

Colloque International du LASDEL (Niamey, 10-12 octobre 2008)

« Socio anthropologie et science politique face à l'espace public en Afrique : pour un dialogue productif »

Résumé

Du modèle théorique à la pratique socio anthropologique fondée sur l'expérience de terrain **« Les enjeux théoriques de la participation populaire et de la décentralisation démocratique au Mali »**

Communication présentée par Bréhima Kassibo ; Socio Anthropologue ; Institut des Sciences Humaines ; Bp E 916 ; Bamako.

Résumé

Politologues et socio-anthropologue partagent en commun un vaste champ conceptuel et méthodologique ; mais en font bien souvent un usage différent. Plusieurs théories émanant du champ néoclassique libéral telles que celles des choix publics et économiques, de l'action collective, de la participation communautaire, adoptées par les organisations internationales dans la problématique du développement ont investi le champ de la recherche socio-anthropologique. Dans bien des cas ces théories sont demeurées dans le domaine de la rhétorique, les auteurs se contentant de décrire ce qui devrait être (par exemple l'Etat) plutôt que de se pencher sur ce qui est et qui caractérise le vécu quotidien des acteurs. Dans le cadre de cette étude, notre souhait est de montrer les relations fécondes qui peuvent résulter de la liaison de la rhétorique à l'expérience de terrain. C'est ainsi qu'à travers l'analyse et l'opérationnalisation des concepts de la décentralisation démocratique, de la participation et de l'action collective, nous nous proposons de justifier objectivement notre démarche et d'exposer les résultats de nos investigations.

Introduction

Depuis la conférence de Rio en 1992, l'approche participative d'inspiration néolibérale s'est imposée dans le domaine du développement et de la gestion des ressources naturelles. Elle recommande que les décisions sur la nature devraient être prises avec la plus large participation possible et au plus bas niveau local possible. La théorie des communaux de Garrett Hardin (1968) marque le début de la réflexion sur la gestion communautaire des ressources naturelles. Cette théorie a été développée par la suite par toute une série d'auteurs qui ont instauré l'approche institutionnelle dans l'étude des phénomènes politiques et sociaux. C'est ainsi que qu'au nom de la participation, les communautés locales ont été réhabilitées et réintégrées dans la gestion des ressources naturelles. Les termes de cogestion, gestion communautaire¹, autogestion, gestion participative décentralisée, ont caractérisé cet état cet état de fait. Ostrom (1990, 1999), Baland et Platteau (1996) North (1990) Wade (1994) et de nombreux autres auteurs se sont intéressés à la gestion des communaux. Agrawal et Gibson

¹ Il s'agit du Community-Based Natural Resource Management (CBNRM) en anglais

(1999) ont émis une série de critiques à l'encontre de certains d'entre eux qui ont versé dans le populisme en idéalisant les communautés villageoises. Crook et Manor (1998), Manor (1999), Agrawal et Ribot (1999) ont caractérisé les modalités réelles des politiques de décentralisation en adoptant le concept de décentralisation démocratique.

Ayant participé avec Ribot, Agrawal, Larson, etc., à des recherches comparatives incluant plus d'une dizaine de pays sur la décentralisation environnementale, mon propos est de relater dans cet article le cadre conceptuel à partir duquel ont été élaborées nos hypothèses de travail et qui a structuré toute notre démarche méthodologique d'enquête et de montrer sa spécificité par rapport à d'autres approches institutionnelles (Ostrom). Ensuite nous exposerons à partir d'une étude de cas les différentes phases de notre démarche conceptuelle et méthodologique ainsi que les résultats obtenus, qui feront l'objet d'un examen critique, surtout en ce qui concerne les rapports entre anthropologie de terrain et théories institutionnalistes.

Cadre d'analyse de la décentralisation

Il s'agit d'une analyse comparative effectuée à l'échelle de trois continents : Afrique, Asie et Amérique latine, incluant les synthèses régionales des études de cas et des analyses théoriques sur la décentralisation environnementale. Cette étude a été parrainée par World Resources Institute (WRI) de Washington, sous la supervision de Jesse Ribot. Elle a été finalisée sous forme d'atelier sur la décentralisation et l'environnement. Cet atelier s'est tenu à Bellagio en Italie, pendant cinq (5) jours (du lundi 18 février 2002 au jeudi 21 janvier. Il a enregistré la participation de 17 chercheurs de différents pays.

Nous nous servons du document de travail élaboré par WRI¹, dont la démarche conceptuelle et méthodologique a été exposé par le coordinateur scientifique du projet : Jesse Ribot et qui a servi de base à nos enquêtes comparatives. Une de mes études de cas, effectuée au Mali sous ma direction servira comme base de discussion et d'illustration de ma démarche.

