

# LA DÉCENTRALISATION DÉMOCRATIQUE DES RESSOURCES NATURELLES

---

## **Institutionnaliser la Participation Populaire**

Jesse C. Ribot



INSTITUT DES RESSOURCES MONDIALES  
(*World Resources Institute—WRI*)

**CAROL ROSEN**

*DIRECTRICE DE PUBLICATION*

**HYACINTH BILLINGS**

*RESPONSABLE DE PRODUCTION*

**MARTHA SHULTZ**

*EDITOR*

**MAGGIE POWELL**

*PROJET ET REALISATION*

**WORLD TEAM TRANSLATION SERVICES**

*TRADUCTION*

**LAURENCE BOUTINOT**

*EDITOR DE TEXTE FRANÇAIS*

**FLORENCE DAVIET**

*MISE EN FORME*

Droit d'auteur © 2002 World Resources Institute. Tous droits réservés.

ISBN : 1-56973-552-2

Chaque rapport de l'Institut des Ressources Mondiales (WRI) représente un traitement savant d'un sujet d'intérêt public. Le WRI prend la responsabilité de choisir les thèmes d'étude et de garantir la liberté d'enquête de ses auteurs et chercheurs. Il sollicite et réagit aussi aux indications des conseillers consultatifs et aux critiques des experts en la matière. A moins qu'il n'en soit autrement déclaré, toutes interprétations ou conclusions mises en oeuvre dans les publications du WRI sont de la responsabilité des auteurs.

Photo de couverture : Au cours des secondes élections pleinement démocratiques du pays en juin 1999, les Sud-Africains font la queue devant un bureau de vote à Richmond. Crédit : AFP.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Remerciements</b>	<b>iv</b>
<b>Sommaire</b>	<b>1</b>
<b>Introduction : De la gestion locale communautaire des ressources naturelles (CBNRM) à la décentralisation démocratique</b>	<b>3</b>
<b>Enseignements : Evaluer la décentralisation démocratique et ses conséquences</b>	<b>8</b>
Les décentralisations impliquant les ressources naturelles sont incomplètes	<b>8</b>
La décentralisation peut avoir des retombées positives	<b>10</b>
<b>Les problèmes principaux des ressources naturelles et de la décentralisation démocratique</b>	<b>12</b>
Les questions de responsabilité : Choisir et construire à partir d'institutions locales représentatives et responsables	<b>12</b>
Les pouvoirs discrétionnaires sont importants : Des principes de subsidiarité environnementale sont requis	<b>16</b>
De l'importance du transfert de véritables pouvoirs	<b>18</b>
Accompagner les mesures et les rôles du gouvernement central pour une décentralisation effective	<b>19</b>
<i>Des normes minimales environnementales :</i> <i>Un complément indispensable et logique pour la décentralisation</i>	<b>19</b>
<i>La réduction de la pauvreté et l'intégration des groupes         marginalisés requièrent des mesures additionnelles</i>	<b>20</b>
<i>Les mécanismes de médiation locale</i>	<b>21</b>
<i>L'éducation civique des populations et du gouvernement local</i>	<b>21</b>
<b>Conclusion</b>	<b>22</b>
<b>Annexe A : Recherche de l'Institut des Ressources Mondiales sur la Décentralisation et l'Environnement</b>	<b>23</b>
<b>Notes</b>	<b>24</b>
<b>Références</b>	<b>28</b>

## REMERCIEMENTS

La recherche et la réflexion des chercheurs et membres du WRI à travers le monde ont fourni des données et des analyses internes pour la confection de ce document. En particulier, j'aimerais remercier les membres du Programme de Recherche Comparée du WRI sur la Responsabilité, la Décentralisation et l'Environnement en Afrique. Ce sont Nyangabyaki Bazaara, Patrice Bigombe Logo, Diana Conyers, Cheick Oumar Diallo, Thierno Diallo, Patrice Etoungou, Juliet Kanyesigye, Bréhima Kassibo, Naffet Keita, Alois Mandondo, Everisto Mapedza, Frank Emmanuel Muhereza, Eugène Muramira, Agrippinah Namara, Xavier Nsabagani, Lungisile Ntsebeza, Phil René Oyono, et Alda Salomao. Par ailleurs, nos remerciements vont à ceux qui ont apporté leur contribution à la conférence de Bellagio sur la Décentralisation et l'Environnement. A la suite de Bazaara, Kassibo, Ntsebeza, et d'Oyono indiqués ci-dessus, il y a lieu de citer Arun Agrawal, Amita Baviskar, Christian Brannstrom, Ben Cousins, Mairi Dupar, Xu Jianchu, David Kaimowitz, Anne Larson, James Manor, Robins Mearns, Fernando Melo Farrera, James Murombedzi, Pablo Pacheco, Nancy Peluso, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Roberto Sanchez, et Uraivan Tan-Kim-Yong.

J'exprime ma profonde reconnaissance à l'égard de Arun Agrawal, Jon Anderson, Nathan Badenoch, Fredrich Kahrl, Anne Larson, Mehr Latif, Tony la Vina, Frances Seymour, et de Peter Veit pour avoir pris le temps de fournir des commentaires sérieux et infiniment précieux qui ont amélioré la valeur de ce document. Merci à Martha Schultz pour la rapidité de sa mise au point et à Catherine Benson pour sa coordination et son assistance durant les dernières semaines de rédaction et de production. Merci à Maggie Powell pour le si beau dessin de la couverture et pour son aide durant la période de mise en page et de publication. Mes remerciements spéciaux vont à Mehr Latif pour son excellent reportage à la conférence de Bellagio et son soutien logistique pendant la rédaction, la revue et la publication.

J'exprime ma gratitude au Bureau d'Afrique et aux missions malienne et ougandaise de l'USAID et aussi au gouvernement allemand pour ses généreux fonds de soutien à WRI et nos collègues africains pour avoir effectué les recherches qui ont permis la production de ce document. Je me sens aussi redevable à l'égard de la fondation Rockefeller qui a fourni les fonds et inspiré la tenue de la conférence de Bellagio, celle-ci générant beaucoup d'idées contenues dans cette publication. Merci également au bureau sud-africain de la fondation Ford qui a généreusement financé la rédaction et la publication de ce document.

# LA DÉCENTRALISATION DÉMOCRATIQUE DES RESSOURCES NATURELLES

## Institutionnaliser la participation populaire

### SOMMAIRE

En vue d'augmenter l'efficacité de la gestion de l'environnement et d'améliorer l'égalité et la justice pour les populations locales, beaucoup de spécialistes de l'environnement ont plaidé pour une gestion participative et à base communautaire des ressources naturelles (Community Based Natural Reserve Management—CBNRM). La Décentralisation Démocratique est un moyen très prometteur pour institutionnaliser et augmenter proportionnellement la participation populaire qui rend effective la CBNRM. Cependant, la plupart des réformes actuelles en vue d'une « décentralisation » sont caractérisées par une insuffisance des transferts de pouvoirs aux institutions locales qui demeurent sous la tutelle étroite du gouvernement central. Souvent, ces institutions locales ne représentent pas leurs communautés et ne sont, par ailleurs, pas responsables à l'égard de celles-ci. Toutefois, des leçons peuvent être tirées des expériences peu nombreuses de décentralisation qui ont déjà eu lieu.

La décentralisation requiert à la fois *des transferts de pouvoirs* et une *représentation responsable*. Pour identifier les pouvoirs appropriés et suffisants, les principes de répartition de pouvoirs, appelés *Principes de subsidiarité environnementale*, seraient d'une grande utilité. De tels principes pourraient être développés pour guider les centres de décision, de

réglementation et d'exécution ainsi que les pouvoirs de résolution des conflits à différents niveaux de responsabilités gouvernementales et à chaque échelon institutionnel. La sécurité des transferts de pouvoirs a aussi son importance. Quand les pouvoirs peuvent être donnés et repris à toute guise par les agents du pouvoir central, les représentants leur restent soumis et redevables. Pour que les populations locales deviennent des citoyens à part entière plutôt que des sujets dépendants, leurs représentants locaux ont besoin de s'assurer d'un ensemble de droits et de pouvoirs discrétionnaires. Cet ensemble de droits doit être légalement garanti par des mécanismes démocratiques de représentativité et de recours. Ce n'est pas le cas dans la plupart des transferts de responsabilité en cours.

Choisir des institutions locales représentatives et responsables est la solution clef pour l'égalité, la justice, et l'efficacité. La responsabilité des décideurs locaux à l'égard du peuple—ce qui est la Démocratie Locale—est considérée comme le mécanisme indispensable pour parvenir à une plus grande équité et une plus grande efficacité. Quand des institutions localement responsables, tels que les gouvernements locaux élus, sont choisies, la démocratie se trouve renforcée. Quand l'intérêt personnel, non représentatif, ou des institutions autocratiques

tels les groupements d'intérêt, les organisations non-gouvernementales (ONG), ou les autorités coutumières sont choisies en l'absence de tout organe de supervision représentatif, il y a un risque de renforcement de leur autocratie et un affaiblissement de la démocratie. Le pluralisme sans représentativité favorise les groupes les mieux organisés et les plus puissants. Il favorise la capture du processus par l'élite.<sup>1</sup>

Pouvoirs solides et représentation responsable vont de pair. Transférer un pouvoir sans une représentation responsable est dangereux. Etablir une représentation responsable sans pouvoir est vide de portée. La plupart des réformes en matière de décentralisation ne réalisent que l'un ou l'autre de ces engagements. Cela peut en partie s'expliquer par le fait que beaucoup d'agents du gouvernement central ont peur de la décentralisation et, pour cette raison, la bloquent. En empêchant les transferts de pouvoirs significatifs aux personnalités démocratiques locales, ou en les transférant aux agents locaux qui sont uniquement responsables vis-à-vis du gouvernement central, les agences d'environnement et d'autres ministères, empêchent la décentralisation d'aller de l'avant. Jusqu'ici, les bénéfices potentiels de la décentralisation restent irréalisés soit parce qu'aucune loi n'a été promulguée à la suite des discours gouvernementaux, soit parce que là où il y a des lois sur la décentralisation, elles ne sont pas appliquées.

Toutefois, même les décentralisations partielles ont eu quelques retombées sociales et environnementales positives. Au-delà du transfert de pouvoirs significatifs et responsable, un ensemble complexe d'autres mesures peuvent également affecter de tels résultats. Ces mesures comprennent des normes environnementales, des règles en vue d'améliorer l'équité, l'éducation civique, la résolution des conflits, et la protection légale des organisations militantes. Les normes environnementales sont un complément nécessaire et logique aux réformes liées à la décentralisation, parce qu'elles définissent le cadre juridique de l'action discrétionnaire du gouvernement local. Il peut être nécessaire pour le gouvernement central de *mandater* au gouvernement local d'inclure et de servir les couches de populations marginalisées, parce que la décentralisation ne corrige pas totalement les inégalités sociales, telles la privation du droit de représentation des femmes, la pauvreté, et l'exclusion des groupes marginaux.

Les décentralisations peuvent conduire à des conflits, particulièrement quand elles impliquent le transfert de pouvoirs pour gérer et utiliser les ressources naturelles. Pour cette raison, les mécanismes de médiation et l'accès aux recours légaux sont nécessaires. Si les populations et les autorités locales ont à agir selon les droits et les obligations qui leur sont délégués par la décentralisation, elles doivent en connaître les lois. L'éducation civique se doit d'informer les gens sur leurs droits et obligations leur permettant de demander des réformes de fond, d'accéder à la représentativité démocratique, à la justice et aux services. Au surplus, les lois qui permettent aux gens de s'organiser, de demander des réformes et de mettre le gouvernement face à ses responsabilités, devraient favoriser des changements positifs.

---

**Transférer un pouvoir sans une représentation responsable est dangereux. Etablir une représentation responsable sans pouvoir est vide de portée.**

---

Les gouvernements centraux jouent un rôle clef dans toute décentralisation efficace, bien que la plupart des résistances à la décentralisation viennent de l'intérieur de ces gouvernements. La décentralisation n'a pas pour objectif l'affaiblissement ou le démantèlement du gouvernement central ; elle fait plutôt appel à un soutien mutuel entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Un gouvernement central fort est nécessaire pour établir les objectifs nationaux, les droits civils, et un cadre légal permettant aux populations civiles de s'organiser, de se faire représenter et d'avoir accès à la justice. Par ailleurs, il veille à la mise en œuvre des services d'assistance et en assure la pérennité. Les agences extérieures au pays (bailleurs de fonds et ONG) peuvent apporter des appuis aux gouvernements dans leurs efforts de décentralisation et aider à la mise en place des mesures d'accompagnement.

En dépit du rôle positif qu'ils *peuvent* jouer, certains gouvernements, bailleurs de fonds, et organisations environnementales ont déjà réagi contre la décentralisation sous prétexte d'échec. Cependant, l'expérience de décentralisation vient à peine de commencer. Les discours ont rarement été transformés en loi ou en pratique concrète. Là où

elle se met en place, les gens ont besoin de temps pour la comprendre et s’y investir. Il est impossible de mesurer le succès de la décentralisation avant d’en avoir fait l’expérience. La décentralisation exigera un effort sérieux et du temps.

Ce dossier présente les premières conclusions et recommandations provenant de la recherche sur les efforts de décentralisation à travers le monde en matière de ressources naturelles. Ces conclusions proviennent du programme de recherche comparée de l’Institut des Ressources Mondiales (WRI) sur la responsabilité, la décentralisation, et l’environnement en Afrique, et des cas présentés à la conférence du WRI organisée à Bellagio, en Italie, en Février 2002, sur le thème de la Décentralisation et de l’Environnement. Le programme de recherche étendu au continent africain a conduit à des études de terrain au Cameroun, au Mali, en Afrique du Sud, en Ouganda, et au Zimbabwe durant les années 2000 et 2001. Les documents présentés à Bellagio étaient basés sur le programme de recherche africain du WRI, sur le plan Initiative de Soutien de la Politique des Ressources du WRI<sup>2</sup> basé en Asie, ainsi que sur des études de cas concernant la Bolivie, le Brésil, la Chine, l’Inde, l’Indonésie, le Mexique, la Mongolie, le Nicaragua, et la Thaïlande. Tous ces cas explorent le niveau atteint par la politique de décentralisation des ressources naturelles et ses retombées sociales et environnementales mesurables. La plupart des cas ont pour objet la gestion des forêts ; une minorité couvre la gestion de la faune et de l’eau. Il existe une liste de ces cas en Annexe A. Ce dossier examine les premiers résultats de recherche et les problèmes clefs se rapportant à la gestion des ressources naturelles dans le processus de décentralisation démocratique. Les recommandations principales sont exposées dans la Case 1.

## **INTRODUCTION : DE LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES RESSOURCES NATURELLES (CBNRM) À LA DÉCENTRALISATION DÉMOCRATIQUE**

La décentralisation commence quand un gouvernement central transfère formellement des pouvoirs aux acteurs et aux institutions de niveaux inférieurs dans la hiérarchie politico-administrative du territoire. (*Voir Case 2.*) La plupart des pays en développement ont entrepris des réformes de

décentralisation.<sup>3</sup> Au moins 60 pays sont en train de décentraliser quelques aspects de leur gestion de ressources naturelles.<sup>4</sup> Alors que les motifs de la décentralisation varient énormément, la plupart des bailleurs de fonds et des gouvernements la justifient comme un moyen d’augmenter l’efficacité et l’équité des activités de développement et la fourniture de services ; c’est également un moyen de promouvoir la démocratie et la participation locales.<sup>5</sup> Les agents de développement, les gestionnaires des ressources naturelles et quelques écologistes sont aussi en train de promouvoir la décentralisation en tant que moyen d’augmenter à la fois l’efficacité et l’équité en matière de gestion des ressources naturelles.<sup>6</sup> Là où les réformes de décentralisation sont en cours, elles influent sur la façon dont les gens évaluent, accèdent, utilisent, gèrent, et expriment leurs réclamations et leurs inquiétudes au sujet des ressources naturelles. Les réformes de décentralisation changent les infrastructures institutionnelles pour la gestion des ressources naturelles et, dans certains cas, créent une base institutionnelle pour davantage de gestion populaire et participative, et pour un meilleur usage des ressources naturelles ainsi que d’autres ressources publiques.

