

Les voies et les embûches de la décentralisation

Quels sont les effets de la décentralisation sur la poursuite de l'aménagement forestier durable dans la région Asie-Pacifique?

**par Ian Ferguson¹
et Cherukat
Chandrasekharan²**

¹Professeur honoraire

School of Forest & Ecosystem
Science, Université de Melbourne
Parkville, Victoria, Australie, 3101

²Althara Nagar, Vellayambalam
Thiruvananthapuram 695 010
Kerala, Inde

LES gouvernements de nombreux pays, tropicaux et autres, ont repensé le rôle qu'ils ont à jouer dans la gestion des forêts. Ces dernières années, jusqu'à 60 d'entre eux ont opté pour une approche décentralisée, par laquelle les pouvoirs de gestion et d'utilisation des forêts sont transférés—théoriquement tout au moins—à des échelons inférieurs du gouvernement. En avril dernier, un atelier tenu pour étayer les travaux du Forum des Nations Unies sur les forêts (voir AFT 12/2 et à la page 7 de la présente édition), s'est penché sur ce phénomène et a recommandé certains moyens d'améliorer sa mise en oeuvre. Le présent article, inspiré d'un document présenté à l'atelier, examine le processus de décentralisation, tel qu'il s'est déroulé dans la région Asie-Pacifique.

Pourquoi décentraliser?

Le phénomène de décentralisation est actuellement stimulé en grande partie par des préoccupations concernant la gouvernance démocratique bien au-delà des questions forestières. Furtado (2001) a résumé les avantages et les inconvénients qui pouvaient résulter de la décentralisation en fait de gouvernance démocratique. Entre autres, on pensait que la décentralisation pourrait:

- fournir des services sociaux répondant aux besoins de la collectivité locale;
- s'inspirer des connaissances et des préférences locales;
- susciter chez les acteurs locaux davantage le sentiment que les projets et les programmes leur appartiennent, pour en assurer la durabilité;
- améliorer la reddition de comptes publics, rendant ainsi plus responsables les fonctionnaires, représentants élus et institutions politiques;
- promouvoir l'autonomie locale; et
- promouvoir le suivi, l'évaluation et la planification au niveau local et renforcer la participation des acteurs locaux à la prise de décision.

Furtado (2001) n'a nulle part constaté qu'une plus forte décentralisation entraînait automatiquement une meilleure gouvernance ou réduisait la corruption. Par ailleurs, l'étude de Blair (2000) sur la gouvernance démocratique locale dans six pays est tout aussi équivoque au sujet des gains réalisés. Bien que la progression de la participation, à la représentation, à la responsabilisation, aux avantages pour tous, et ensuite à la réduction de la pauvreté, semble d'une logique attrayante, plusieurs des cas étudiés par Blair n'ont guère progressé bien au-delà de la responsabilisation initiale ou nominale. On ne sait



Décentralisation à une fédération: Les membres de la Fédération des associations de paysans de Vista Hills Kalongkong Upland, qui gèrent une forêt à Buenavista, Bayombong, Nueva Viscaya (Philippines), examinent les conditions d'un accord de gestion forestière à base communautaire qui a été mis au point avec l'assistance du projet OIBT PD 21/97 Rev.2 (F).

pas clairement si c'est la conséquence d'obstacles ou de l'inertie provisoire d'un lent processus.

Qu'est-ce que la décentralisation?

On conçoit généralement que la décentralisation représente le passage de la gouvernance de haut en bas à la gouvernance ascendante. Bien que ce soit souvent le cas, la décentralisation est plus complexe et se présente sous au moins trois formes différentes (Klugman 1994):

- *déconcentration*: à savoir le transfert de la responsabilité administrative de fonctions précises à des paliers inférieurs de la bureaucratie du gouvernement central;
- *délégation*: à savoir le transfert de la responsabilité de gérer des fonctions précises à d'autres organismes publics en marge du contrôle normal du gouvernement central, qu'il s'agisse des pouvoirs provinciaux ou locaux ou de sociétés étatiques ou non; et
- *dévolution*: à savoir le transfert de la responsabilité de gouvernance de fonctions précises à des entités sous-nationales, publiques ou privées, qui échappent en grande partie au contrôle direct du gouvernement central.

En outre, la *privatisation* est une variante particulière de la décentralisation qui a beaucoup retenu l'attention dans un certain nombre de pays ces derniers temps. D'aucuns prétendent que la privatisation n'est pas une forme de décentralisation, mais elle correspond clairement à la définition de la décentralisation donnée ci-dessus.

