

Ribot, Jesse C. 2010. « Foresterie et décentralisation démocratique en Afrique subsaharienne : Une analyse sommaire. » Chapitre 2 dans German, L, Karsenty, A. and Tiani, A. 2010. Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation. Center of International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

FORESTERIE ET DECENTRALISATION DEMOCRATIQUE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : UNE ANALYSE SOMMAIRE

Ribot, J.C.1

Résumé

Comment les interventions dans la foresterie peuvent-elles appuyer l'émergence d'une démocratie locale ? Comment la démocratie locale peut-elle encourager une gestion et une utilisation de la forêt juste et durable ? Plusieurs théories (choix publics, nouvel institutionnalisme, sciences économiques néoclassiques, action collective, propriété commune, droits de l'homme et théorie de la démocratie) indiquent que la décentralisation démocratique peut améliorer l'équité et l'efficacité de la gestion des ressources naturelles et de la fourniture de services. Ces théories nous disent qu'une réduction des coûts des transactions et l'intégration des besoins et des aspirations des populations locales dans les décisions locales produiront des améliorations. Mais les réformes de la décentralisation démocratiques étant rares – dans la foresterie comme dans d'autres secteurs – nous ne comprenons pas réellement les conditions dans lesquelles elles peuvent améliorer l'équité et l'efficacité, ou réduire la pauvreté, dans le secteur de la foresterie ou dans tout autre secteur. Il y a eu suffisamment d'expériences comportant des projets de petite envergure qui ont permis de prouver que ces théories de la décentralisation ont une certaine validité. Il faudrait examiner de plus près pourquoi et quand se produisent les décentralisations, puis évaluer les facteurs multiples déterminant leurs résultats. Cet article analyse l'histoire des réformes de la décentralisation en Afrique et les connaissances acquises en matière de gestion locale dans le secteur forestier. Il examine ce qui a pu favoriser ou faire entrave aux réformes de la décentralisation dans le secteur de la foresterie et décrit les obstacles et les opportunités pour légiférer et mettre en application des réformes de décentralisation démocratiques. L'article décrit ensuite une approche susceptible de promouvoir une gouvernance environnementale démocratique.

Introduction

La démocratie signifie que les dirigeants ont des comptes à rendre à leurs peuples. Ainsi, les diverses institutions au niveau local doivent rendre des comptes aux populations locales de différentes manières. Quelles institutions, autorités ou catégories de personnes représentent les populations « locales » dans la foresterie – ou en sont responsables et proches ? Qui a l'autorité ou le pouvoir de gérer les forêts dans le cadre d'une réforme ou d'un projet particulier ? Le choix des interlocuteurs institutionnels locaux par les agences d'intervention – gouvernements centraux, donateurs, grandes ONGs ou agents de développement internationaux – est important. Travailler avec différents types d'institutions locales – privées,

1 Université de l'Illinois, Urbana-Champaign, Illinois, Etats-Unis ; Ribot@Illinois.edu

publiques, représentatives, administratives, ou civiques – pourrait engendrer divers² types de résultats sur le plan de l'équité, de l'efficacité et de la démocratie (Woolcock et Prichett 2005 ; Ribot 2006 et Ribot, Chhatre et Lankina 2008).

Le choix des acteurs locaux par les intervenants reflète en partie ce que ces derniers tentent de réaliser – par exemple, les processus démocratiques, le renforcement de la société civile, ou la privatisation. Certains veulent renforcer les institutions privées (ministères d'exécution ou gouvernements locaux élus) ; d'autres s'intéressent à la dite société civile (organisations non gouvernementales, organisations communautaires, et certaines autorités locales). Certains autres intervenants soutiennent les institutions privées (sociétés, individus et certaines autorités locales). Ils peuvent être motivés par une position néolibérale et anti-étatique accompagnée d'une vue dichotomique du « gouvernement corrompu et mauvais » face à la « bonne société civile » et au « secteur privé performant ». Leurs choix peuvent refléter une conformité générale mal informée des tendances du développement en matière de bonne gouvernance, de mauvaise gouvernance, de privatisations, de réduction de la part de l'état pour construire un troisième secteur ou de tentative de créer un gouvernement local par le biais de la décentralisation. Les choix des agences d'intervention peuvent également ne refléter que l'opportunité d'appliquer des actions de gestion forestière – les praticiens et agents de développement peuvent choisir l'interlocuteur le plus efficace ou la meilleure forme de marché pour mettre en place un plan de gestion, un processus participatif, une plantation forestière, un secteur protégé ou tout autre succès mesurable qu'ils peuvent ensuite présenter à leur agence-mère. La combinaison des catalyseurs et des choix institutionnels qui ont été faits nous amène à l'amalgame confus de la diversité actuelle d'institutions locales.

La décentralisation (voir l'encadré 1 : Définitions) est un type particulier de choix institutionnel. Elle englobe un ensemble de réformes juridiques qui aboutissent au transfert des pouvoirs du gouvernement central aux échelons inférieurs du gouvernement – c'est-à-dire aux bureaux administratifs locaux ou au gouvernement élu local. La gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN) est une forme d'intervention qui en général implique les communautés dans la conception et la mise en projets, à travers des processus participatifs, des comités, des groupes d'utilisateur, des chefs, des ONG, des entreprises privées ou des particuliers. Cela n'est pas à proprement parler de la décentralisation, car la plupart de ces organismes locaux ne font pas partie du gouvernement ou ne se voient octroyer aucun droit ou pouvoir dans les processus de GCRN. La GCRN est en soi un vaste sujet – c'est un moyen d'intervention qui en dépit de toutes ses imperfections, demeure très populaire (Blaikie 2006). Cet article est consacré à l'examen d'une forme d'intervention que la plupart des gouvernements africains prétendent pratiquer et dont les services de foresterie se réclament – la décentralisation démocratique ou les transferts de pouvoirs aux gouvernements locaux élus. Alors que le transfert à un ministère d'exécution local est une forme de décentralisation (appelée déconcentration), peu de partisans de la GCRN le considéreraient comme une GCRN. Mais, la décentralisation démocratique, dans le cadre de laquelle les autorités représentatives locales reçoivent des pouvoirs au nom des citoyens locaux, peut se compter au nombre des multiples manifestations de la GCRN. C'est la forme de GCRN qui est considérée dans cet article.

La GCRN est différente de la décentralisation démocratique de la GRN, qui englobe essentiellement des populations entières – tous les citoyens – dans les décisions de GRN basées sur l'autorité représentative (voir Alden Wily n.d. ; Ribot 2002). A l'instar des interventions de développement de la Banque Mondiale axées sur le développement basé sur la communauté (community-driven development), les praticiens de la GCRN posent chaque

intervention sur la communauté – le groupe d'utilisateurs, les « parties prenantes », les populations riveraines de la forêt, les pêcheurs. Ils définissent en outre le mode de représentation de cette « communauté » au moment où leur projet est mis en œuvre – à travers les comités nommés, les comités élus, les forums de parties prenantes, les processus participatifs, les « chefs coutumiers », le personnel du projet, etc. Les instances de GCRN ne représentent souvent qu'une sous-section de la population. La décentralisation démocratique implique cependant des transferts vers un gouvernement local élu apparemment représentatif, sous l'autorité duquel la « communauté » est définie comme les « citoyens » – ceux qui vivent dans la juridiction. L'ampleur de la représentation est importante comme l'indique la théorie, car l'inclusion d'une large base de citoyens dans la prise de décision peut améliorer l'efficacité et l'équité ainsi que les résultats de la gestion des ressources naturelles (Agrawal et Ribot 1999). Représenter toute une population donne apparemment plus de chances au processus décisionnel à être appliqué de façon plus équitable et plus efficace. Le gouvernement local – en tant que forme d'institution – est également une forme d'institution extensible qui couvre les territoires nationaux entiers et est durable, en ce sens qu'il s'agit d'une forme de gouvernance locale imposée par la loi. Ces derniers avantages font également du gouvernement local une infrastructure solide pour une participation durable et élargie, distincte de la GCRN parce que, en tant qu'élément du gouvernement, elle ne s'effondre pas une fois les fonds du projet épuisés.

Encadré 1 : Définitions

Décentralisation : tout acte par lequel un gouvernement central cède formellement des pouvoirs aux acteurs et aux institutions à des échelons inférieurs dans une hiérarchie politico-administrative et territoriale. La décentralisation est habituellement divisée en *décentralisation démocratique* et *déconcentration*.

La décentralisation démocratique (souvent appelée **décentralisation politique** ou **dévolution**) se produit quand les pouvoirs et les ressources sont transférés aux autorités – en général des gouvernements locaux élus – qui représentent les populations locales et doivent leur rendre des comptes. La décentralisation démocratique a pour objectif d'accroître la participation publique dans la prise de décision locale. La décentralisation démocratique est une forme institutionnalisée d'approche participative. Des deux formes primaires de décentralisation, la décentralisation démocratique est considérée comme la plus forte et celle qui selon la théorie permettrait de tirer les plus grands avantages.

Déconcentration (également connue sous le nom de **décentralisation administrative**) : elle concerne des transferts de pouvoir aux branches locales de l'état central, telles que les préfectures, les administrations, ou les branches locales des ministères techniques. Ces instances locales – qui doivent rendre des comptes à leurs mandataires – sont devenues des extensions administratives de l'état central. Alors qu'il est possible d'intégrer dans leurs fonctions le devoir de rendre des comptes à leurs mandants, leur responsabilité principale s'exerce envers le gouvernement central. La déconcentration est considérée comme la forme la moins élaborée de décentralisation parce que la reddition de comptes envers les populations n'est pas aussi bien établie que dans la forme démocratique ou politique de la décentralisation.

Le choix institutionnel est l'identification par les agences intervenantes du lieu où s'exerce l'autorité décentralisée, du partenaire local avec qui travaillent les agences intervenantes, et donc à qui elles transfèrent des pouvoirs ou offrent un soutien.

La reconnaissance est l'acceptation d'une personne, d'une culture, ou d'une institution différente. Le choix des autorités locales ou des organismes par le gouvernement ou par les agences internationales est une forme de reconnaissance ou d'acceptation. Les institutions locales sont reconnues à travers le transfert de pouvoirs, le partenariat dans les projets, l'engagement dans des contrats, ou à travers la participation au dialogue et à la prise de décisions. En tant que concept analytique, la reconnaissance nous aide à nous concentrer sur les effets du transfert des pouvoirs et du soutien aux institutions locales sélectionnées.

La représentation démocratique se produit quand un chef ou un représentant est sensible aux besoins et aux aspirations de la population. Lorsque la population peut sanctionner le chef pour que celui-ci soit considéré responsable, la représentation peut alors être qualifiée de démocratique.

La citoyenneté est la capacité d'être politiquement engagé. Elle détermine la finalité de la politique dans laquelle on est impliqué. Dans une démocratie libérale, la citoyenneté est souvent associée à la revendication de certains droits civils, sociaux et politiques, indépendamment de l'identité et des intérêts individuels.

Le domaine public englobe les ressources et les décisions sous contrôle public qui servent de base à la prise de décision publique. Le domaine public est le domaine des pouvoirs que les citoyens peuvent être à même d'influencer. Il définit l'espace de la démocratie représentative.

La subsidiarité est l'idée que le meilleur niveau pour la politique et les décisions procédurales est le niveau le plus local possible auquel les décisions ne sont pas susceptibles de produire des effets négatifs sur les échelons supérieurs de l'organisation économique, sociale ou politico-administrative.

L'articulation est la jonction fonctionnelle de deux parties pour qu'elles puissent fonctionner ensemble en se soutenant mutuellement. Un exemple d'articulation politique est celui des gouvernements locaux et nationaux qui deviennent interdépendants et doivent travailler ensemble en raison d'intérêts partagés – comme lorsque le gouvernement local recueille des voix pour les acteurs centraux et les acteurs centraux fournissent des ressources au gouvernement local.