---

### **Le pluralisme sans représentativité favorise les groupes les mieux organisés et les plus puissants. Il favorise la capture du processus par l’élite.**

---

Les théoriciens conviennent que les bienfaits d’une décentralisation équitable et efficace sont générés par la présence du processus démocratique, lequel encourage les autorités locales à servir les besoins et les attentes des électeurs.<sup>7</sup> C’est pour cette raison que la décentralisation démocratique est sa forme la plus aboutée. La logique sous-jacente de la décentralisation (*voir Case 3*) considère les institutions locales démocratiques capables de mieux discerner et disposées à mieux répondre aux aspirations et aux besoins locaux parce qu’elles ont un meilleur accès à l’information du fait de leur étroite proximité et parce qu’elles sont plus aisément tenues responsables auprès des populations locales.<sup>8</sup> La responsabilité en aval des autorités locales—responsabilité à l’égard des populations locales—est le mécanisme clef de cette formule.<sup>9</sup> En résumé, la décentralisation réelle est définie par un processus inclusif

## LES RECOMMANDATIONS

**1 Travailler en priorité avec les institutions démocratiques locales.**

Les gouvernements, les bailleurs de fonds, et les ONG peuvent favoriser la responsabilisation des agents locaux (1) en choisissant de travailler avec les gouvernements locaux là où ils existent et de s'appuyer sur eux, (2) en insistant ou en encourageant leur création là où ils existent pas encore, (3) en encourageant les processus électoraux qui permettent des candidatures indépendantes du pouvoir central, (ce que la plupart ne font pas), et en prenant les mesures nécessaires visant à rendre responsable *toutes* les institutions qui prennent des décisions d'ordre public.

**2 Transférer des pouvoirs suffisants et appropriés.**

Les gouvernements, les bailleurs de fonds, les ONG, et la communauté scientifique devraient oeuvrer en vue de développer les « principes de subsidiarité environnementale » pour guider le transfert des pouvoirs appropriés et suffisants aux autorités locales. Des principes directeurs sont aussi nécessaires pour assurer une séparation effective et assurer un équilibre entre les pouvoirs exécutifs, législatifs, et judiciaires dans l'arène locale.

**3 Le transfert de pouvoirs en forme de droits garantis.**

Pour encourager les acteurs et les institutions locales à s'investir dans les nouveaux aménagements et pour permettre aux populations locales d'être plutôt des citoyens affranchis que des sujets, les gouvernements devraient utiliser des moyens sûrs pour transférer les pouvoirs aux autorités locales. Des transferts sûrs peuvent créer l'espace utile aux populations locales pour engager leurs représentants en tant que citoyens. Les transferts de pouvoirs octroyés comme un privilège assujettissent les acteurs locaux au bon vouloir des agences et aux autorités qui les attribuent.

**4 Soutenir l'équité et la justice.**

L'intervention du gouvernement central peut être nécessaire pour corriger les inégalités et empêcher la mainmise de l'élite sur les processus de prise de décision publique. Le gouvernement central doit aussi créer un environnement légal permettant aux populations locales de s'organiser, de se faire représenter, d'avoir des droits et d'accéder aux recours, de sorte qu'elle puisse exiger la responsabilité gouvernementale, l'équité et la justice pour elle-même.

**5 Etablir un minimum de normes environnementales.**

Le gouvernement devrait passer d'un système de planification de la gestion à une approche produisant des normes environnementales minimales. Des normes minimales étendues peuvent faciliter la prise de décision locale indépendante respectueuse de l'environnement.

**6 Etablir un système de jugement équitable et accessible.**

Les gouvernements devraient créer des tribunaux indépendants et accessibles, voies d'appel à l'extérieur des agences gouvernementales impliquées dans la gestion des ressources naturelles, et des mécanismes locaux de résolution des conflits. Les bailleurs de fonds et les ONG peuvent aussi apporter leur soutien à des mécanismes de jugement alternatifs pour compléter les canaux officiels au lieu de les remplacer.

**7 Soutenir l'éducation civique locale.**

Les gouvernements, les bailleurs de fonds, et les ONG peuvent informer les gens à propos de leurs droits, rédiger des lois dans un langage clair et d'un accès facile, et traduire des textes de lois dans des langues locales afin d'encourager l'engagement populaire et la responsabilité du gouvernement local. Une bonne connaissance des lois et des processus légaux par les autorités locales peut également favoriser une gouvernance responsable.

**8 Donner du temps à la décentralisation.**

Ne juger la décentralisation qu'après l'avoir mise en pratique. Lui donner assez de temps pour se stabiliser et porter ses fruits.

**9 Développer des indicateurs pour évaluer la décentralisation et ses conséquences.**

En développant et en contrôlant des indicateurs de progrès dans la législation de la décentralisation, la réalisation et les résultats peuvent être évalués et fournir les informations nécessaires à l'évolution des initiatives de décentralisation. La rigueur des recherches est absolument fondamentale.



## CASE 2

### DÉFINITION DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation est tout acte par lequel un gouvernement central cède formellement des pouvoirs à des acteurs et à des institutions d'un niveau inférieur dans la hiérarchie politico-administrative et territoriale.

La *décentralisation politique* ou *démocratique* apparaît quand des pouvoirs et des ressources sont transférés à des autorités représentatives et responsables vis-à-vis des populations locales. La décentralisation démocratique tend à accroître la participation populaire dans la prise locale de décisions. La décentralisation démocratique est une forme institutionnalisée de l'approche participative. Celle-ci est considérée comme la forme « forte » de la décentralisation—la forme qui théoriquement produit les plus grands bienfaits.

La *déconcentration* ou la *décentralisation administrative* implique le transfert de pouvoir aux secteurs locaux de l'Etat central, tels les préfets, les administrateurs, ou les services techniques locaux affiliés. Ces corps responsables en amont sont des prolongements locaux de l'administration de l'Etat. Ils peuvent avoir quelques responsabilités en aval attachées à leurs fonctions, mais leur première responsabilité reste à l'égard du gouvernement central. La déconcentration est une forme « faible » de décentralisation parce que les responsabilités en aval dont on attend beaucoup de bénéfices, ne sont pas aussi bien définies que dans les formes démocratiques ou politiques de décentralisation.

La *privatisation* est le transfert de pouvoirs à toute entité non-étatique, incluant des individus, des corporations, des ONG, etc. Cependant, souvent citée au nom de la décentralisation, la privatisation n'est pas une forme de décentralisation. Elle opère sur une logique d'exclusion plutôt que sur la logique d'inclusion publique propre à la décentralisation.

Source : Ribot 2002a.

placé sous des autorités locales renforcées par des pouvoirs de décision discrétionnaires sur des ressources qui concernent directement les populations locales. C'est une forme

institutionnalisée de participation communautaire. C'est la démocratie locale.

Tel qu'il est dit dans la *Déclaration de Rio* et dans l'*Agenda 21*, des gouvernements, des bailleurs de fonds, et des ONG ont largement expérimenté des stratégies de gestion participative des ressources naturelles comme moyens d'accroître l'efficacité et l'équité en matière de gestion et pour tout usage.<sup>10</sup> Les expériences de la CBNRM, tel le CAMPFIRE au Zimbabwe, la gestion conjointe des forêts en Inde, et la *gestion des terroirs* au Mali, créent des processus de participation dans lesquels les acteurs locaux ont exercé des responsabilités en matière de gestion des ressources naturelles et dans les pouvoirs de décision. Les expériences accomplies par la CBNRM ont jeté un éclairage sur certains aspects de la décentralisation. Elles indiquent que les institutions de démocratie locale peuvent être des organes de prise de décision réelle en matière d'environnement ; elles indiquent également que les communautés font et peuvent faire preuve de compétence. En effet, celles-ci désirent non seulement prendre les décisions mais également procéder à leur exécution effective s'agissant de la gestion des ressources naturelles. Ces expériences indiquent enfin que la gestion au niveau des communautés peut avoir des effets positifs du point de vue écologique et sociologique.<sup>11</sup>

Toutefois, la plupart des expériences de la CBNRM ont été limitées dans l'espace et dans le temps ; elles ont eu lieu, par ailleurs, sous la surveillance étroite, la protection politique et le soutien financier des bailleurs de fonds internationaux, et des projets des ONG. Les réformes de décentralisation démocratique donnent l'occasion de passer de l'approche programme à la participation populaire légalement institutionnalisée. De telles réformes créent les structures institutionnelles nécessaires—rendant plus puissantes les autorités représentatives locales—pour mesurer les efforts de participation populaire à travers le territoire national. D'un point de vue conceptuel, le changement actuel d'une notion de gestion participative vers une notion de gestion décentralisée des ressources naturelles est un changement des formes d'inclusion démocratique directement orchestrées de l'extérieur vers des formes représentatives d'autorités démocratiques élues localement. Ce changement représente un mouvement qui part des techniques d'inclusion et de

## LA LOGIQUE DES PROMESSES DE LA DÉCENTRALISATION

**Équité :** On considère que la Décentralisation est destinée à améliorer l'équité par le biais d'une maîtrise plus grande et par une redistribution juste et démocratique des bénéfices provenant de l'activité locale.

**Efficacité :** On considère que l'efficacité économique ou gestionnaire doit s'améliorer :

- 1 En responsabilisant pour le coût des prises de décision :** quand les communautés et leurs représentants prennent des décisions d'allocation de ressources, elles sont plus à même d'en évaluer l'impact sur les populations locales. Des gaspillages de ressources peuvent apparaître quand des personnes extérieures ou des individus non-responsables prennent des décisions basées sur leurs intérêts personnels sans aucune considération pour les coûts que les autres auront à supporter.
- 2 Accroître la responsabilité :** En rapprochant la prise de décision publique de l'ensemble des citoyens, la décentralisation est censée accroître la responsabilité dans le secteur public et, par voie de conséquence, l'efficacité de sa gestion.
- 3 Réduire le coût des transactions :** On peut réduire le coût des transactions administratives et de gestion par des moyens qui se rapprochent des participants locaux et favorisent l'accès aux compétences, au travail et à l'information locale.
- 4 Adapter les services aux besoins :** Faire remonter les connaissances et les aspirations locales au niveau de la conception des projets, de leur mise en oeuvre, de leur gestion et de leur évaluation aident les décideurs à mieux adapter les actions aux besoins locaux.
- 5 Mobiliser les connaissances locales :** Rapprocher le gouvernement du peuple accroît l'efficacité en contribuant à mobiliser le savoir, la créativité et les ressources des communautés locales.
- 6 Améliorer la coordination :** On pense aussi que la décentralisation permet d'améliorer l'efficacité de la coordination et la souplesse entre les agences administratives ainsi que dans la planification et la mise en oeuvre du développement et de la conservation.
- 7 Fournir des ressources :** La participation aux bénéfices provenant de l'exploitation des ressources peut également contribuer au développement et à la programmation de la gestion de l'environnement en fournissant des équipements et des revenus aux communautés locales.

---

Source : Ribot 2002a.

mobilisation expérimentales *ad hoc* pour aller vers des formes de participation plus institutionnalisées, plus facilement reproduites et potentiellement plus durables à travers une démocratie locale.

La démocratisation et la gestion des ressources naturelles peuvent mutuellement se renforcer par le biais de la décentralisation. Cette relation est un important lien synergique dans lequel les ressources naturelles jouent un rôle spécial. Les populations rurales dans les pays en voie de développement ont eu un contrôle limité sur les prises de décision publique. Elles ont été gouvernées comme des sujets plus qu'elles n'ont été autorisées à être des citoyens.<sup>12</sup> Accorder

aux populations rurales un rôle de citoyens requiert une représentation, des droits, et des recours dans les affaires locales. A cause du rôle dominant des ressources naturelles dans la vie quotidienne locale de chacun, la gouvernance démocratique locale exige que les populations aient une voix prépondérante dans les décisions concernant les ressources naturelles dont elles dépendent. Une décentralisation démocratique des décisions réussies en matière de ressources naturelles favorisera considérablement la transformation des sujets ruraux en citoyens. Elle leur fournira une pleine représentation et des voies de recours concernant les ressources de grande valeur.

#### CASE 4

### L'INCOMPLÈTE DÉCENTRALISATION EN MONGOLIE

Dans les régions pastorales de Mongolie, « une “tragédie d’excès d’ouverture” s’est apparue dans le vide institutionnel créé par une décentralisation incomplète... » La vulnérabilité sociale en face aux hasards de la nature a finalement augmenté, en partie à cause de la dévolution des responsabilités de gestion sans les ressources financières pour les mener à bien et à cause de l’absence de réformes nécessaires dans la répartition des responsabilités qui auraient soumis le gouvernement local à un examen public minutieux.

Source : Mearns 2002.

Trois variables clefs dessinent les contours de cette synergie entre l’environnement et la démocratie : *responsabilité*, *pouvoirs*, et *sécurité*. La responsabilité de l’Etat à l’égard des populations définit la démocratie.<sup>13</sup> Dans la décentralisation, les relations de responsabilité sont cruciales pour la gouvernance démocratique locale. Appliquer des mesures de responsabilisation dans le cadre de la prise de décision en matière environnementale apporte un soutien à une plus large culture de la démocratie. Réciproquement l’application large de ces mesures augmente la prise efficace et démocratique des décisions en matière environnementale. La décentralisation de la gestion des ressources naturelles fournit aux autorités légales des *pouvoirs exécutifs* (prise de décision et mise en oeuvre), *législatifs* (production des règles), et *judiciaires* (résolution des conflits). Le fait de détenir les pleins pouvoirs dans n’importe des trois domaines donne la légitimité aux nouvelles autorités locales démocratisées à travers des représentants prenant des décisions qui concernent les populations locales. Cela donne également aux populations locales des raisons de s’engager en tant que citoyens parce qu’il y a des décisions importantes à prendre.

#### **Les autorités locales ont besoin de pouvoirs discrétionnaires pour s’adapter, agir et réagir avec efficacité.**

Des *moyens de transfert sécurisés* peuvent également aider à définir à la fois la citoyenneté et l’autorité locale concrète. La distinction entre des *droits* et des *privileges incertains* est centrale dans l’établissement des pouvoirs discrétionnaires de prise de décisions au niveau local. Par leur nature même, les privilèges sont *délégués* et sont, pour cela, ouverts aux abus des autorités qui les allouent, celles-ci pouvant les donner et les reprendre à leur guise.<sup>14</sup> Ni les autorités locales, ni les populations n’investiront dans l’exercice responsable de pouvoirs s’ils pensent ne pas détenir longtemps ces pouvoirs. Pour cette raison, les privilèges délégués ne constituent pas une décentralisation effective. Quand les privilèges sont délégués, les populations restent assujetties aux autorités supérieures. Parce que les autorités locales ont peur de perdre leurs pouvoirs, elles risquent de faire preuve de timidité dans l’exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires. Le domaine d’autonomie des pouvoirs discrétionnaires, dans lequel les

autorités locales peuvent agir *librement*, est défini par des *droits* sûrs qui sont protégés, par la représentation, et des voies de recours. Bref, des droits sûrs basés sur des pouvoirs discrétionnaires sont un aspect de la décentralisation, et plus largement de la démocratie, en cours de définition.

La gestion décentralisée des ressources naturelles pourrait être mieux à même de soutenir la démocratie locale à la différence des autres secteurs, tels que la santé ou l’éducation, qui sont plutôt budgétivores que sources de revenus et qui opèrent habituellement sur des formes standardisées de compétence et de planification.<sup>15</sup> En tant que productrices de richesse, les ressources naturelles peuvent financer à la fois la gouvernance locale et le développement. En tant que source de pouvoirs financiers et d’autres pouvoirs discrétionnaires, elles peuvent aider à légitimer les autorités locales. En outre, la dévolution des fonctions législatives et judiciaires peut être plus importante dans la gestion décentralisée des ressources naturelles parce que celles-ci sont localement spécifiques, différentes, d’usage multiple, et pour cela, elles requièrent une connaissance locale dans la définition de leur gestion. De même l’accès aux ressources naturelles et ses restrictions engendrent de multiples revendications superposant souvent de nouvelles à celles déjà existantes susceptibles de créer des conflits nécessitant le recours à une médiation locale. Les

---

**Malgré les engagements déclarés des gouvernements en faveur de la décentralisation, les gouvernements centraux et les ministères concernés par l'environnement résistent au transfert de pouvoirs appropriés et suffisants aux autorités locales.**

---

gouvernements locaux ont besoin de souplesse dans la gestion des ressources naturelles en vue d'utiliser les connaissances locales, de répondre aux besoins locaux, et en vue de servir de médiateurs entre de multiples intérêts. Pour ces raisons, les autorités locales ont besoin de pouvoirs discrétionnaires pour s'adapter, agir, et réagir avec efficacité. Compatibles avec ce besoin, il existe plusieurs décisions de gestion et d'usage des ressources naturelles qui ne requièrent pas une grande expertise technique. La responsabilité de ces prises de décisions peut être transférée aux autorités locales sans risque pour le bien-être environnemental ou social.<sup>16</sup> De cette manière, les pouvoirs sur la gestion et l'usage des ressources naturelles peuvent soutenir et être soutenus par les processus démocratiques locaux.