Une grande partie de l'intérêt que suscite la décentralisation se fonde sur la notion que la délégation des tâches administratives et/ou la décentralisation de la gouvernance par le gouvernement central aux collectivités sont susceptibles de renforcer l'équité et d'aider ainsi à s'orienter vers les objectifs de l'allègement de la pauvreté et/ou de l'aménagement forestier durable (Ferguson



1996). Elle peut servir également à conserver des cultures ethniques ou à aider des groupes de minorités désavantagées.

Etudes de cas

Nous avons étudié les processus de décentralisation dans 21 pays de la région Asie-Pacifique, portant sur une diversité de contextes forestiers et de situations politiques. Ici, nous mettons l'accent sur certaines des voies et des embûches rencontrées; les enseignements dégagés de ces études sont explicités dans un encadré à part.

Dévolution aux municipalités

Les Philippines et l'Indonésie sont deux pays qui ont pris des mesures radicales en vue de transférer la gouvernance aux pouvoirs locaux et, ce faisant, ont créé de nouveaux problèmes pour la gestion des forêts. Dans les deux cas, la réorganisation n'est pas encore allée jusqu'au transfert des ressources qui pourraient rendre efficace la dévolution de la gestion forestière.

Aux Philippines, certains disent que l'agence centrale chargée de la foresterie (DENR) n'a transféré que les responsabilités présentant des difficultés, ne gardant que celles qui représentent des pouvoirs réels (Chandrasekharan 2003). En Indonésie, les municipalités ont, dans certains cas, alloué des concessions qui empiètent sur des concessions existantes (Rukmantara 2003), et il est à craindre que la dévolution ait fait passer la corruption dans les rangs des élites des pouvoirs locaux (Suwondo 2002).

La décentralisation a tendance à mieux réussir si le gouvernement central est 'fort' que s'il est faible. Elle est souvent gênée par une tendance à centraliser ou récupérer la totalité ou une partie de ce qui avait été précédemment décentralisé

Dévolution aux villages

Le Népal et la République de Corée fournissent des exemples de dévolution de longue date aux villages, niveau au-dessous des pouvoirs municipaux. La République de Corée a créé des coopératives forestières chargées de la protection des forêts, selon le modèle des organismes ruraux auto-réglementés du 15^{ème} siècle connus sous le nom de *sanrimgae*. Ces coopératives ont admirablement réussi à faire des progrès en matière de reboisement grâce à l'auto-assistance mutuelle, facilitée par l'aide financière et technique du gouvernement central. Cependant, les propriétaires fonciers ont cherché à réduire l'ingérence du gouvernement central dans le

fonctionnement des organismes coordonnés et à améliorer l'efficacité économique par la "recentralisation" effective au niveau provincial (Yoo 1997, Lee & Lee 2002).

Au Népal, les villages ont été chargés d'assurer la plantation et la protection des arbres sur des terres incultes appartenant à l'Etat et, en échange, ont obtenu tous les droits aux produits. Ils ont également réussi à gérer les forêts de protection et ont reçu 75% de tous les revenus dégagés. Toutefois, les responsabilités et les pouvoirs dévolus aux villages manquaient souvent de clarté (Singh & Kafle 2000). Ultérieurement, des niveaux intermédiaires (provinciaux et locaux) du gouvernement ont été chargés de coordonner les activités et d'allouer les ressources financières. En outre, la participation communautaire à un niveau inférieur à celui des villages a été introduite afin d'essayer de réduire les démêlés souvent caractéristiques des unités villageoises.

Décentralisation impliquant la propriété coutumière

La propriété coutumière ou communale, où chaque individu de la communauté jouit d'un droit de propriété sur la forêt, est une situation décentralisée et constitue la forme courante de tenure des terres dans les pays insulaires du Pacifique.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, le gouvernement national alloue les permis d'exploitation de bois, aux termes desquels il gère la forêt au nom des propriétaires coutumiers pendant les 30 à 50 ans que dure l'accord de gestion forestière. La gestion est en général mise en oeuvre par l'intermédiaire d'un promoteur, y compris les récoltes et la construction d'infrastructures. Bon nombre d'entreprises propriétaires de terres auxquelles des permis ont été délivrés pour exploiter leurs ressources ont engagé des sociétés étrangères pour procéder à l'exploitation en leur nom, souvent à des conditions qui risquent d'être inadéquates ou défavorables.