Les objectifs recherchés par l'atelier de Bellagio étaient de consolider les résultats de recherche sur la décentralisation au niveau mondial et promouvoir un dialogue interrégional et interdisciplinaire entre des chercheurs travaillant dans le domaine de la décentralisation environnementale, organiser une rencontre internationale avec des recommandations pour les développeurs et soutenir les aspects positifs des décentralisations environnementales.

La participation ayant été déclarée à l'ordre du jour par les organismes internationaux, la plupart des Etats se targuent de l'avoir appliquée dans leur politique de développement au cours des décennies 70 et 80. Mais cela s'est plutôt traduit par une instrumentalisation des communautés rurales à travers des projets initiés et financés par les bailleurs de fonds (bi et multilatéraux, Etats, ONG). L'adoption supposée par la plupart des Etats de la décentralisation démocratique a conduit à évaluer le degré effectif d'application à partir d'une méthode jugée efficace, qui sera développée plus haut.

Hypothèse centrale

Selon Ribot (2002), l'hypothèse suivante, affirmant que la participation conduira à de meilleurs résultats sur le plan social et environnemental peut être dérivée du néoclassicisme économique, de la théorie du choix public, du populisme etc. La participation locale est supposée accroître l'efficacité et l'équité grâce à l'intégration systématique des aspirations locales et du savoir local dans les prises de décision, dans le domaine de la gestion environnementale.

¹ Il sera indexé sous le nom de Ribot 2002.

Bien que tributaire des différentes théories concernées plus haut, la démarche institutionnelle adoptée par l'équipe s'en démarque sur plusieurs points de vue. Elle reconnaît l'instauration d'une plus grande équité à travers l'incorporation d'une gamme élargie de besoins et d'aspirations locales dans les prises de décision et une meilleure distribution des coûts entre divers acteurs comme le préconise la CBNRM, cependant en ce qui concerne le terme de choix institutionnel, Ribot (1992 :8) dit se différencier d'Ostrom (1999 :193), un des principaux représentants de ce courant institutionnaliste, sur plusieurs points. « Ostrom utilise le terme pour se référer aux choix opérés par les individus locaux (basés sur les coûts et bénéfiques) entre plusieurs alternatives; elle est intéressée par la manière dont les choix conduisent à la formation institutionnelle. J'utilise ce terme pour désigner les choix effectués par les gouvernements et les organisations internationales qui imposent les " choix possibles " sur les individus locaux, contrariant ainsi leur option. Les deux usages ne sont pas incohérents. Je voudrai cependant montrer que le choix des institutions (pour Ostrom les institutions sont fondamentalement des règles) n'est pas le fait des individus, ni le produit d'une quelconque règle d'agrégation par laquelle les choix individuels résulteraient d'une plus grande variation d'échelle (ma traduction). Je ne pense pas que les institutions soient seulement des solutions organisationnelles émergentes aux problèmes d'action collective. A travers l'exposé de ce cadre conceptuel, Jesse essaie d'attirer l'attention sur les institutions comme étant créées et maintenues par des intérêts puissants ». D'après lui, il s'agit d'explorer les effets du choix institutionnel dans un contexte d'économie plus large contrairement à Ostrom. Le cadre d'analyse choisi est *top down*, son objectif est de comprendre le rôle du politique parmi tant d'autres facteurs, dans la construction du cadre institutionnel local. Il y a donc un rejet de la définition néo-institutionnelle qui la caractérise comme un ensemble de règles rigides structurant ou soutendant les institutions. Le terme d'institution est utilisé pour désigner autorités et organismes. Le choix est porté sur des acteurs qui reçoivent des pouvoirs publics au nom de la décentralisation.

Définition des termes

Le terme décentralisation est polysémique dans sa définition à cause de l'usage abusif qui en est fait de par le monde. L'acceptation francophone est différente de celle anglophone suivant son domaine d'application, elle donne souvent lieu à des incompréhensions. Les auteurs sont loin d'être unanimes la dessus, d'où une clarification s'impose pour éviter toute équivoque.

La **décentralisation** selon la Mission de Décentralisation malienne (MDD) se définit comme un système administratif par lequel l'Etat accorde à d'autres entités juridiquement reconnues l'autonomie financière et de gestion dans des conditions prévues par la loi. Elle peut être territoriale ou technique. (MDD, 1993).

La **décentralisation technique** consiste en la reconnaissance de la personnalité morale et de l'autonomie financière à des services publics gérés par des organes jouissant d'une certaine autonomie (sociétés d'Etat, EPA, EPIC etc.) (MDD, idem).

Pour Ribot (2002 : 23, 2004) ceci équivaudrait à une privatisation et nous verrons pourquoi ?