La décentralisation démocratique est fondée sur le transfert des décisions de gestion et d'utilisation de la foresterie à des instances locales largement représentatives, et doit donc se dérouler dans le cadre d'efforts plus amples pour construire un gouvernement local (Alden Wily n.d.). Un des premiers obstacles à la décentralisation démocratique dans la foresterie, comme dans n'importe quel autre secteur, est l'incapacité des gouvernements centraux à instaurer des gouvernements locaux qui ont un pouvoir et rendent des comptes à la population locale. L'incapacité des ministères d'exécution à travailler avec des gouvernements locaux, même lorsqu'ils sont en place et sont responsables, est un second obstacle. Mais, la foresterie

décentralisée ainsi que la foresterie communautaire ont fait face à de nombreux autres obstacles et déceptions. Les études de cas et la recherche comparative indiquent que la décentralisation démocratique et la GCRN ne font pas beaucoup pour la conservation et que la conservation peut ne pas être bonne pour les moyens locaux de subsistance dans ces conditions (Tacconi, Saigian et Syam 2006 ; Blaikie 2006).

Cette dernière décennie a vu naître une série de recherches sur des formes de foresterie et de décentralisation – les formes prises et leurs effets. Le domaine principal de la recherche porte sur les conditions dans lesquelles s'applique la décentralisation de la foresterie. Pourquoi se produit-elle ? Pourquoi ne se produit-elle pas habituellement : quelles en sont les raisons et quels sont les moyens de résistance et de recentralisation ? Un deuxième domaine de recherche s'est penché sur les conditions dans lesquelles la décentralisation de la foresterie affecte la qualité de la gestion de forêt. Quand engendre-t-elle dégradation ou déforestation ? Quand aboutit-elle à la conservation ? Un troisième domaine de recherche concerne les conditions dans lesquelles la décentralisation de la foresterie améliore les moyens de subsistance. Quand la décentralisation augmente-t-elle le revenu local ou améliore-t-elle l'accès aux produits de subsistance ? Quand la déforestation ou la conservation (dans le cadre de la gestion décentralisée) améliorent-ils les moyens de subsistance ? La relation entre la décentralisation de la foresterie et la formation de la démocratie locale est un autre domaine qui n'est pas abordé directement dans la littérature, et que je traiterai également dans cet article. Quand les interventions locales de foresterie soutiennent-elles la démocratie locale ?

En dépit des obstacles et des limitations, les théoriciens et les praticiens de la décentralisation croient qu'il existe au moins trois séries de valeurs que la décentralisation démocratique peut favoriser : l'amélioration de l'utilisation et de la conservation des services environnementaux ; l'amélioration des conditions de vie rurales ; et l'affranchissement local. Ce sont des valeurs partagées avec la GCRN et qui seront analysées dans cet article. Quelques théoriciens et nombre de praticiens de la GCRN croient que les trois sont liés, mais à ce jour, ces interdépendances demeurent hypothétiques – ou du moins fortement dépendantes de conditions qu'il faut encore comprendre. Néanmoins, les trois valeurs valent la peine d'être poursuivies – et il y aura des compensations et un renforcement mutuels. Ce chapitre analyse ce que nous savons de ces relations et essaye de décomposer ces trois objectifs afin d'analyser les conditions minimales pour les réaliser séparément et/ou ensemble. Le chapitre explore certains des problèmes et des résultats associés à des réformes qualifiées de « décentralisation » dans le secteur de la foresterie, et décrit quelques possibilités d'avancement.

Décentralisation de la foresterie dans le cadre historique

L'histoire du gouvernement local en Afrique est celle de la gestion, du contrôle et de l'intégration au niveau territorial (Buell 1928 ; Mamdani 1996). La mise en place du gouvernement local est profondément enracinée dans la gestion des sujets et dans l'extraction de la richesse, conformément à la règle coloniale. Les puissances coloniales ont essayé de transférer la direction administrative du monde rural aux autorités « coutumières » dans le cadre de ce que les Britanniques appellent « la règle indirecte » et que les Français qualifient « d'association ». Les Portugais ont suivi le même type de politique. Les colonisateurs ont employé les autorités coutumières locales comme administrateurs de l'état central dans le cadre de ce qui était une déconcentration localement enracinée. À l'indépendance au milieu du siècle dernier, les nouvelles et jeunes nations de l'Afrique ont choisi de re-centraliser le contrôle, de consolider le pouvoir et ce n'est que plus tard dans les années 70 qu'elles ont

relancé la décentralisation. En dépit des mécontentements exprimés envers la démocratie locale pendant la période coloniale, ce n'est que dans les années 80 que le discours sur la décentralisation a adopté le langage d'affranchissement courant de la démocratie. Plutôt que de gérer les sujets, la décentralisation s'est tournée vers la construction de la démocratie et la transformation conséquente des sujets en citoyens.

Dans un grand nombre de pays, ce tournant dans le discours a été suivi par de nouvelles lois présentant ou renforçant les autorités locales élues. Parallèlement à ces réformes politico-administratives, les services de foresterie et les praticiens de la foresterie ont également modifié leur langage et leurs pratiques en faveur d'une plus grande participation, puis de la « décentralisation ». Comme l'administration générale de l'Afrique coloniale, les services de foresterie ont également cherché à soumettre les Africains des régions rurales. Les agents forestiers étaient à la tête de la colonisation rurale au début du 20^{ème} siècle², et ont été les premiers à accompagner les militaires coloniaux à l'intérieur des terres en Afrique. Les agents forestiers ont toujours suivi le discours et les conventions administratives de leur époque. Ils ont également suivi les pratiques de leur époque - qui consistaient à contrôler et à gérer le monde rural à des fins extractives³, même lorsque le discours a évolué pour parler de participation et d'affranchissement à la fin du 20^{ème} siècle.⁴

Les réformes de la décentralisation à travers l'Afrique ont abordé le nouveau siècle dans un esprit d'espoir et de frustration. Comme la promesse de la démocratisation apportée par la chute du mur de Berlin, à l'aube du nouveau siècle l'autonomisation locale et l'affranchissement étaient meilleurs à leur début. Beaucoup de réformes ont été mises en place mais peu de changement substantiel est intervenu sur le terrain (voir Kulipossa 2004 ; Ribot 2004 ; Ribot et Oyono 2005). En outre, l'engrenage du changement était enclenché. Les chefs coutumiers ont commencé à re-concentrer et à vigoureusement remettre en question la décentralisation démocratique (van Rouveroy, van Nieuwaal et van Dijk 1999 ; Geschiere et Boone 2003 ; Ntsebeza 2002, 2005). Alors que les donateurs poussent toujours plus vers la décentralisation, les gouvernements centraux commencent à maîtriser l'art de re-centraliser tout en décentralisant – faisant le bonheur de chacun dans la sphère politique de l'état et des donateurs tout en offrant peu de nouveaux avantages aux gouvernements locaux ou aux populations locales (Ribot, Agrawal et Larson 2006).

² Dans les premiers temps de la colonisation, les agents forestiers étaient souvent les premiers professionnels à accompagner les militaires à l'intérieur des terres en Afrique.

³ Lors de la période coloniale la gestion était l'objectif. Aujourd'hui, l'objectif est la participation et il évolue vers la représentation. Indiquant le but de la mission de la France, l'agent forestier français Bertin (1919 : 305) écrit : « Nous nous engageons, en effet, à connaître *toutes* les espèces exploitables négligées à ce jour, et qui auraient dû être utilisées au bénéfice de l'industrie » (en italique dans l'original). Bertin veut également former les « indigènes » (employant le terme de *dressage*) afin de tirer le maximum de leur travail. Bertin (1919 : 308) déclare :

« L'objectif final vers lequel nous devons tendre est de laisser la majorité du travail forestier aux indigènes, ainsi que l'organisation de petites entreprises locales intéressées où les collectivités et les villages de noirs gèrent eux-mêmes leur travail et améliorent automatiquement leur efficacité. Mais on doit au moins enseigner aux noirs à utiliser des outils et des machines, certes plutôt rustiques, mais qui permettent néanmoins d'améliorer le rendement du travail humain. »

⁴ Le Sénégal a créé un code « participatif » de la foresterie en 1993 ; et le Ghana vers la fin des années 80 (Ribot 1995 ; Wardell et Lund 2006 :1894). Les législations forestières participatives ont envahi le continent vers le milieu des années 90. Nombre d'entre elles ont ensuite été révisées quand la participation l'a cédé à la décentralisation.

Dubois (1997) identifie trois phases dans la gestion de la foresterie en Afrique : une ère technocratique sur le modèle colonial, une période « participative » commençant dans les années 80, et une ère « partie prenante » basée sur la négociation qui a démarré vers la fin des années 90. Les deux dernières ères ont coïncidé avec le début des réformes de décentralisation à travers le continent. Dans les dernières décennies, Dubois constate un glissement de la capacité à participer aux projets des autres vers la capacité à négocier avec une certaine influence. Alors que les interventions négociées peuvent ne pas être démocratiques ni décentralisées, elles sont un pas vers un plus grand contrôle du processus par la communauté. En 2000, Alden Wily (n.d.) décrit les programmes de foresterie en Afrique comme évoluant des efforts de partage de revenus ou d'avantages vers un vrai partage du pouvoir. C'est une évolution dans le cadre de laquelle les villages vont de l'accès à l'utilisation de la forêt ou de l'autorisation à partager une partie du revenu vers une situation où les communautés locales deviennent elles-mêmes gestionnaires des ressources. Cette évolution modifie la relation entre les communautés et les services de la forêt. Dans ce dernier cas, le service de la forêt abandonne une partie de son autorité et la transfère à la communauté.

Alden Wily décrit une évolution dans le transfert de la gestion du service de la forêt aux communautés, avec au début, des transferts en faveur des groupes d'utilisateurs – parties intéressées dans la foresterie – puis, plus tard, en faveur des gouvernements élus polyvalents. Elle cite le cas de la Tanzanie comme étant à la tête de cette forme véritablement démocratique et décentralisée de gestion forestière. Dans ce contexte « ... les gestionnaires au niveau de la communauté peuvent œuvrer et rendre également des comptes à leurs mandants » (n.d.17). En Tanzanie, ceci est rendu possible par l'existence de structures démocratiques de gouvernement local. Elle conclut en observant que « lorsque la gouvernance dévolue est peu développée, cela entrave clairement l'autonomisation de la gestion locale de la forêt dans le cadre de la nouvelle législation ... » (n.d. 18).

Comme le dit Alden Wily (n.d.), une foresterie décentralisée exige des institutions gouvernementales décentralisées. La législation et la pratique en matière de foresterie reflètent un microcosme de réformes politico administratives plus larges dans lesquelles elles s'inscrivent – et bien que le secteur résiste souvent à ces réformes, il en accepte au moins le discours. Alors que les ministères d'exécution, tels que l'environnement, la santé, l'éducation ou l'agriculture, peuvent d'eux-mêmes se déconcentrer, ils ne peuvent s'engager dans une décentralisation démocratique si le pays a entrepris une décentralisation démocratique plus large. Une décentralisation démocratique de la foresterie exige la mise en place préalable d'autorités locales élues. Nous arrivons à la fin de la première décennie du nouveau siècle avec un discours clair sur la décentralisation démocratique et l'adoption de ce discours dans la foresterie. Mais, nous trouvons le nouveau siècle aussi lourd que le précédent en raison de l'incapacité à traduire le discours progressif en législation et la législation en pratique. Dans la section suivante nous examinons certains des obstacles récurrents sur le chemin de la décentralisation comme dans celui de la pratique.

Obstacles à la mise en place de la décentralisation

Les nouveaux gouvernements locaux élus qui se multiplient en Afrique sont confrontés à de nombreuses contraintes. Les lois organiques et électorales impliquent que les élus doivent rendre des comptes aux échelons supérieurs aux partis. Ces lois prévoient des dispositions budgétaires qui amènent les élus à rendre des comptes aux ministères d'exécution et à la législature. Ils disposent de peu de liberté de décision et peuvent à peine être considérés comme représentatifs. De plus, la plupart des agences de développement et des ministères

d'exécution de la foresterie choisissent, même là où existent des autorités locales élues, d'œuvrer à travers des approches participatives, des approches de partie prenante ou de GCRN.