La Fiji Pine Limited, une société étatique aux îles Fidji, gère des plantations de pin sur les terres que lui louent diverses collectivités (*mataqali*). Bien que ces collectivités soient représentées au conseil d'administration, nombreux ont été ceux qui se sont sentis frustrés par l'ordre de grandeur du paiement de loyer et d'autres revenus, par le nombre de Fidjiens employés (notamment aux niveaux de la gestion) et le fait que les propriétaires fonciers locaux n'étaient pas associés à la prise de décision (Ferguson *et al.* 2001). Cet état de choses met en évidence les difficultés de la privatisation collective de la gestion lorsque les terres appartiennent à la commune et lorsqu'il y a disparité non seulement entre les collectivités mais également entre ce qu'elles attendent de la privatisation et ce qu'en attend le gouvernement national.

Décentralisation par privatisation

Dans le cadre d'un régime dit "de responsabilité des ménages", la Chine a efficacement privatisé la propriété des arbres dans les forêts (mais non les terres sur lesquelles ils se trouvent) au profit de ménages pris individuellement (Wang *et al.* 2004). Vu l'importance des populations vivant dans certaines zones forestières, chaque ménage ne peut obtenir qu'un petit secteur de forêt, en général moins de deux hectares. La fragmentation de la propriété et de la gestion des forêts sur cette petite échelle se traduit par un faible rendement économique du fait qu'elle limite le recours à certains moyens techniques comme les

grands engins mécaniques et les pesticides et peut également créer des problèmes écologiques concernant la qualité de l'eau et la biodiversité en fragmentant les écosystèmes naturels. De nombreuses expériences sont actuellement tentées en Chine en vue de développer des formes plus viables de partenariat telles que diverses formes de sociétés par actions et de co-entreprises qui permettraient des opérations à une échelle plus efficace et un meilleur accès au capital et à la technologie.

Inversion partielle de la dévolution

Les questions soulevées par les processus de décentralisation sont différents selon qu'il s'agit de systèmes de gouvernance unitaires ou fédéraux. Dans un système unitaire, le seul gouvernement central détient le contrôle des pouvoirs des autres niveaux du gouvernement. Dans un système fédéral (où les pouvoirs politiques sont partagés entre un gouvernement

central et plusieurs gouvernements provinciaux), les pouvoirs des gouvernements provinciaux dérivent de la constitution et ne sont pas susceptibles de changement à la discrétion du gouvernement central.

Dans la fédération australienne, le contrôle de toute la gestion des terres, y compris les forêts, est dévolu aux Etats par la constitution. Au cours des trente dernières années, cependant, l'intérêt des médias s'est de plus en plus focalisé sur les questions forestières. En conséquence, le gouvernement fédéral s'est vu impliqué dans le débat sur la foresterie par le biais d'une diversité de contrôles indirects, entraînant de sérieux conflits politiques entre les deux niveaux du gouvernement, surtout lorsque des parties de conviction politique différente étaient au pouvoir. Ces conflits se sont aggravés au point où les deux niveaux du gouvernement ont reconnu les dangers et accepté

Leçons tirées des expériences de décentralisation dans la région Asie-Pacifique

Préparation

1. Les objectifs de la décentralisation sont une bonne gouvernance caractérisée par une amélioration de l'efficacité et de l'équité, de la transparence, de la responsabilité redditionnelle et de la participation des individus; le développement équilibré et durable; et la responsabilisation des citoyens. L'important est de réaliser un équilibre approprié entre la responsabilisation des citoyens aux différents niveaux géographiques (par ex. national contre municipal) ou à l'intérieur de différentes collectivités.
2. La décentralisation n'est pas une panacée, et n'est pas toujours efficace ou équitable. C'est une manière possible d'améliorer la gouvernance démocratique et, ce faisant, de contribuer à l'allègement de la pauvreté et/ou à l'aménagement forestier durable, mais ce n'est pas une mesure suffisante. La décentralisation est un processus à long terme, qui doit être mis en place par étapes.
3. La décentralisation ne signifie pas éliminer le contrôle des instances supérieures. La décentralisation a tendance à mieux réussir si le gouvernement central est 'fort' que s'il est faible. Elle est souvent gênée par une tendance à centraliser ou récupérer la totalité ou une partie de ce qui avait été précédemment décentralisé.
4. Une conception et un développement minutieux de la base juridique de la décentralisation est un précurseur souhaitable du changement, afin de garantir que les droits et les responsabilités sont clairement définis et fondés sur des procédures adéquates de consultation, sanction, réclamation, et sur des systèmes pour leur mise à effet et les surveiller.
5. Les mesures de décentralisation, particulièrement celles qui prévoient une dévolution, doivent s'attaquer à la corruption systémique dans les structures existantes et les nouvelles structures éventuelles avant de procéder au changement, afin de garantir que la corruption n'est pas simplement transférée à d'autres niveaux de gouvernement.