La **décentralisation territoriale**, consiste pour la MDD : « en la reconnaissance de la personnalité morale et d'autonomie financière à une fraction du territoire national, ce qui lui permet de se gérer par des organes élus ayant pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales (circonscription administrative)».

Examinons la définition anglo-saxonne de la décentralisation énoncée par Manhood (1983) « la **décentralisation** est un acte par lequel, le gouvernement central cède officiellement des pouvoirs à des acteurs ou à des institutions (aux niveaux locaux) dans une hiérarchie territoriale et politico-administrative.

La Mission de décentralisation malienne a adopté une conception proprement juridique et territoriale de la décentralisation. Elle se rapproche un peu de celle de Manhood qui demeure tout autant imprécise. Toutes les deux se démarquent clairement du concept de décentralisation démocratique en faisant l'impasse sur l'environnement et la reddition de compte.

La **déconcentration** consiste pour les autorités centrales à déléguer certains pouvoirs de décision à leurs représentants qu'elles nomment dans certaines parties du territoire et qui dépendent directement d'elle. (MDD, idem)

Le terme déconcentration adopté par la MDD est presque similaire à celui utilisé par Ribot et al (idem) en ce sens qu'il reconnaît une dévolution hiérarchique (verticale) de certains pouvoirs de décision à des représentants nommés par l'Etat central et qui lui sont redevables.

Pour Ribot (2002 : 23 , 2004), la déconcentration est une forme faible de la décentralisation parce que les relations descendantes de reddition complète dont de nombreux bénéficiaires sont attendus ne sont pas non plus bien assurées que dans la décentralisation politique ou démocratique.

La **privatisation** « est un transfert permanent de pouvoirs à une entité non étatique qui comprend des individus, des corporations, des ONG, etc. La privatisation quoique souvent menée sous le nom de la décentralisation, n'est pas une forme de décentralisation. Elle opère dans une logique d'exclusion plutôt que dans une logique publique inclusive de décentralisation. (Oyugi, 2000 : 6 ; Balogun, 2000 : 155 ; Agrawal et Ribot, 1999) cités in Ribot, 2002 : 23) »

La **dévolution** est souvent utilisée pour désigner un transfert du gouvernement central, incluant les gouvernements locaux élus, les ONG, les autorités coutumières, les compagnies privées etc. Ce terme n'est pas utilisé par les auteurs parce que trop général. Par contre la privatisation est bien reconnue. Elle consiste selon Ribot (idem) en un transfert permanent des pouvoirs à une entité non étatique, comprenant des individus, des corporations, des ONG etc. La privatisation selon lui quoique souvent menée sous le terme de décentralisation n'est pas une. Elle se réalise suivant une logique d'exclusion plutôt que dans une logique inclusive publique de décentralisation, Oyugi (2000 : 6), Agrawal et Ribot (1999).

Le terme de **délégation** est souvent utilisé quand les fonctions publiques sont transférées à un niveau inférieur de gouvernement, de corporations publiques ou toute autre autorité en dehors de la structure politico-administrative pour initier des programmes au nom d'une agence gouvernementales (Ostrom et al, 1999).

Historiquement le terme de décentralisation démocratique ou politique est redevable à l'économie institutionnelle et aux différents courants cités plus haut. Son champ d'application est avant tout, la gestion environnementale.

La **décentralisation démocratique** ou politique se réalise quand des pouvoirs et des ressources sont transférés aux autorités représentatives devant rendre compte à des communautés locales. Crook et Manor (1998), Manor (1999), Agrawal et Ribot (1999 : 475).

Ainsi la décentralisation démocratique est censée accroître la participation populaire dans les prises de décision au niveau local à travers une plus large participation, selon ces différents auteurs. Elle est supposée aider à internaliser le développement social, économique et les externalités environnementales. Elle peut être considérée comme une forme institutionnalisée de la participation populaire. Le terme de décentralisation politique et décentralisation démocratique sont interchangeable. Ce sont des formes fortes de la décentralisation à partir desquelles la théorie indique que les plus grands bénéfices peuvent être tirés d'après ces mêmes auteurs

Cadre analytique de la décentralisation

Pour analyser la relation hypothétique entre décentralisation et résultats, Agrawal et Ribot (1999) ont caractérisé la décentralisation suivant trois (3) variables qui constituent le triptyque « acteur, pouvoir et redevabilité » (accountability). L'hypothèse implique que pour la réalisation d'une décentralisation les acteurs locaux doivent être redevables envers les populations locales et qu'ils bénéficient d'un ensemble significatif de pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) qui constituent la base d'une décentralisation véritable. La reddition de compte oblige les institutions décentralisées (autorités et organisations) à prendre en considération les besoins et les aspirations locales et structure le degré de participation. Les pouvoirs qui sont transmis aux institutions de base constituent le domaine de la participation. Les auteurs distinguent trois niveaux de relations dans le processus de décentralisation. Le premier se situe entre l'Etat central et les institutions locales et le second entre les institutions locales et les communautés locales. Ces deux premières relations constituent le champ de changements ou réformes dans l'allocation des pouvoirs et responsabilités qui constituent la décentralisation. La relation entre l'Etat central et les institutions sont caractérisées par le transfert de pouvoirs qui constitue l'ossature du processus et le champ de la participation populaire.