**ENSEIGNEMENTS : ÉVALUER LA DÉCENTRALISATION ET SES CONSÉQUENCES**

**LES DÉCENTRALISATIONS IMPLIQUANT LES RESSOURCES NATURELLES SONT INCOMPLÈTES**

L'un des premiers enseignements à tirer des expériences de décentralisation à travers le monde est que, malgré les engagements déclarés des gouvernements en faveur de la décentralisation, les gouvernements centraux et les ministères concernés par l'environnement résistent au transfert de pouvoirs appropriés et suffisants aux autorités locales.<sup>17</sup> Les leaders politiques et les agents de l'Etat résistent à la pleine décentralisation pour diverses raisons. Plus intimement, ils ont peur de perdre les profits économiques, y compris les rentes éventuelles, qu'ils tirent du contrôle qu'ils exercent actuellement sur les ressources naturelles, et aussi des pouvoirs qui définissent et soutiennent leurs rôles politiques et administratifs. Plus largement, leur résistance peut refléter

CASE 5

**LES DÉCENTRALISATIONS BIEN STRUCTURÉES MAIS AVEC DES TRANSFERTS DE POUVOIR INSUFFISANTS AU MALI ET EN OUGANDA**

Dans le cadre des décentralisations progressives au Mali et en Ouganda, les gouvernements locaux démocratiquement élus ont été reconnus comme les destinataires des pouvoirs décentralisés. Au Mali, toutefois, le Service de l'Environnement n'a pas transféré les pouvoirs au gouvernement local élu, même si cela est exigé dans la nouvelle législation forestière du pays. La législation forestière de 2001 proposée en Ouganda ne précise ni les lignes directrices pour sélectionner les pouvoirs qui seront transmis, ni les niveaux de gouvernement local qui vont les recevoir.

Dans tous les cas, les règles juridiques donnent aux autorités locales le droit de gérer les ressources naturelles, mais elles sont soumises à des exigences restrictives de gestion et aux plans imposés par les agences du gouvernement central. Ces plans de gestion recentralisent toute autonomie mise en oeuvre par le transfert des droits. Par ailleurs, dans les deux pays, beaucoup de forêts antérieurement dans le domaine public ont été privatisées au nom de la décentralisation. Le fait d'éloigner les ressources publiques des institutions démocratiques et de les transférer à des personnes privées coutumières ou autres, ne soutient ni ne suit la logique publique de la décentralisation démocratique.

---

Sources : Communications personnelles et rencontres individuelles avec les personnalités officielles de la foresterie en mars 2002 au Mali ; Namara et Nsabagasani 2002 ; Bazaara 2002b ; Muhereza 2001 ; Ribot 1999b ; Rou 2001.

de sincères inquiétudes, mais souvent erronées ou vagues, au sujet du maintien de la norme, du bien-être social et environnemental, et de la stabilité politique.<sup>18</sup> Généralement, les lois de décentralisation environnementale et leur mise en oeuvre sont loin de réunir les conditions minimales nécessaires à la décentralisation effective. (Voir Cases 4 et 5.)

## CASE 6

### MESURER LES RETOMBÉES DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation a-t-elle réellement eu lieu? Peut-on associer le changement social et environnemental aux aménagements des institutions décentralisées? Caractériser la décentralisation suppose d'évaluer les changements dans les lois et dans leur mise en oeuvre au sein des institutions locales, dans leurs pouvoirs et leur responsabilité. Mesurer les résultats de la décentralisation exige des données adéquates avant et après la décentralisation, ou une observation directe des processus affectés par les aménagements institutionnels nouveaux. Ces changements institutionnels sociaux et environnementaux sont souvent difficiles à identifier et à quantifier.

Il n'est pas aisé de relier directement les résultats à la décentralisation et de distinguer ses conséquences de toute autre sorte de changements telle la variabilité naturelle des processus biophysiques. En Mongolie, par exemple, il est difficile d'attribuer les changements dans les niveaux de vie et les pratiques de gestion des ressources naturelles à la décentralisation à cause d'un ensemble important de réformes politiques en cours. En Chine la libéralisation, les interdictions de défrichement, les restrictions de coupe de bois sur les pentes humides et les changements dans les droits de propriété affectent simultanément les usages, et, la gestion de la forêt aussi bien que les moyens d'existence, rendant impossible à identifier les seuls effets de la décentralisation. Quels sont les effets des autres phénomènes?

De plus, mesurer les résultats exige des données historiques de référence pour la période antérieure et postérieure aux comparaisons. Les résultats apparemment inéquitables sont-ils

moins que dans un cas contraire? Comment l'inégalité a-t-elle changé? Au Mali, la décentralisation a peut-être été la cause de certaines violences locales, mais celles-ci ont-elles globalement augmenté depuis que la décentralisation a commencé?

Agréger les résultats est un autre aspect problématique de la mesure de la décentralisation. Quelques changements peuvent agir en sens contraire, par exemple dans le cas où la décentralisation conduit à la réduction de la couverture forestière lorsque les populations locales préfèrent leur gain à la conservation. Comment vérifions-nous les résultats globaux quand certains sont positifs pendant que d'autres sont négatifs?

La majorité des décentralisations, même les plus louées sont récentes et n'ont été que partiellement réalisées. Les lois réformatrices de la décentralisation indonésienne ont été créées depuis deux ans et demi seulement et leur mise en oeuvre officielle n'a commencé que depuis un an. Bien que la décentralisation malienne ait commencé avec les élections locales en 1999, le département de l'Environnement n'a pas officiellement décentralisé de pouvoirs significatifs.

Pour ces raisons, les résultats présentés dans cet article sont préliminaires. Des recherches plus poussées sont nécessaires.

---

Sources : Latif 2002 ; Mearns 2002 ; Xu 2002 ; Bazaara 2002a, b ; Kassibo 2002 ; Resosudarmo 2002.

*Le transfert de pouvoirs et des institutions locales responsables et représentatives* sont des éléments nécessaires à une décentralisation effective.<sup>19</sup> Dans l'arène environnementale, la résistance à la décentralisation de la part des gouvernements centraux se reflète : (a) dans le transfert de pouvoirs limités et excessivement spécifiés et (b) dans le choix d'institutions locales non représentatives pour recevoir ces pouvoirs. Au nom de la décentralisation, les pouvoirs sur les ressources naturelles et financières en cours d'attribution aux autorités locales sont extrêmement limités et hautement contrôlés à

travers des conditions de supervision excessive et de plans de gestion. Par ailleurs, ces pouvoirs sont transférés à toute une variété d'institutions et d'autorités locales qui ne sont pas systématiquement responsables à l'égard des populations locales, mais qui le sont souvent, au contraire, à l'égard des autorités centrales. De cette manière, un certain nombre de réformes sont en construction au nom de la décentralisation de manière peu propice à la livraison des bénéfices supposés de la décentralisation et de la participation publique à la gestion des ressources naturelles.

## CASE 7

### LE GOUVERNEMENT LOCAL ÉLU SERT PARFOIS LES INTÉRÊTS LOCAUX

La décentralisation au Nicaragua qui implique l'établissement de gouvernements locaux élus, et le transfert de certains pouvoirs de décision très limités sur les ressources naturelles ont affecté les tentatives locales en vue de protéger les ressources contre les gens de l'extérieur. Les groupes locaux protestèrent contre les concessions minières à El Castillo et à Bonanza, et tous ont convaincu leurs gouvernements locaux de prendre parti pour eux. Le gouvernement central n'a annulé la concession dans aucun cas, mais aucune des compagnies concernées n'a choisi non plus d'exploiter les concessions. Alors que les protestations contre les concessions de mines ou de bois de construction nationales ont plus de chance de se produire dans les systèmes centralisés, quand le gouvernement local se joint aux protestataires cela leur donne crédibilité et force.

Cependant ce succès est tempéré par le fait que, dans les autres municipalités, les conseils ont soutenu les intérêts externes pour le bois d'œuvre. A Rosita, la concession a été annulée malgré l'appui du conseil, après deux ans de protestation par l'opposition locale et nationale. A Cua-Bocay, le conseil soutint d'abord les protestataires mais il changea son vote ensuite en faveur de la compagnie après que, en accord avec un conseiller, des remboursements (pot-de-vin) ont été engagés. Dans un troisième cas à El Sauce, une communauté locale a demandé une halte dans l'exploitation du bois. En signe de protestation contre le manquement du conseil municipal à la soutenir, elle bloqua les rues, forçant le gouvernement local à négocier une ordonnance suspendant temporairement les permis de coupe existants et exigeant l'approbation de la communauté pour les nouveaux à venir.

Au Nicaragua, les conseils du gouvernement local sont élus au scrutin de liste. Il n'y a pas de candidats indépendants, ce qui veut dire que les conseils sont plus probablement redevables envers la hiérarchie du parti qu'envers leurs constituants locaux. Ils peuvent ou non répondre aux besoins et aux aspirations des populations locales.

Source : Larson 2002.

Au-delà de la résistance des gouvernements centraux, il y a une grande confusion et un manque de clarté à propos de ce qui constitue la décentralisation démocratique, sentiments fréquemment récupérés pour éviter les réformes démocratiques. La déconcentration, la délégation, la privatisation, ou simplement les programmes d'essais isolés, se réalisent souvent en son nom. Les éléments fondamentaux de la décentralisation démocratique—c'est-à-dire des pouvoirs discrétionnaires significatifs aux mains des autorités représentatives localement responsables—sont rarement reconnus en droit ou en fait.

### LA DÉCENTRALISATION PEUT AVOIR DES RETOMBÉES POSITIVES

Mesurer les effets de la décentralisation est difficile. (*Voir Case 6.*) Néanmoins, certaines expériences de décentralisation ont été observées attentivement en vue d'en tirer des résultats positifs. A Kumaon, en Inde, les autorités démocratiques décentralisées ont substantiellement géré les forêts pendant plus de 70 ans.<sup>20</sup> Au Nicaragua et en Bolivie, la gestion décentralisée des forêts provient de certains conseils locaux—là où les conseils locaux ont été les plus ouverts aux influences de la population—protégeant les forêts contre les intérêts commerciaux de l'extérieur.<sup>21</sup> (*Voir Case 7.*) Les décentralisations en Bolivie, au Cameroun, au Nicaragua, et au Zimbabwe, ont été conduites avec une meilleure intégration de certaines populations marginalisées dans les prises de décisions concernant la forêt.<sup>22</sup>

Au Nicaragua, par exemple, les groupes indigènes se sont arrangés pour mettre leurs problèmes concernant les ressources naturelles au calendrier du conseil municipal, là où ils ont choisi de placer leurs propres candidats pour le bureau de la municipalité.<sup>23</sup> Les processus démocratiques à l'origine des comités établissant la gestion dans les plans communautaires de foresterie du Cameroun, ont permis aux villageois marginalisés de Baka dans le Moanguélé-Bosquet de créer une voie salutaire pour eux-mêmes dans la gestion de la forêt.<sup>24</sup> Les décentralisations environnementales ont également accru les revenus locaux au Zimbabwe, en Inde, en Indonésie, en Bolivie, au Nicaragua, et au Cameroun.<sup>25</sup> Dans ce dernier pays, par exemple, les nouvelles lois sur les forêts prévoient des taxes sur les souches de bois au profit des conseils locaux élus.

Les promesses de la décentralisation en matière de ressources naturelles ont créé des autorités locales toutes puissantes. Au Mali, l'Etat a promis que les forêts seraient placées sous le contrôle des conseils ruraux. Après des années d'attente pour que les gouvernements leur transfèrent les pouvoirs, les conseillers ruraux élus dont la compétence couvre la forêt de Baye du Mali, perdirent patience et commencèrent à protéger la forêt de leur propre chef.<sup>26</sup> Malgré les déclarations du département des forêts du Mali selon lesquelles les conseils locaux manquent de connaissance et de compétence pour gérer les ressources locales, leur initiative a démontré un fort désir et une grande capacité pour protéger et gérer les forêts pour un usage futur.

---

### **A Kumaon, en Inde, les autorités démocratiques décentralisées ont substantiellement géré les forêts pendant plus de 70 ans.**

---

Certaines réformes de décentralisation ont été associées aux problèmes environnementaux. Dans les cas du Cameroun, de l'Indonésie, et de l'Ouganda, le transfert des droits d'exploitation aux entités locales aurait résulté de la surexploitation du bois (*voir Case 8*), due à l'origine aux besoins en revenus des gouvernements et populations locales. Il n'y a pas de raison de penser que les autorités locales ne convertiront pas les richesses naturelles en richesses financières, en particulier là où l'argent est une provision à court terme et est considéré comme ayant plus de valeur que la forêt brute. Les communautés pourraient agir comme des corporations privées quand les bénéfices, loin d'être pesés, se perçoivent comme des coûts immédiats. La jeunesse locale au Cameroun, par exemple, a exprimé son désir de tirer profit des forêts, citant le fait que les générations antérieures et le gouvernement ont fait de même avant eux ; alors pourquoi n'en feraient-ils pas autant?<sup>28</sup> Quoiqu'il en soit, il n'est pas certain, dans ces cas, que les pratiques locales soient pires, pour la ressource de base, que les pratiques courantes du gouvernement central qui consistent en des allocations de concessions commerciales. La décentralisation devrait permettre aux populations locales d'exploiter les ressources pour leur subsistance ou pour de l'argent. Le problème est de savoir qui décide et à partir de quels paramètres de gestion? Cette question est politique et doit être techniquement

#### CASE 8

### **LES ACTIONS DE MOTIVATION PEUVENT ÉCHOUER : LA FORESTERIE DÉCENTRALISÉE EN INDONESIE**

En Indonésie, les autorités locales ont le droit d'allouer de petites autorisations de coupe de bois. Cette mesure était destinée à créer une motivation pour mettre fin aux coupes illégales. Parce que ce sont les détenteurs d'autorisations locales qui souffrent en premier des pertes dues aux fraudes, on les croit plus aptes à contrôler et à dénoncer les coupes illégales. Cette attente n'a cependant pas été satisfaite. Les revenus locaux destinés au gouvernement local ont augmenté énormément grâce à l'aptitude de ce dernier à délivrer des licences de moindre importance et à imposer d'autres taxes. Malheureusement, ce nouveau moyen de production de revenus a conduit à une légalisation de fait des coupes illégales. Plutôt que de confisquer et de vendre aux enchères le bois illégalement coupé, les autorités du district calculent une taxe y afférente et délivrent les documents qui permettent de le revendre et de le transporter. Cette pratique pourrait avoir des effets négatifs sur la possibilité de contrôler cette industrie.

---

Source : Resosudarmo 2002.

informée et publiquement débattue. (Voir ci-dessous la discussion à propos des normes environnementales et de la subsidiarité.)

