secteurs des ressources naturelles. En résumé, le choix institutionnel local est important.

Pouvoir et Restriction des Espaces Démocratiques

Dans la plupart des pays africains, peu de pouvoirs discrétionnaires de décision sont transférés aux autorités locales. Les pouvoirs qui pourraient être transmis sans aucune menace pour les forêts, par exemple, restent centralisés (Ribot 1999b; Conyers 2001:29; Fairhead et Leach 1996; Goldman 2001). Parallèlement, des forêts sont privatisées sans prendre en compte les implications écologiques ou sociales. Des impératifs de gestion dépassant de loin les normes minimales nécessaires sont imposés par les gouvernements centraux. Les services forestiers en Afrique transfèrent des droits d'utilisation qui n'ont pas de valeur commerciale tout en conservant le contrôle central sur les aspects lucratifs du secteur (Ribot 2001a). De plus, ils mettent en place des systèmes normatifs complexes pour la planification de l'aménagement forestier qui nécessitent les services d'un expert forestier avant que les élus locaux puissent prendre des décisions quant à *comment, quand, où, et par qui* les forêts doivent être utilisées et commercialisées. Seules les décisions les plus insignifiantes concernant l'aménagement sont transmises. En outre, les obligations d'aménagement sont rarement équilibrées par des ressources

fiscales ou par d'autres aides nécessaires à sa mise en place.

Au cours des décentralisations progressives au Mali et en Ouganda, des administrations locales démocratiquement élues ont été mises en place en tant que destinataires de pouvoirs décentralisés. Au Mali, cependant, le service en charge de l'environnement refuse de transférer des pouvoirs à l'administration locale élue, bien que cela soit exigé par les nouvelles lois forestières.^{ix} De même en Ouganda, les pouvoirs transférés aux institutions locales sont limités par des restrictions imposées à travers des plans d'aménagement (Namara 2001a; Bazaara 2002). La loi forestière ougandaise proposée en 2001 ne spécifie pas de directives pour choisir les pouvoirs qui seront transférés, ni les niveaux d'autorité locale qui les recevront (ROU 2001). Dans les deux cas, les lois donnent aux autorités locales le droit de gérer des ressources naturelles mais elles sont soumises à des plans et des exigences d'aménagement restrictif imposés par les agences centrales. Ces plans d'aménagement re-centralisent toute autonomie qui pourrait être induite par le transfert des droits de gestion. En outre, dans les deux pays de nombreuses forêts auparavant du domaine public sont privatisées au nom de la décentralisation (Muhereza 2001; Ribot 1999b). Retirer les ressources publiques aux institutions démocratiques pour les transférer aux entités coutumières et autres privées ne soutient, ni ne suit la logique publique de décentralisation démocratique.

La distinction entre les pouvoirs et obligations à maintenir au niveau central et de ceux à transmettre à différents niveaux politico-administratifs est un sujet qui nécessite une analyse critique et un débat public informé. Sinon, les services en charge de l'environnement et des ressources naturelles vont probablement continuer à gérer dans le moindre détail ces affaires. Le principe de « subsidiarité » requiert que les décisions soient prises au niveau politico-administratif le plus bas possible sans effets négatifs sur un niveau supérieur (Follesdal 1998; Rocher et Rouillard 1998). D'après ce principe, des décisions pouvant être prises par des citoyens sans réglementation, devraient se placer dans le cadre du droit citoyen. Les décisions qui peuvent être prises par les autorités locales représentatives, sans mettre en danger le bien-être social et écologique, doivent être conservées à ce niveau. Le principe de subsidiarité n'est suivi dans aucune décentralisation africaine en matière d'environnement. Il faut développer l'application des principes de subsidiarité dans ce domaine (voir Ribot 2004).

« Les moyens de transfert » sont une autre dimension critique du transfert de pouvoir (Conyers 1990:20; Ahwoi 2000). La sécurité et le caractère durable des réformes de décentralisation reposent en grande partie sur les moyens utilisés pour transférer les pouvoirs du gouvernement central à d'autres entités. « Les moyens de transfert » peuvent être constitutionnels, législatifs ou ils peuvent être mis en œuvre au travers de décrets ministériels ou arrêtés administratifs. Les transferts constitutionnels sont les plus sûrs ou durables (voir Conyers 2000). Le Ghana, l'Éthiopie, le Mali, le Sénégal, l'Afrique du Sud et l'Ouganda ont tous des clauses constitutionnelles qui assurent un certain degré de décentralisation du gouvernement (UNCDF 2000:6). Lorsque ces clauses ne spécifient pas quels pouvoirs sont décentralisés, elles laissent l'établissement et le maintien des dispositions de gouvernance décentralisées aux mains des législateurs. La spécification des pouvoirs à décentraliser, qu'il y ait ou non un soutien constitutionnel à la

^{ix} Communications personnelles, Yaya Tamboura, Directeur national, Direction Nationale de la Conservation de la Nature à Bamako, Mali, novembre 2000 et réunions avec des fonctionnaires forestiers au Mali en mars 2002.

décentralisation, se fait généralement par la législation ou par des décrets ou ordonnances, qui sont des formes moins stables de transfert et qui peuvent changer selon les fluctuations de pouvoir entre les parties ou les « coups de tête » de la partie au pouvoir (Ahwoi 2000).

Dans la législation environnementale au Mali, Cameroun, Sénégal, Guinée, Burkina Faso, Afrique du Sud, Zimbabwe et certainement ailleurs, les décisions concernant l'assignation de pouvoirs importants sont faites par décrets ministériels ou des arrêtés. Au Mali, par exemple, la décentralisation est inscrite dans la constitution, tandis que la décentralisation des pouvoirs sur les ressources naturelles est soumise à la législation environnementale comme le code forestier. Mais dans le code forestier de 1996, les pouvoirs à transmettre doivent être spécifiés par décret du ministre en charge des forêts. Les procédures de résolution des différends sur les questions forestières seront spécifiées par ordonnance du gouverneur d'état nommé dans chaque région. Donc, la décentralisation du secteur environnemental est en fin de compte réservée en tant que question discrétionnaire pour le ministère en charge des forêts et son personnel administratif. Ainsi, ce qui semble être une garantie constitutionnelle est transformée en prérogative de l'exécutif et partant ramenée à une décision discrétionnaire au niveau d'un département ministériel. (Ribot 2002.)