Les relations entre les institutions locales et communautés locales sont caractérisées par les problèmes de représentativité et redevabilité qui sont les moyens à travers lesquels la participation se réalise. Les changements dans la participation, introduits par les réformes au niveau du pouvoir et de l'« accountability » dans ces deux premières relations changent les résultats sociaux et environnementaux (usage, gestion et justice).

La troisième relation analytique est celle existant entre les changements dans la participation et les changements dans les résultats. Les questions centrales sont : est-ce que les changements de pouvoir et les changements dans l'accountability sont effectifs, si oui, comment ils ont conduit aux changements dans les pratiques environnementales, dans la gestion et l'équité.

Pour Ribot (2002 : 27) « la recherche en institutionnalisant le cadre théorique du choix institutionnel et de la reconnaissance peut aider à expliquer quand et comment la représentation locale apparaît ou est supprimée dans les processus appelés décentralisation démocratique. Ceci implique d'expliquer les arrangements institutionnels en terme de choix

politiques mais aussi en termes de conditions sociales, politico-économique, à plusieurs niveaux telles que les relations de dépendance et de réciprocité présentes et historiques, les changements de conditions économiques, la stratification, la violence et conflit, les modes d'accès aux ressources et aux finances, etc. ».

L'expérience de terrain basé sur les études de cas

Dans le cadre des études comparatives financées et supervisées par World Resource Institute à travers le programme « Institutions et Gouvernance », nous avons eu à mener plusieurs études qui ont donné lieu à quelques publications, (Kassibo, 2003 ; 2005 ; 2008¹) résultant de nos recherches basées sur le cadre d'analyse institutionnelles. Pour illustrer pour illustrer notre démarche méthodologique nous allons choisir l'étude de cas suivant².

Cet article traite d'une réforme en matière de gestion forestière entreprise par le Gouvernement malien dans un contexte de démocratie libérale et de décentralisation instaurées après l'effondrement du régime militaire de Moussa Traoré en 1991. Sous la pression des donateurs multiples (bi et multilatéraux) l'Etat malien se résolut à changer l'ancien cadre juridico institutionnel fortement répressif (code forestier de 1986) en y substituant une série de lois dites : lois de 1995, qui vont complètement bouleverser les modalités d'accès et de contrôle des domaines forestiers du pays. Cette réforme va se caractériser par la suppression du monopole de gestion de l'Etat (domanialisation) des ressources forestières. Les communautés villageoises longtemps écartées de la gestion de leurs ressources se voient réhabilités par l'Etat et dotées de ressources et de pouvoirs de décision.

Cette expérience conduite au Mali sous le nom de « gestion participative décentralisée des ressources forestières » va théoriquement réintégrer les communautés villageoises dans l'exploitation de leur massif forestier pour les faire bénéficier de la distribution de la rente issue de l'exploitation marchande des forêts sous forme de taxes. Les collectivités décentralisées ont été tenues à l'écart du processus initié et contrôlé par le projet « Stratégie Energie Domestique ». Contrairement aux résultats escomptés, les communautés villageoises ont été privées de la redistribution de la rente forestière au profit de l'Etat qui s'en est approprié la plus grande part à travers ces services forestiers. Ceci s'est traduit par un manque à gagner important pour les collectivités rurales mais aussi pour la commune dont la part a fortement diminué dans la redistribution de la rente.

Cette expérience s'est donc limitée à la simple privatisation de la gestion de la ressource et à une déconcentration de la collecte des taxes qui sont retournées dans l'escarcelle de l'Etat. L'étude s'est d'abord intéressée (i) au contexte politique, économique, juridique et social existant, puis (ii) à la stratégie des donateurs et la politique de l'Etat, ensuite (iii) à la dynamique des acteurs face aux nouveaux enjeux liés à la réforme et enfin (iv) aux conséquences de son échec, sur la gouvernance démocratique, la société civile et le développement local.

¹ Sous presse

² Il s'agit précisément de l'article présenté à l'atelier sur la gouvernance forestière et la Décentralisation, tenue à Durban (Afrique du Sud) du 8 au 11 avril 2008. Cet article qui est actuellement sous presse sera édité par CIFOR. Il s'intitule : « **Les gouvernements locaux et la gouvernance des ressources forestières au Mali. Fiscalité et gestion participative décentralisée des ressources forestières au Mali** ».