Certains problèmes sociaux, parmi lesquels la capture de l'élite et la violence, ont aussi été associés à la décentralisation. Dans certains districts au Brésil, en Bolivie, au Cameroun, en Inde, en Indonésie, au Mali, au Nicaragua, au Mexique, au Sénégal, en Ouganda, et au Zimbabwe, des groupes leaders se sont emparés des bénéfices des efforts de décentralisation pour leur propre compte.<sup>29</sup> Au Cameroun, des chefs et des membres de comités de gestion ont comploté pour se constituer en nouvelle « élite forestière ». <sup>30</sup> En Indonésie et au Cameroun, les populations locales sont utilisées pour que les intérêts commerciaux externes aient accès au bois de construction par procuration. <sup>31</sup> De plus, les décentralisations modifient la distribution des pouvoirs de manière complexe, créant de nouveaux gagnants et de nouveaux perdants. Des violences

parmi les utilisateurs de ressources ont été rapportées au cours des processus de décentralisation en Indonésie, au Mali, et au Cameroun.<sup>32</sup> Au Mali, selon les rapports, des conflits entre paysans et pasteurs ont augmenté ; mais il n'est pas certain que cette augmentation soit due à la décentralisation ou aux autres changements dans l'occupation des sols et dans la gestion des troupeaux.<sup>33</sup>

### **LES PROBLÈMES PRINCIPAUX DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA DÉCENTRALISATION DÉMOCRATIQUE**

Cette section débat de certains problèmes qui apparaissent à propos de trois éléments fondamentaux de la décentralisation—*la responsabilité, le pouvoir discrétionnaire* dans la décentralisation démocratique des ressources naturelles, et *la sécurité*—autant qu'à propos des autres réformes clefs qui peuvent aider les militants et les décideurs politiques à faire ressortir les aspects positifs des décentralisations impliquant les ressources naturelles, et à en minimiser les aspects négatifs. Légiférer et mettre en oeuvre la décentralisation sont les premières étapes. Mais, même là où des décentralisations sûres ont été mises en oeuvre, les mesures de soutien et d'accompagnement venant du gouvernement central et d'autres institutions sont nécessaires pour s'assurer que les ressources naturelles ne sont pas surexploitées, que l'équité n'est pas compromise, et que la législation et la mise en oeuvre concrète ne fonctionnent pas l'une contre l'autre.<sup>33</sup> Certains de ces efforts supposent des normes environnementales minimales et une réduction de la pauvreté, aussi bien que des mesures d'accompagnement pour l'éducation civique et la médiation des conflits. Le gouvernement central doit jouer un rôle clef dans l'avancée des réformes nécessaires pour parfaire une décentralisation effective. En pratique, on n'atteint jamais un point final dans les réformes de décentralisation, puisque ces réformes entraînent des luttes politiques incessantes entre les intérêts locaux et centraux.

### **LES QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ : CHOISIR ET CONSTRUIRE À PARTIR D'INSTITUTIONS LOCALES REPRÉSENTATIVES ET RESPONSABLES**

Les ministères du gouvernement central se sont fixés pour objectifs d'allouer des pouvoirs à une variété d'institutions locales au nom de la décentralisation. Pour apprécier le choix des institutions locales dans leur capacité à conduire des décentralisations effectives, le problème essentiel est de savoir si les institutions sélectionnées représentent les populations et si elles sont tenues responsables pour les décisions qu'elles prennent à leurs égards. Souvent elles ne sont ni représentatives ni responsables localement, du fait que la décentralisation effective n'est pas l'unique objectif dans le choix de ces institutions. Les autorités centrales dépendent des institutions locales pour mettre en oeuvre les programmes centraux, pour légitimer les projets d'Etat, pour incorporer les régions et les groupes récalcitrants, pour recueillir le soutien populaire, pour obtenir une base électorale, pour mettre en place et développer les réseaux de patronage, et ainsi de suite. Les donateurs internationaux et les ONG dépendent des institutions locales pour mettre en oeuvre leurs plans spéciaux pour l'environnement, pour la santé, l'éducation, et les infrastructures, que les populations locales soient ou non intéressées.<sup>35</sup> Les élites, tant locales que nationales, ont aussi intérêt à prendre en main et à utiliser les institutions locales et les pouvoirs qui vont leur être affectés dans le cadre de la décentralisation en cours. En face de ces intérêts puissants et concurrents, les institutions localement responsables et leurs représentants sont souvent mis de côté. Du fait de ces forces contraires, choisir et construire à partir des institutions locales représentatives et responsables, constitue un aspect délicat et critique de la décentralisation.

Aucune autorité locale n'est de façon complète responsable à l'égard des populations locales. *La responsabilité électorale* peut être forte ou faible, en fonction du processus électoral. Par exemple, parmi les pays étudiés, seuls l'Inde, le Mali, l'Ouganda, et le Mexique ont choisi de renforcer la responsabilité locale en admettant des candidats indépendants dans les élections locales.<sup>36</sup> Au Burkina Faso, au Cameroun, au Sénégal, en Afrique du Sud, au Zimbabwe, au Brésil, en Bolivie, au Nicaragua, en Chine, au Laos, en Indochine, et au Vietnam, les élections locales se font au scrutin de liste. Les



autorités élues sont souvent plus responsables à l'égard de leur parti qu'à l'égard des populations locales.<sup>37</sup> En Bolivie, certains conseils ont agi au nom des populations locales en écartant de leurs forêts les concessions de coupe de bois, pendant que d'autres leur ont permis d'opérer localement, malgré l'opposition populaire.<sup>38</sup> Dans les endroits où seul le parti au pouvoir a les moyens d'organiser les listes de candidats à travers le pays et où il n'y a, de fait, pas de véritable compétition entre les partis, ces systèmes laissent peu de chances aux populations locales pour choisir leurs propres représentants.<sup>39</sup> Mais, même là où il existe des gouvernements locaux élus, les gouvernements centraux, et les donateurs les évitent souvent préférant d'autres sortes d'organisations locales. Dans beaucoup de circonstances, les gouvernements, les donateurs, et les ONG évitent les personnes élues parce qu'elles seraient « trop politiques, » ou bien inefficaces et manquant d'aptitude.<sup>40</sup> L'ironie c'est que la nature politique des entités locales élues est d'être tenues responsables des besoins et aspirations locales.<sup>41</sup> Par ailleurs, les élections peuvent ne pas renforcer la responsabilité environnementale là où les ressources naturelles ne sont pas le principal problème local.<sup>42</sup> Quand elles sont localement responsables et entourées par une pluralité de voix, les institutions élues peuvent servir de mécanisme intégrateur pour les décideurs locaux.<sup>43</sup>

---

**L'opinion commune en matière de décentralisation démocratique pour la gestion des ressources publiques, telles les forêts, les pâturages, et les pêcheries, serait que l'autorité passe de ces groupes non élus représentatifs aux populations locales par l'intermédiaire des élus locaux.**

---

Les réformes de décentralisation distribuent souvent des pouvoirs à d'autres groupes locaux. Ceux-ci sont les administrateurs gouvernementaux ou les ministères, les organisations membres, les ONG, les comités spécialisés, les groupes d'usagers, et les autorités coutumières. Comment ces institutions sont-elles responsables à l'égard des populations locales? L'opinion commune en matière de décentralisation démocratique pour la gestion des ressources publiques, telles

les forêts, les pâturages, et les pêcheries, serait que l'autorité passe de ces groupes non élus représentatifs aux populations locales par l'intermédiaire des élus locaux.<sup>44</sup> Cependant, ces organisations non élues sont souvent accordées des pouvoirs comme si elles étaient elles-mêmes représentatives et démocratiques, ce qu'elles ne sont souvent pas. Même si les gouvernements locaux ne sont pas toujours démocratiques, ces institutions alternatives ont, elles, moins de responsabilité systématique à l'égard du public au sens large. La responsabilité locale des gouvernements locaux élus peut accroître si l'ensemble des deux groupes (les groupes puissants non élus et le gouvernement élu) est supervisé et assisté par les services déconcentrés de l'Etat, entourés par les groupements d'intérêts et les ONG, et confrontés à d'actives autorités coutumières dans l'arène locale. Mais donner des pouvoirs à de telles institutions en lieu et place d'autorités élues peut être antidémocratique.

La déconcentration des services des ministères centraux n'est pas très différente de la décentralisation, mais une responsabilité croissante incombe aux représentants locaux choisis par leur parti. Une certaine part de cette responsabilité locale que l'on pense nécessaire à la décentralisation, manque aux institutions déconcentrées. Néanmoins, il est évident que la déconcentration peut bien servir les intérêts locaux. Au Brésil, par exemple, un système de récompenses pour bonne performance conduit les employés civils à mieux servir les besoins locaux.<sup>45</sup> Les bureaux des services techniques locaux peuvent soutenir les autorités démocratiques locales, mais ne sauraient les remplacer.

*Les groupes de base et les ONG* peuvent également ne pas être responsables à l'égard des populations locales ou ne pas les représenter de manière systématique. Ils sont plutôt constitués en vue de représenter les intérêts de leurs membres. Au surplus, la démocratie interne des groupes de base et des ONG n'est pas assurée. Transférer des pouvoirs à ces organisations ne peut être considéré comme plus démocratique ou plus représentatif que la privatisation (qui n'est pas une forme de décentralisation). Les porte-parole de divers mouvements ou organisations locales se désignent par eux-mêmes ou sont sponsorisés par les agences d'aide extérieures ou par des ONG internationales.<sup>46</sup> Bien que les organisations de base et les ONG puissent être des forces très positives dans le

## CASE 9

### LA PROLIFÉRATION DES COMITÉS DE GESTION

En Ouganda, une classe d'élites locales a formé ceux dont le rôle était de participer aux divers comités en cours de création par les bailleurs de fonds externes, les projets et le gouvernement local. Ces membres « professionnels » de comité ont émergé de la prolifération des comités locaux et des demandes de « participation » émises par de nombreux programmes spécialisés qui s'établissaient dans la région autour de la forêt de Mabira. La prolifération des institutions locales diffuse aussi le concept d'autorité parmi un trop grand nombre d'institutions locales et éloigne le pouvoir des forces démocratiques. Dans un sens positif, ce nouveau cadre de membres de comité a gagné en capacité très significative de gestion et de négociation.

Source : Namara et Nsabagasani 2002.

développement rural et dans le maintien d'un corps responsable élu, les publications sur le développement rapportent beaucoup d'exemples où les associations ont échoué dans la durée de leurs efforts de développement ou ont bénéficié seulement à une minorité de privilégiés.<sup>47</sup>

Des projets et des règlements prescrivent souvent l'établissement d'ONG locales ou de comités pour gérer et utiliser les ressources naturelles. (Voir Case 9.) Au Cameroun, en Inde, et en Ouganda, ces comités sont parfois élus. Au Cameroun, au Mali, en Bolivie, au Mexique, au Nicaragua, en Ouganda, et au Zimbabwe, ils sont parfois organisés autour de groupes d'intérêt. Au contraire, au Mali, en Bolivie, et dans certains cas en Inde, les comités ou groupes d'usagers se constituent par eux-mêmes et doivent se présenter aux autorités locales élues pour être reconnus. Après que quelques-uns de ces comités se sont constitués, les autorités locales élues leur confèrent des pouvoirs de gestion et d'usage des ressources naturelles. Cette stratégie renforce à la fois les autorités locales élues et les charge de régler les intérêts entre les usagers. Dans ce cas, comme il convient lorsque les ressources publiques sont engagées, la chaîne de responsabilité va du comité au gouvernement local élu, puis du gouvernement local aux populations.

*Chefs de village, de clans, et autres autorités appelées*

« coutumières » sont souvent ciblés par les gouvernements centraux, les bailleurs de fonds, et les ONG comme les autorités locales appropriées dans les efforts de décentralisation. Les gouvernements centraux en Afrique du Sud, au Burkina Faso, au Zimbabwe, et en Ouganda sont en train de réactiver ces autorités comme étant les bénéficiaires des pouvoirs décentralisés.<sup>48</sup> Les autorités coutumières, cependant, sont rarement démocratiques. Souvent elles héritent de leurs positions, et leur degré de responsabilité locale dépend de leurs personnalités et, de leurs histoires sociale et politique dans le milieu. Elles peuvent ou non être responsables envers les populations locales. Alors qu'elles sont souvent décrites comme légitimes, leur légitimité peut être engendrée autant par la peur que par le respect,<sup>49</sup> ou peut provenir entièrement du pouvoir et du soutien du gouvernement central et des bailleurs de fonds.

**La pluralité des institutions est importante, mais, sans médiation par des représentants élus elle ne peut seulement servir que les mieux organisés, les intérêts les plus puissants ou les élites.**

Au lieu d'accorder le droit de vote aux populations locales dans le contexte d'une décentralisation démocratique, choisir des autorités non démocratiques peut—comme au temps de la politique coloniale de « l'administration indirecte » et « d'association »—assujettir les populations locales à une autorité arbitraire dans laquelle elles n'auraient ni représentants, ni droits, ni recours.<sup>50</sup> Les autorités coutumières sont notoirement connues pour enraciner l'inégalité entre les sexes, et pour favoriser les relations basées sur la division ethnique à l'inverse de la citoyenneté fondée sur la résidence si importante à la plupart des systèmes démocratiques.<sup>51</sup> De nos jours, il y a une convergence troublante entre les efforts de l'Etat et ceux des bailleurs de fonds pour trouver les véritables gestionnaires traditionnels des ressources naturelles et pour leur donner les pouvoirs de gérer ces ressources. Mais octroyer des pouvoirs aux autorités coutumières ne renforce pas la décentralisation démocratique.

Quand les comités, les ONG et les autorités coutumières—où les membres sont auto-déclarés, élus, ou forment une

oligarchie—gèrent les ressources publiques, elles deviennent problématiques si elles ne sont pas redevables envers le gouvernement local élu. En évitant le gouvernement local par le choix de telles entités représentatives semi privées ou alternatives, on leur donne des pouvoirs de décisions que l'on aurait dû accorder aux entités élues. Entreprendre de telles actions affaiblit le rôle et l'autorité du gouvernement élu.

Cependant, indépendamment du fait que les groupes locaux puissent être élues ou héréditaires, ils semblent être plutôt responsables à l'égard des bailleurs de fonds et des ministres qui leur transfèrent les pouvoirs et les rôles de gestion, qu'à l'égard des populations locales. Leur responsabilité suit les cordons de la bourse.<sup>52</sup> Ils manquent aussi de discrétion à cause d'un ensemble de rôles imposés par la hiérarchie. A cause de ces contraintes, ils fonctionnent souvent comme des agents d'exécution de l'autorité centrale, plutôt que comme des décideurs locaux, indépendants et discrétionnaires. Même

---

**Les autorités coutumières sont notoirement connues pour enraciner l'inégalité entre les sexes, et pour favoriser les relations basées sur la division ethnique à l'inverse de la citoyenneté fondée sur la résidence si importante à la plupart des systèmes démocratiques.**

---

si ces institutions ont beaucoup de rôles positifs, elles ne représentent pas le public. La pluralité des institutions est importante, mais, sans médiation par des représentants élus elle ne peut seulement servir que les mieux organisés, les intérêts les plus puissants ou les élites.<sup>53</sup>

De nombreux pays manquent de gouvernements locaux viables et représentatifs. Les mesures de responsabilisation, avec ou sans gouvernement local représentatif, peuvent encourager un degré minimum de responsabilité à toutes autorités détenant des pouvoirs sur l'environnement. Les élections ne sont pas les moyens exclusifs pour parvenir à une telle responsabilité. Là où des gouvernements locaux élus existent, travailler avec eux constitue la première étape vers la démocratie locale. Les renforcer serait la seconde étape. Là où ils n'existent pas du tout, il convient d'insister pour qu'ils soient créés en toute

priorité. Renforcer diverses formes de responsabilité pour les institutions locales existantes, est la meilleure option suivante. Sur la base d'observations faites dans le programme de gestion de la faune au CAMPFIRE du Zimbabwe, un chercheur a recommandé une stratégie de mise en oeuvre progressive de diverses mesures de responsabilisation pour tous les acteurs concernés.<sup>54</sup> Les mesures de responsabilisation non électorales peuvent comporter :

- L'accessibilité à des recours légaux.
- La séparation et l'équilibre des pouvoirs entre les secteurs de gouvernement à la fois dans l'arène centrale et l'arène locale.
- La libre expression.
- La liberté d'association pour les tiers à s'organiser, à se diriger et à solliciter des appuis.
- Le débat public, l'intervention publique et les processus de participation et de consultation.
- La transparence fiscale et politique par la production et la diffusion des informations.
- Le financement du gouvernement local par une taxation locale.
- Des contrats basés sur la performance.
- L'éducation civique.
- La promotion du service public et du dévouement civique par des récompenses pour performance dans le service public.
- Les mouvements sociaux et d'autres formes de résistance ou de protestation populaires.
- Et une supervision du gouvernement central.<sup>55</sup>

De plus, une attention doit également être accordée à la création d'entités administratives ou d'autres niveaux du gouvernement responsables à l'égard des gouvernements locaux, de sorte qu'ils puissent fournir les services que les populations locales attendent ou demandent. C'est une stratégie que de choisir, de construire et de créer des institutions démocratiques locales, puis d'appliquer ensuite des mesures assurant la responsabilisation de toutes ces institutions—démocratiques ou non—afin de rendre plus sensibles tous les groupes et les autorités locales à l'égard des populations.<sup>56</sup>

## LES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES SONT IMPORTANTS : DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ENVIRONNEMENTALE SONT REQUIS

Pour qu'une décentralisation soit effective, il faut absolument des transferts de pleins pouvoirs discrétionnaires. Sans pouvoirs discrétionnaires, même les autorités démocratiques locales les plus responsables peuvent être sans effet. Au Sénégal, les conseils ruraux se sont sentis marginalisés et sans utilité parce qu'ils n'avaient rien à offrir à leurs populations.<sup>57</sup> Les pouvoirs discrétionnaires permettent aux autorités locales de répondre avec souplesse aux aspirations et aux besoins locaux, les rendant compétents devant leurs électeurs. Les pouvoirs discrétionnaires donnent aux populations locales une raison de s'engager avec l'Etat et de commencer à revendiquer des décisions conformes à leurs besoins. La société civile commence à s'organiser et à se cristalliser autour des autorités représentatives puissantes.<sup>58</sup> Il n'y a pas de raison de s'organiser et de soutenir par la pression des représentants qui ne détiennent pas les pleins pouvoirs parce qu'ils ne peuvent être tenus pour responsables. Alors que le transfert de pouvoirs sans représentation responsable peut être dangereux, la représentation sans pouvoirs est vide de portée.