Les ministères d'exécution de la foresterie ont, dans le cadre des nombreux efforts de décentralisation, créé ou renforcé leurs bureaux locaux, et ne sont en général pas passés par une décentralisation démocratique. Lund et Wardell (2006 : 1896) notent un mouvement en direction des groupes d'utilisateurs au Ghana plutôt que des autorités représentatives. La législation de 1999 sur la forêt et la faune sauvage du Mozambique a donné naissance à des comités élus « fragiles » au niveau local en dépit de l'existence de gouvernements locaux élus (Salomão et Matose 2007). Dans la plupart des cas, lorsque des gouvernements locaux étaient impliqués, leur rôle principal consistait à terminer des plans de gestion instaurés par les services de la forêt ou à effectuer des activités de gestion forestière imposées – une sorte de corvée de l'ère moderne. Dans certains cas seulement, des pouvoirs de décisions importants ou de revenus ont été dévolus aux autorités locales comme en Ouganda, au Cameroun, au Sénégal et en Tanzanie (Ribot 2003 ; Oyono 2004 ; Alden Wily n.d. ; Brockington 2007).

Des douzaines d'études sur la foresterie et sur d'autres réformes de décentralisation des ressources naturelles en Afrique menées par le World Resources Institute entre 2000 et 2007 font état d'un avancement dans la mise en œuvre et les résultats ainsi que des restrictions dues à la recentralisation des pouvoirs des services environnementaux (ceci est expliqué plus en détail plus loin dans le paragraphe sur les facteurs influençant la décentralisation et ses résultats).⁵ La conclusion la plus étonnante est que même dans les cas considérés comme de grands succès, la décentralisation démocratique de la forêt et la gestion d'autres ressources naturelles transfèrent trop peu de pouvoirs pour être significatives ou transfèrent ces pouvoirs aux autorités locales non représentatives (Ribot 2004 ; Ribot, Chhatre et Lankina 2007). Les pouvoirs sans représentation ou la représentation sans pouvoirs ne constituent pas une décentralisation. Nous ne nous attendons pas à une amélioration de l'équité, de l'efficacité ou de la démocratie dans l'une ou l'autre de ces configurations. En bref, la décentralisation démocratique de toutes les ressources naturelles est rare, la rendant très difficile à étudier. Néanmoins, des progrès ont été réalisés dans la décentralisation de la foresterie en dépit du recul enregistré après chaque avancée.

Par exemple, lors des décentralisations progressives au Mali, au Sénégal, en Tanzanie, et en Ouganda, des gouvernements locaux ont été démocratiquement élus pour recevoir les pouvoirs décentralisés (Ribot 2008 ; Alden Wily n.d.). Au Mali, cependant, le ministère de la foresterie refuse de transférer les pouvoirs au gouvernement local élu en dépit des exigences des nouvelles législations forestières.⁶ De même, en Ouganda, les pouvoirs transférés aux institutions locales sont limités par des plans de gestion restrictifs imposés et par la restriction du nombre de forêts considérées comme « locales » (Namara 2001 ; Bazaara 2006 ; Muhereza 2006). Le projet de législation forestière de l'Ouganda de 2001 ne comportait aucune directive sur le choix des pouvoirs qui seront transférés, ni d'information sur les niveaux du gouvernement local qui devront les recevoir (ROU 2001).⁷ Au Sénégal, le code 1998 de la

⁵ Voir les documents de travail de WRI sur <http://www.wri.org/publications/2284>.

⁶ Communications personnelles, Yaya Tamboura, Directeur national, Direction Nationale de la conservation de la nature, Bamako, Mali, novembre 2000 et les réunions avec les responsables de la foresterie au Mali en mars 2002.

⁷ Je ne dispose pas de la loi actualisée ni de la loi définitive. J'ai démissionné en 2001 d'un comité d'examen d'un projet de loi sur la foresterie lorsque ma requête de retirer le travail obligatoire de la loi a été ignorée.

foresterie donne aux conseils ruraux le pouvoir de décider si et quand leurs forêts seront exploités et le droit de préparer et d'appliquer des plans de gestion. Mais le service de la forêt ne les a pas autorisés à exercer aucun des droits qui leur ont été conférés par la loi (Larson et Ribot 2007). Dans ces cas, les lois donnent aux autorités locales le droit de gérer les ressources naturelles, mais elles sont soumises aux conditions restrictives imposées par les agences centrales de foresterie. En outre, au Mali et en Ouganda, nombre de forêts appartenant au domaine public sont privatisées au nom de la décentralisation (Ribot 1999 ; Muhereza 2001). La privatisation supprime les ressources publiques aux institutions démocratiques et les transfère aux instances coutumières (qui s'auto-réglementent, sont renfermées sur elles-mêmes ou souvent ne peuvent être sanctionnées) et à d'autres instances privées, un geste que ni ne soutient ni ne suit la logique de la décentralisation démocratique.

Les plans de gestion semblent être les moyens les plus couramment utilisés par les départements de la forêt pour re-centraliser toute autonomie pouvant découler du transfert des droits de gestion. Les périodes de foresterie participative et les périodes actuelles de foresterie « décentralisée » ont toutes deux été accompagnées d'une prolifération de plans de micro gestion. Les services de la forêt, avec l'aide des donateurs, ont exigé du comité du village, des utilisateurs ou du projet ou de leurs autorités rurales élues d'élaborer des plans complexes de gestion avant d'avoir le droit de casser même une petite branche. Ces plans se sont révélés très complexes et très chers à élaborer. La tendance au cours des quatre ou cinq dernières années a été de parler de plans de gestion « simplifiés ». Mais dans la pratique la situation n'a pas beaucoup évolué. Les plans de gestion sont l'une des principales barrières permettant un contrôle permanent du ministère d'exécution, empêchant les populations rurales d'employer les ressources de leur environnement avant qu'elles n'acceptent d'effectuer ce travail de gestion forestière (Wardell et Lund 2006 :1894 ; Ribot 1995, 2004 ; Latif 2002 : 67 ; Etoungou 2001 ; Graziani et Burnham 2002 ; Oyono 2003, 2004a, 2004b, 2004c ; Salomão et Matose 2007 :15). Tout comme les approches participatives dans la foresterie, pour la planification de gestion, nombre d'exigences ont été introduites il y a bien longtemps, lors de la période coloniale, et ont juste été retouchées à chaque nouvelle ère de la foresterie. En effet, la participation locale à l'élaboration des plans de gestion dans certains endroits est moins répandue ces dernières années qu'à l'époque coloniale (Wardell et Lund 2006 :1894-6).⁸ L'octroi de licences et d'autorisations est également fréquemment utilisé pour exclure les populations locales des ressources ayant une valeur sur le plan commercial (Salomão et Matose 2007 :14-5 ; Ribot 2008).

L'une des nombreuses techniques utilisée pour re-centraliser la législation sur l'environnement consiste à laisser aux décrets ministériels ou à l'ordre administratif le soin de

⁸ En 1919 le ministre des colonies a créé les « Conseils des notables » pour donner aux « indigènes » des régions rurales la possibilité de participer à l'administration ou d'être consultés à ce propos. Selon le ministre, l'objectif était la « création d'une élite qui plus tard, pourra participer plus étroitement et d'une façon plus personnelle à la vie économique et financière de la colonie » (cité dans Buell 1928 : 999). A partir de 1936, le gouvernement colonial français de l'Afrique de l'ouest a exigé la consultation de la population à travers les chefs de village à propos du choix d'un chef de canton. Les chefs de canton proposés devaient ensuite être approuvés et nommés par l'administration. (Cowan 1958 : 177). En effet, la règle indirecte a été décrite comme une forme de participation affranchissante : « La règle indirecte a pour objectif principal le développement d'une société africaine capable de participer à la vie du monde moderne en tant que communauté à part entière. Dans les territoires où elle est appliquée, le gouvernement n'accepte pas l'encouragement des entreprises européennes comme une obligation, mais juge sa valeur à la lumière de la contribution qu'il peut apporter au développement africain. L'autre aspect de la règle indirecte – la conservation des établissements africains lorsque les besoins des Africains eux-mêmes n'appellent pas leur modification – est presque un corollaire naturel de cette attitude envers la pénétration européenne... » (Lucy Mair, anthropologue libérale, 1936 : 12-14.)

prendre les décisions importantes concernant l'attribution des ressources précieuses. Cette technique est utilisée au Mali, au Cameroun, au Sénégal, en Guinée, au Burkina Faso, en Afrique du Sud, au Zimbabwe et ailleurs. Au Mali, par exemple, la décentralisation est réclamée par la constitution, alors que la décentralisation des pouvoirs sur les ressources naturelles est réclamée par la législation environnementale, comme le code forestier. Mais, dans le code 1996 de la foresterie, les pouvoirs à déléguer sont spécifiés sur décret du ministère responsable des forêts. Les procédures pour résoudre les litiges concernant la foresterie seront spécifiées sur ordre du gouverneur de chaque région nommé par l'état. Par conséquent, la décentralisation dans le secteur environnemental est finalement soumise à la discrétion du ministère responsable des forêts et de son personnel administratif. Ainsi, ce qui semble être une garantie constitutionnelle est transformé en liberté de décision de la branche exécutive (Ribot 2004). De même, au Sénégal, les lois de décentralisation transfèrent les pouvoirs de gestion forestière aux conseils ruraux élus, et les législations forestières confirment alors ce transfert, mais dans la pratique, le service de la forêt ne permet pas aux conseils élus de prendre des décisions (Ribot 2008). L'organisation de la production forestière sera régie par un décret ministériel (RdS 1998).

Les agents forestiers utilisent nombre d'autres moyens pour reprendre le contrôle de la foresterie « décentralisée » (voir : Ribot et Oyono 2005 ; Ribot, Agrawal et Larson 2006). Les agents forestiers cherchent souvent à obtenir un loyer. Les systèmes de contrôle et de gestion se prêtent à une négociation de l'accès (Oyono 2005 ; Wardell et Lund 2006 :1898 ; Blundo 2006). Les responsables et les agents de première ligne utilisent également l'exécution et la non-exécution sélectives comme moyens d'assurer un contrôle central et de faire payer un loyer (Wardell et Lund 2006 ; Larson et Ribot 2007). Les transferts conditionnels de fonds ou de pouvoirs par les agences à un échelon supérieur obligent les bénéficiaires à rendre des comptes à leurs mandataires – puisqu'ils peuvent perdre le bénéfice de ces transferts s'ils ne font pas ce qui leur est demandé (Conyers 2003).

Le manque de clarté est une autre barrière à la décentralisation démocratique dans la foresterie. Un des facteurs qui sème la confusion dans le discours actuel de la foresterie est le fait que tout est qualifié de « décentralisation ». Ainsi, sans une lecture attentive il est difficile de faire la distinction entre les approches participatives de la cogestion et la décentralisation démocratique. La confusion s'ajoute à un amalgame institutionnel qui constitue un cauchemar analytique dans lequel aucune politique ou projet dit « décentralisé » ne peut être pris au pied de la lettre, mais doit être analysé en fonction de ses éléments importants – son transfert de pouvoirs discrétionnaires et l'autonomisation des acteurs locaux responsables envers leurs mandants, envers la population (voir : Agrawal et Ribot 1999).

Il semble que ces dernières années, la privatisation l'emporte sur la décentralisation. Le discours sur la gestion décentralisée de la foresterie et la gestion des ressources naturelles s'écarte de l'affranchissement (donnant aux citoyens : représentation et contrôle) pour aller vers l'incorporation (engagement des personnes « dépendantes de la forêt » dans les marchés). La majorité des projets de foresterie mettent aujourd'hui l'accent sur l'aide apportée aux populations locales afin de produire pour le marché. L'accent est mis sur la création « d'entreprises communautaires ». La gestion « décentralisée » de la forêt ne porte pas réellement sur la production de citoyens et l'affranchissement des individus. Ces tentatives pour obliger les Africains à produire pour le marché ne sont nullement nouvelles (Mamdani 1996). Les agents forestiers coloniaux cherchaient à obliger les Africains à produire pour le marché (Geschiere 1993 :154 ; Ribot 1999) – pour fournir les marchandises, et non pour en récolter les bénéfices. Aujourd'hui des villageois travaillent en coopération avec les marchés

en tant que fournisseurs de produits primaires ou de spécialités de la forêt – et ne touchent en général qu'un revenu de subsistance.