La distinction entre droits et privilèges est la clé de la construction de l'autonomie locale que cela soit pour les unités gouvernantes ou les individus. Les privilèges sont délégués. Les privilèges sont ouverts aux abus de l'autorité les attribuant et qui peut aussi bien les donner comme les reprendre à sa guise. C'est pourquoi les privilèges délégués ne constituent pas une décentralisation. Comme Oyugi (2000:7) le suggère, « ...ceux qui reçoivent une autorité déléguée agissent pour ceux qui la délèguent, que cela soit sous forme législative ou administrative » (voir aussi Bates 1981). En effet, ils deviennent sujets de ces autorités supérieures, et ne disposent que de peu d'autonomie de décision. Le domaine d'autonomie locale dans lequel les individus et les autorités locales peuvent agir *librement* est défini par des *droits* et protégé par la représentation et le recours. C'est précisément cet espace d'autonomie de décision qui permettrait aux autorités locales de servir les besoins locaux, lorsqu'elles représentent la population locale et sont imputables devant elle. Avec de tels droits, la population locale est transformée de sujets en citoyens, puisqu'elle peut jouir de cet espace de liberté locale par la représentation et le recours (voir Ribot 1999a; Mamdani 1996a). En bref, les moyens de transfert sont un aspect déterminant de la décentralisation et par extension de la démocratie : la délégation soumet les personnes aux caprices de l'administration centrale tandis que le transfert légiféré crée des droits locaux, des recours et un espace pour la citoyenneté.

En résumé, des pouvoirs de décision discrétionnaires insuffisants sont transmis dans l'arène environnementale et ces transferts sont réalisés par des moyens légaux précaires. Une autonomie de décision insuffisante et l'insécurité restreignent la création d'un espace démocratique essentiel pour une décentralisation effective.

Mise en œuvre et séquences du processus de changement

Pour les autorités locales démocratiques et dotées de pouvoirs, la mise en séquences nécessite d'étudier de près de nombreux facteurs. Les éléments déterminants parmi ceux ayant des répercussions sur le choix institutionnel et les transferts de pouvoir sont 1) les mécanismes d'imputabilité, 2) l'équilibre entre les exigences techniques et les processus démocratiques et 3) la relation entre le pouvoir et la capacité. Ceux-ci sont présentés ci-

dessous.

Les mécanismes d'imputabilité devant la base

En choisissant ou en mettant en place des institutions locales pour la gestion décentralisée des ressources naturelles, l'objectif est de conférer des pouvoirs aux institutions locales les plus représentatives et disposées à rendre des comptes. Les autorités locales peuvent être imputables dans leurs circonscriptions électorales locales de nombreuses façons. Les moyens de rendre des compte les plus couramment cités sont les élections.^x Cependant, les élections seules ne sont pas suffisantes, puisque beaucoup d'élus ne sont pas tenus de rendre des comptes à leurs électeurs même quand le système électoral est bien construit.^{xi} Beaucoup d'autres mécanismes légaux, informationnels, sociaux, économiques et politiques peuvent également permettre le transfert de pouvoirs vers des acteurs locaux élus ou non.

Les mécanismes non électoraux permettant d'augmenter l'imputabilité des acteurs locaux devant la base incluent : des procédures pour rappel ; des référendums ; des recours légaux devant les tribunaux ; surveillance au travers des médias, organisations non gouvernementales, ou contrôleurs indépendamment élus ; audit et évaluation ; pressions politiques et lobbying d'associations et mouvements associatifs ; information sur les rôles et obligations du gouvernement diffusée par les médias et les ONGs ; éducation publique et civique ; obligation aux autorités locales de exposer publiquement leur agenda et cahier de charge ; surveillance par l'état des autorités locales ; taxation ; enracinement de leaders dans leur communauté ; primes de rendement ; participation étendue ; mouvements sociaux ; et menaces de troubles sociaux et de résistance (voir Tendler 1997; Moore 1997; Guyer 1992; Scott 1976; O'Donnell 1998; Blair 2000). Il y a aussi des caractéristiques des autorités qui peuvent être choisies par le public dans des élections, telle que les leaders qui croient, par exemple, au service public, ou bien dévouement civique et fierté des leaders (Tendler 1997). Différentes relations « horizontales » parmi des unités politiques ou administratives de même niveau, des relations de d'imputabilité « verticales » ou ascendantes avec l'état central, une séparation et un équilibre systématiques des pouvoirs, peuvent aussi modeler la comptabilité des autorités locales devant la base (Tendler 1997; Porter et Onyach-Olaa 1999; Oloka-Onyango 1994:463-518; Mamdani 1996b; Blair 2000; Mamdani 1996a:145-6). Ces mécanismes et d'autres mécanismes peuvent contribuer à cette imputabilité locale.^{xii}

Quand elles ne sont pas élues, les autorités nommées par le gouvernement central (autorités déconcentrées), les autorités coutumières dotées de pouvoirs publics ou même des organisations privées peuvent aussi recevoir des pouvoirs, être plus démocratiques et donc plus aptes à être disposées à rendre des comptes, au plan social et celui de la gestion des ressources naturelles, à travers ces mécanismes. L'application progressive et systématique de ces mécanismes pourrait être une bonne stratégie alternative pour la réforme démocratique quand les mécanismes électoraux sont trop menaçants pour l'état

^x Cf. Hesseling 1996. Voir Echeverri-Gent (1992) pour une étude sur des élections municipales compétitives à l'Ouest du Bengale, Inde qui ont permis de rendre la politique plus réceptive à la pauvreté. Pour un argument semblable en Colombie sur l'importance des élections municipales compétitives, voir Fiszbein (1997).

^{xi} Voir par exemple Mehta 1996.

^{xii} Cette liste est plus détaillée dans Ribot 2002; 2001b; 1999a.

central (Mondondo 2000).