Dans les initiatives actuelles de décentralisation, beaucoup de pouvoirs restent centralisés qui pourraient être dévolus aux autorités locales sans risque pour l'environnement.<sup>59</sup> Les services forestiers et les organismes de protection de la faune transfèrent l'usage de droits sans valeur commerciale pendant qu'elles gardent le pouvoir de contrôle central sur les aspects lucratifs du secteur.<sup>60</sup> Les exigences de gestion sont définies par les gouvernements centraux qui outrepassent de loin les mesures nécessaires.<sup>61</sup> Avant que le gouvernement local ne puisse décider comment, quand et où les forêts peuvent être utilisées ou commercialisées, les services forestiers établissent généralement des systèmes de prescriptions complexes pour la planification de la gestion forestière, exigeant l'approbation d'agents forestiers « experts ». Dans la plupart des décentralisations, quelques pouvoirs discrétionnaires sur les ressources naturelles sont transférés aux autorités locales.

Les pouvoirs fondamentaux les plus couramment transmis sont les revenus sur taxes et des redevances liées aux ressources naturelles locales. Ces revenus ont apporté une

contribution significative aux communautés locales pour leur permettre de construire des écoles, des moulins à grain, et de réaliser d'autres projets publics. Le pouvoir d'accorder de petites concessions a été transmis aux gouvernements locaux en Bolivie, au Cameroun, en Indonésie, au Mali, et au Zimbabwe. Dans tous les cas, ces prérogatives ont accru le pouvoir et, vraisemblablement, la légitimité des autorités locales les exerçant. Alors que l'accès aux revenus et le droit d'allouer des concessions ou des autorisations de production représentent une grande avancée dans les décentralisations, ils sont, dans tous ces cas, réduits à une petite portion de la superficie forestière sous exploitation. Le reste est réservé au gouvernement central pour son exploitation. Souvent ce droit est noyé sous des exigences de planification trop extensive et un contrôle étroit limitant, de façon indue, le pouvoir discrétionnaire local. (*Voir Case 10.*)

La recherche a identifié divers problèmes systématiques dans le choix et l'équilibre des pouvoirs aux autorités locales. Des obligations et des objectifs instrumentaux de l'Etat sont en train d'être transférés aux autorités locales à la place des pouvoirs qui créent un domaine discrétionnaire de prise de décisions. Ces mandats sont souvent sans fonds. Les revenus provenant des taxes et des redevances, quand ils sont disponibles, ne couvrent pas toujours le coût des obligations. On transfère des objets sans valeur commerciale au lieu d'opportunités lucratives. Les décisions techniques, telles celles qui devraient être utilisées pour la gestion ou celles qui définissent les ressources à récolter et le temps de récolte, sont souvent confondues avec des décisions non techniques concernant ceux qui devraient accéder aux ressources naturelles. Traiter les décisions d'allocation de ressources naturelles comme des décisions techniques du service forestier, masque le fait que les bureaux du gouvernement central se réservent pour eux-mêmes, ce qui est, en définitive, un choix politique. Ces décisions non techniques sont maintenues au niveau central, bien qu'elles soient précisément le genre de décisions qui pourrait être pris par les autorités locales avec peu de risque pour les ressources.<sup>62</sup>

L'échelle géographique des districts administratifs affecte aussi la distribution des pouvoirs. Pour des motifs de responsabilité, de représentation et de participation, certaines juridictions politiques et administratives peuvent être trop grandes pour

être considérées comme locales, ce qui est le cas pour les plus bas niveaux du gouvernement local au Burkina Faso.<sup>63</sup> La question particulièrement pertinente est souvent de savoir quel niveau territorial est le plus approprié pour tels types de décisions. En pratique, les juridictions allant de pair avec les formations écologiques ne peuvent pas toujours être compétentes car les étendues d'eau et les forêts peuvent ne pas tomber sous une même juridiction locale politique ou administrative. Une approche pour avoir de multiples échelles géographiques est d'encourager la création de fédérations de gouvernements locaux et de réseaux, de sorte que les composantes en amont et en aval puissent travailler ensemble pour des bénéfices mutuels. Ce pourrait être une meilleure option que celle d'établir de nouveaux districts à objectifs spéciaux.<sup>64</sup> Les efforts pour recentraliser vers des districts de plus haut niveau se comprennent pour certaines ressources, mais cette option doit être abordée avec prudence. Ajouter des niveaux ou des couches supplémentaires, de gouvernance peut éloigner les pouvoirs de l'arène locale et les concentrer dans des échelons plus élevés.<sup>65</sup> La prolifération des niveaux promus par les tenants de la gouvernance multicentrique peut diffuser les pouvoirs parmi beaucoup trop d'acteurs plutôt que de créer un système de gestion pertinent. La formation des fédérations et des réseaux peut être une approche efficace pour maintenir la gouvernance locale en portant attention aux problèmes des échelles multiples.

Les arguments concernant la capacité sont systématiquement utilisés par les ministères centraux pour bloquer le transfert des pouvoirs aux autorités locales. La « capacité » renvoie au problème de la poule et de l'oeuf. Il y a une certaine aversion de la part du gouvernement central à déléguer des pouvoirs avant que la preuve de la compétence ne soit faite ; mais sans pouvoir, les autorités locales n'ont pas les conditions pour acquérir l'expérience nécessaire pour prouver leur capacité. De même il n'y a aucune base pour démontrer que la capacité a été acquise. Par ailleurs, les arguments fondés sur le manque de capacité sont plus souvent utilisés comme excuse plutôt que d'être de juste raison à ne pas déléguer les pouvoirs.<sup>66</sup> Des stratégies doivent être développées pour traiter ce problème. Davantage de recherches sont nécessaires afin d'identifier la façon dont les arguments tenant à la capacité sont utilisés par les gouvernements, afin de déterminer les moments où ils sont basés sur des contraintes locales actuelles et ceux où ils sont

## CASE 10

### LA PLANIFICATION D'UNE GESTION EXCESSIVEMENT COMPLEXE

Au Cameroun, les communautés voulant établir une forêt communautaire sous la loi forestière de 1994 doivent suivre une procédure complexe. Il leur est demandé (1) de créer et d'enregistrer un comité de gestion de forêt communautaire avec un texte constitutif écrit, (2) de faire une carte et de délimiter leurs territoires traditionnels, (3) de comparer ces limites avec des zones admissibles dans le plan de gestion approuvé par le gouvernement, (4) de déterminer l'étendue de forêt accessible pour la forêt communautaire, (5) de créer un plan simplifié de gestion de la forêt, et (6) d'obtenir une approbation du plan de gestion par les autorités administratives de la préfecture locale et du gouvernement central. Cependant, sous la pression des bailleurs de fonds eu égard aux difficultés que posent ces conditions, le Ministère de l'Environnement et des Forêts a récemment établi une Unité de Développement de la Foresterie Communautaire pour fournir une assistance à leur mise en œuvre. Néanmoins aujourd'hui, aucune communauté n'a été capable d'établir une forêt communautaire sans une importante assistance externe.

Des arguments scientistes—des arguments qu'invoquent de façon spéieuse les autorités scientifiques—sont un autre moyen courant de maintenir le contrôle de l'autorité centrale sur les ressources naturelles. Ceux-ci incluent des raisonnements de mesures techniques pour prendre les décisions au niveau central. Cependant, il y a de nombreux pouvoirs d'usage et de gestion de l'environnement qui peuvent être transférés sans danger pour la ressource sur pied, sans même aucune nécessité d'augmenter les capacités locales. Mais les services forestiers refusent systématiquement de le reconnaître. Ce genre d'arguments a conduit à l'instauration de conditions de très complexes plans de gestion qui ont souvent empêché les communautés locales de bénéficier d'un quelconque degré d'indépendance dans l'usage et la gestion de leurs ressources.

---

Sources : Oyono 2002a ; Etoungou 2002 ; Ribot 1995 ; Graziani et Burnham 2002.

utilisés simplement comme excuses pour ne pas transférer les fonds et d'autre pouvoir. Certains problèmes importants sont : quels transferts peuvent être faits sans un supplément de capacité locale? Comment les transferts de pouvoirs peuvent-ils être utilisés pour construire la capacité? Quels genres de capacités sont actuellement nécessaires? Des stratégies sont nécessaires aussi bien pour rendre possible le transfert des pouvoirs avant que la capacité n'ait été démontrée, que pour donner au pouvoir local une chance de se renforcer.

Maintenir au centre un ensemble de pouvoirs et d'obligations et en déléguer un autre à des niveaux politico-administratifs plus bas,<sup>67</sup> est un sujet qui requiert une analyse critique et un débat public avisé. Faute de quoi, les agences environnementales vont probablement continuer à maintenir des pouvoirs et des micro-gestions dans les secteurs de l'environnement, que de telles mesures soient nécessaires ou non. Le principe de subsidiarité fait appel à des prises de décisions au niveau le plus bas possible de l'échelle politico-administrative. Suivant ce principe, les décisions qui peuvent être prises par des citoyens devraient être établies dans le domaine des droits du citoyen. Les décisions qui peuvent être prises par le gouvernement représentatif local, au sein d'un cadre quelconque de références,<sup>68</sup> devraient être maintenues à ce niveau. Le principe de subsidiarité n'est pas suivi dans la plupart des décentralisations environnementales.

Un ensemble de principes pour guider la répartition des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire parmi les différents niveaux de gouvernement est nécessaire. Ces principes pourraient comprendre ce qui suit :

- Les pouvoirs discrétionnaires doivent être transférés pour donner aux autorités locales une certaine indépendance. Ces pouvoirs doivent avoir de la valeur ou de l'importance pour les populations locales.
- Les mandats doivent être bien assortis de ressources fiscales suffisantes et d'un soutien technique ; et les mandats ne devraient pas être les seuls pouvoirs transférés aux autorités locales.
- La possibilité d'utiliser des ressources à valeur commerciale devrait être reconnue aux autorités locales en plus du droit d'usufruit sur les produits de subsistance.

- Les décisions techniques, dont certaines doivent être prises au niveau central, ne doivent pas être confondues avec les décisions politiques concernant l'usage des ressources (i.e., qui devrait avoir accès aux ressources et devrait en bénéficier).
- Une attention doit être portée à la séparation et à l'équilibre des pouvoirs à chaque niveau du gouvernement.

Par ailleurs, les *ressources publiques* (y compris les forêts, les zones de pêche et les pâturages) devraient être gardées dans le secteur public. Elles ne devraient pas être privatisées.

## DE L'IMPORTANCE DU TRANSFERT DE VÉRITABLES POUVOIRS

*Les moyens de transfert* sont une autre dimension critique de la décentralisation.<sup>69</sup> La garantie et la durabilité des réformes de décentralisation restent largement conditionnées par les moyens utilisés pour transférer des pouvoirs du gouvernement central aux autres entités. Les moyens de transfert peuvent être constitutionnels, législatifs ou peuvent être atteints par des décrets ministériels ou des ordres administratifs. Les transferts à base *constitutionnelle* sont les plus sûrs et durables.<sup>70</sup>

Le Ghana, l'Éthiopie, le Mali, le Sénégal, l'Afrique du Sud, et l'Ouganda ont tous des clauses constitutionnelles qui assurent un certain degré de décentralisation du gouvernement.<sup>71</sup> Alors, que ces clauses ne spécifient pas les pouvoirs qui sont décentralisés, elles donnent de la force aux législateurs pour établir et maintenir des arrangements de gouvernance décentralisée. La spécification des pouvoirs à décentraliser, qu'il y ait ou non un soutien constitutionnel pour la décentralisation, se fait habituellement par des décrets et des ordres, engendrant des formes de transfert moins stables, susceptibles de changer avec l'équilibre des pouvoirs entre les partis, et avec les caprices des partis ou des administrateurs au pouvoir.<sup>72</sup>

Dans la législation environnementale au Burkina Faso, au Cameroun, en Guinée, au Mali, au Zimbabwe, et même ailleurs, les décisions concernant l'allocation de pouvoirs importants sont prises en vertu de décrets ministériels ou administratifs. Au Mali, par exemple, la décentralisation appelée par la Constitution et la décentralisation des pouvoirs sur les ressources naturelles est définie dans la législation

environnementale, tel le code forestier de 1996. Mais, dans ce code forestier, les pouvoirs qui doivent être dévolus sont spécifiés par décrets du Ministère responsable des forêts. Les procédures pour résoudre les conflits liés aux questions forestières sont précisées par des ordres du gouverneur nommé par l'Etat dans chaque région. Comme beaucoup d'administrations environnementales à travers le monde, le Service de l'Environnement malien n'a pas encore officiellement transféré des pouvoirs aux autorités locales. La décentralisation dans le secteur environnemental du Mali est soumise au pouvoir discrétionnaire du Ministère chargé des forêts et de son staff administratif. De cette façon, ce qui apparaît comme une garantie constitutionnelle est transformé et soumis au pouvoir discrétionnaire d'une branche de l'exécutif.<sup>73</sup>

Jusqu'à ce que les gens soient convaincus que les droits qu'ils ont obtenus sont vraiment sûrs, ils ne sont pas disposés à s'y investir. Les nouveaux droits d'exploiter les forêts peuvent être exercés en urgence par les populations qui croient que le gouvernement va annuler ces droits dans un proche avenir. De cette manière, les réformes de décentralisation pourraient engendrer une surcoupe de bois. Une telle surexploitation à la suite des réformes de décentralisation a été observée à Kumaon en Inde, dans les années 1930, avant que la situation ne se stabilise. Plus récemment, l'exploitation a été intense sous la décentralisation indonésienne.<sup>74</sup> L'insécurité aussi décourage la formation des sociétés civiles. Les populations locales pourraient ne pas s'engager ou s'organiser comme des citoyens pour influencer le gouvernement local quand celui-ci n'a que peu de pouvoirs ou seulement un pouvoir provisoire. Les autorités centrales peuvent également soumettre les populations locales à leur volonté en menaçant de retirer les pouvoirs, voire de transformer les autorités locales élues d'instrument électoral en agents de l'administration centrale.

A l'instar de la sécurisation foncière, l'assurance du transfert des pouvoirs de décisions du gouvernement central vers les institutions locales agit sur la durabilité des réformes et sur la bonne volonté des populations locales d'y croire et de s'y investir. Les transferts établis par des réformes législatives sont plus sécurisants que ceux institués par des décrets ministériels, des ordres administratifs, ou par le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives. Les moyens de transfert non assurés

découragent les populations locales de s'investir dans les nouvelles lois de décentralisation. La conséquence écologique de ce phénomène réside dans le fait que les gens sont plus enclins à surexploiter les ressources quand ils le peuvent, et sont moins disposés à investir dans la protection de l'environnement quand ils ne croient pas en la durabilité de leurs nouveaux privilèges. En Indonésie, la surexploitation des forêts pourrait être due à ce genre de dynamique.<sup>75</sup> Maintenir un pouvoir discrétionnaire démesuré dans les divisions de l'exécutif crée aussi, à un moment donné, dans le cadre politique et social, des opportunités de rentes qui servent les intérêts des agents centraux. Des moyens sécurisants de transfert peuvent aider à réduire de telles possibilités propices aux abus et à la corruption.