L'hypothèse de travail retenue dans cet article s'énonçait ainsi : « les politiques et les règles déterminent les attitudes des acteurs » autrement dit « un changement du cadre juridico institutionnel amène une transformation des pratiques sociales et des représentations liées au statut de la ressource. Il en découle que le changement de statut de la ressource redéfinit à son tour les stratégies des acteurs autour des enjeux politiques, économiques et sociaux qui y sont liés. Ceci peut avoir pour conséquence, la multiplication des conflits entre les différents acteurs. Ces conflits conduisent souvent à des phénomènes d'exclusion, d'appartenances identitaires, de revendications territoriales et influent sur la citoyenneté.

Les résultats se traduisent par un impact sur la durabilité de la ressource et sur la gouvernance locale. Le triptyque « acteur, pouvoir et responsabilité » en plus de l'hypothèse retenue, détermine les questions de recherche. Quels sont les acteurs impliqués ? De qui tiennent-ils ces pouvoirs ? Comment mettre en rapport les changements intervenus avec les résultats obtenus ? etc. Autant de questions parmi tant d'autres qui ont orienté la recherche de terrain.

Les échelles d'analyse

La méthode d'entrée par les institutions politiques et juridiques est top down (descendante). Au niveau national nous avons l'Etat et ses différents Ministères notamment ceux de l'environnement, de l'Energie, des Mines et de l'Eau qui élaborent les politiques environnementales et énergétique de l'Etat central. Ils comptent parmi les premiers niveaux de prises de décisions. Les directions techniques (notamment le Service de la conservation de la nature (Eaux et Forêts) qui ébauchent les avant projets des lois et décrets en matière environnementale qu'elles proposent à leur tutelle qui les transmet au Conseil des Ministres qui statue la dessus et les transmet à son tour à l'Assemblée Nationale qui délibère et les adoptent, les amende ou les rejette. Les services techniques au niveau local sont chargés de la gestion et du respect de la réglementation en matière forestière.

Ces services s'échelonnent aux niveaux : région, cercle et commune, sous une forme déconcentrée. En ce qui concerne l'Administration Territoriale, au niveau national, nous avons le Ministère de qui s'occupe de l'administration déconcentrée (gouverneur, préfet et sous-préfet) et exerce sa tutelle sur les collectivités décentralisées qui cependant jouissent du principe de subsidiarité.

En ce qui concerne les structures décentralisées (conseils régional, de cercle et communal) nous avons trois niveaux de prise de décision. Au niveau administratif strictement local qui est celui de la commune nous retrouvons le conseil communal, les villages, fractions nomades et quartiers, non dotées de personnalité morale apparaissent cependant comme le dernier maillon de l'échelon local.

Cependant, le terme local varie dans son application : la région, le cercle et la commune sont à des degrés divers imbriqués suivant une échelle descendante. Tous ces différents niveaux interfèrent entre eux. Au niveau village nous retrouvons les familles aux dimensions plus ou moins grandes pouvant atteindre les proportions d'un segment de lignage (famille étendue). Les chefs de lignage constituent les notables du village et parmi eux se retrouvent les conseillers et chef de village issu du lignage fondateur. A côté d'eux se retrouvent les propriétaires des droits de maîtrise : maîtres de terre, d'eau, de pâturage. Les lignages sont liés par des alliances matrimoniales et autres.

Ainsi dans l'arène communale on peut identifier plusieurs groupes d'acteurs : le conseil communal, le sous-préfet, les services techniques, les autorités traditionnelles ou chefferies

villageoises, les associations traditionnelles et modernes, les femmes, les jeunes, les étrangers et gens de caste, les ONG et projets, les organisations paysannes et autres, etc.

Les groupes stratégiques sur lesquels se sont focalisés nos investigations sont apparus comme l'élément clé de cette politique de gestion participative décentralisée. Les marchés ruraux de bois sont porteurs d'enjeux politique, économique et social important. Ils impliquent la participation de nombreux acteurs détenteurs ou non de pouvoirs légitimes ou légaux et voulant faire prévaloir leurs intérêts au détriment des autres. Ces marchés constituent donc une véritable arène locale dans laquelle les groupes d'acteurs locaux sont intégrés dans de nouveaux rapports de pouvoirs qui se superposent aux anciens, dans les accès à la ressources et le contrôle des centres de décision. Ces groupes d'acteurs ne sont ni homogènes ni statiques. Leur composition peut varier selon les circonstances et en fonction de leurs intérêts (Sardan, 1995). Ces groupes stratégiques comprennent l'Etat central et local, le service local de la conservation de la nature, la Cellule Combustible Ligneux (CCL) représentant la stratégie énergie domestique, le conseil communal, les autorités traditionnelles, les acteurs du marché rural, les commerçants privés, les étrangers (charbonniers) les groupements de jeunes.