Planification Environnementale et Normes Minimales

Les tensions entre les objectifs nationaux et locaux au sujet, par exemple, de la gestion de la ligne de partage des eaux, de l'opposition entre les objectifs de la conservation, voire de la préservation et ceux de la production commerciale et des moyens d'existence locaux, interfèrent avec la décentralisation des pouvoirs sur les ressources naturelles et l'environnement (Namara 2001b:1). En ce qui concerne les tensions entre le niveau central et le niveau local, il y a un dénominateur commun « ... tensions entre les pratiques technocratiques de responsables du développement et les pratiques politiques nouvellement pluralistes créées par les processus de démocratisation » (Shivaramkrishnan 2000:431; voir aussi Engberg-Pedersen 1995:2-3,26; Wollenberg et al. 2001). Comme observé au début des années 1940 dans des efforts de développement américains populaires, « la pression pour que les choses se fassent a encouragé les nominations plutôt que les élections » (Lewis cité par Selznick 1984 [1949]). De même, les objectifs nationaux environnementaux sont souvent en conflit avec les objectifs nationaux de mise en place d'une gouvernance locale démocratique. Les objectifs techniques nationaux peuvent prescrire comment les ressources peuvent être employées, tandis que des objectifs démocratiques peuvent appeler les populations locales à fixer leurs propres priorités pour l'utilisation et la qualité de l'environnement. Dans les deux cas, il y a un problème d'articulation entre les objectifs nationaux et l'autonomie locale. La décentralisation devrait rechercher le degré maximal de liberté locale au sein d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux supérieurs quant à l'utilisation et la gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

Des processus de planification inter-sectoriels impliquant des représentants élus locaux sont courants dans la décentralisation. Les ministères de l'environnement ont tendance à éviter ces processus intégrateurs. Au lieu de cela, ils préfèrent gérer l'arène locale par le développement et l'application de plans d'aménagement environnementaux sur une base bilatérale communauté par communauté. Dans certains cas, cela signifie rester en dehors des processus de planification locaux intégrateurs et dans d'autres cas, cela signifie l'éviction à la fois des institutions et des processus démocratiques locaux. Au Niger, le service forestier a préféré créer des processus décisionnels locaux séparés de ceux développés dans le code rural beaucoup plus intégrateur. (Ngaido 1994). En Guinée, l'équipe environnement de l'USAID a refusé de travailler avec des élus locaux parce qu'ils ont estimé que cela serait « inefficace » (Ribot 1998; cf. Lippman 2001, qui omet cette observation).

Le complément à ce modèle de contournement est la tendance des services en charge de l'environnement et des ressources naturelles à créer des processus de planification complexes directement avec les institutions locales avec lesquelles ils ont choisi de travailler ou qu'ils ont choisi de créer. Au Cameroun, par exemple, les communautés souhaitant fonder une forêt communautaire sous la loi forestière de 1994 doivent créer et enregistrer par un écrit un comité de gestion de la forêt communautaire, délimiter par cartographie leurs territoires « traditionnels », comparer ces frontières avec des zones autorisées dans un plan de zonage forestier, déterminer l'étendue de forêt accordée à la forêt communautaire et établir un plan d'aménagement forestier simplifié qui doit être approuvé par les autorités préfectorales et le département forestier (voir Graziani et Burnham, à venir:3). Sous la pression des bailleurs de fond quant aux difficultés que ces exigences posent, le Ministère de l'Environnement et des Forêts a créé une Unité de

Développement de Foresterie Communautaire pour fournir une assistance à la mise en œuvre de ces forêts communautaires. Les plans d'aménagement deviennent un outil de gestion de plus en plus important pour les ministères centraux environnementaux. Malheureusement, les processus de planification où les ministères centraux spécifient au détail près le contenu des plans, sapent la notion d'autonomie locale et deviennent les nouveaux outils de contrôle central. Au Burkina Faso, Cameroun, Mali, Sénégal et Ouganda, le service forestier exige des plans d'aménagement pour chaque institution qui veut s'engager dans l'exploitation commerciale des bois. Ces plans sont lourds à mettre en oeuvre, dans la plupart des cas ils ne sont pas nécessaires à la durabilité écologique et laissent en général très peu de pouvoirs décisionnels aux autorités locales. En outre, ces schémas - en général interprétés comme une gestion durable et participative - *demandent* souvent que les communautés locales s'engagent dans des activités d'extractions pour alimenter les marchés internationaux ou satisfaire les besoins nationaux en produits forestiers (Ribot 1999a; 1995; Delnooz 1999).

Plusieurs questions doivent être posées pour savoir si l'utilisation et la gestion démocratiques locales « décentralisées » doivent constituer des objectifs nationaux et internationaux. D'abord, quels pouvoirs peuvent être transférés sans menacer l'environnement ou sans nécessiter une quelconque forme d'expertise ou de processus de planification ? On peut aisément fournir quelques réponses à ces questions. Comme mentionné ci-dessus, beaucoup de décisions forestières peuvent être transférées sans implications environnementales (Ribot 1999b). Beaucoup de décisions commerciales, qui restent du ressort de l'administration centrale, sont des décisions politiques plutôt que techniques, comme par exemple, *qui* peut obtenir les permis pour commercialiser le bois d'œuvre et de chauffage (Bazaara 2002). Deuxièmement, quelles sont les activités forestières pouvant être transférées sans soutien fiscal ? Cela pourrait inclure des droits d'utilisation étendus, des droits commerciaux étendus générant des revenus et le droit pour les autorités locales de prélever un impôt sur la foresterie commerciale ou de décider qui bénéficie de l'accès à la forêt locale. Beaucoup de techniques et objectifs de gestion environnementale peuvent être réalisés sans processus de planification locaux.

Des normes environnementales minimales, par exemple, sont une alternative à la planification. Dans cette approche, un ensemble de directives et d'exigences minimales est mis en place pour les individus ou les communautés. Dans le cadre de ces restrictions, les individus ou les communautés peuvent planifier ou non, utiliser ou non selon leurs besoins et objectifs locaux. Les normes minimales définissent le domaine d'autonomie locale. Les processus de planification sont alors une option pour l'optimisation des activités dans le domaine d'autonomie. Avec ce modèle, le domaine d'autonomie est défini comme un ensemble de droits dans la loi et non à travers un processus de planification qui alloue des pouvoirs et des obligations à la discrétion des services administratifs environnementaux.