### **ACCOMPAGNER LES MESURES ET LES RÔLES DU GOUVERNEMENT CENTRAL POUR UNE DÉCENTRALISATION EFFECTIVE**

La décentralisation peut tirer profit d'un Etat central fort.<sup>76</sup> Ironie du sort, les programmes d'ajustement structurel qui promeuvent les décentralisations auprès de l'autorité centrale, semblent compromettre l'établissement d'un solide gouvernement local en privant les gouvernements centraux des fonds et du personnel dont il a besoin pour soutenir des réformes locales avec succès.<sup>77</sup> Beaucoup de pouvoirs appartiennent au gouvernement central, tel que celui de créer l'environnement légal permettant la décentralisation, celui de définir les priorités et les normes nationales pour l'environnement, celui d'établir les stratégies de réduction de la pauvreté et d'assurer la conformité aux lois nationales. Le gouvernement central a également des rôles à jouer dans le soutien aux divers efforts locaux à travers les services financiers et techniques.

#### ***Des normes minimales environnementales : Un complément indispensable et logique pour la décentralisation***

Même si parfaitement représentatives et profondément responsables, les autorités locales peuvent surexploiter les ressources et ignorer les intérêts des minorités si le pouvoir illimité leur a été octroyé. (*Voir Case 11.*) Quand cela est profitable, les décideurs sont disposés à exploiter les ressources

## CASE 11

### LA CONSERVATION N'EST PAS ASSURÉE SANS MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Dans plusieurs forêts du Cameroun, les communautés locales exploitent les forêts riveraines telles des concessions commerciales. Un villageois a expliqué que les gens veulent « manger et boire » avec l'argent provenant de la forêt. Sur la base de telles déclarations les chercheurs camerounais pressentent qu'une décentralisation sans mesures d'accompagnement pourrait bien être « écologiquement anti-productive. ». Les normes environnementales minimales pourraient permettre aux communautés locales d'exercer leur droit d'exploitation, de tirer profit de la forêt, ou de la convertir à d'autres usages sans causer ces genres de dommages sociaux et environnementaux communément associés aux concessions commerciales cédées par le gouvernement central.

Source : Oyono 2002a.

naturelles plutôt que de les conserver, en particulier quand ils ne recouvrent pas les coûts indirects. Par exemple, une déforestation par des usagers en amont conduit à une inondation et une retenue de boue en aval. Quand les besoins actuels sont très urgents et les coûts locaux d'exploitation ne sont pas immédiatement encourus, les ressources sont exploitées. Garantir de bons résultats aux niveaux social et écologique requiert des normes et des moyens assurant la prise en considération des intérêts sociaux et environnementaux définis au plan national. Evidemment, les résultats dépendent aussi de l'histoire et de la culture locales de la conservation, de la coopération et de la stratification sociale.

Aucun défenseur de la décentralisation n'appelle au transfert de la *totalité* des pouvoirs de décision sur les ressources naturelles aux populations locales. Les principes de subsidiarité sont un moyen pour déterminer les pouvoirs à transférer aux populations locales sans menacer l'intégrité des ressources naturelles ou le bien-être social. Les normes environnementales minimales—si elles le sont vraiment—sont un moyen complémentaire pour codifier ces principes de loi, établissant l'espace pour une plus grande autonomie locale dans la gestion

et les usages des ressources naturelles. L'espace libre est tout ce qui ne viole pas les normes minimales. L'approche par les normes minimales complète la décentralisation en spécifiant les limites du domaine de l'autonomie locale sans restreindre le libre-arbitre à l'intérieur de celles-ci.

Une approche des normes minimales environnementales remplacerait celle de la micro-gestion actuellement dirigée de manière centralisée et exécutée à travers des plans détaillés et des processus de planification. Un ensemble de normes minimales énonce une série de restrictions et de directives pour l'utilisation et la gestion de l'environnement. Les gouvernements locaux et les individus opérant selon ces restrictions n'ont pas besoin de plans pour utiliser et gérer les ressources. Les autorités locales représentatives doivent faire respecter ces règles, prendre des décisions publiques de gestion et d'usage, et arbitrer les conflits entre usagers. Certaines sortes d'actions pourraient exiger des plans afin de maintenir les normes minimales, mais aucune autorisation n'est demandée de la part des Ministères de l'Environnement à moins que ces activités ne violent les normes environnementales ou n'en exigent la modification. Les approches les plus courantes exigent une planification et une supervision pour chaque usage commercial.

Davantage de recherches et de débats publics doivent permettre d'identifier les limites de ce qui peut être fait en dehors de l'intervention directe du Service gouvernemental de l'Environnement. Le domaine d'action qui n'interfère pas avec les normes minimales fait partie intégrante de ce domaine d'autonomie locale qui donne à la décentralisation sa réalité. Passer de la planification à une approche des normes environnementales pour réguler les usages locaux serait une bonne chose. Un des rôles des gouvernements est d'établir ces normes minimales.

#### *La réduction de la pauvreté et l'intégration des groupes marginalisés requièrent des mesures additionnelles*

La décentralisation influence l'équité entre les districts. Une telle équité dépend de la volonté du gouvernement de s'engager dans la redistribution des ressources entre les districts. La décentralisation peut entraîner une situation où



des régions ou des localités bien pourvues en ressources naturelles, financières, ou techniques prospèrent aux dépens de celles qui le sont moins.<sup>78</sup> La Banque Mondiale indique que les remèdes à de telles inégalités exigent la volonté de l'Etat central de s'engager dans une redistribution entre les régions.<sup>79</sup> Une telle redistribution ne peut s'accomplir qu'avec l'assistance du gouvernement central.<sup>80</sup>

Les gouvernements tendent à être plus généreux à l'égard des pauvres qu'à l'égard des gouvernements locaux. Dans les décentralisations concernant les ressources naturelles, l'inégalité dans les prises de décisions locales et dans la distribution des bénéfices est fréquemment observée. Les élites locales peuvent causer plus de préjudices aux pauvres qu'aux personnes des niveaux plus aisés. Les groupes ethniques dominants peuvent utiliser leurs nouveaux pouvoirs pour prendre l'avantage sur les plus faibles.<sup>81</sup> Jusqu'ici, la réduction de la pauvreté est considérée comme l'un des résultats positifs de la gouvernance décentralisée. Pourtant, une très importante étude comparative sur la décentralisation et la réduction de la pauvreté conclut que « l'attention envers les pauvres est un résultat tout à fait rare, » et que « les résultats positifs sont principalement dus à un engagement fort du gouvernement ou du parti national à promouvoir les intérêts des pauvres au niveau local... »<sup>82</sup>

### *Les mécanismes de médiation locale*

Les décentralisations redistribuent les droits et les bénéfices provenant des ressources, et produisent des gagnants et des perdants. Les conflits apparaissent quand les processus de prise de décision changent, comme c'est arrivé à travers le Mali parmi les pasteurs, les agriculteurs et les utilisateurs de la forêt dans leurs revendications sur leurs espaces respectifs.<sup>83</sup> Les tensions s'élèvent à l'intérieur des communautés à propos de l'investissement des nouveaux revenus provenant des taxes et des amendes acquises sur les ressources naturelles, comme c'est arrivé au Cameroun.<sup>84</sup> Les conflits apparaissent aussi parmi les utilisateurs, les autorités locales et les agences gouvernementales de gestion des ressources naturelles. Dans la plupart des cas, les conflits sur les ressources naturelles sont jugés par l'agence gouvernementale responsable pour les ressources en question. Mais cet arrangement crée des conflits d'intérêts et des conséquences injustes dues à l'absence de

séparation entre les fonctions de l'exécutif et du judiciaire. De plus les comités spécialisés, même quand ils sont élus, peuvent provoquer des conflits quand la tâche spécifique pour laquelle ils ont été élus, implique en règlement d'exclure de l'accès à la ressource le reste de la communauté.<sup>85</sup>

Des mécanismes locaux de résolution des conflits, des tribunaux accessibles et des voies d'appel en dehors des agences gouvernementales concernées, sont nécessaires pour faciliter une transition en douceur de la gestion centrale vers des systèmes décentralisés de gouvernance environnementale. Mettre au point des systèmes officiels de jugement est de la responsabilité du gouvernement central. Des mécanismes de résolution alternatifs des disputes destinés à suppléer, et non à remplacer, un système judiciaire équitable, peuvent également recevoir une habilitation de la part du gouvernement central et un soutien de la part des communautés, des bailleurs de fonds, et des ONG.

### *L'éducation civique des populations et du gouvernement local*

Le gouvernement central, les bailleurs de fonds, et les ONG peuvent soutenir les efforts d'éducation locale et civique. L'éducation civique peut garantir que les gens connaissent aussi bien leurs droits que les obligations du gouvernement à leur égard. Réciproquement, l'éducation peut assurer que les gouvernements locaux connaissent leurs pouvoirs et comprennent leurs obligations envers les populations locales. Celles-ci peuvent inclure la publication de manuels expliquant les lois appropriées et leur traduction dans les langues locales.

La conscience des droits peut créer une demande populaire pour un gouvernement plus accessible et une reconnaissance nationale des droits locaux. Au Mali, la loi exige des services forestiers nationaux de transférer les pouvoirs aux conseils ruraux nouvellement élus, mais ceux-ci ont refusé de s'exécuter. (*Voir Case 5.*) Ayant appris qu'ils avaient des droits sur la forêt, sa gestion et son usage, les conseils locaux élus dans la région forestière de Baye ont commencé à organiser des plans de protection de la forêt par anticipation au transfert formel des pouvoirs. Quand des droits existent, l'éducation civique peut encourager les gens à exercer ces droits comme des citoyens à part entière.

Informar les gens de leurs droits, écrire de nouvelles lois dans un langage clair et accessible et traduire les nouveaux textes de lois dans les langues locales peuvent encourager l'engagement citoyen et la responsabilité du gouvernement local.

## CONCLUSION

Le potentiel de décentralisation pour être efficient et équitable dépend de la création d'institutions locales démocratiques ayant des pouvoirs discrétionnaires significatifs. Mais il y a peu de cas où les institutions démocratiques sont choisies *et* obtiennent des pouvoirs discrétionnaires. Ironiquement un mouvement d'opposition est déjà en train de se former contre les pouvoirs en cours de décentralisation sur les ressources naturelles. Les services environnementaux en Ouganda, au Ghana, en Indonésie, au Nicaragua, et ailleurs ont soutenu l'argument selon lequel trop de décentralisation a créé des dommages ou une surexploitation.<sup>86</sup> Ces appels à recentraliser le contrôle sur les ressources naturelles sont prématurés.

Avant que les décentralisations ne puissent être jugées, un temps est nécessaire pour les légiférer, pour les mettre en oeuvre, et pour leur permettre de prendre effet. Premièrement, une représentation localement responsable *avec* des pouvoirs discrétionnaires doit être établie. Ensuite, les mesures d'accompagnement doivent être identifiées pour assurer la protection environnementale, la justice, et l'absence de conflit. Pour encourager son expérience et pour tester les conditions à partir desquelles elle produit les bénéfices que les théoriciens et les défenseurs promettent, la décentralisation doit être pleinement testée, contrôlée et évaluée.

La Case 1, dans les grandes lignes de la section résumée, comporte quelques recommandations clés pour faire avancer les expériences de décentralisation des ressources naturelles.

## **ANNEXE A : RECHERCHES DE L'INSTITUT DES RESSOURCES MONDIALES SUR LA DÉCENTRALISATION ET L'ENVIRONNEMENT**

Beaucoup de résultats dans cette publication proviennent du projet de recherche comparée du WRI sur la Décentralisation et l'Environnement en Afrique et des cas présentés à la conférence de Bellagio en Italie, sur la Décentralisation et l'Environnement, organisée par WRI en février 2002.

L'Initiative de Soutien de la Politique des Ressources basées en Asie du WRI a également fourni des exemples d'étude.<sup>87</sup>

**La Responsabilité, la Décentralisation et l'Initiative sur l'Environnement** font partie du projet du WRI, Responsabilité Environnementale en Afrique du Programme Institutions et Gouvernance. Cette initiative a dirigé la politique de recherche et les analyses sur les deux dernières années pour mieux comprendre les effets de la décentralisation sur les changements écologiques et sociaux au Mali, au Cameroun, en Ouganda, au Zimbabwe, et en Afrique du Sud. Le but de ce projet est d'améliorer la conception et la mise en oeuvre des politiques de décentralisation en cours actuellement à travers l'Afrique sub-saharienne de sorte qu'elles promeuvent l'équité sociale et le soutien à l'environnement. Les chercheurs suivants ont contribué à ce projet : Patrice Bigombe Logo, Patrice Etoungou, et Phil René Oyono du Cameroun ; Thierno Diallo, Bréhima Kassibo, et Naffet Keita du Mali ; Alda Salomao ; de l'Ouganda ; Nyangabyaki Bazaara, Juliet Kanyesigye, Frank Emmanuel Muhereza, Eugène Muramira, Agrippinah Namara, et Xavier Nsabagasani du Mozambique ; Lugisile Ntsebeza de l'Afrique du Sud ; et Diana Conyers, Alois Mandondo, et Everisto Mapedza du Zimbabwe. Leurs articles sont cités en Références.

**La Conférence de Bellagio sur la Décentralisation et l'Environnement** examinait les résultats de recherche sur la décentralisation et l'environnement à travers le monde,

comprenant les cas en Afrique : Cameroun, Mali, Ouganda, Zimbabwe, et Afrique du Sud ; en Asie : Chine, Inde, Indonésie, Mongolie, et Thaïlande ; et en Amérique Latine : Bolivie, Brésil, Mexique, et Nicaragua.

La conférence a organisé un forum pour le dialogue interrégional et interdisciplinaire parmi les chercheurs travaillant sur les relations Décentralisation-Environnement. L'objectif de la conférence était d'examiner comment les décentralisations se déploient sur le terrain en vue d'améliorer, de canaliser et de soutenir les aspects positifs des décentralisations pour les sources de revenus locales et pour l'environnement.

Ont contribué par leurs communications : Arun Agrawal, Amita Baviskar, Nyangabyaki Bazaara, Christian Brannstrom, Ben Cousins, Xu Jianchu, David Kaimowitz, Bréhima Kassibo, Anne Larson, James Manor, Robin Mearns, Frenando Melo Farrera, Lungisile Ntsebeza, Phil René Oyono, Pable Pacheco, Nancy Peluso, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Jesse C. Ribot, et Uraivan Tan-Kim-Yong. Leurs communications sont sur la liste des Références.

**L'Initiative de Soutien à la Politique des Ressources** du WRI organise des forums d'échange de recherche et conduit la recherche sur la gestion décentralisée et transfrontalière des ressources naturelles dans le bassin du Mékong. Les études de cas ont été conduites au Cambodge, en Chine, au Laos, au Vietnam, et en Thaïlande grâce à Dang Thanh Ha, Hoang Huu Cai, Le Van An, Nguyen Quang Dung, Pham Thi Huong, Sith Sam Ath, Tran Duc Vien, et Zuo Ting. Cette recherche a été résumée par Mairi Dupar et Nathan Badenoch, et est citée dans les Références.