En plus de l'intégration des groupes stratégiques dans notre démarche plusieurs autres méthodes et matériel ont été utilisés sur le terrain au nombre desquels, la méthode qualitative utilisant l'observation participante, les différents procédés visant l'objectivation de la démarche (recension, triangulation, biographie, itération, etc.). (Sardan., 1993.).

La dynamique des acteurs s'est surtout exprimée à travers l'étude ses groupes stratégiques. Le lobby des opposants à la réforme (commerçants- SNC-SED) s'est d'abord opposé à la réforme en tentant de faire avorter la promulgation de la loi 95-003 portant création des marchés ruraux de bois. Cette loi visait à renforcer le pouvoir des communautés villageoises sur les forêts au détriment des commerçants, des bûcherons étrangers et des agents de la conservation de la nature. Face à la résistance des différents acteurs regroupés en lobby, les donateurs- au nombre desquels la Banque Mondiale- firent pression sur l'Etat malien pour accélérer les réformes. Le décret n° 95-422/P-RM fut ainsi promulgué. Il octroyait 40 % des ristournes aux structures rurales de gestion (organes des marchés ruraux en zone orientée et 60 % en zone contrôlée).¹ Le lobby s'acharna à empêcher l'application de ce décret et avec la complicité des agents de la Stratégie Energie Domestique réussit à l'abroger. Un nouveau décret 402/P-RM le remplaça. Ce dernier les exclut définitivement de la perception de toute ristourne résultant de l'exploitation forestière. La suppression de ce décret va avoir des conséquences négatives sur la viabilité du projet et modifier le comportement de l'ensemble des acteurs.

Conflits de légitimité au sein des entités villageoises

La création des marchés ruraux s'est déroulée suivant une démarche purement technocratique et non sociologique. Les lois 95-004 et 96-050 relatives à l'organisation de l'exploitation, du transport et de commerce du bois et fixant les conditions de gestion forestière, ont abouti à un classement des domaines forestiers qui a transformé le statut de la ressource. Les membres des SRG mis en place par la CCL, ont été consacrés comme étant les véritables exploitants des massifs forestiers villageois. Quant aux autorités traditionnelles elles ont vu à travers le

¹ Les exploitations de bois sont dites : de type contrôlé quand elles sont faites à partir des forêts délimitées et aménagées ; de type orienté quand elles sont faites à partir de forêts délimitées mais non aménagées et enfin de type incontrôlé quand elles sont faites à partir de forêts non délimitées et non aménagées.

transfert de gestion, une rétrocession d'un bien communautaire dont la gestion leur aurait été confisquée. La SRG, de par sa composition ne pouvait représenter la communauté villageoise entière et possédait moins de légitimité que le conseil villageois. D'où des conflits de légitimité dans la gestion d'une ressource apparemment communautaire mais en fait privatisée.

Le village face à la commune

Les SRG ayant été privées de ristournes se sont retournés contre la commune qui percevait une part des ristournes bien que très modeste, que l'administration déconcentrée leur avait désignée comme bénéficiant de ce qui devrait leur revenir de droit. N'ayant pas obtenu gain de cause, les villageois ont instauré une taxe sur tous les bûcherons étrangers et même sur les commerçants de bois. Avec cet argent, ils ont initiés des réalisations collectives (réparation de pompe, réception des autorités politiques et administratives, paiement du salaire du personnel enseignant et médical, etc.). De plus ils ont commencé à revendiquer la propriété de leurs massifs forestiers. Ils ont fini par expulser les bûcherons étrangers de leurs massifs forestiers et restreint leur accès aux autres usagers (pasteurs, artisans citadins, etc.).

Conflits de compétence entre agents de la conservation de la nature et ceux de la SED

La création de la SED et son intervention dans la gestion des ressources forestières a porté un coup sérieux aux intérêts de la SCN qui détenait des droits exclusifs sur l'exploitation de la ressources (inventaire, police forestière, contrôle, création de marchés ruraux). La Cellule Combustible Ligneux a procédé à la création des marchés ruraux à l'aide des bureaux d'étude et ONG privés. Les agents de la SCN ont été presque exclus du processus. Ils se sont vus confier la surveillance des blocs forestiers des marchés ruraux et investis d'un rôle de sensibilisation et d'appui conseil. Face aux moyens financiers considérables octroyés au projet et dont les agents avaient des privilèges pécuniaires et autres, ils ont argué de leur manque de moyens matériel, logistique et humain pour se soustraire à leur responsabilité. Le manque de suivi de leur part des marchés ruraux a conduit à la désaffection des massifs forestiers et à l'intensification de la fraude. Il est en partie responsable de l'échec du projet.