Il y a un grand besoin de repenser, dans les cercles concernés, les exigences minimales réelles pour l'utilisation saine et la protection de l'environnement. Il est temps d'étendre et de créer un domaine maximum pour l'autonomie locale, par des normes minimales. La planification peut être un outil positif, si c'est celui que les populations locales peuvent *choisir* d'employer, si nécessaire il y a d'entreprendre des activités.

Capacité et Pouvoir – le problème de la poule et de l'œuf

...Il est fréquemment soutenu que la décentralisation ne doit pas avoir lieu avant que la capacité nécessaire n'existe; mais cela a tendance à être un argument type « l'œuf et la poule », puisque le plus souvent c'est seulement la pression de décentralisation qui motive l'action nécessaire pour améliorer la capacité et motiver le personnel existant et le niveau local à reconnaître leur propre potentiel et à démontrer leurs capacités réelles.

Diana Conyers 1990:30

Ahwoi (2000:4) inscrit le manque de ressources humaines qualifiées comme un problème de gouvernement local au Ghana. Des arguments semblables sont encore formulés par les services forestiers du Mali et du Sénégal (Entrevues mars 2002). En effet, « le plus souvent il est avancé que jusqu'à ce qu'il n'y ait eu une amélioration marquée des capacités des élus locaux et des pratiques institutionnelles, celle-ci ne pourra pas répondre aux besoins exprimés par ses électeurs, aura tendance à négliger les priorités de la politique nationale et surtout, agira de manière inefficace et non imputable » (Onyach-Olaa et Porter 2000:3). L'argument selon lequel les pouvoirs ne peuvent pas être transmis sans la capacité et les ressources pour les recevoir est couramment admis et souvent spécieux (Clauzel 1995:49; Oyugi 2000:10; Ribot 1996).^{xiii} Comme Conyers (1990:30) et Fiszbein (1997) l'indiquent, la relation entre l'aptitude à recevoir le pouvoir et la capacité locale n'est pas unilinéaire. L'argument de « capacité » est souvent invoqué pour éviter de transférer des pouvoirs ou pour réduire le degré de surveillance.

Fiszbein (1997:1), qui conduit des recherches en Colombie, montre que « ...ce qui apparaît à quelques analystes et politiciens comme un manque de capacité, pourrait en fait être la réflexion d'un conflit dans la fonction objective employée, d'une part, par ces politiciens et analystes et, d'autre part, par la population locale ». Fiszbein (1997:3) attribue ce qui est souvent perçu comme « le manque de capacité » au conflit entre les préférences nationales et locales, annonçant que : « beaucoup de ces élus locaux peuvent avoir des préférences usuelles ou perverses – tout au moins du point de vue national - alors qu'elles ne manquent sûrement pas de capacité pour atteindre leurs objectifs ». J'ajoute le fait que « les fonctions objectives » centrales incluent souvent les craintes des acteurs centraux face à la perte des pouvoirs économiques et politiques détenus dans leurs ministères.

Fiszbein (1997:3) signale en outre que la perception de la faiblesse de capacité est entretenue par des primes mal conçues. Par exemple : « une fois entièrement comptabilisée, la combinaison de l'affectation des fonds et des mandats non financés représentait pour beaucoup de municipalités [en Colombie] plus de 100 % de la partie non liée de la subvention automatique intergouvernementale qu'ils recevaient Ainsi, l'observation comme quoi peu de municipalités observaient ces mandats...était plus une réflexion sur l'absurdité de la politique que sur la capacité locale » (1997:3). De même, comme Onyach-Olaa et Porter (2000:3) le soulignent, la recherche en Ouganda a fait

^{xiii} Il est plus qu'évident que les arguments de capacité sont en grande partie injustifiables dans l'arène environnementale (voir Ribot 1999a, Fairhead et Filtrez 1998, Tiffen, Mortimore et Gichuki 1994, Cappon et Lind 2000; Murombedzi 1998; Goldman 2001; Graziani et Burnham 2002:3; Ostrom 1990; Peluso 1992; Fairhead et Filtrent 1996; Schroeder 1999).

ressortir « ...qu'il est évident que la performance des élus locaux est très dépendante et est en fait limitée par l'incapacité des agences centrales du gouvernement et de leurs partenaires bailleurs à transmettre les responsabilités de leur mandat. » La performance des élus locaux semble être plus une fonction du gouvernement central et de la comptabilité des bailleurs qu'une capacité locale en soi.

La mise en oeuvre de la décentralisation peut exiger la coordination, des campagnes d'éducation civique, des programmes de formation et d'orientation pour les acteurs locaux. Mais, sans pouvoirs, les gens sont moins enclins à apprendre ou même s'engager dans des efforts de construction de capacités. Des risques doivent être pris pour transférer les pouvoirs *avant* la capacité de façon à ce que la construction de capacités puisse avoir un sens qui amène à s'assumer, plutôt qu'à contrôler ou punir.^{xiv}

Conclusion et Recommandations : Quel processus pour la décentralisation démocratique ?

La décentralisation des pouvoirs environnementaux en est à ses débuts. La décentralisation effective nécessite des autorités représentatives locales et tenues de rendre des comptes à la base et ayant des pouvoirs discrétionnaires significatifs sur les ressources naturelles. Jusqu'à présent, cependant, l'expérience de décentralisation environnementale n'a pas encore commencé. Des acteurs locaux recevant des pouvoirs de ce type sont rarement représentatifs ou tenus de rendre des comptes à leur base. Les pouvoirs de décision discrétionnaires transférés aux autorités locales sont souvent trop limités pour être significatifs. Cet échec général des gouvernements africains pour mettre en oeuvre une décentralisation démocratique des ressources naturelles semble refléter, plus largement, résistance à l'établissement de la démocratie locale. L'arène des ressources naturelles devrait être comparée à la santé, l'éducation et l'infrastructure pour voir si ces observations reflètent des particularités sectorielles ou un plus large schéma de gouvernements centraux employant le choix institutionnel et des pouvoirs conservés pour consolider le pouvoir de décision de la branche exécutive.

Nous présentons, ci-dessous quelques recommandations – la plupart concernant les différentes séquences de mise en oeuvre – visant à soutenir l'expérience de décentralisation.