## NOTES

1. Evidemment, le pluralisme avec la représentation peut aussi être déduit de la capture de l'élite et de la domination des groupes les mieux organisés et les plus puissants, comme c'est le cas dans la politique des Etats-Unis d'Amérique où de puissants intérêts influencent la politique environnementale.
2. Voir Dupar et Badenoch 2002.
3. UNCDF 2000 : 5-11 ; Banque Mondiale 2000 ; Dillinger 1994 : 8 ; Crook et Manor 1998 ; Töttemeyer 2000 : 95 ; Therkildsen 1993 : 83.
4. Agrawal 2001.
5. Le terme « décentralisation » est maintenant largement répandu et utilisé pour promouvoir une diversité d'objectifs, à savoir : démanteler ou réduire l'envergure du gouvernement central, rationaliser l'administration centrale, consolider l'unité nationale, consolider le pouvoir central, et renforcer le gouvernement local. Ces objectifs ont été déclenchés par les crises économiques, les mouvements révolutionnaires et sécessionnistes, par les conditionnalités émises par les bailleurs de fonds (Ribot 2002a). Pour les arguments relatifs à l'efficacité et à l'équité, voir : Therkildsen 2001 : 1 ; Smoke 2000 : 16 ; Banque Mondiale 2000 : 108 ; Conyers 2000 : 8 ; Huther et Shah 1998 ; Sewell 1996 ; Romeo 1996 ; Baland et Platteau 1996 ; Schilder et Boeve 1996 : 94-117 ; Parker 1995 ; Cernea 1985 ; Selznick 1984 [1949] ; Tiebout 1972 ; Oates 1972 : 11-12. A propos des livraisons de service, voir Tendler 2000 : 118 ; Rothchild 1994 : 3 ; Smoke 2000 : 16 ; Smoke et Lewis 1996 ; Saito 2000 : 11 ; Hudock 1999 ; Manor 1999 ; Crook et Manor 1998 ; Parker 1995 ; Uphoff et Esman 1974 ; Alcorn 1999 ; Onyach-Olaa et Porter 2000 : 25 ; Fiszbein 1997 : 2-3. Sur la participation et la démocratie en tant que finalités, voir Oyugii 2000 : 4 ; Balogun 2000 ; Sharma 2000 ; Engberb-Pedersen 1995 : 1 ; de Valk 1990 : 11 ; Conyers 1990 : 16 ; Menizen-Dick et Knox 1999 : 5 ; Bish et Ostrom 1973 ; Weimer 1996 : 49-50.
6. Ribot 2002a.
7. Voir Smoke 1990 : 10. Uphoff et Esman (1974) suggèrent que la représentation responsable augmente la performance de développement. Crook et Sverrisson (2000 : 5) indiquent qu'il y a deux étapes pour relier la participation locale ou la démocratie aux résultats. La première consiste à mesurer le niveau de réaction des décideurs locaux ; la deuxième est de mesurer les relations entre ce degré de réaction et l'efficacité des résultats. Ils définissent l'aptitude des institutions à réagir comme « l'effet de la congruence entre les préférences de la communauté et les politiques publiques, de sorte que les activités de l'institution soient estimées par le public... » Plus encore « la réaction aux politiques est un élément du processus à travers lequel elles sont définies, le degré d'émancipation et d'appropriation qui est ressenti par ceux qui sont concernés... et, par conséquent, la légitimité générale de l'institution et des procédures par lesquelles elle alloue les ressources. » Ceci est identique à ce que j'ai appelé la responsabilité des locaux et des autorités.
8. Cette phrase décrit la logique « développementaliste » comme étant opposée à la plus persuasive des logiques politiques. Le terme « développementaliste » fait appel aux décentralisations qui se font pour les objectifs de développement local et national. Ceci comprend les décentralisations dont les objectifs sont moins chers et mieux servis, avec une meilleure gestion locale et davantage de processus démocratiques locaux. « Développementaliste » n'inclut pas ces décentralisations qui sont un sous-produit de l'affaiblissement du gouvernement central, réduisant les charges fiscales centrales, l'unification nationale à travers les groupes résistants à l'intégration, ou les régions séparatistes. Voir par exemple, Fox et Aranda 1996 : 1. Crook et Manor 1998 : 1-2. Voir aussi Huther et Shah 1998 : 1. « Les mouvements sociaux et une gamme d'acteurs organisationnels ayant un intérêt dans les problèmes de développement, parmi lesquels les groupes de base et les ONG internationales ont montré que les approches qui tiennent compte plus sérieusement des aspirations des gens, peuvent parfois se réjouir de succès locaux, même modestes... » (Agrawal et Ostrom 1999 : 20). Voir aussi Cohen et Uphoff 1977 ; Cernea 1985 ; Baland et Platteau 1996 ; Peluso 1992 ; Banque Mondiale 1996 ; Conseil de la Recherche Nationale 1992 : 35 ; Agrawal et al. 1999. Les hypothèses concernant l'efficacité et l'équité dans la décentralisation doivent être abordées avec beaucoup de précaution. De façon surprenante, très peu de recherches ont été faites pour vérifier si les conditions appropriées existent ou non, et dans quelles circonstances elles conduisent aux résultats voulus. Pour les efforts notables de recherche, voir Crook et Manor 1998 ; Therkildsen 2001 ; Crook et Sverrisson 2001 ; Saito 2000 ; Tendler 1997 ; Ribot 1999a ; Anderson 2002 ; Shackelton et Campbell 2001.
9. Prud'homme 2001 ; Brinkerhoff 2001 ; Therkildsen 2001 ; Olowu 2001 ; Blair 2000 ; Crook et Manor 1998 ; Agrawal et Ribot 1999 ; Shah 1998.

10. Les réformes de décentralisations convergent avec une longue tendance à la participation dans les sciences de l'Environnement. Dans les années 60, *Small Is Beautiful* de Schumacker (1973) esquisse un agenda pour le localisme populiste et l'autodétermination. Dans les années 70, d'autres impulsions populistes se joignent pour inspirer les approches de « technologie appropriée » et « d'éco-développement, » conduisant à un mouvement global de développement participatif. Aux environs de 1978, la Loi du Congrès américain pour le Développement International et l'Assistance Alimentaire exigeait que toutes les agences américaines conduisent le développement pour les pauvres « à travers des institutions au niveau local, augmentant leur participation dans les prises de décisions qui concernent leur vie. » (Le contenu de la loi définit un langage type de Schumaker en faveur des investissements par le travail intensif.) Tout le long des trois dernières décades le monde en voie de développement a été inondé de projets, de programmes et de lois participatives défendues comme devant être les bases d'une égalité et d'une efficacité accrues (Cohen et Uphoff 1977 ; Cernea 1985 ; Baland et Platteau 1996 ; Banque Mondiale 1996 ; Conseil National de Recherche 1992 : 35). La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de 1992 à Rio de Janeiro grava les principes de participation dans le droit environnemental global de la Déclaration de Rio et de l'Agenda 21 en exigeant que les décisions sur la nature devaient être prises avec la plus grande participation à l'échelle la plus locale possible.
11. Voir à titre d'exemple Ostrom 1990 ; Conyers 2001 ; Shackelton et Campbell 2001 ; Wollenburg, Anderson et Edmunds 2001. Malheureusement, beaucoup de rapports sur la CBNRM, particulièrement ceux faits par les bailleurs de fonds et les opérateurs, ne peuvent pas être pris en compte à cause de ce que Baviskar (2002) appelle « les succès de manufacture. » Voir aussi Schroeder 1999 ; Ferguson 1996.
12. Mamdani 1996 ; Ribot 1999a.
13. Suivant Moore (1997 : 3) la démocratie est « une sous-espèce d'un concept plus large, celui de la responsabilité de l'Etat envers la société. »
14. Comme Oyugi (2000 : 7) le suggère, « ceux qui reçoivent l'autorité déléguée agissent pour ceux qui les délèguent. » Voir aussi Bates 1981.
15. Voir Kaimowitz et Ribot 2002.
16. Fairhead et Leach 1996 ; Leach et Mearns 1996 ; Tiffen, Mortimore, et Gichuki 1994 ; Ribot 1999b.
17. Voir USAID 2000 : 3.
18. Ribot 2002a.
19. Agrawal et Ribot 1999 ; Ribot 1999a.
20. Agrawal 2001.
21. Pacheco 2002.
22. Pacheco 2002 ; Oyono 2002a ; Larson 2002 ; Conyers 2002 ; Mapedza 2002.
23. Larson 2002 : 13.
24. Oyono 2002a : 11.
25. Mapedza 2002 ; Conyers 2002 ; Larson 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Agrawal 2001 ; Bigombé Logo 2002.
26. Kassibo 2002.
27. Les expériences de la CBNRM à travers le monde fournissent également des indications selon lesquelles les populations locales peuvent avec succès et de façon équitable gérer les ressources naturelles. Premièrement, elles démontrent que les communautés locales ont la capacité de protéger les forêts et d'encourager la régénération (Dembélé et Dembéle 2001). Deuxièmement, elles démontrent que les processus démocratiques locaux conduisent à la protection et à l'aménagement des ressources pour l'usage des communautés locales (Conyers 2002). Enfin, elles ont démontré que la gestion locale peut générer des revenus pour les travaux publics locaux (Bigombé Logo 2002 ; Larson 2002 ; Pacheco 2002). Mais il est important de garder à l'esprit que ces approches basées sur des projets apparaissent sous une supervision extérieure étroite et avec une assistance intensive, et pour cette raison ne reflètent pas ce qui serait apparu dans un scénario de décentralisation plus générale. Il est difficile de déterminer, à partir d'expériences de projet, à quel degré le succès résulte des facteurs ci-dessus indiqués ou de conditions et d'initiatives locales (voir Baviskar 2002 ; Schroeder 1999).
28. Oyono 2002a ; 2002b.
29. Brannstrom 2002 ; Pacheco 2002 ; Oyono 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Kassibo 2002 ; Larson 2002 ; Melo Farrera 2002 ; Ribot 1999a ; Bazaara 2002 ; Muhereza 2002 ; Mandoondo et Mapedza 2002.
30. Oyono 2002a.
31. Resosudarmo 2002 ; Oyono 2002a.
32. Peluso 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Kassibo 2002 ; Latif 2002.
33. Communication personnelle, Cheibane Coulibaly, Bamako, Mali 2001 ; Bréhima Kassibo, Bamako, Mali 2002.
34. Anne Larson (communication personnelle par téléphone en juillet 2002) fournit beaucoup d'éclairages sur cette section.
35. Schroeder 1999 ; Ferguson 1996 ; Baviskar 2002.
36. Agrawal 2002 ; Baviskar 2002 ; Bazaara 2002 ; Melo Farrera 2002 ; Kassibo 2002 ; Dupar et Badenoch 2002.
37. Dupar et Badenoch 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Ribot 1999a.
38. Pacheco 2002.
39. Ribot 1999a.
40. Baviskar 2002 ; voir aussi Ferguson 1996.
41. Romeo 1996 : 4 ; Evans 1997.
42. Dupar et Badenoch 2002.
43. Ribot 2001a.
44. Blair 2000.
45. Tandler 1997.
46. Conseil National de Recherche 1992 : 35 ; Mazonde 1996 : 56 ; Guyer 1994 : 223.

47. Voir Fox et Butler 1987 : 2 ; Fox et Butler (1987 : 4) définissent les organisations d'adhérents comme « des organisations privées de développement qui sont au moins sous le contrôle nominal de la majorité des membres. » Mais, comme ils l'indiquent aussi (1987 : 5) il est difficile de savoir si un groupe est vraiment sous le contrôle de membres sans faire des recherches détaillées dans les relations de pouvoir et des pratiques de participation dans chaque cas particulier. De plus, des groupes qui émergent démocratiquement peuvent plus tard devenir dictatoriaux, ou vice versa (1987 : 5).
48. Ribot 1999a ; Ntsebeza 2002 ; Cousins 2002 ; Bazaara 2002 ; Muhereza 2001.
49. Ntsebeza 2002.
50. Mamdani 1996 ; Ribot 1999a.
51. Vijayalakshmi 2002.
52. Voir Mamdani 1996. Il y a de bons arguments qui disent que l'utilisation des revenus de taxes locales pour soutenir le gouvernement local va augmenter la responsabilité. Voir Ribot 2002a et 2002b.
53. Ribot 2002a.
54. Mandondo (2000 : 15) plaide :  
 « Le front initial d'engagement pourrait comprendre un plaidoyer en faveur de la transparence et de la responsabilité... pour le moment : en fournissant des informations à la communauté paysanne sur la structure et la fonction des structures de gouvernance, en insistant sur les espaces potentiels d'émancipation locale ; en assurant d'une participation effective durant la formulation des arrêtés au niveau du conseil rural de district (CRD) ; en garantissant la consultation effective des communautés avant que les arrêtés ne soient approuvés ; en plaidant pour la transparence et pour un déboursement opportun des revenus du CAMPFIRE vers les communautés locales ; en plaidant pour plus de représentants de la communauté au Comité de Développement de District Rural (CDDR) et en aidant les représentants de communauté dans le CRD à demander que le CDDR fasse des rapports et soit responsable à l'égard du conseil ; en soutenant que les RDC puissent demander une plus grande coordination entre les recherches, le développement et les organisations de soutien travaillant dans leurs régions ; et, en intervenant au niveau du ministère, du cabinet et de l'Assemblée Nationale pour garantir la prise en compte des intérêts locaux durant la préparation de la législation avec les implications sur la gouvernance en matière de ressources naturelles. »
55. Ribot 2002a ; voir aussi Dupar et Badenoch 2002 sur le processus consultatif.
56. Voir Ribot 2002a.
57. Ribot 1999a.
58. Anu Joshi, communication personnelle, Institut pour les Etudes de Développement, Sussex 1999.
59. Ribot 1999b ; Conyers 2001 : 29 ; Fairhead et Leach 1996 ; Goldman 2001.
60. Ribot 2001b, 2002a ; Bazaara 2002.
61. Fairhead et Leach 1996 ; Leach et Mearns 1996 ; Ribot 1999a.
62. Bazaara 2002.
63. Sur la base de travaux en Inde, Agrawal (2001) indiqua que le succès des décentralisations peut être freiné par des juridictions trop larges ou trop réduites.
64. Ostrom, Schroeder, et Wynn 1993.
65. Voir Mandondo et Mapedza 2002.
66. Brown 1999 ; Ribot 1999a ; Fairhead et Leach 1996 ; Conyers 2001.
67. Follesdal 1998 ; Rocher et Rouillard 1998.
68. Evidemment, ce qui peut être décidé localement sans dommage social ou écologique dépend aussi des contraintes des ensembles de normes sociales et environnementales nationales. Si les normes sont établies pour les espèces, les étendues, ou les techniques pour l'exploitation du bois, alors recueillir des décisions peut être le rôle des autorités locales en fonction du respect de ces normes.
69. Conyers 1990 : 20 ; Ahwoi 2000.
70. Voir Conyers 2000.
71. UNCDF 2000 : 6.
72. Ahwoi 2000.
73. Ribot 2002a.
74. Ida Aju Pradnja Resosudarmo et Arun Agrawal, dans Latif 2002.
75. Resosudarmo 2002.
76. Voir Crook et Manor 1998 ; Tendler 1997 ; Mbassi 1995 : 24 ; Conyers 2000a : 22 ; Mutizwa-Mangiza 2000 : 23. Comme l'indique Conyers (2000a : 22) :  
 « Ironiquement, les politiques de décentralisation sont la plupart du temps prêtes à être effectivement mises en oeuvre dans les situations où le gouvernement est politiquement solide et où les pouvoirs sont concentrés dans les mains d'un groupe de personnes relativement petit. Un gouvernement solide peut accorder une quantité substantielle de pouvoirs à la décentralisation sans aucun danger pour sa propre existence, pendant que la concentration des pouvoirs rend les principaux leaders capables de prendre et d'exécuter les décisions politiques sans interférences indues provenant de groupes d'intérêts à l'intérieur du gouvernement. »

77. Crook et Sverrisson (2001 : 33) indiquent qu'au Ghana, si tous les facteurs menaçant la décentralisation sont combinés avec les contraintes de la ressource, à la fois administrative et financière, qui résultent de la coïncidence du programme de décentralisation avec une série de programmes d'ajustement structurel, alors il est difficile de voir pourquoi la performance de développement des assemblées (gouvernements locaux élus) avait peu de préoccupation pour les besoins des pauvres. Ils permettent d'expliquer les manques des gouvernements locaux en Côte-d'Ivoire en attirant l'attention sur « la sévère crise financière de l'Etat ivoirien au cours des années 1990 à 1995, pendant lesquelles les coupes occasionnelles dans les dépenses publiques ont conduit à une mort virtuelle de la plupart des programmes de développement communal » (Crook et Sverrisson 2001 : 26).
78. Conyers 2000 : 8.
79. Banque Mondiale 2000 : 110.
80. Smoke 2000 : 16.
81. James Manor, dans Latif 2002 : 54 ; voir aussi Crook et Sverrisson 2001.
82. Crook et Sverrisson 2001 : iii.
83. Cheibane Coulibaly, Communication personnelle, Bamako, Mali, février 2001.
84. Oyono 2002a ; Bigombe Logo 2002.
85. Quand un comité se concentre sur un seul usage, comme la conservation des abeilles à Mabira, en Ouganda, seuls ceux qui sont intéressés par la conservation des abeilles se sentent concernés. Le service de la faune demande cependant au comité de protéger les forêts contre tout autre usage en échange du privilège de conservation des abeilles. Le comité agit ensuite contre la volonté de la majorité des utilisateurs de la forêt en protégeant son domaine d'usage. Ces décisions seraient-elles dans les mains d'une entité décisionnelle à buts multiples, tel qu'un gouvernement élu local, que les objectifs conflictuels seraient équilibrés avec le processus de prise de décisions. Ici, elles deviennent vite une division sociale à l'intérieur de la communauté villageoise (Namara et Nsabagasani 2002).
86. Bazaara 2002 ; Resosudarmo 2002 ; Aaron de Grasi, communication personnelle, 2002 ; Anne Larson, dans Latif 2002.
87. Voir Dupar et Badenoch 2002.