Dans la plupart des exemples où les programmes de GCRN ou de foresterie décentralisée permettent aux populations rurales de produire pour le marché, elles sont reléguées aux produits de la forêt autres que le bois d'œuvre ou perçoivent un droit de coupe sur le bois d'œuvre (par exemple Salomão et Matose 2007 ; Oyono 2003 ; Delnooz 1999). Je ne connais aucun exemple où des concessions de bois d'œuvre – n'ayant pas déjà été éliminées – sont transférées au gouvernement local. Ceci est de notoriété publique puisque les concessions de bois d'œuvre sont répandues et qu'il y a presque toujours des gens qui vivent dans les secteurs où se pratiquent des coupes. Mais, il est peu probable que les services et les projets de foresterie n'autorisent jamais les populations locales à devenir des opérateurs importants ou des parties prenantes dans les concessions de bois d'œuvre ou des commerçants à un niveau légèrement supérieur. Elles doivent en général se charger du marketing qui s'impose pour les produits marginaux de la forêt (par exemple les produits non lucratifs) autres que le bois. Quand les populations rurales pourront-elles s'engager dans la production, la transformation, le marketing et l'exportation, ou devront-elles se limiter en permanence à la production primaire ? Les agences de développement leur accorderont-elles des prêts pour acheter des équipements et louer des camions pour aller vendre en ville, ou seront-elles condamnées à vendre les matières premières au premier négociant venu ? À quoi ressemblera cette nouvelle ère de marché ? Quel sera le rôle des écologistes et autres professionnels du développement pour aider (ou empêcher) les populations locales à s'engager dans le commerce lucratif du bois d'œuvre et de la faune et à en profiter ?

Les sections ci-dessous examinent certaines des données disponibles sur la relation entre la décentralisation et l'environnement, les moyens de subsistance et les résultats de la démocratie.

Décentralisation et résultats

Même dans les conditions limitées d'une décentralisation incomplète, on a également observé des résultats positifs dans les décentralisations de la foresterie (voir : Ribot 2004). En Ouganda, Muhereza (2006) a observé dans la région de Rakai que le ministère de la forêt a donné au conseil de la région le droit de vendre aux enchères le bois d'œuvre illégal confisqué et de garder 40 pour cent des recettes. Cette augmentation de revenu reflétait le pouvoir plus large des instances décentralisées. Au Cameroun, les revenus des communautés rurales ont augmenté dans les zones de gestion des forêts communautaires (Oyono et Nzuzi 2006 ; Oyono et Efoua 2006). L'accroissement des revenus peut avoir comme conséquence des résultats positifs et ces revenus supplémentaires ont été investis dans le bien-être local (Oyono 2004 ; Ribot 2003, 2004 ; Alden Wily n.d. ; Brockington 2007 ; tout est abordé ci-dessous). Cependant, les liens entre la décentralisation de la foresterie, la durabilité écologique, les moyens de subsistance et la démocratisation locale sont plus complexes. Alors que les théories nous donnent quelques indications sur la raison pour laquelle nous devrions nous attendre à ce que certains arrangements institutionnels engendrent des résultats positifs, l'ensemble des hypothèses et expériences contradictoires indiquent que si la théorie est nécessaire pour orienter les interventions, il en va de même de l'observation itérative et basée sur le contexte. Cette section décrit certains des résultats de la recherche récente sur : 1) les effets mesurés de la GCRN – qui donnent au moins une idée des effets que peut avoir une gestion locale ou décentralisée ; 2) les résultats du discours et des lois de décentralisation, à savoir si les décentralisations ont réellement lieu dans la pratique ; 3) les liens entre la

décentralisation, là où elle existe, et l'amélioration de la gestion forestière ; et 4) les liens entre la décentralisation et les moyens de subsistance. Cette section est intitulée décentralisation et résultats car la plupart des études de cas n'établissent pas un lien de causalité entre les deux.

Vues de la GCRN sur la décentralisation

La GCRN est beaucoup plus large que la décentralisation. Elle peut inclure la décentralisation, qui en est une des manifestations. Mais, en tant que forme de gestion des ressources locales, la GCRN peut de façon générale donner les points de vue de défenseurs et de théoriciens de la décentralisation sur des variables importantes pour travailler localement avec succès. Dans une analyse de soixante neuf études de cas sur la GCRN dans la foresterie (dont 17 % en Afrique), Pagdee, Kim et Daugherty (2006 : 40) ont constaté que quarante cas pouvaient être considérés comme des succès et vingt neuf comme des échecs. Ces cas ont utilisé comme mesures de succès : l'efficacité (90 %), la durabilité écologique (87 %) et l'équité (65 %). L'étude note qu'une tenure forestière solide était une des variables de succès la plus souvent mentionnée, suivie par les frontières clairement établies. Les autres variables fréquemment citées sont les arrangements institutionnels et les intérêts ou incitations communautaires efficaces (2006 : 49). Ils ont constaté que la sécurité de la tenure était étroitement associée au transfert de l'autorité (qu'ils qualifient de budgets de réaffectation) aux communautés locales (2006 : 42, 48). Ils concluent que le transfert de responsabilités des gouvernements centraux est insuffisant pour donner des résultats positifs s'ils sont réticents à transférer « l'autorité de gestion » aux institutions locales (2006 : 48). Ils constatent que : « l'appropriation claire est positivement associée à la responsabilité et à l'autorité locale. Cependant, la sécurité de la tenure ne fait état que d'une association avec l'autorité locale. Si la décentralisation implique seulement la responsabilité locale, la tenure de l'utilisateur peut ne pas présenter une grande sécurité » (2006 : 51).

En bref, l'expérience de la GCRN indique que décentraliser sera plus efficace sur le plan de la GRN lorsqu'une part importante de l'autorité de gestion est transférée, que la tenure est sécurisée grâce à l'instauration d'une autorité locale importante, et que des mesures incitatives ont été mises en place pour assurer une gestion durable de la forêt. Le lien établi entre l'autorité et la sécurité de la tenure est important. Il nous indique ce que nous savons déjà – à savoir que si elle n'est pas mise en application (par l'intermédiaire d'une autorité), la tenure n'est pas un droit effectif et n'est donc pas sécurisée. Le reste de cette section analyse la recherche sur la décentralisation au sens large et la décentralisation dans le secteur de la foresterie. Cette portion de la section porte aussi sur le lien entre la décentralisation et les résultats. Nous devons d'abord comprendre quel est le degré de la décentralisation mise en place, et ensuite ce que sont les résultats au niveau de la gestion forestière et des moyens de subsistance.

La décentralisation – Est-elle mise en place ?

Andersson et Gibson (2004 : 3) arguent du fait que : 1) que la majorité des études n'évaluent pas les pouvoirs particuliers transférés aux autorités locales, qui sont essentiels pour déterminer des résultats ; 2) la majorité des recherches ignorent les autres politiques affectant le niveau local, qui peuvent avoir un impact sur les effets de conservation de la décentralisation ; et 3) la majorité des études n'établissent pas de liens de causalité entre les aménagements institutionnels et les résultats pour la forêt. Ribot (2003, 2004) observe que la majorité des réformes de décentralisation de la foresterie étudiées n'ont pas comme

conséquence des conditions que les théoriciens qualifieraient de « décentralisation » – par conséquent il n’y a pas vraiment lieu de croire qu’elles auraient comme conséquence les résultats positifs indiqués par la théorie. Le fait que des décentralisations ne soient pas réellement appliquées indique qu’il serait difficile d’établir un lien de causalité entre la décentralisation et les résultats.⁹ Des observations similaires ont amené Tacconi, Saigian et Syam (2006 : 15) à se demander si un gouvernement démocratique local est possible. La non application de la GCRN et la décentralisation de la foresterie sont monnaie courante (Nemarundwe 2004 : 285).

La décentralisation entraîne-t-elle une gestion améliorée de la forêt ?

La recherche existante indique que la gestion forestière décentralisée, là où elle est apparemment appliquée, ne se révèle pas franchement meilleure que la gestion centrale de la forêt sur le plan de l’amélioration de la qualité ou de la durabilité de l’aménagement forestier. En effet, Andersson et Gibson (2004 : 20) ne constatent aucune relation entre la gouvernance locale sous toutes ses formes et la déforestation complète. Ils montrent que « ... la gouvernance décentralisée de la forêt n'est pas en tant que telle supérieure aux systèmes centralisés de gouvernance... ». Mais, elle peut fonctionner. Ils considèrent que les résultats sont déterminés par un grand nombre de facteurs et que « ... la performance de tout système dépend de l’interaction entre les institutions humaines à des niveaux multiples et une myriade de facteurs exogènes » (2004 : 20). Tacconi, Saigian et Syam (2006 : 2) conviennent : « ... il est impossible de dire a priori si la décentralisation entraînera une gestion durable de la forêt... En fait, dans certaines conditions, la décentralisation pourrait contribuer à la déforestation, ou du moins pourrait ne pas la réduire ». Ils attribuent cette hypothèse d’amélioration à une littérature qui « ... s’intéresse peu aux avantages économiques et financiers qui peuvent inspirer les décisions des secteurs public et privé... ».¹⁰

On suppose souvent que lorsque les gens profitent des forêts, ils en assurent la conservation. L’agent forestier français de l’Afrique occidentale Aubréville (1939 : 487-8) a écrit : « le jour... où toutes les formations africaines de forêt auront une valeur économique immédiatement réalisable, je suis convaincu que toutes les difficultés que nous rencontrons en assurant leur protection seront réglées. C'est pourquoi je crois que l’avenir et même l’existence des forêts africaines sont inséparables des possibilités relatives à leur exploitation. » Il continue, « je suis donc, un peu paradoxalement aux yeux de certains, obligé de m’opposer à

⁹ Voir également Wily (2003 : i) qui constate une absence d’application des décentralisations dans l’administration de la terre.

¹⁰ Les idées fausses dans les analyses sont multiples. Tacconi, Saigian et Syam (2006 : 3) considèrent que les études ne remettent pas en cause les hypothèses principales des partisans de la décentralisation selon lesquelles : 1) la décentralisation démocratique est une forme institutionnalisée et améliorée de la GCRN ; 2) les gens s’engagent dans la conservation en raison des avantages qui en découleront (Hailey 1938 : 985-7 a également noté que les forêts de « conservation » n’avancent pas, car elles sont peu rémunératrices et les Africains n’en comprennent pas la valeur) ; et 3) une conservation axée sur les avantages engendrera moins de déforestation. Néanmoins, le premier échec qu’ils observent est d’ordre définitionnel. La quantité de recherche ne pourra rien sur le plan des solutions. Ce n’est pas une hypothèse, mais plutôt une constatation « si-alors » : s’il y a représentation institutionnalisée sous forme d’une décentralisation démocratique et que les autorités représentatives ont des responsabilités de gestion en matière de ressources naturelles, *alors* c’est une forme institutionnalisée de GCRN. Quant aux deux dernières hypothèses, les auteurs prouvent qu’elles ne tiennent que dans certaines circonstances en raison de la présence de multiples variables intervenantes. Agrawal et Chhatre (2005 : 164) ajoutent, en partant d’une analyse de 90 cas en Inde, « les variations dans la façon dont les mêmes facteurs fonctionnent et devraient être opérationnalisés dans des micro-contextes divers devraient nous rendre pessimistes quant à la possibilité d’une théorie universelle des terrains communaux. »

l'avis de tous ceux qui pour sauvegarder la forêt ne veulent pas utiliser son bois (ici au moins, là où il existe encore, il y en a beaucoup). » Bien que ce soit une hypothèse ancienne et souvent réitérée, Tacconi, Saigian et Syam (2006) considèrent qu'il est difficile de soutenir l'hypothèse selon laquelle engager les populations locales dans la foresterie est fondé sur le fait que s'engager à bénéficier des forêts engendrera une meilleure conservation et moins de déforestation.¹¹

La décentralisation améliore-t-elle les moyens de subsistance locaux ?

Les conséquences directes d'une gestion forestière décentralisée sur les moyens de subsistance locaux sont évidentes dans certaines études. Là où les populations locales ont accès aux produits de la forêt, aux recettes fiscales, ou aux opportunités commerciales de la foresterie, comme dans le cas des décentralisations du secteur de la forêt en Ouganda, en Tanzanie, au Sénégal et au Cameroun, les revenus peuvent être améliorés et les populations locales pourront en bénéficier (Ribot 2003 ; Oyono 2004 ; Alden Wily n.d. ; Brockington 2007).