En premier lieu, une autorité locale démocratique

Les résultats attendus des décentralisations sont basés sur une certaine forme de représentation locale tenue de rendre des comptes à la base. Etablir des institutions représentatives localement tenues de rendre des comptes est une priorité et peut-être un pré-requis. Cela signifie mettre en doute les structures des élections locales pour voir si

^{xiv} Basé sur leurs perceptions, des membres du Congrès colombien ont déclaré « ...aucun bénéfice réel ne serait retiré par le transfert de fonds et de responsabilités aux élus locaux si leur manque de capacité ne leur permettait pas de les gérer efficacement ... » (1997:1). Les adversaires, cependant, ont répondu « ...que seulement si la ressource fiscale et les responsabilités de services à rendre étaient transférés aux élus locaux, ces capacités se développeraient ... » (1997:2). Les leçons apprises en Colombie peuvent être appliquées en Afrique. Elles nous aident à mettre en doute le degré auquel le manque de capacité est vraiment une contrainte obligatoire de la décentralisation ou si ces arguments sont les expressions de représentations sociales a priori et/ou des luttes politiques sur les ressources.

elles permettent de mettre en place des entités qui rendent des comptes à la base ou si elles permettent juste de placer des représentants de partis dans l'arène locale. Sans moyens systématiques pour une participation publique et une influence dans les décisions locales sur les pouvoirs décentralisés, les transferts de pouvoir à l'arène locale deviennent une déconcentration ou une privatisation par défaut. Si une décentralisation durable et efficace du pouvoir sur les ressources naturelles doit se produire, alors la représentation devient un élément fondamental de la question environnementale.

Appliquer des mesures multiples d'imputabilité

Les mesures d'imputabilité, en présence ou non d'une autorité locale élu, peuvent favoriser le degré de contrôle de la communauté de base sur toute autorité détentrice de pouvoirs sur les ressources naturelles. Les élections ne sont pas le seul moyen de les obliger à rendre des comptes. Au vu de ses observations au cours du programme de gestion de la faune et la flore CAMPFIRE au Zimbabwe, Mandondo (2000:15) prône une application progressive des mesures d'imputabilité pour la démocratisation de la gouvernance des ressources naturelles là où les institutions démocratiques ne sont pas mises en place. Une série de mesures d'imputabilité pourrait être appliquée, avec ou sans forme d'autorités locales élues, pour améliorer l'aptitude de toute autorité locale à rendre compte (voir Ribot 2002).

Autonomie avant obligation – Etablissement d'un espace d'autonomie locale

Avec les systèmes autoritaires de planification de gestion environnementale et de surveillance mis en place par les ministères de l'environnement et de l'intérieur, comment des autorités locales peuvent-elles développer une capacité pour agir indépendamment et comment peuvent-elles développer la légitimité au sein de leurs propres communautés. L'une des priorités, en fait une caractéristique déterminante, de la décentralisation est la création d'un espace d'autonomie de décision locale. Dans des décentralisations environnementales, cet espace est limité par 1) l'échec du transfert de pouvoirs discrétionnaires de décision et 2) la surveillance restrictive sous forme de supervision, approbation et plans d'aménagement. Sans autonomie locale ou sans des pouvoirs discrétionnaires, les autorités locales sont peu susceptibles d'être respectées et légitimées dans l'arène locale et de devenir la voie de communication et d'action autour de laquelle la société civile se forme. La représentation locale sans un espace de décision réellement autonome n'est ni démocratie, ni décentralisation. Le transfert de pouvoirs sans devoir de rendre des comptes est dangereux, la représentation sans pouvoir est vide.

Pouvoir avant capacité

Les gouvernements centraux sont peu disposés à transmettre des pouvoirs avant qu'une capacité n'ait été démontrée. Mais sans pouvoirs, il n'y a aucune base sur laquelle les autorités locales peuvent acquérir l'expérience nécessaire pour construire une capacité et il n'y a aucune base sur laquelle elles peuvent montrer que la capacité a été acquise. Les arguments du manque de capacités engendrent une situation impossible. Si les populations locales ne peuvent pas démontrer leurs capacités, elles ne peuvent pas avoir les pouvoirs. Mais sans les pouvoirs elles ne peuvent pas démontrer qu'elles ont des capacités et elles ont moins de chance de les développer. Ils sont souvent des prétextes (plutôt que des raisons justifiées) pour ne pas transmettre des pouvoirs. Les arguments selon lesquels les populations locales manquent de capacité pour utiliser et gérer des ressources naturelles tout comme gérer des conflits locaux sont le plus souvent sans fondement. Beaucoup de décisions concernant les ressources naturelles locales n'exigent

pas de capacités particulières. Pour parvenir à des décentralisations, on doit prendre le risque de transférer des pouvoirs avant l'évaluation ou la construction de capacités locales. Quels transferts peuvent être effectués sans construction de « capacité » locale ? Comment les transferts de pouvoirs peuvent-ils être employés pour construire la capacité ? Comment les revendications de capacité des ministères centraux peuvent-elles être réfutées ?

Des droits plutôt que des privilèges : Choisir des moyens de transfert sûrs

Les pouvoirs délégués par le gouvernement central ou des ministères supérieurs aux autorités locales sont *des privilèges* qui peuvent être supprimés. Ceux qui les détiennent sont comptables envers les entités déléгатrices - par insécurité et crainte de la perte de ces privilèges. Les pouvoirs qui sont transférés en tant que *droits* sont « moins facilement » donnés et retirés. De tels droits établissent un espace d'autonomie de décision. La sécurité du transfert dépend fortement du fait que les pouvoirs sont transférés aux autorités locales soit comme des droits inscrits dans la constitution ou à travers un processus législatif, soit comme des privilèges distribués par des décrets ministériels, des arrêtés, des licences ou permis provisoires. Le degré auquel le transfert est sécurisé permet de déterminer le degré d'indépendance que les autorités locales ont dans l'exercice des pouvoirs. Il reflète aussi le degré de sérieux des gouvernements dans la création d'un espace de pouvoir local, base d'une décentralisation efficace (Meinzen-Dick et Knox 1999:13). En construisant ou en observant des décentralisations, il convient d'attacher une grande importance aux moyens de transfert utilisés. La question clé est de savoir quels pouvoirs peuvent être transférés comme des droits sans menacer l'intérêt public à un niveau supérieur.