Processus

6. Officiellement parlant, la gouvernance démocratique repose en général sur le principe de la majorité.

- Toutefois, il existe un choix d'autres formes de prise de décision, par exemple consensus par veto, processus consultatif par l'intermédiaire de tiers ou de la bureaucratie et action bureaucratique directe dans le cas de catastrophes naturelles. Les formules choisies doivent également tenir compte des contextes historiques et culturels.
7. Lorsque, du point de vue administratif, la réglementation est séparée de la gestion forestière déléguée ou dévolue, les fonctions réglementaires devraient en général être exercées à un niveau au moins de la hiérarchie bureaucratique au-dessus du niveau de la gestion forestière déléguée ou dévolue, afin d'assurer une indépendance suffisante vis-à-vis de la politique locale et des élites au pouvoir.
8. Il peut être nécessaire, dans une fédération, que des unités bureaucratiques collectives traitent les problèmes transfrontières ou provinciaux/nationaux. La base juridique de ces unités mérite une attention particulière afin de réaliser un partenariat efficace.
9. L'information est vitale pour le fonctionnement d'une démocratie moderne et plus d'attention doit être accordée à la diffusion d'informations sur les buts et stratégies de la décentralisation par les médias et d'autres moyens, afin de contribuer à la résolution de conflits. L'importance croissante des médias nationaux peut mener à l'inversion partielle de la décentralisation, en particulier dans les systèmes fédéraux.
10. Le rôle positif de la résolution de conflits par débat public doit être reconnu et encouragé, en particulier là où les décisions sont prises à la majorité. Les approches de consensus par veto devraient se borner aux situations ne faisant intervenir qu'un petit nombre d'acteurs de force comparable. Dans certaines situations, les processus consultatifs par l'intermédiaire de tiers ou de la bureaucratie, et même l'action directe, peuvent être plus appropriés que les formules évoquées ci-dessus.

Dévolution

11. Pour être acceptable et fonctionner efficacement, la dévolution à des échelons inférieurs doit non seulement porter en elle une base juridique et des ressources appropriées mais également impliquer un transfert significatif de pouvoir. Elle doit aussi

respecter l'équité horizontale en garantissant une répartition équitable des ressources fiscales et autres entre les unités. Trop de décentralisation (autonomie) peut mener à négliger le cadre national d'ensemble et à ne pas respecter les priorités définies au niveau national. Des efforts fructueux peuvent renforcer la participation, augmenter la part des recettes tirées des forêts attribuée à la région, avoir pour effet une meilleure distribution des services et améliorer la pérennité des forêts.

12. La dévolution au niveau des villages est sans doute plus efficace si elle est adaptée aux systèmes traditionnels de gouvernance et vise principalement l'allègement de la pauvreté et l'approvisionnement en bois de feu. Si elle est axée sur la production commerciale de bois, l'échelle des opérations peut représenter un obstacle et exiger la formation de collectives villageoises.
13. La dévolution à des unités de propriété coutumière est nécessaire si la propriété des terres ou des ressources est traditionnellement coutumière. Il peut être nécessaire alors d'encourager la formation de collectives pour réaliser la production de bois à une échelle commerciale, ce qui entraîne les problèmes délicats de représentation au sein des instances de gouvernance. Les petites unités coutumières peuvent se charger de l'exploitation forestière et de scieries à petite échelle mais un soutien considérable et un cadre efficace par rapport à son coût leur sont indispensables pour obtenir la certification.

Privatisation

14. La privatisation représente une forme efficace et autorégulatrice de décentralisation en ce qui concerne la fourniture de biens et services forestiers commercialisables et tend à favoriser l'investissement dans le secteur privé. Mais la production forestière implique aussi souvent la fourniture de biens et services non destinés à être vendus, y compris ceux de la protection de l'environnement. La base juridique des droits de propriété pour les unités de gestion forestière privées et quasi-privées doit donc être bien définie et inclure la possibilité de participation de tous les acteurs à l'élaboration des règles, ainsi que des dispositions relatives aux procédures de sanctions et de réclamation.



de développer une approche commune par le biais de ce que l'on appelle les accords régionaux sur les forêts. En fait, cette approche a formalisé et rationalisé un rôle pour le gouvernement fédéral dans la gestion des forêts, tandis que précédemment les Etats considéraient ce rôle comme uniquement de leur ressort.