Il existe des théories qui indiquent que la décentralisation est bonne pour les forêts et que la gestion forestière peut améliorer les moyens de subsistance locaux. Mais, nous ne savons pas dans quelles circonstances le maintien des forêts est bon pour les moyens de subsistance locaux. Tacconi Saigian et Syam (2006 : 2) présentent des données indiquant qu'une utilisation autre de la terre – pour l'agriculture par exemple – peut générer un revenu plus important. Tout en ne permettant pas aux populations rurales d'avoir accès aux aspects les plus lucratifs de la foresterie (bois d'œuvre et faune), il est improbable que les forêts fassent concurrence à d'autres utilisations de la terre. Les forêts sont en général moins à même de soutenir les moyens de subsistance que ne le sont les utilisations autres de la terre – comme l'agriculture. Et on comprend que la conversion agricole est la principale raison à l'origine de la déforestation tropicale (Tacconi, Saigan et Syam 2006 : 5). Les arguments de Tacconi, de Saigan et de Syam indiquent que nous devons abandonner le lien entre les arguments relatifs aux moyens de subsistance et les arguments relatifs à la foresterie, reconnaissant que les forêts ne sont pas toujours bonnes pour les moyens de subsistance locaux.

Facteurs influençant la décentralisation, la décentralisation de la foresterie et ses résultats

Cette section examine certains facteurs contextuels qui influencent la décentralisation et plus généralement, les résultats de la foresterie décentralisée. La relation entre la foresterie décentralisée et les résultats sur le plan de l'environnement ou des moyens de subsistance se forme dans une économie politique multicouche. La division verticale des pouvoirs entre le centre et le local détermine les degrés de liberté des institutions locales (voir Føllesdal 1998 ; Rocher et Rouillard 1998 ; Mawhood 1983 ; Manoir 1999). La distribution horizontale des fonctions et des pouvoirs entre les différents types d'institutions au niveau local est en général influencée par des agences intervenantes de niveau supérieur et peut influencer les décisions et les résultats locaux (Ribot, Chhatre et Lankina 2008). Le degré d'influence que les

¹¹ Ce n'est pas non plus logique pour les économistes. Si le taux de croissance d'une forêt est inférieur aux rendements ailleurs, pourquoi ne pas réduire immédiatement tout le stock de la forêt et investir le capital dans un fonds avec un rendement plus important que le taux de croissance de la forêt ? Pourquoi ne pas le réduire et investir dans des hôtels ?

populations locales peuvent avoir sur ces autorités de niveau supérieur reflète le degré de démocratie de la société. Cette « articulation » (ou interdépendance) entre les institutions de niveau supérieur et inférieur et les populations locales, détermine également la manière dont les autorités supérieures choisissent les institutions locales et la distribution verticale et horizontale des pouvoirs qui est la leur (voir Chhatre 2007 sur le concept de « l'articulation »). Les choix des acteurs centraux influencent à leur tour le degré d'autonomisation des autorités locales élues et l'ampleur de l'ouverture de l'espace public de liberté de décision pour prévoir un espace pour l'interaction démocratique. Ces choix déterminent également dans quelle mesure les pouvoirs sont transférés aux instances privées ou aux autorités coutumières englobant le domaine public à travers la privatisation et la désécularisation des pouvoirs publics. Les agences d'intervention dans le domaine de la foresterie choisissent souvent comme partenaires des autorités locales non démocratiques (Ribot, Chhatre et Lankina 2008). Les services forestiers choisissent également en général une dévolution sélective des pouvoirs : ils gardent les opportunités lucratives tout en déléguant les valeurs de subsistance et le fardeau de la gestion (Ribot 2004). Blaikie (2006 : 1950) intervient à un autre niveau arguant du fait que la GCRN est formée par des « interfaces impliquant les politiques nationales entre les administrations, les élites politiques, et les IFI » (par exemple, IFI [institutions financières internationales] et agences bilatérales d'aide) (voir également : Ferguson 1996).

De plus, ces institutions de niveau supérieur déterminent la responsabilité des institutions locales. Elles peuvent accroître la responsabilité du gouvernement local envers la population locale, l'état central ou envers personne, à travers les lois mises en place (élections structurantes ou création de tribunaux accessibles) ou à travers l'application ou l'absence d'application de ces politiques mêmes. En outre, ces institutions de niveau supérieur peuvent déterminer l'engagement du citoyen envers le gouvernement local ou le gouvernement central à travers l'éducation civique qui apprend aux gens qu'ils ont des droits et comment les exercer (s'il y a réellement des droits) et apprennent aux chefs leur rôle et leurs responsabilités. De plus, elles influencent les règles de la forêt et de l'utilisation de la terre qui déterminent les incitations économiques en matière de gestion. Par exemple, si la condition préalable au contrôle local des forêts est l'interdiction d'une conversion à l'agriculture, des mesures incitatives peuvent rétablir le lien entre forêts et moyens de subsistance, si les exigences de gestion ne l'emportent pas sur les avantages. Le résultat est très différent de la délégation d'une totale liberté de décision. Les règles d'utilisation sont importantes. La valeur de marché ou d'utilisation des forêts ne peut pas sauver les forêts de la destruction – et la nature fluctuante des marchés peut signifier qu'aujourd'hui les forêts sont sûres mais que demain les prix monteront et l'abatage commencera. Il est nécessaire d'avoir des normes et des règles à un niveau supérieur (voir Ribot 2004). Il n'existe aucune raison inhérente de croire que les populations locales ne vendront ni ne convertiront les forêts si ce sont les options les plus lucratives. Il y a, cependant, de bonnes raisons de croire que les décisions locales collectives peuvent être différentes des décisions locales individuelles ou des décisions des étrangers – dans la mesure où les décisions collectives ont de plus grandes probabilités d'internaliser les externalités et bénéficient d'un plus large soutien communautaire.¹²

¹² Il existe des raisons de croire que les incitations diffèrent dans le cadre de la gestion collective en raison de l'internalisation des externalités dans les décisions comme dans les cas où ceux qui pourraient vouloir couper les arbres pourraient s'affronter à ceux qui veulent continuer à utiliser l'écorce, les feuilles, et les fruits, ou à d'autres qui les considèrent esthétiquement satisfaisants ou qui leur attribuent des fonctions de conservation des sols ou de protection contre le vent. Mais, si le prix du bois d'œuvre est suffisamment élevé, nous n'avons toujours rien pour croire que les autres acteurs de la décision collective ne peuvent être dédommagés pour la perte de ces fonctions continues de l'arbre.

Certaines études de cas suggèrent également que les gouvernements locaux feront du bon travail dans certains domaines seulement s'ils y sont forcés par le gouvernement central. Crook et Sverrisson (2001) ont indiqué que le gouvernement local ne servira les pauvres que s'il est mandaté à cette fin par les autorités centrales. Autrement il y a peu de probabilités qu'il s'occupe des intérêts des populations pauvres et marginales. Bandiaky (2008) a montré que les interventions des échelons supérieures au sein du gouvernement local ou les interventions par le gouvernement local lui-même sont susceptibles d'aggraver les inégalités locales entre les genres si elles n'ont pas pour mandat d'entreprendre des actions affirmatives pour assurer une meilleure représentation des genres. Avec un tel mandat, les interventions devraient s'assurer, dans les deux cas, que les femmes sont présentes dans des processus décisionnels et qu'il existe des mécanismes qui permettent aux problèmes des femmes d'être mieux représentés dans les décisions. Comme le disent Goetz et Hassim (2003 : 20-21 dans Bandiaky 2008a : 22), il est simpliste et trompeur de penser que le transfert de pouvoir aux acteurs locaux résoudra des problèmes d'inégalité entre les genres. Par conséquent les autorités centrales peuvent et devraient endosser un grand nombre de rôles pour s'assurer que même les institutions démocratiques locales s'attaquent aux besoins et aux aspirations de l'ensemble de la population locale.

La forme de la décentralisation est également remodelée lors de sa mise en place. Au Zimbabwe, Nemarundwe (2004) décrit comment la stratification sociale existante détermine qui participe aux comités et à la prise de décision, et comment les populations locales utilisent la relation ambiguë entre les autorités coutumières et les autorités formelles pour remettre leurs propres problèmes aux mains des autorités qui seront le plus accommodantes. C'est tout à fait le cas de ce que von Benda Beckmann (1981) appelle les « recherches du forum le plus accommodant ». Bandiaky (2007) montre comment la foresterie décentralisée suit les contours des inégalités existantes au niveau des hiérarchies sociales locales, transformant les résultats d'équité espérés en inégalités renforcées (voir également Mandondo et le Kozanayi 2006 ; Bazaara 2006 ; Feyissa 2006 qui arrivent aux mêmes conclusions au Zimbabwe, en Ouganda et en Ethiopie). Assembe Mvondo (2006 : 687-8) note également que pour les villages multi ethniques, la décentralisation a eu comme conséquence au Cameroun la reproduction ou le renforcement des stratifications sociales existantes, avec une minorité Baka ayant peu accès à la justice. Mais, dans une communauté composée seulement de Bakas, l'accès aux avantages de la décentralisation est plus équitable. Il conclut que « la décentralisation de la gestion des ressources de la forêt n'apporte pas de réelle équité horizontale à toutes les populations locales. » De plus, les populations locales maintiennent leur accès aux ressources de diverses manières. Elles continuent à manipuler les autorités autour d'elles et à négocier un accès continu à travers des relations réciproques ou des versements d'argent (Blaikie 2006 ; Nemarundwe 2004). Cet accès négocié, comme le dit Nemarundwe (2004 : 289), est « ... influencé par des facteurs tels que la descendance, la stratification sociale, le caractère de la personne impliquée, et la durée de résidence dans le secteur », parmi nombre d'autres facteurs (voir : Ribot et Peluso 2003).

Les différences entre ceux qui souhaitent la conservation et ceux qui supportent les coûts déterminent également les raisons de l'application. Les institutions de niveau supérieur peuvent vouloir la conservation des valeurs les plus importantes, comme la biodiversité, le stockage de carbone, ou la réglementation concernant le bassin versant, et pourtant, les coûts de tout ceci sont habituellement supportés au niveau local. Déléguer la responsabilité des valeurs qui ne reviennent pas aux populations locales qui supportent le coût des mesures de conservation n'est pas susceptible de mener au succès à moins d'être complété par un transfert

des fonds pour que cela serve d'incitation aux populations locales pour fournir ces services (Tacconi, Saigan et Syam 2006 : 6). La conservation est souvent considérée comme une chose à laquelle s'adonneront les populations locales pour ce qu'elles y gagneront.¹³ Mais ces rendements sont publics alors que les efforts des populations locales sont privés. Il n'y a pas plus de raison de croire qu'un village devrait payer pour un pont afin qu'une autoroute nationale puisse traverser un fleuve près du village que de croire qu'il devrait payer la gestion forestière pour soutenir les avantages nationaux ou mondiaux de la conservation. Les acteurs aux échelons supérieurs semblent considérer que le travail dans les ressources naturelles n'est pas du travail et ne demande pas de rémunération, alors qu'il ne serait pas pensable que le travail sur une autoroute ne soit pas rémunéré – sauf aux temps des corvées sous les régimes coloniaux. Et, ce sont les perceptions et les hypothèses des plus hauts niveaux qui influencent les incitations pour la conservation de forêt. L'hypothèse selon laquelle les populations rurales travailleront gratuitement pour un bien public – avec une certaine notion de profits à long terme – justifie un impôt sur le travail qui fait partie de ce qui maintient les populations rurales dans la pauvreté.