Normes environnementales minimales plutôt que planification

Une approche de normes environnementales minimales doit être explorée comme une alternative à la tendance actuelle vers la micro-gestion par des plans complexes et des processus de planification. Un ensemble de normes minimales spécifie un ensemble de restrictions et des directives pour l'utilisation et la gestion de l'environnement. Tout individu ou autorité locale fonctionnant avec ces restrictions n'a besoin d'aucun plan d'aménagement pour utiliser ou gérer des ressources. Certaines actions peuvent nécessiter des plans pour maintenir des normes minimales mais là encore, la permission n'est pas exigée des ministères centraux tant que les activités n'enfreignent pas les normes minimales. Les approches d'aujourd'hui nécessitent une planification et une supervision pour toute utilisation commerciale. Davantage de recherches et de débats doivent concourir à l'identification des frontières entre ce qui peut et ne peut pas être fait sans l'intervention directe d'un service en charge de l'environnement. Le domaine d'action qui ne transgresse pas de normes minimales est le domaine d'autonomie locale qui rend la décentralisation efficace.

Conclusion

Les observations et recommandations ci-dessus ont un sens dans un contexte social, légal et politico-économique spécifique. Ce ne sont pas des directives. Ce sont des observations des différents et multiples processus s'exerçant actuellement sur le continent africain. La signification du transfert de pouvoirs à un endroit sera complètement différente dans un autre selon la nature de l'autorité locale et de l'Etat central. Comme tout transfert de pouvoir, les pouvoirs de gestion de l'environnement transférés dans l'arène locale s'adapteront aux relations économiques et politiques existantes. Si les autorités sont démocratiques, les pouvoirs transférés peuvent alors

soutenir des relations démocratiques. Si ces dernières sont despotiques, alors, les autorités despotiques seront renforcées. Le chemin vers la décentralisation doit donc être soigneusement parcouru. Un sens profond du contexte local et de la politique est nécessaire pour progresser à chaque fois. Et donc avoir conscience du rôle et statuts des acteurs, de la distribution des pouvoirs, des mécanismes de devoir rendre compte, des moyens de transfert et des significations et utilisations de « capacité », aussi bien que des grands décalages existants entre le discours, la loi et la pratique, sera une carte utile.

Remerciements

Les remerciements vont à Nathan Badenoch, Angelo Bonfiglioli, Juliette Kanyesigye, Paul Smoke et Peter Veit pour leurs commentaires constructifs et perspicaces sur les premières versions de cette communication. Je voudrais aussi exprimer ma gratitude au Gouvernement des Pays-Bas et à l'USAID pour leur soutien au Programme Institutions et Gouvernance du World Resources Institute dans ses recherches qui ont abouti à la production de cette communication. Surtout je veux remercier Jon Anderson de l'USAID pour son encouragement et son soutien constant. J'ai également beaucoup apprécié l'invitation de Roger Shotton et Kadmiel Wekwete de l'UNCDF à participer à leur « Symposium sur la Décentralisation et la Gouvernance Locale en Afrique », le 26-28 mars 2001 à Western Cape, Afrique du Sud, et au cours duquel le texte anglais de cette communication a été présenté.

Bibliographie

- Agrawal, A. 2001. The Regulatory Community: Decentralization and the Environment in the Van Panchayats (Forest Councils) of Kumaon. *Mountain Research and Development* 21(3):208-11.
- Agrawal, A, et Ribot J, 1999. Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and African Cases. *Journal of Developing Areas* 33 (Eté): 473-502.
- Ahwoi, K. 2000. Challenges Facing Local Governments in Africa in the 21st Century: An Executive Summary. *Local Government Perspectives* 7(3): 1-7.
- Bassett, T, et D. Crummey (eds.). 1993. *Land in African Agrarian Systems*. University of Wisconsin Press: Madison.
- Bates, R. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. University of California Press: Berkeley
- Bazaara N. 2002. Actors, Powers and Environmental Accountability in Uganda's Decentralisation. Communication présentée à Conférence sur l'Environnement et la Décentralisation du World Resources Institute, Bellagio, 18-22 Février 2002.
- Bigombe-Logo, P. 2001. Décentralisation de la Gestion Forestière et Développement Local au Cameroun: Economie Politique de l'Accountabilité et de la Performance dans la Gestion Locale des Revenus Forestiers au Sud-Est Cameroun. Rapport provisoire pour le World Resources Institute/Centre for International Forestry Research program on Decentralization and the Environment, Yaounde, Février 2001, ronéo.
- Blair, H. 2000. Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development* 28(1): 21-39.
- Brock, K, Coulibaly N. 1999. Sustainable Rural Livelihoods in Mali. Rapport de recherche 35, Sustainable Livelihoods Programme, Brighton, Sussex: Institute for Development Studies.
- Brown, D. 1999. Principles and Practice of Forest Co-Management; Evidence from West-Central Africa. European Union Tropical Forestry Paper 2, Overseas Development Institute, Londres.
- Capon, J, Lind J.. 2000. Realities or Rhetoric? Revisiting the Decentralization of Natural