Le village face aux commerçants et agents forestiers

La création des marchés ruraux villageois a transformé le statut de la ressource. Les aménagements techniques opérés (inventaire, délimitation, fixation des quotas, etc.) et administratifs (délivrance de coupon etc.) ont transformé le statut de la forêt incontrôlée à celui d'orientée. Dès lors les villageois exprimèrent un droit d'exploitation exclusif sur leur massif. Les commerçants de bois étaient désormais tenus de venir s'approvisionner sur les marchés où le prix du bois est moins élevé que dans les exploitations incontrôlées. Avant la création des marchés, nantis de permis de coupe délivrés par les agents forestiers, ils se ravitaillaient librement sur les massifs villageois grâce à des bûcherons placés par leurs soins, au grand désappointement des habitants. La création des marchés a du coup aboli leurs privilèges ainsi que ceux de leurs employés (les bûcherons étrangers).

Quant aux agents forestiers, ils ne pouvaient plus délivrer souverainement les permis de coupes aux exploitants étrangers. De plus ils exerçaient la police forestière avec beaucoup d'abus. Le changement de statut de la ressource a aboli les privilèges et ils ne peuvent plus faire la loi sur les massifs villageois. De la répression, ils sont confinés à un rôle de sensibilisation et d'appui conseil. Tout ceci incite à comprendre leur motivation à se

constituer en lobby afin de défendre leurs prérogatives progressivement laminées puis perdues.

Le disfonctionnement des marchés : de l'orienté à l'incontrôlé

La suppression de l'allocation de la ristourne aux SRG villageoises va conduire à la désorganisation des marchés. Sur les 7 marchés de bois de la commune rurale, seuls deux étaient opérationnels au moment de notre enquête en 2005. Le lobby des commerçants et agents forestiers va profiter de cette situation pour s'allier avec quelques gestionnaires des marchés ruraux encore en activité. Ces commerçants vont s'approvisionner en zone incontrôlée où le prix du bois et du charbon de bois est moins cher et se procurer les coupons de vente moins chers auprès des gestionnaires de marché. Munis de ce coupon, ils franchissent allègrement les postes de contrôle forestiers avec la complicité des agents.

Le retour à l'exploitation incontrôlée

En l'absence de surveillance des agents forestiers, les villageois rebelles vont se livrer à une exploitation incontrôlée des massifs divisés en blocs qui devraient faire l'objet d'une exploitation graduelle D'où une dégradation rapide de la ressource. De plus les commerçants de bois vont se livrer à un trafic illicite de bois. Contournant les postes de contrôle forestiers, ils empruntent des pistes non surveillées pour introduire nuitamment leur chargement dans la capitale. En cas de constatation de l'infraction, les transactions privées se font à l'abri des regards indiscrets.

Discussions

L'hypothèse de départ se trouve justifiée par cette étude de cas. Le changement de cadre législatif a provoqué des changements notables dans la gestion des ressources forestières. Il a fallu l'instauration de la décentralisation et la substitution des lois de 1995 et autres au code forestier de 1986 pour rendre les changements possibles. Les différents résultats révélés par notre enquête se sont avérés pertinents et justifient notre démarche.

L'avènement de la troisième République en 1992 dans le cadre de la démocratie libérale et l'implantation des jalons de la décentralisation a permis l'implantation de la réforme. Mais pourquoi le choix des donateurs s'est porté sur la Stratégie Energie Domestique et les communautés villageoises ? Ce choix comme nous l'avons souligné dans l'introduction découle de l'économie institutionnelle et aussi du populisme idéologique. Ils ont surtout privilégié l'approche communautaire participative propre aux partisans du CBNRM, (Ostrom, 1990). Ils ont accordé une place importante au marché en instaurant la réforme fiscale.

Cependant cette méthode a subi des améliorations notoires à la suite des expériences de terrain et elle a revêtu même une envergure internationale à travers l'IASCP¹ qui regroupe des milliers d'adhérents. Si la comparaison a été rendue possible par notre démarche méthodologique, la CBNRM rencontre des difficultés dans ce domaine liées à son échelle d'intervention qui se prête moins à la généralisation.

Quelle leçon tirer de notre démarche qui repose sur le canevas conceptuel dont l'hypothèse principale repose sur les différentes théories que nous avons évoquées plus haut. La démarche d'évaluation de la décentralisation démocratique définie suivant des critères arbitrairement choisis est-elle pertinente ? Nous savons d'après les résultats obtenus, que le modèle souhaité n'existe pas dans la réalité et que chaque pays a ses spécificités. La démarche comparative est

¹ International Association for the Science of Common Property

pertinente en soi mais l'hypothèse de départ demeurera toujours au rang de postulat. N'adoptons-nous pas à notre tour une démarche normative et prescriptive, à l'instar de la Banque mondiale qui se focalise sur les réformes à promouvoir par les Etats afin de passer d'une mauvaise à une bonne gouvernance et distribue des points en fonction des performances réalisées?