Le maintien d'un contrôle central sur les autorités « décentralisées » est une autre manière utilisée par les institutions à un échelon supérieur pour influencer systématiquement le champ d'application des autorités « décentralisées ». Beaucoup de mécanismes ont été utilisés (et quelques exemples récents ont été cités plus haut dans l'article). Ceux-ci incluent la dépendance à l'égard du gouvernement central pour les fonds (affectés ou transférés conditionnellement), le personnel et les contrôles administratifs, les formes de surveillance et de tutelle, le personnel exécutif affecté localement, l'imposition du conseil « d'experts », les discours sur le manque de capacité locale, les transferts de fardeaux avec le maintien d'un contrôle central des avantages, etc. (Ribot et Oyono 2005 ; Ribot, Agrawal et Larson 2006 ; Wardell et Lund 2006 : 1894 ; Nemarundwe 2004 : 287-8).¹⁴ Comme le montrent Wardell et Lund, « la décentralisation contemporaine s'accompagne d'un renforcement du gouvernement central et du contrôle du ministère d'exécution, vidant de leur sens la participation et le contrôle des populations locales. » Le renforcement du gouvernement central et des ministères d'exécution « ... a fourni au département de la forêt [au Ghana] les moyens de compenser la capacité des populations locales à profiter des droits grâce auxquels elles ont été affranchies » (2006 : 1899). « L'accès ne devrait pas être bloqué, mais il doit rester illégal pour que divers loyers puissent être perçus » (2006 : 1900).

Assembe Mvondo (2006 : 687) constate que dans le cadre national autocratique du Cameroun, la « décentralisation des forêts au Cameroun a provoqué un type de reproduction, ou de transposition, d'un comportement politique hégémonique du niveau national au niveau local. » Il attribue ceci en partie à une loi de décentralisation (1994) qui n'indique pas clairement comment différents groupes sociaux devraient être représentés dans les institutions locales de foresterie ni ne donne de conseils sur le partage des avantages de la forêt. Larson et Ribot (2007) et Ribot et Oyono (2005) montrent les multiples manières dont les acteurs centraux résistent à la décentralisation, menacés par leur propre perte de pouvoir, ancrés dans leurs propres cultures et croyances quant aux formes et raisons de la gestion

¹³ Comme Wily (n.d.: 5) décrit la tendance vers la fin des années 90, « ... les populations locales ont été présentées comme des utilisateurs légitimes de la forêt, dont on peut obtenir la coopération en assurant leurs besoins de subsistance ; une approche fortement encouragée par l'accent actuellement mis par le donateur sur les moyens de subsistance ruraux durables. »

¹⁴ « La tendance à la décentralisation et à la délégation des responsabilités de gestion forestière aux gouvernements locaux n'a pu être efficace en raison de la faible capacité du secteur à tous les niveaux. » (Bekele 2001).

environnementale, confrontés à des opportunités lucratives de recherche de loyer, sous pression pour maintenir la production, etc. Les gouvernements n'abandonnent pas grand chose. Ils ont utilisé la décentralisation comme stratégie pour abandonner fardeaux et responsabilités sans déléguer de vrais pouvoirs ni offrir d'opportunités lucratives au niveau local (par exemple Nemarundwe 2004 : 287).

Et enfin, l'histoire est très importante. Au Mozambique, les populations locales sont réticentes à s'engager auprès des autorités ou sur des règles, en raison de la longue histoire de la règle autoritaire. Ils croient que des relations personnalisées et des règles informelles sont plus importantes que des règles codifiées ou des processus formels (Salomão et Matose 2007 : 16). C'est également ce qui fait l'Amérique latine. Au Brésil, en raison des relations historiques patron-client, les populations locales élisent les maires locaux et les conseils qui sont dominés par l'élite des propriétaires fonciers, qui pour la plupart appartiennent aux partis d'opposition (Toni 2007). Au Guatemala, l'état s'est engagé dans une longue histoire de politiques intégrationnistes, privant la population autochtone de ses droits. L'histoire de la création d'une nation intégrationniste au Guatemala est aujourd'hui un obstacle à la participation de la population autochtone à la gestion forestière avec le gouvernement local démocratique. Cette histoire a créé une méfiance solide à l'égard du gouvernement, ce qui à son tour a affecté la capacité à profiter des nouvelles institutions du gouvernement local (Larson 2007). Salomão et Matose (2007 : 17) considèrent que la confiance est un élément essentiel pour l'application de la législation sur la terre et les ressources. Mais, naturellement, cette confiance doit se mériter.

Qu'avons-nous appris ?

Partant des études analysées, nous pouvons théoriser ou du moins faire quelques déclarations générales concernant la démocratie, les moyens de subsistance, et les résultats écologiques de la foresterie décentralisée. D'abord, les objectifs écologiques, de vie et de démocratie ne se renforcent pas toujours mutuellement – et dans certaines circonstances ils peuvent même être contradictoires. En second lieu, les améliorations écologiques pour les populations locales (liées aux moyens de subsistance locaux) peuvent paraître très différentes des améliorations écologiques pour des populations plus éloignées ou des agrégats de population sises plus haut (liées au bassin versant, à la biodiversité ou au changement global). L'utilisation que font les pauvres du paysage pour leurs moyens de subsistance peut également être en contradiction avec le bénéfice et les intérêts sur le plan du revenu des élites locales, les intérêts commerciaux nationaux et les gouvernements nationaux. Chaque ensemble d'objectifs doit être pris séparément et la relation entre ces objectifs doit être négociée dans un contexte spécifique.

Pour équilibrer ces objectifs concurrents et convergents de façon à soutenir la durabilité, les moyens de subsistance ruraux et la démocratisation, un certain nombre de questions doivent être posées. Quelles sont les conditions minimales pour garantir la durabilité écologique (quelle que soit la forme prise par l'environnement), les moyens de subsistance locaux et la démocratie locale ? Je passerai chacune en revue brièvement pour préciser certains domaines auxquels nous devons encore réfléchir et certaines contradictions qui ressortent immédiatement.

- **Écologie** : Que faut-il pour optimiser (conserver ou transformer) l'écologie pour les valeurs locales et les valeurs à un échelon supérieur ? Nous savons déjà que pour produire des valeurs différentes à partir d'un paysage, les règles sont essentielles, l'application est

essentielle. Lorsque les populations locales sont d'accord sur les règles, l'application est plus facile. Lorsque les populations locales sont engagées dans l'application, elles ont plus de probabilités de s'impliquer dans les objectifs pour lesquels les règles ont été conçues (Agrawal 1996). Dans les rares cas où le gouvernement central est disposé à imposer les règles, les élites commettront moins d'abus.

Il s'avère qu'il est nécessaire de prévoir un accord à un niveau supérieur sur les valeurs environnementales qui doivent être protégées pour profiter à l'ensemble de la société et pour réaliser les besoins sociaux à un niveau supérieur. De plus, une certaine négociation au niveau local est nécessaire pour protéger simultanément les valeurs locales ou pour dédommager les populations locales des limites imposées aux valeurs locales par les besoins du niveau supérieur. Toutes les solutions doivent tenir compte du fait que la plupart des fardeaux de conservation sont supportés au niveau local, tandis que les avantages sont manifestes à de plus hauts niveaux. La conservation ou même l'utilisation d'acteurs éloignés ou à un échelon supérieur doivent refléter les besoins fondamentaux, comme la santé, le bien-être, ou la subsistance, des sociétés locales ou éloignées – le profit seul ou la croissance économique seule ne justifient pas toujours l'extraction. Le stockage du carbone est-il une nécessité ? La réglementation concernant le bassin versant est-elle une nécessité ? L'extraction de bois d'œuvre pour l'usage national est-elle une nécessité ? L'extraction de bois d'œuvre pour l'exportation et les devises étrangères est-elle nécessaire ? Si oui, que faut-il rendre pour qu'elle soit acceptable pour les populations locales ? Des moyens de subsistance ruraux sont-ils nécessaires (les gens pourraient être déplacés vers les villes) ? Quel est le coût économique, social et politique de l'une de ces décisions ?

- Moyens de subsistance : Que faut-il faire pour garantir les moyens de subsistance des populations locales ou les valeurs économiques de rang supérieur et les valeurs d'utilisation des forêts ? Comme pour l'écologie, il faut évaluer les garanties des aspects de la production et de la reproduction des individus et des ménages, des communautés et des nations, considérés nécessaires. Qu'est ce qui est plus important, le revenu du commerce du bois d'œuvre ou les valeurs de subsistance des populations locales ? Quand faut-il soutenir l'utilisation de la forêt pour les populations pauvres, et quand faut-il rechercher d'autres activités génératrices de revenus ? Il n'est pas facile de répondre à ces questions. Est-ce que ce sont les élites ou les villageois de la forêt qui doivent s'enrichir lorsqu'il y a des richesses dans les forêts ? Il est clair que la majorité des gouvernements nationaux accordent plus de valeur au bois d'œuvre qu'aux valeurs de subsistance et à la richesse de l'élite qu'à ceux qui sont actuellement politiquement, économiquement et socialement marginaux. Il est clair que le marché et les processus politiques qui engendrent la marginalité tout en enrichissant d'autres ne sont pas des processus que les gouvernements ou les élites veulent arrêter. Il faut une phrase de conclusion pour faire passer le point principal. Il est clair que des changements structurels profonds seront nécessaires pour que les populations pauvres rurales et dépendantes de la forêt puissent être à l'abri des variations des marchés et des processus politiques établis par les élites. Ces changements seraient douloureux pour les riches et les puissants et ceux qui profitent du libre-échange libéral, du marché libre. Il n'y a aucune probabilité qu'ils se produisent.
- Démocratie locale et législative : Quelles sont-elles les conditions nécessaires pour favoriser la démocratisation dans et pour le plan local ? Pour garantir la démocratie locale, les critères sont un peu plus faciles. La démocratie locale concerne la responsabilité des chefs et des élus envers les populations. Dans la démocratie, les chefs locaux sont représentatifs – ce qui signifie sensibles aux besoins locaux et rendent des comptes à leurs mandants (Manin, Przeworski et Stokes 1999). Pour être sensibles, ils doivent avoir des pouvoirs

discrétionnaires pertinents et significatifs par rapport aux problèmes que connaît le peuple qu'ils représentent en apparence. Pour être responsables, il faut des mécanismes multiples de reddition de comptes (moyens de sanctionner les chefs positivement et négativement) - parmi lesquels les élections (avec candidature ouverte et suffrage universel) sont un moyen important, mais insuffisant. La démocratisation peut élargir la base politique pour que la majorité au moins soit mieux traitée. Mais, comme pour n'importe quel système politique, elle a besoin de pressions multiples des mouvements sociaux et de la société civile organisée pour éviter de dévier vers le service rendu à l'élite. Par conséquent, les droits procéduraux qui permettent aux personnes d'organiser, de protester, de manifester, de s'engager dans la désobéissance civile et de façon générale d'exprimer leurs critiques et aspirations tout en sanctionnant leurs chefs sont également essentiels.

L'équilibre juste et durable entre les aspirations écologiques et les moyens de subsistance des niveaux locaux et supérieurs de l'organisation sociale exige certains moyens pour négocier sérieusement entre les valeurs centrales et locales, d'une part, et entre les valeurs locales, d'autre part. L'autorité représentative locale est un pôle de négociation – de tels représentants pourraient parler au nom des besoins et des aspirations locaux aux acteurs de rang supérieur. Ils peuvent moduler la relation entre la population locale et les intérêts extérieurs. La représentation locale, cependant, n'est pas suffisante. Les lois qui définissent les pouvoirs des autorités représentatives locales sont inscrites dans les législatures nationales et dans les ministères d'exécution – ministères de la foresterie et ministères environnementaux dans le cas de la foresterie. La représentation rurale dans les législatures en Afrique est faible. Les députés et les parlementaires présentent rarement la législature au nom du pauvre rural ou pour la protection de leurs droits sur les ressources naturelles (Veit 2008). Une représentation législative forte serait nécessaire pour établir des pouvoirs dans des lieux décentralisés pour faire du gouvernement local un lieu viable pour une telle négociation. Cependant, le pouvoir des représentants du gouvernement local est toujours extrêmement insuffisant pour entamer des négociations afin d'obtenir un plus grand pouvoir des échelons supérieurs.