- Resources Management in Uganda and Zambia. ACTS Presse: Nairobi.
- Chanock, M. 1991. Paradigms, Policies, and Property: A Review of the Customary Law of Land Tenure. In *Law in Colonial Africa*, Kristin Mann and Richard Roberts (eds.); Heinemann: Portsmouth; 61-84.
- Clauzel, J. 1995. Données, enjeux et techniques de la décentralisation en Afrique. *La Décentralisation en Afrique de l'Ouest*. In *Conduit du processus dans les pays francophones et lusophones, Ouagadougou*, J.P. Elong Mbassi (ed.); PDM et CEDA: Cotonou, Bénin; 45-64.
- Conyers, D. 2001. Whose Elephants are they? Decentralization of Control over Wildlife Management through the CAMPFIRE Programme in Binga District, Zimbabwe. Rapport technique, World Resources Institute, janvier 2001: 31.
- Conyers, D. 2000. Decentralisation: A Conceptual Analysis Part 1. *Local Government Perspectives: News and Views on Local Government in Sub-Saharan Africa* 7(3): 7-9,13.
- Conyers, D. 1990. Decentralization and Development Planning: A Comparative Perspective. In *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*, P. de Valk et K. H. Wekwete (eds.); Aldershot: Avebury Presse; 15-36.
- Crook, R, Manor J. 1998. *Democracy and Decentralization in South-East Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance*; Cambridge University Press: Cambridge.
- Delnooz, P. 1999. *Gestion des Ressources Forestières: La Communauté, L'État et le Marché: Etude de Projets D'Amanégement au Burkina Faso*. Mémoire de thèse non publié, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, Louvain-la-Neuve, Belgique, décembre 1999.
- Dillinger, W. 1994. *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*. Dans Crook et Manor 1998.
- Downs, R. et S.P. Reyna (eds.) 1988. *Land and Society in Contemporary Africa*. University Press of New England: Hanover.
- Echeverri-Gent, J. 1992. Public Participation and Poverty Alleviation: The Experience of Reform Communists in India's West Bengal. *World Development* 20(10): 1401-22.
- Engberg-Pedersen, L. 1995. Creating Local Democratic Politics from Above: The 'Gestion des Terroirs' Approach in Burkina Faso. Drylands Programme Issue Paper No. 54, avril 1995. Londres: IIED.
- Evans, Peter B. 1997. The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics* 50 (Octobre): 62-87.
- Fairhead, J, Leach M. 1996. *Misreading the African Landscape: Society and Ecology in a Forest-Savanna mosaic*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Fisher, M. 1991. *Indirect Rule in India: Residents and the Residency System, 1764-1858*. Oxford University Press: New Delhi.
- Fisiy, C. 1995. Chieftaincy in the Modern State: An Institution at the Crossroads of Democratic Change. *Paideuma* 41: 49-62.
- Fiszbein, A. 1997. Decentralization and Local Capacity: Some Thoughts on a Controversial Relationship. Communication présentée à la Consultation Technique sur la Décentralisation de la FAO/UNCDF/ Banque mondiale, Rome, 15-8 Décembre 1997.
- Follesdal, A. 1998. Survey Article: Subsidiarity. *Journal of Political Philosophy* 6(2):190-218.
- Fortmann, L, E Roe et Michel van Eeten. 2001. At the Threshold between Governance and Management: Community-Based Natural Resource Management in Southern Africa. *Public Administration and Development* 21:171-185.
- Geschiere, P. 1993. Chiefs and Colonial Rule in Cameroon: Inventing Chieftaincy,

- French and British Style. *Africa* 63(2): 151-75.
- Goldman, M. 2001. Partitioned Nature, Privileged Knowledge: Community Based Conservation in Massai Ecosystem, Tanzania. Rapport technique provisoire pour l'Environmental Governance in Africa Working Paper Series, Institutions and Governance Program of the World Resources Institute., juillet 2001. ronéo.
- Graziani, Monica et Philip Burnham. 2002. Legal Pluralism in the Rain Forests of Southeastern Cameroon. In Katherine Homewood (ed.), *Rural Resources and Local Livelihoods in Africa*. Oxford: James Curry. (Suite au rapport provisoire de 2001, ronéo).
- Guyer, J. 1992. Representation Without Taxation: An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990. *African Studies Review* 35(1): 41-79.
- Hesseling, G. 1996. Legal and Institutional Incentives for Local Environmental Management. Publication informelle No. 17, Henrik Secher Marcussen (ed.), International Development Studies, Roskilde University.
- Hesseling, G. (en collaboration avec M. Sypkens Smit). n.d.[circa 1984]. Le Droit Foncier au Sénégal: L'Impact de la Réforme Foncière en Basse Casamance, ronéo.
- Lippman, H. 2001. Linking Democracy and Development: An Idea for the Times. Center for Development of Information and Evaluation, U.S. Agency for International Development, Program and Operations Assessment Rapport No. 29, Juin 2001.
- Little, P. 1994. The Link Between Local Participation and Improved Conservation: A Review of Issues and Experiences. Natural Connections: Perspectives in Community-based Conservation, David Western et R. Michael Wright (eds.); Island Press: Washington D.C; 347-372.
- Mamdani, M. 1996a. Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism; Princeton University Press: Princeton.
- Mamdani, M. 1996b. Indirect Rule, Civil Society, and Ethnicity: The African Dilemma. *Social Justice* 23(1-2): 145-6.
- Mandondo, A. 2000. Situating Zimbabwe's Natural Resource Governance Systems in History. CIFOR Publication informelle No. 32, Décembre 2000, Jakarta: CIFOR.
- Mapedza E. 2002. Comanagement in the Mafungautsi State Forest Area of Zimbabwe - What Stake for Local Communities? Rapport provisoire pour le World Resources Institute program on Decentralization and the Environment, Royaume Uni, Février 2002, ronéo.
- Mawhood, P. 1983. *Local Government in the Third World*; John Wiley: Chichester.
- Mehta, A. 1996. Micro Politics of Voluntary Action: An Anatomy of Change in Two Villages. *Cultural Survival Quarterly* Automne 1996; 26-30.
- Meinzen-Dick, R, Knox A. 1999. Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: A Conceptual Framework. Rapport provisoire, 15 Juillet 1999, ronéo.
- Moore, M. 1997. Death Without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World, Publication à venir dans *Towards a Democratic Developmental State*, G. White and M. Robinson (eds.); Oxford University Press: Oxford; 84-121.
- Muhereza, F. 2001. Concept Note on the Need to Re-think the Issue of Private Forests. Février 2001, Kampala, Ouganda. Ronéo.
- Murombedzi, J. 1998. The Evolving Context of Community Based Natural Resource Management in Sub-Saharan Africa in Historical Perspective. Communication préparée pour l'Atelier International sur la Gestion Communautaire des Ressources Naturelles, Banque Mondiale, Washington, D.C. 10-14 Mai 1998.
- Namara, A. 2001a. Whose Interests Matter? Assessment of the Operations of Local Institutions in Natural Resource Management: the Case of Bwindi Impenetrable National