Conclusion

La gouvernance démocratique présente de nombreuses variantes mais une caractéristique dominante: elle permet à des non-dirigeants d'exercer un contrôle sur les dirigeants par le scrutin, ce qui permet de limiter les possibilités de voir les dirigeants assumer et exercer progressivement de plus grands pouvoirs dans leur propre intérêt, et par conséquent la menace de tyrannie éventuelle (Michels 1911). La gouvernance démocratique implique plusieurs sous-ensembles qui se chevauchent, y compris ceux qui portent sur la gouvernance, la bureaucratie, les marchés et l'information (Ferguson & Chandrasekharan 2004); il est essentiel de comprendre les caractéristiques de ces systèmes et leur interaction lorsque des changements tels que la décentralisation sont envisagés.

Les préceptes qui ont en général servi à sous-tendre la décentralisation ne sont pas encore bien établis. Le processus démocratique est lui-même un 'travail en cours' et non une cible connue et fixe. La décentralisation doit être conçue très attentivement en fonction de la situation et risque de ne pas toujours être la bonne formule pour l'aménagement forestier durable ou l'allègement de la pauvreté liée à la forêt. Elle est cependant digne de considération car les gouvernements et autres parties prenantes cherchent des chemins praticables pour parvenir au développement durable.

Pour être acceptable et fonctionner efficacement, la dévotion à des échelons inférieurs doit ... impliquer un transfert significatif de pouvoir. Elle doit aussi respecter l'équité horizontale en garantissant une répartition équitable des ressources fiscales et autres entre les unités

Références

- Blair, H. 2000. Participation and accountability at the periphery: democratic governance in six countries. *World Development* 28(1).
- Chandrasekharan, C. 2003. *Policy and institutions. Development in the Philippine Forestry Sector*. Consultancy Report UNDP.SPPD/PHI/01/010.
- Ferguson, I. 1996. *Sustainable forest management*. Oxford University Press, Melbourne, Australie.

Ferguson, I. & Chardasekharan, C. (2004). Paths and pitfalls of decentralisation for sustainable forest management: experiences of the Asia-Pacific region. Chapter in Colfer, C. & Capistrano, D. (eds). *A new vision for the state (and how it is working out in forests)*. CIFOR, Bogor, en préparation.

Ferguson, I., Leslie, A., Pens, H., Reid, R. & Shepherd, P. 2001. *Review of Fiji pine industry: final report: 23 November 2001*. Department of Forestry, University of Melbourne, Parkville, Australie.

Furtado, X. 2001. *Decentralisation and capacity development: understanding the links and the implications for programming capacity development*. CIDA Policy Branch Occasional Paper Series No 4.

Klugman, J. 1994. *Decentralisation: a survey of literature from a human development perspective*. UNDP Occasional Paper 13. hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/oc13g.htm

Lee, D. K. & Lee, Y. K. 2002. *Roles of saemaul undong in reforestation and NGO activities for sustainable forest management in Korea*. Exposé présenté à l'atelier international sur les sciences et politiques forestières dans la région Asie-Pacifique intitulé: Building Bridges to a Sustainable Future. IUFRO/USFS/MSSRF, tenu du 16 au 19 juillet 2002 à Chennai, Inde.

Michels, R. 1911. *Political parties*. The Free Press, New York, USA (1968 reprint).

Rukmantara 2003. Comment faciliter le passage à l'AFD. *Actualités des Forêts Tropicales* 11(4).

Singh, H. & Kafle, G. 2000. Community forestry implementation: emerging institutional linkages. In Enters, T., Durst, P. & Victor, M. (eds). *Decentralisation and devolution of forest management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No 18 and FAO/RAP Publication 2000/1, Bangkok, Thaïlande.

Suwondo, K. 2002. Decentralisation in Indonesia. Paper prepared for International Non-government Organisation Forum on Indonesian Development Annual Advocacy 2002. www.infid.be/INFID%20Background%202002%20Decentralisation.pdf

Wang, S., van Kooten, G., & Wilson, B. 2004. Mosaic of reform: forest policy in post-1978 China. *Forest Policy and Economics* 6 (2004).

Yoo, B Young Il, 1997. Indepth study on the Republic of Korea: status, trends and prospects to 2010. *Asia Pacific forestry sector outlook study*. Working paper APFSOS/WP/06. FAO, Rome, Italie.

L'article ci-dessus est inspiré du document de Ferguson & Chardasekharan (2004) 'Paths and pitfalls of decentralisation for sustainable forest management: experiences of the Asia-Pacific region'. Chapter in Colfer, C. & Capistrano, D. (eds). *A new vision for the state (and how it is working out in forests)*. CIFOR, Bogor, Indonesia. In prep.

Un document d'information rédigé par C. Chandrasekharan décrit en détail des études de cas dans la plupart des pays de la région Asie-Pacifique et peut être obtenu en s'adressant au Rédacteur: editor@itto.or.jp