Les études précédentes nous ont permis d'apprendre que nombre de décisions écologiques et portant sur les moyens de subsistance peuvent être dévolues aux autorités locales sans conséquences négatives sur le plan de l'écologie et des moyens de subsistance – par conséquent, la foresterie offre un champ suffisamment large pour soutenir la démocratie locale. Par exemple, une fois qu'à un échelon supérieur il a été déterminé qu'une certaine forêt peut être coupée pour le bois d'œuvre, et que les techniques nécessaires de découpage ont été indiquées, la décision de savoir si elle devrait être coupée, la quantité qui devrait être coupée, quand elle devrait être coupée, qui devrait avoir le droit de couper, qui devrait profiter de l'abattage, sont toutes des décisions prises au niveau local. On ne peut pas dire que ces dernières décisions d'attribution menacent l'écologie (du moins pas davantage que de permettre à des étrangers de couper la même quantité de bois d'œuvre déjà considérée exploitable par les agents extérieurs). Bazaara (2006) note que les services de la forêt délèguent souvent les fardeaux de gestion sans déléguer les opportunités lucratives. Il indique qu'ils le font en combinant les décisions techniques de gestion et d'utilisation (qui devraient être prises à un échelon supérieur) avec les décisions politiques d'attribution (qui peuvent être déléguées). Par conséquent, nous savons que la foresterie pourrait apporter un plus grand soutien à l'instauration d'autorités démocratiques locales sans compensations négatives sur le front écologique. Les compensations ici se font sur le front politique entre les élites nationales, les élites locales et les processus démocratiques.

En clair, le contexte est important pourquoi ? Olivier de Sardan (2004 : 3) décrit trois facteurs contextuels qui influenceront les résultats de la décentralisation démocratique. Les aspects sociopolitiques incluront le rôle des aristocraties locales qui réclament la légitimité d'avant l'ère coloniale, des sociétés basées sur la lignée et des villages hétérogènes. Des différences existeront entre les différents contextes socio-économiques, comme les économies agro-pastorales et intensives agricoles, et cheptelières. De plus, ces différents contextes auront des potentiels fiscaux différents. Certains produiront facilement des revenus tandis que d'autres ne constitueront pas une source de revenus. On peut également s'attendre à des différences entre les divers contextes socioculturels qui peuvent être homogènes ou hétérogènes et qui peuvent révéler différents degrés de conflit ou de cohésion internes. Olivier de Sardan (2004) a mis en place un observatoire de recherches pour examiner comment des politiques uniformes peuvent s'adapter – officiellement ou non officiellement – à ces diverses situations. Mais, son approche pour une plus large application à travers la recherche sur le match entre la politique et le contexte attend toujours la mise en place de la décentralisation au Niger. Il faut une recherche et un retour d'informations constants pour informer les processus et les discussions de négociations parmi les populations locales et entre les populations locales, les élites locales et les élites nationales.

Raik et Decker (2007) soutiennent que la foresterie décentralisée ne fait pas le nécessaire, car elle est trop étroitement concentrée sur le secteur de la foresterie.¹⁵ Les forêts ne sont habituellement ni la base économique dominante des populations ni leur base culturelle. Les gens passent leur temps à s'inquiéter à propos de l'affermage, des affaires, de la santé, de l'éducation, du bien-être, de l'infrastructure, de la cohésion sociale, de la famille, etc. Dans une évaluation des projets de développement communautaire menés par la Banque Mondiale, Ribot (2005) a constaté que lorsque les communautés disposaient d'un menu d'options dans lesquelles investir, la gestion des ressources naturelles était rarement une grande priorité. L'ironie de l'observation de Raik et de Decker (2007) est que la tendance du développement d'il y a 30 ans – le développement rural intégré (DRI) – portait sur la nécessité d'intégrer à travers l'ensemble des besoins des ménages. Le DRI a connu des problèmes parce qu'il était appliqué de manière descendante et trop complexe. Ribot (2001) soutenait que la décentralisation bien structurée est la nouvelle forme de développement rural intégré ; mais cette fois intégré par l'autorité représentative plutôt que par des planificateurs ou des impératifs sectoriels. La décentralisation démocratique est un moyen de réintégrer les priorités, permettant à des autorités représentatives locales de placer les forêts et la GRN parmi d'autres besoins et aspirations de leurs communautés.

Conclusion : La foresterie peut influencer la démocratie locale

Puisqu'il y a peu de raisons¹⁶ de croire que les populations locales, les autorités représentatives locales ou les intérêts commerciaux centraux ne voudront pas transformer des

¹⁵ Notez cependant, que la foresterie « décentralisée » à Madagascar décrite par Raik et Decker (2007) n'est pas décentralisée – mais est plutôt une relation contractuelle entre le service de forêt et une ONG locale enregistrée. Elle est plus étroitement apparentée aux approches de co-gestion.

¹⁶ L'idée d'internaliser les externalités dans les décisions implique que les décisions collectives locales différeront des décisions individuelles ou commerciales prises sans contribution de la communauté. Mais, si les valeurs sont suffisamment élevées, il y a beaucoup de raisons de croire qu'une communauté agira juste comme une entreprise en transformant la forêt en d'autres types d'utilisations ou de valeurs. Il y a également des raisons

forêts en champs agricoles ou les utiliser d'une façon ou d'une autre pour produire de l'argent liquide, il est nécessaire que des règles protègent certaines valeurs écologiques convenues. Une approche de la foresterie avec des normes minimales (voir : Ribot 2004) est cohérente avec la maximisation du pouvoir discrétionnaire local public. Si on peut réellement fixer des règles véritablement minimales d'utilisation visant à protéger les fonctions écologiques essentielles (pour tous les échelons) et les moyens de subsistance et les valeurs économiques (pour tous les échelons), alors le reste des décisions sur la gestion et l'utilisation de la forêt devrait être laissé à la discrétion des représentants locaux. Naturellement, la protection des valeurs écologiques et des revenus doit également être considérée à la lumière de la protection d'autres valeurs – telles que la démocratie et les droits de l'homme (Kulipossa 2004 ; Petrasek et al. 2002). L'équilibre de ces objectifs n'est pas une optimisation contrainte facile.

Aboutir à des normes techniques minimales exige d'abord un engagement représentatif sophistiqué du monde rural. Cela exigera également un engagement sophistiqué des experts qui pourront faire le poids devant des experts en « foresterie » et d'autres experts « environnementaux », afin de les empêcher d'employer des arguments « scientismiques » pour imposer des règles et des règlements qui ne sont pas dictés par une nécessité écologique. Cela exigera également une forte présence de voix en faveur des droits de l'homme et de la démocratie locale pour s'assurer que les valeurs locales sont protégées contre l'inégale influence des décideurs et des intérêts commerciaux. Plus important encore, cela exigera que les coûts de protection des valeurs locales supplémentaires soient supportés par les acteurs externes – et non ceux qui dépendent des ressources et ont systématiquement et en permanence été poussés en marge de l'économie plus large dans laquelle ils vivent mais dont ils ne profitent pas. Si on s'attend à ce que les populations locales s'engagent de quelque façon dans des activités de conservation ou de stockage de carbone, elles devraient percevoir un salaire suffisant (pas un salaire de subsistance) pour les inciter à s'engager dans ces projets externes et pour leur donner la possibilité de trouver d'autres moyens de subsistance pour elles-mêmes et leurs enfants.

Etablir un ensemble de règles minimales de gestion et d'utilisation de la forêt ne résout pas les contradictions entre les différents types et échelons d'objectifs. La résolution de ces tensions est un processus politique. En quoi ces différents objectifs convergent-ils ou sont-ils en conflit ? Quand la décentralisation de la gestion de la forêt renforce-t-elle ou affaiblit-elle les moyens de subsistance, la démocratie ou les droits de l'homme ? Il est clair que les discussions ci-dessus ne nous permettent pas encore de le savoir. Mais, établir des priorités et déterminer quelles sont les valeurs prioritaires est une décision qui peut être politiquement engagée. Quand les différentes parties seront-elles prêtes à renoncer à la démocratie en faveur de la conservation ou des moyens de subsistance ? Quand les différents acteurs voudront-ils bien renoncer aux moyens de subsistance en faveur de la conservation ou de la démocratie ? Quand la société voudra-t-elle renoncer à la conservation en faveur des moyens de subsistance ou de la démocratie ?

Quelles que soient les décisions politiques prises, les agents forestiers ont deux occasions de contribuer à la démocratie locale. Tout d'abord, en aidant à définir un monde de liberté de décision locale sur la forêt et les produits de forêt, ils aident à définir le domaine public local

de croire que tirer une plus grande valeur de subsistance de la forêt peut modifier la relation d'une population envers la forêt. Mais, lorsque les valeurs marchandes sont élevées, ou lorsque d'autres opportunités alternatives générant un revenu sont abondantes, ou lors de périodes très difficiles, on ne peut réellement empêcher même ceux qui utilisent la forêt pour leur subsistance ou pour en tirer un revenu de la détériorer.

– l'ensemble des pouvoirs sur lesquels s'exerce la prise de décision démocratique. Les agents forestiers peuvent aider à établir ce domaine en transférant des pouvoirs discrétionnaires suffisants et significatifs aux institutions démocratiques locales. En second lieu, en choisissant de remettre ces pouvoirs publics aux autorités démocratiques, les agences de foresterie, les professionnels, les donateurs et les ONG choisissent la démocratie. Dans le processus, les agents forestiers aideront à créer un domaine public dans lequel les populations locales peuvent s'engager et se développer en tant que citoyens. La foresterie et la grande richesse matérielle qu'elle représente ont le pouvoir de soutenir les jeunes institutions démocratiques à travers l'Afrique.

La liberté de décision et la représentation sont l'infrastructure de la gouvernance environnementale démocratique. Les écologistes, les agents forestiers et les partisans de la démocratie doivent collaborer pour procéder à « des évaluations de l'infrastructure de la gouvernance environnementale » afin de s'assurer que ces éléments sont en place. Ils doivent commencer à voir si les pouvoirs qui peuvent être délégués aux autorités locales sont bien délégués et s'ils sont délégués aux autorités locales qui, à long terme, sont susceptibles de soutenir des processus sociaux justes, équitables et représentatifs sur la scène locale. De telles évaluations pourraient être utilisées pour évaluer l'infrastructure de base de la représentation locale – c.-à-d. la réactivité et la reddition de comptes – des institutions du gouvernement local et de la foresterie.