- Park, Uganda. Rapport provisoire pour le World Resources Institute/Centre for Basic Research program on Decentralization and the Environment, Kampala, Février 2001, ronéo.
- Namara, A. 2001b. "Progress of the study: 'Assessment of Local Institutions in Natural Resource Management: Bwindi Impenetrable National Park, Uganda,'" Ronéo.
- Ngaido, T. 1994. *Aino Kaino* (donne moi un peu) ou *Ainoma* (Cultivons): Un exemple de gestion foncière et de dégradation l'environnement dans le canton de Tamou (Niger). "Le Foncier dans le Processus de la Désertification: Cause ou Remede," Communication préparée pour l'atelier sur l'impact des systèmes fonciers et des modes de propriété et d'accès aux ressources sur la dégradation des terres et la désertification, organisé par IRDC, Dakar 7 - 9 Mars 1994.
- O'Donnell, G. 1998. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9(3): 112-126.
- Oloka-Onyango, J. 1994. Judicial Power and Constitutionalism in Uganda: A Historical Perspective. *Uganda: Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionalism*, Mahmood Mamdani et Joe Oloka-Onyango (eds); Journal für Entwicklungspolitik et Center for Basic Research: Kampala; 463-518.
- Onyach-Olaa, M, Porter D. 2000. Local Government Performance and Decentralisation in Uganda: Implications for Central Governments and Donors. Communication provisoire, ronéo.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oyono R. 2002. Policy Change, Organizational Choices, 'Infraoutcomes' and Ecological Uncertainties of The Decentralization Model in Cameroon. Communication présentée à la conférence sur la décentralization et l'environnement du World Resources Institute, Bellagio, 18-22 Février 2002.
- Oyugi, W. 2000. Decentralization for Good Governance and Development. *Regional Development Dialogue* 21(1): 3-22.
- Peluso, N. 1992. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*; University of California Press: Berkeley.
- Porter, D, Onyach-Olaa M. 1999. Inclusive Planning and Allocation for Rural Services. *Development in Practice* 9(1-2); 56-67.
- Porter, G, Young E. 1998. Decentralized Environmental Management and Popular Participation in Coastal Ghana. *Journal of International Development* 10: 515-526.
- Ribot, J.C. 2004. *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. World Resources Institute: Washington, D.C.
- Ribot, J.C. 2002. *Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralizations: A Review of Issues*. Democracy, Governance and Human Rights Paper No. 8. Genève: United Nations Research Institute for Social Development. [disponible à leur cite web.]
- Ribot, J.C. 2001a. Science, Use Rights and Exclusion: A History of Forestry in Francophone West Africa, Issue paper no. 104, International Institute for Environment and Development, Londres, Mai 2001.
- Ribot, J.C. 2001b. Integral Local Development: 'Accommodating Multiple Interests' through Entrustment and Accountable Representation. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 1(2-4): 327-351.
- Ribot, J.C. 1999a. Decentralization, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control. *Africa*, 69(1), pp. 23-65.
- Ribot, J.C. 1999b. "A History of Fear: Imagining Deforestation in the West African Dryland Forests," *Global Ecology and Biogeography* 8: 291-300.
- Ribot, J.C. 1998. Memo on NRM-DG Linkages, Observations on the Democracy and

- Governance (SO4) components of USAID's NRM (SO1) activities in Futa Djallon Guinea, Janvier 1998, Ronéo.
- Ribot, J.C. 1996. Participation without Representation: Chiefs, Councils and Forestry Law in the West African Sahel, *Cultural Survival Quarterly*. Automne 1996: 40-44.
- Ribot, J.C. 1995. From Exclusion to Participation: Turning Senegal's Forestry Policy Around. *World Development*, 23(9): 1587-99.
- Ribot, J.C. 1993. Market-State Relations and Environmental Policy: Limits of State Capacity in Senegal. In *The State and Social Power in Global Environmental Politics*, Lipschutz R, Conca K. (eds.); Columbia University Press: New York.
- ROU (République d'Ouganda). 2001. The Forestry Act: Draft for Consultation. Ministry of Water, Lands and Environment, Uganda Forests, Janvier 2001.
- Romeo, L. 1996. Local Development Funds: Promoting Decentralized Planning and Financing of Rural Development. United Nations Capital Development Fund, Policy Series.
- Schroeder, R. 1999. Community Forestry and Conditionality in The Gambia. *Africa* 69(1):1-22.
- Scott, J. C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. Université de Yale Presse: New Haven.
- Shivaramakrishnan, K. 2000. Crafting the public sphere in the forests of West Bengal: Democracy, Development and Political Action. *American Ethnologist* 27(2): 431-61.
- Smoke, P. 2000. Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice. Communication préparée pour l'United Nations Research Institute for Social Development, Geneve, Octobre 2000. Publication prochaine dans *Public Sector Reform, Governance and Institutional Change*, Bangura, Y. (ed.); UNRISD:Geneva.
- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics* ; Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- UNCDF. 2000. Africa: Decentralisation and Local Governance Communication présentée à la Conférencesur la Décentralisation et la gouvernance locale, Capetown, Mars 2001, United Nations Capital Development Fund, Projet.
- Tiffen M, Mortimore, M. & Gichuki, F. 1994. *More People, Less Erosion: Environmental Recovery in Kenya*; Chichester: John Wiley.
- van Rouveroy van Nieuwaal, E. Adriaan B, & van Dijkm R. 1999. *African Chieftaincy in a New Socio-Political Landscape*. Lit Verlag: Hamburg.
- Walker, P. A. 2000. Democracy and Environment: Congruence or Contradiction? *Commons Southern Africa* 2(1): 4-6.
- Watts, M. 1993. Idioms of Land and Labor: Producing Politics and Rice in Senegambia. In *Land in African Agrarian Systems*, Thomas J. Bassett and Donald E. Crummey (eds.); University of Wisconsin Press: Madison; 157-221.
- Wollenberg, E, Anderson J, Edmunds D. 2001. Pluralism and the Less Powerful: Accommodating Multiple Interests in Local Forest Management. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 1(3-4): 199-223.
- World Bank. 2000. Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000. Oxford: Oxford University Press.
-