Bibliographie

- Agrawal, A, et Ribot, J.C. 1999. "Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases." *Journal of Developing Areas* 33, summer: 473–502.
- Agrawal, A. Gibson C. C. 1999. Enchantment and Disenchantment. The Role of Community in Natural Resource Conservation. *World Development* 27, 4, 629- 49
- Oyugi, W. C.2000. Decentralization for good governance and development. The unending debate *Regional Development Dialogue* 21? n°1 (spring) 3-22.
- Baland, J.- M, Platteau J.-P.,1996, Halting the degradation of natural resources. Is there a role for local communities? Oxford University Press, Oxford.
- Bierschenk T., 2005. The Local appropriation of Democracy. An analysis of the Municipal Elections in Parakou, Republic of Benin, 2002- 2003. Communication à l'atelier " Political Decentralization and the Dynamics of the Local Politics" de Roskilde university, Danemark, 29 septembre 2005.
- Crook, R.C. et James, M., 1998. Democracy and decentralization in Southeast Asia and West Africa: Participation, accountability, and performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, R. C. et James M. 1994. "Enhancing participation and institutional performance: Democratic decentralization in South Asia and West Africa." Report on research project, Overseas Development Administration. January.
- Hardin, G.1968. The tragedy of the commons, *Sciences*, 162, 1243-1248
- Hardin, G; .1994, Extension of the tragedy of commons, *Science* 53, 682-683
- Kassibo, B. 2008, Les Gouvernements Locaux et la Gouvernance des Ressources Forestières au Mali. « Fiscalité et gestion participative décentralisée des Ressources Forestières dans la commune rurale de Siby au Mali ». Article présenté au Workshop on Forest Governance and Decentralization in Africa, Durban (Afrique du Sud) 8 -11 avril 2008 (sous presse)
- Kassibo, B, 2006 – Mali : une décentralisation à double vitesse? Ka mara la segi so ou le lent et difficile retour du pouvoir à la maison., in « Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français », FAY , C. ; Koné, Y.F. ; Quiminal , C. (eds) ; Paris, IRD Editions ; coll. Colloques et séminaires ; pp. 67 – 95
- Kassibo, B., 2005 – Participative approaches and decentralized management of the Samory forest in the Baye municipality, Mopti region (Mali), in *Competing Jurisdiction. Settling land claims in Africa*; Evers, S.; Spierenburg, M. and Wels, H. (eds). ; Leiden-Boston, Brill, Africa – Studiecentrum Series vol.6; pp.265-289.

Kassibo, B., 2002 – Decentralised Management of Renewable Natural Resources in Mali, in "The Dynamics of Resource Tenure in West Africa", Toulmin, C. ; Lavigne Delville, P. ; Traoré, S. ; (eds.), Oxford, IIED-GRET ; pp.170-179.

Kassibo, B. 2003 “Historical and political foundations for participatory management and democratic decentralization in Mali: A synthesis of two case studies.” Environmental Governance in Africa, working paper no.16, Washington, D.C.: World Resources Institute.

Manor, J. 1999. The political economy of democratic decentralization. Washington, D.C.: World Bank. London: Zed Books.

Mission de la Décentralisation, 1994. Décentralisation, Journal d’information et de réflexion sur la décentralisation, Primature, Bamako. Février 1994.

North, D C. 1990, Institutions Institutional Changes and Economic Performance, .Cambridge University Press, Cambridge

Olivier de Sardan, J.P. 1995. Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social, Paris, APAD - Khartala

Olivier de Sardan, J.P. 1993. L’enquête socio-anthropologique de terrain : synthèse méthodologique et recommandation à l’usage des étudiants, Lasdel, Niamey.

Ostrom, E. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.

Oyugi, W. C.2000. Decentralization for good governance and development. The unending debate Regional Development Dialogue 21? n°1 (spring) 3-22.

Ribot J.C. and A. Larson 2005. Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America, London: Frank Cass.

Ribot, J. C.2002, Workshop on Decentralization and the Environnement, Bellagio, Italy; 18-22 February, 2002.

Ribot, J. C. 1999. “Decentralization and Participation in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Central Political-Administrative Control,” Africa Vol. 69, No.1.

Ribot, J. C. 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. Washington, D.C.: World Resources Institute.

Ribot, J. C. 2004. Waiting for Democracy: The Politics of choice in Natural Resource Decentralization. Washington, D.C.: World Resources Institute.

Wade, R. 1994. Villages republic : economic conditions for collective action in India ICS Press, Oakland, CA

Bréhima Kassibo