Références

- Agrawal, A. 2005 *Environmentality: Technologies of government and the making of subjects*. Duke University Press, Durham, NC, US.
- Agrawal, A. et Chhatre, A. 2006 Explaining success on the commons: Community forest governance in the Indian Himalaya. *World Development* 34(1):149-166.
- Agrawal, A. et Ribot J.C. 1999 Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases. *Journal of Developing Areas* 33:473-502.
- Alden Wily, L. 2003 *Governance and land relations: A review of decentralisation of land administration and management in Africa*. IIED, London.
- Alden Wily, L. n.d., circa 2000 *Making woodland management more democratic: Cases from eastern and southern Africa*. Mimeo, New York.
- Andersson, K.P. et Gibson, C.C. 2004 *Decentralization reforms: Help or hindrance to forest conservation*. July 20 Draft presented at the Conference on the International Association of Common Property (IASCP) in Oaxaca Mexico, août 9-13. Mimeo, New York.
- Assembe Mvondo, S. 2006 Decentralized forest resources and access of minorities to environmental justice: An analysis of the case of the Baka in southern Cameroon. *International Journal of Environmental Studies* 63(5):681-689.
- Aubréville, A. 1939 L'utilisation totale des bois tropicaux de l'Ouest Africain. *Revue des Eaux et Forêts* (juin):485-495, 599-608.
- Bandiaky, S. 2008 *Participation versus decentralization in natural resource management*. Ph.D. Thesis, Clark University, Worcester, MA, US.
- Bandiaky, S. (2008a) Gender inequality in Malidino biodiversity reserve, Senegal: Political parties and the 'Village Approach'. *Dans* : Ribot, J.C., Chhatre, A. et Lankina, T.V. (éds.) *Conservation and Society* 6(1):62-73.
- Bandiaky, S. 2007 *Engendering exclusion in Senegal's democratic decentralization: Subordinating women through participatory natural resource management*. Representation, Equity and Environment Working Paper Series. World Resources Institute, Washington DC.
- Bazaara, N. 2006 Subjecting nature to central authority: The struggle over public goods in the formation of citizenship. *African Development* 31.
- Bekele, M. 2001 Country report – Ethiopia. In *FAO Corporate Document Repository*. <http://www.fao.org/docrep/004/ab582e/AB582E00.HTM>. le 1 octobre 2008.
- Blaikie, P. 2006 Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development* 34(11).
- Blundo, G. 2006 Dealing with the local state: The informal privatization of street-level bureaucracies in Senegal. *Development and Change* 37(4) : 799-819.
- von Benda-Beckmann, K. 1981 Forum shopping and shopping forums: Dispute processing in a Minangkabau village. *Journal of Legal Pluralism* 19 : 117-159.
- Bertin, A. 1919 *La question forestière coloniale: Mission d'études forestières envoyée dans les colonies française par les ministères de la guerre, de l'armement et des colonies*. Émile Larose, Libraire-Éditeur, Paris.
- Brockington, D. 2007 Forests, community conservation and local government performance: The village forest reserves of Tanzania. *Society and Natural Resources* 20:835-848.
- Buell, R.L. 1928 *The native problem in Africa I and II*. The MacMillan Company, New York.
- Chhatre, A. 2007 Accountability in decentralization and the democratic context: Theory and evidence from India. *Representation, Equity and Environment Working Papers* 23. World Resources Institute, Washington DC.
- Conyers, D. 2003 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. World Resources Institute Washington DC.
- Cowan, L.G. 1958 Local government in west Africa. Columbia University Press, New York.
- Crook, C.R. et Sverrisson A.S. 2001 Decentralization and poverty-alleviation in developing countries: A comparative analysis, or is west Bengal unique? Institute of Development Studies Working Paper No. 130. Institute of Development Studies, Brighton, RU.
- Delnooz, P. 1999 Gestion des ressources forestières: La communauté, l'état et le marché: Étude de projets d'aménagement au Burkina Faso. Fondation Universitaire Luxembourgeoise, Ph.D. thèse (décembre), Louvain-la-Neuve, France.
- Dubois, O. 1997 Préface. *Dans* : Alden Wily, L. Villagers as forest managers and governments 'learning to let go'. IIED Forestry and Land Use Program Working Paper No. 9. IIED, Londres.
- Etoungou, P. 2001 L'impense des forêts communautaires: Décentralisation à l'est du Cameroun. Programme on Decentralization and the Environment draft paper (juin). Mimeo, Yaoundé, Cameroun.
- Ferguson, J. 1996 The anti-politics machine: Development, depolitization and bureaucratic power in Lesotho. Cambridge University Press, Cambridge, RU.
- Feyissa 2006 Decentralization as ethnic closure, with special reference to a declining negotiated access to natural resources in western Ethiopia. *Africa Development* 31(2):243-260.
- Føllesdal (1998) Survey article: Subsidiarity. *Journal of Political Philosophy* 6(2) : 190-218.
- Geschiere, P. 1993 Chiefs and colonial rule in Cameroon: Inventing chieftaincy, French and British Style. *Africa* 63(2) : 151-75.
- Geschiere, P. et Boone, C. 2003 Crisis of citizenship: New modes in the struggles over belonging and exclusion in Africa and elsewhere. Research concept sketch for SSRC-programme (novembre).
- Graziani et Burnham (2002) Legal pluralism in the rain forests of southeastern Cameroon. *Rural Resources and Local Livelihoods in Africa*. James Curry, Oxford, RU.
- Goetz, A.M. et Hassim, S. (éds.) 2003 No shortcuts to power: African women in politics and policy making. Zed Books, New York.
- Hailey, L. 1938 An african survey: A study of problems arising in Africa south of the Sahara. Oxford University Press, Londres.
- Kulipossa, F.P. 2004 Decentralisation and democracy in developing countries: An overview. *Development in Practice* 14(6).
- Larson, A.M. 2003 Decision-making under decentralization: Local governments in natural resource management. Draft (Décembre). Mimeo, New York.
- Larson, A.M. 2007 Indigenous peoples, representation and citizenship in Guatemalan forestry. Representation, Equity and Environment Working Paper Series. World Resources Institute, Washington DC.
- Larson, A.M. et Ribot, J.C. 2007 The poverty of forestry policy: Double standards on an uneven playing field. *Sustainability Science* 2(2) : 189-204.
- Latif, M. 2002 Minutes of the World Resources Institute conference on decentralization and the environment (février). Environmental Governance in Africa Working Paper. World Resources Institute, Washington DC.
- Mahwood, P. 1983 The place of traditional political authority in African pluralism. *Civilisations* XXXII(2)-XXXIII(1) : 209-37.
- Mair, L.P. 1936 Native policies in Africa. Negro University Press, New York.
- Mamdani, Ma. 1996 Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism. Princeton University Press, Princeton, NJ, US.

- Madondo, A. et Kozanayi, W. 2006 Demand-driven model of decentralized land-use planning and natural resource management: Experiences from Chiredzi District of Zimbabwe. *Africa Development* 31(2):103-122.
- Manin, P. et Stokes, S. 1999 Democracy, accountability and representation. Cambridge University Press, Cambridge, RU.
- Manor, J. 1999 The political economy of democratic decentralization. Banque Mondiale, Washington DC.
- Muhereza, F. 2001 Concept note on the need to re-think the issue of private forests. Mimeo, Kampala, Uganda.
- Muhereza, F. 2006 Decentralizing natural resource management and the politics of institutional resource management in Uganda's forest sub-sector. *Africa Development* 31(2):67-102.
- Namara, A. 2001 Whose interests matter? Assessment of the operations of local institutions in natural resource management: The case of Bwindi Impenetrable National Park, Uganda. In Draft report to the World Resources Institute/Centre for Basic Research program on Decentralization and the Environment, Kampala (février). Mimeo, New York.
- Nemarundwe, N. 2004 Social characters and organisation for access to woodlands: Institutional implications for devolving responsibilities for resource management to the local level in Chivi District, Zimbabwe.
- Ntsebeza, L. 2005 Democratic decentralisation and traditional authority: Dilemmas of land administration in rural South Africa. *Dans* : Ribot, J.C. et Larson, A. (éds.) *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*. Frank Cass, Londres.
- Ntsebeza, L. 2002 Decentralization and natural resource management in rural South Africa: Problems and prospects. Paper submitted to the Conference on decentralization and the environment in Bellagio, février 18–22.
- Olivier de Sardian, J-P. 2004 Local powers awaiting decentralisation (Niger). Paper presented at the Decentralisation in practice: Power, livelihoods and cultural meaning in West Africa workshop, Uppsala (mai). Uppsala University, Uppsala, Suède..
- Oyono, P.R. 2003 Institutional infrastructure of local forest management in Cameroon. Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Mimeo, New York.
- Oyono, P.R. 2004a Institutional deficit, representation, and decentralized forest management in Cameroon. Environmental Governance in Africa Working Paper 15. World Resources Institute. Washington DC.
- Oyono, P.R. 2004b One step forward, two steps back? Paradoxes of natural resources management decentralization in Cameroon. *Journal of Modern African Studies* 42(1).
- Oyono, P.R. 2004c Social and organizational roots of ecological uncertainties in Cameroon's forest management decentralization model. *Dans* : Ribot, J.C. et Larson, A.M. (éds.) *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia, and Latin America*. Frank Cass, Londres. Aussi publié dans : *European Journal of Development Research* 16(1).
- Oyono, P.R. 2005 The social and organisational roots of ecological uncertainties in Cameroon's forest management decentralization model. *Dans* : Ribot, J.C. and Larson, A.M. (éds.) *Democratic decentralization through a natural resource lens*. Routledge, Londres. pp.174-191.
- Oyono, P.R. et Efoua 2006 Qui représente qui? Choix organisationnels, identités sociales et formation d'une élite forestière au Cameroon. *Africa Development* 31(2) : 147-182.
- Oyono, P.R. et Nzuzi 2006 Au sortir d'une longue 'nuit' institutionnelle, nouvelles transactions entre les politiques forestières et les sociétés rurales en RD Congo post-conflit. *Africa Development* 31(2):183-214.

- Pagdee, A., Yeon-Su Kim et Daugherty, P.J. 2006 What makes community forest management successful: A meta-study from community forests throughout the world. *Society and Natural Resources* 19 : 33-52.
- Petrasek, D., Fairouz El, T. et Archer, R. 2002 Local rule: Decentralisation and human rights. *International Council on Human Rights Policy*, Genève, Suisse.
- Pritchett, L. et Woolcock, M. 2004 Solutions when the solution is the problem: Arraying the disarray in development. *World Development* 32(2):191-212.
- Raik, D.B. et Decker, D.J. 2007) A multisector framework for assessing community-based forest management: Lessons from Madagascar. *Ecology and Society* 12(1) : 14. <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art14>. Accédé le 1 octobre 2008.
- République du Sénégal 1993 Loi No. 93-06 du 4 Février 1993. Code forestier de la République du Sénégal. Dakar: Ministère de l'environnement et de la protection de la nature.
- Ribot, J.C. 2008 Authority over forests: Negotiating democratic decentralization in Senegal. *Representation, Equity and Environment Working Paper Series Working Paper #36* (janvier). http://pdf.wri.org/wp36_ribot.pdf. Accédé le 2 octobre 2008.
- Ribot, J.C. 2006 Analyse de la filière charbon de bois au Sénégal: Recommendations. Policy Brief based on the research program, Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal (septembre). World Resources Institute, Washington DC.
- Ribot, J.C. 2005 Steering community driven development? A desk study of NRM choices. Draft report to the World Bank Natural Resources Thematic Group (March). Banque Mondiale, Washington DC.
- Ribot, J.C. 2004 Waiting for democracy: The politics of choice in natural resource decentralization. World Resources Institute, Washington DC.
- Ribot, J.C. 2003 Democratic decentralization of natural resources: Institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa. *Public Administration and Development* 23(1).
- Ribot, J.C. 2002 African decentralization: Local actors, powers, and accountability. *Democracy, Governance, and Human Rights Working Paper No. 18*. United Nations Research Institute for Social Development and the International Development Research Centre, Genève, Suisse.
- Ribot, J.C. 2001 Integral local development: 'Accommodating multiple interests' through entrustment and accountable representation. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 1(3).
- Ribot, J.C. 1999 Decentralization, participation, and accountability in Sahelian forestry: Legal instruments of political-administrative control. *Africa* 69(1).
- Ribot, J.C. 1995 From exclusion to participation: Turning Senegal's forestry policy around. *World Development* 23(9) : 1587-99.
- Ribot, J.C., Agrawal, A. et Larson, A.M. 2006 Recentralizing while decentralizing: How national governments reappropriate forest resources. *World Development* 34(11).
- Ribot, J.C., Chhatre, A. et Lankina, T. 2008 Institutional choice and recognition in the formation and consolidation of local democracy. *Representation, Equity and Environment Working Paper Series*. World Resources Institute, Washington DC.
- Ribot, J.C. et Oyono, P.R 2005 The politics of decentralization. *Dans* : Wisner, B., Toulmin, C. et Chitiga, R. (éds.) *Toward a New Map of Africa*. Earthscan Press, Londres.
- Ribot, J.C. et Peluso, N.L. 2003 A theory of access. *Rural Sociology* 68:153-181.
- Rocher et Rouillard 1998 Decentralization, subsidiarity, and neoliberalism in Canada: When the tree hides the forest. *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques* 24(2).

- République de l'Ouganda 2001 The Forestry Act: Draft for consultation. Ministry of water, lands and environment, Uganda Forests (janvier).
- Rouveroy van Nieuwaal, E., Adriaan, B. van, et Rijk van Dijk, (eds.) 1999 African chieftaincy in a new sociopolitical landscape. Lit Verlag, Hamburg, Germany.
- Salomão, A. et Matose, F. 2007 Towards community-based forest management of Miombo woodlands in Mozambique (mai). Mimeo, New York.
- Tacconi, Saigian et Syam 2006 On the theory of decentralization, forests and livelihoods. Environmental Management and Development Occasional Papers No. 9, Asia Pacific School of Economics and Governments. Australian National University, Canberra, Australie.
- Toni, F. 2007 Party politics, social movements and local democracy: Institutional choices in the Brazilian Amazon. Representation, Equity and Environment Working Paper Series. World Resources Institute, Washington DC.
- Vaughan, M. 1991 Curing their ills: Colonial power and african illness. Stanford University Press, Palo Alto, CA, US.
- Veit, P. 2008 On whose behalf: Legislative representation and the environment in Africa. World Resources Institute, Washington DC.
- Wardelle, D., Andrew et Lund, C. 2006 Governing access to forests in Northern Ghana: Micro-politics and the rents of non-enforcement. World Development 34(11).