## REFERENCES

- Agrawal, Arun. 2002. "The Regulatory Community: Decentralization and the Environment in the Van Panchayats (Forest Councils) of Kumaon, India," *Mountain Research and Development* 21(3). Paper also presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Agrawal, Arun, et Elinor Ostrom. 1999. "Collective Action, Property Rights, and Decentralization: Comparing Forest and Protected Area Management in India and Nepal." Draft dated 6/23/99. Mimeo.
- Agrawal, Arun, Charla Britt, et Keshav Kanel. 1999. *Decentralization in Nepal: A Comparative Analysis*. Oakland: Institute for Contemporary Studies Press.
- Agrawal, Arun, et Jesse C. Ribot. 1999. "Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and African Cases," *Journal of Developing Areas* 33.
- Ahwoi, Kwamena. 2000. "Challenges Facing Local Governments in Africa in the 21st Century: An Executive Summary," *Local Government Perspectives* 7(3).
- Alcorn, Janice B. 1999. "Community Governance of Biodiversity Resources: Policy Reforms that Can Make a Difference," *The Good Society* 9(2).
- Anderson, Krister. 2002. "Explaining the Mixed Success of Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia: Overcoming Local Information Barriers," Draft Paper for the Center for the Study of Institutions, Population and Environmental Change, Indiana University, Bloomington. January 28, 2002. Mimeo.
- Baland, Jean-Marie, et Jean-Philippe Platteau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is there a Role for Rural Communities?* Oxford: Clarendon Press.
- Balogun, M.J. 2000. "The Scope for Popular Participation in Decentralization, Community Governance and Development: Towards a New Paradigm of Centre-Periphery Relations," *Regional Development Dialogue* 21(1).
- Baviskar, Amita. 2002. "Between the Micro-politics and Administrative Imperatives: Decentralization and the Watershed Mission in Madhya Pradesh, India," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Bazaara, Nyangabyaki. 2002a. "Actors, Powers, and Environmental Accountability in Uganda's Decentralization," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Bazaara, Nyangabyaki. 2002b. "Decentralisation, Politics and Environment in Uganda," Environmental Governance Working Paper No. 7. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Bigombe Logo, Patrice. 2002. "Economie politique de la performance de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun: Logique d'état et gestion locale en question," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Bish, Robert L., et Vincent Ostrom. 1973. *Understanding Urban Government*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Blair, Harry. 2000. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries," *World Development* 28(1).
- Brannstrom, Christian. 2002. "Decentralizing Water-Resources Management in Brazil," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Brinkerhoff, Derick W. 2001. "Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options," Draft Report, U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase 2. Washington, D.C.: Abt Associates Inc. Mimeo.
- Brown, David. 1999. "Principles and Practice of Forest Co-Management: Evidence from West-Central Africa," European Union Tropical Forestry Paper 2. London: Overseas Development Institute.



- Cernea, Michael (ed.). 1985. *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. New York: Oxford University Press.
- Cohen, John, et Norman Uphoff. 1977. *Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. Ithaca: Rural Development Committee, Cornell University.
- Conyers, Diana. 2002. "Whose Elephants Are They? Decentralization of Control over Wildlife Management through the CAMPFIRE Programme in Binga District, Zimbabwe," Environmental Governance Working Paper No. 4. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Conyers, Diana. 2001. "Whose Elephants Are They? Decentralization of Control over Wildlife Management through the CAMPFIRE Programme in Binga District, Zimbabwe," Working Paper, January 31, 2001. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Conyers, Diana. 2000. "Decentralisation: A Conceptual Analysis," Parts 1 and 2, *Local Government Perspectives: News and Views on Local Government in Sub-Saharan Africa* 7(3,4).
- Conyers, Diana. 1990. "Decentralization and Development Planning: A Comparative Perspective," in P. de Valk and K.H. Wekwete (eds.) *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*. Aldershot: Avebury Press.
- Cousins, Ben, et Thembele Kepe. 2002. "Decentralization When Land and Resources Rights are Deeply Congested: A Case Study of the Mkambati Eco-tourism Project on the Wild Coast of South Africa," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Crook, Richard C., et James Manor. 1998. *Democracy and Decentralization in South-East Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, Richard C., et Alan Sturia Sverrisson. 2001. "Decentralization and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, Is West Bengal Unique?" Institute for Development Studies (IDS) Working Paper 130. Brighton: IDS.
- Dembélé, Elie, et Mamadou Augustin Dembélé. 2001. "Experience de Gestion de Terroir Villageois 'SIWAA: Brousse Seche,'" Working Paper, Decentralisation Responsabilisation et Gestion de L'Environnement, Cape Town, South Africa, October 15–19.
- de Valk, P. 1990. "State, Decentralization and Participation," in P. de Valk and K.H. Wekwete (eds.) *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*. Aldershot: Avebury Press.
- Diallo, Thierno. 2001. "Gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali: une législation de transition?" Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Dillinger, William. 1994. "Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery," Urban Management Program Discussion Paper No. 16. Washington, D.C.: The World Bank.
- Dupar, Mairi, et Nathan Badenoch. 2002. "Environment, Livelihoods, and Local Institutions: Decentralization in Mainland Southeast Asia." Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Engberg-Pedersen, L. 1995. "Creating Local Democratic Politics from Above: The 'Gestion des Terroirs' Approach in Burkina Faso," Drylands Programme Issue Paper No. 54, International Institute for Environment and Development (IIED), April 1995. London: IIED.
- Etoungou, Patrice. 2002. "L'Impensé des forêts communautaires: Décentralisation à l'Est du Cameroun," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Evans, Peter B. 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization," *World Politics* 50.

- Fairhead, James, et Melissa Leach. 1996. *Misreading the African Landscape: Society and Ecology in a Forest-Savanna Mosaic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferguson, James. 1996. "Transnational Topographies of Power: Beyond 'the State' and 'Civil Society' in the Study of African Politics," article manuscript. Mimeo.
- Fiszbein, A. 1997. "Decentralization and Local Capacity: Some Thoughts on a Controversial Relationship," Paper presented at the FAO/UNCDF/World Bank Technical Consultation on Decentralization, Rome, December 8–15, 1997.
- Føllesdal, Andreas. 1998. "Survey Article: Subsidiarity," *The Journal of Political Philosophy* 6(2).
- Fox, Jonathan, et John Butler. 1987. "The Study of Membership Organizations: A Progress Report," Report to the Inter-America Foundation, May 18. Mimeo.
- Fox, Jonathan, et Josefina Aranda. 1996. *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Goldman, Mara. 2001. "Partitioned Nature, Privileged Knowledge: Community-Based Conservation in the Masai Ecosystem, Tanzania," Environmental Governance in Africa Working Paper No. 3. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Graziani, Monica, et Philip Burnham. 2002. "Legal Pluralism in the Rain Forests of Southeastern Cameroon," in Katherine Homewood (ed.) *Rural Resources and Local Livelihoods in Africa*. Oxford: James Curry.
- Guyer, Jane. 1994. "The Spatial Dimensions of Civil Society in Africa: An Anthropologist Looks at Nigeria," in John W. Harbeson, Donald Rothchild, and Naomi Chazan (eds.) *Civil Society and the State in Africa*. Boulder: Lynne Rienner.
- Hudock, Ann C. 1999. *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* Cambridge: Policy Press.
- Huther, Jeff, et Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization," Policy Research Working Paper No. 1894, Washington, D.C.: The World Bank.
- Kaimowitz, David, et Jesse C. Ribot. 2002. "Services and Infrastructure Versus Natural Resource Management: Building a Base for Democratic Decentralization," Paper written for the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Kanyesigye, Juliet, et Eugene Muramira. 2002. "Community Participation and Accountability: Analyzing Collaborative Management Models for Mt. Elgon National Park and Mabira Forest Reserve in Uganda," Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Kassibo, Bréhima. 2002a. "Participatory Management and Democratic Decentralization Management of the Samori Forest in Babye Commune, Mopti Region, Mali," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Kassibo, Bréhima. 2002b. "Fondements Historiques et Politiques de la Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles au Mali—La Commune en Questions—Synthèse de Deux Etudes de Cas," Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Keita, Naffet. 2002. "Décentralisation et responsabilité dans les modes de gestion des ressources naturelles et des redevances y afférentes. Les Bourgoutières Yallarbe de Youwarou," Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Larson, Anne M. 2002. "Decentralization and Natural Resource Management: A Nicaraguan Case Study," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Latif, Mehr. 2002. "Minutes of the World Resources Institute Conference on Decentralization and the Environment," Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.

- Leach, Melissa, et Robin Mearns. 1996. *The Lie of the Land: Challenging Received Wisdom on the African Environment*. Oxford: James Curry.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Mandondo, Alois. 2000. "Situating Zimbabwe's Natural Resource Governance Systems in History," Occasional Paper No. 31, December 2000. Center for International Forestry Research, Bogor.
- Mandondo, Alois, et Everisto Mapedza. 2002. "Allocation of Governmental Authority and Responsibility in Tiered Governance Systems: The Case of Forest-Related Laws in Zimbabwe," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Manor, James. 2002. "Democratic Decentralization and the Issue of Inequity," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mapedza, Everisto. 2002. "Comanagement in the Mafungautsi State Forest Area of Zimbabwe: What Stake for Local Communities?" Draft Environmental Governance in Africa Working Paper No. 5. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Mazonde, Isaac Ncube. 1996. "The Basarwa of Botswana: Leadership, Legitimacy, and Participation in Development Sites," *Cultural Survival Quarterly* 20(3).
- Mbassi, J.P. Elong (ed.). 1995. Proceedings of the Conference La Décentralisation en Afrique de l'Ouest. Conduit du Processus dans les Pays Francophones et Lusophones, Ouagadougou, April 5–8, 1994. Cotonou: Programme de Développement Municipal (PDM), Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique (CEDA).
- Mearns, Robin. 2002. "The Consequences of Post-Socialist Transition and Decentralization for Rural Livelihoods and Pasture Land Management in Mongolia," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Meinzen-Dick, R., A. Knox. 1999. "Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: A Conceptual Framework," Draft Workshop Paper, July 15, 1999. Mimeo.
- Melo Farrera, Fernando. 2002. "Local Diversity to Contend with Globalization in Oaxaca, Mexico," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Moore, Mick. 1997. "Death Without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World," Paper to be published in G. White and M. Robinson (eds.) *Towards a Democratic Developmental State*. Oxford: Oxford University Press.
- Muhereza, Frank Emmanuel. 2002. "Environmental Decentralization and the Management of Forest Resources in Masindi District," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper No. 8. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Muhereza, Frank Emmanuel. 2001. "Concept Note on the Need to Re-think the Issue of Private Forests." February 2001. Kampala. Mimeo.
- Mutizwa-Mangiza. 2000. "Comment" on Oyugi (2000) *Regional Development Dialogue* 21(1).
- Namara, Agrippinah, et Xavier Nsabagasani. 2002. "Decentralisation and Wildlife Management: Devolving Rights or Shedding off Responsibility? Bwindi Impenetrable National Park, Uganda," Draft Environmental Governance Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- National Research Council. 1992. Sahr John Kpundeh (ed.). *Democratization in Africa: African Views, African Voices*. Washington, D.C.: National Academy Press.

- Ntsebeza, Lungisile. 2002. "Decentralization and Natural Resource Management in Rural South Africa: Problems and Prospects," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Ntsebeza, Lungisile. 2001. "Local Government, Power, and Natural Resources: A Perspective from the Rural Areas of South Africa's Former Bantustans," Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Oates, William E. 1972. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington: Lexington Books.
- Olowu, Dele. 2001. "Local Political and Institutional Structures and Processes," Draft Paper for the Participatory Symposium on Decentralization and Local Governance in Africa, United Nations Capital Development Fund, Cape Town, March 26–30, 2001.
- Onyach-Olaa, Martin, et Doug Porter. 2000. "Local Government Performance and Decentralisation in Uganda: Implications for Central Governments and Donors," Draft Paper. Mimeo.
- Ostrom, Elinor. 1999. "Polycentricity, Complexity, and the Commons," *The Good Society* 9(2).
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder, and Susan Wynne. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview.
- Oyono, Phil René. 2002a. "Infrastructure organisationnelle de la gestion locale des forêts au Cameroun. Éléments d'sociologie des ressources naturelles pour la théorie social et les politiques publiques," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Oyono, Phil René. 2002b. "Forest Management, Systemic Crisis and Policy Change: Socio-Organizational Roots of Ecological Uncertainties in Cameroon's Decentralization Model," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Oyugi, Walter O. 2000. "Decentralization for Good Governance and Development," *Regional Development Dialogue* 21(1).
- Pacheco, Pablo. 2002. "The Implications of Decentralization in Forest Management: Municipalities and Local Forest Users in Lowland Bolivia," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Parker, Andrew N. 1995. "Decentralization: The Way Forward for Rural Development?" Agriculture and Natural Resources, The World Bank.
- Peluso, Nancy. 2002. "Some Questions about Violence and Decentralization: A Preliminary Exploration of the Case of Indonesia," Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Prud'homme, Remy. 2001. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations," Draft Paper for the Participatory Symposium on Decentralization and Local Governance in Africa, United Nations Capital Development Fund, Cape Town, March 26–30, 2001.
- Resosudarmo, Ida Aju Pradnja. 2002. "Closer to People and Trees: Will Decentralization Work for the People and the Forests of Indonesia?" Paper presented at the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Ribot, Jesse C. 2002a (forthcoming in 2002). "African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability," United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD) Programme on Democracy, Governance, and Human Rights, Paper No. 8. Geneva: UNRISD.

- Ribot, Jesse C. 2002b (forthcoming in 2003). "Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutional Choice and Discretionary Power Transfers in Sub-Saharan Africa," *Public Administration and Development*.
- Ribot, Jesse C. 2001a. "Integral Local Development: 'Accommodating Multiple Interests' through Entrustment and Accountable Representation," *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 1(3).
- Ribot, Jesse C. 2001b. "Science, Use Rights, and Exclusion: A History of Forestry in Francophone West Africa," Issue Paper No. 104, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development (IIED). London: IIED.
- Ribot, Jesse C. 1999a. "Decentralization and Participation in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Central Political-Administrative Control," *Africa* 69(1).
- Ribot, Jesse C. 1999b. "A History of Fear: Imagining Deforestation in the West African Sahel," *Global Ecology and Biogeography* 8.
- Ribot, Jesse C. 1995. "From Exclusion to Participation: Turning Senegal's Forestry Policy Around?" *World Development* 23(9).
- Rocher, F., et C. Rouillard. 1998. "Decentralization, Subsidiarity, and Neoliberalism in Canada: When the Tree Hides the Forest," *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques* 24(2).
- Romeo, Leonardo. 1996. "Local Development Funds: Promoting Decentralized Planning and Financing of Rural Development," United Nations Capital Development Fund, Policy Series. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Rothchild, Donald. 1994. *Strengthening African Local Initiative: Local Self-Governance, Decentralisation and Accountability*. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- ROU (Republic of Uganda). 2001. "The Forestry Act: Draft for Consultation," Ministry of Water, Lands, and Environment, Uganda, January 2001.
- Saito, Fumuhiko. 2000. "Decentralisation in Uganda: Challenges for the 21st Century," Paper delivered at the Centre for Basic Research Seminar Series, May 25, 2000, Paper presented at Workshop on Uganda, Institute of Commonwealth Studies, April 7, 2000. London: University of London. Mimeo.
- Schilder, Ard, et Bram Boeve. 1996. "An Institutional Approach to Local Economic Development: The Case of Sublocational Initiatives in Three Districts in Kenya," *Regional Development Dialog* 17(2).
- Schroeder, Richard A. 1999. "Community, Forestry and Conditionality in The Gambia," *Africa* 69(1).
- Schumacher, E.F. 1973. *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered*. New York: Harper and Row.
- Selznick, Philip. 1984 (first published 1949). *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*. Berkeley: University of California Press.
- Sewell, David O. 1996. "'The Dangers of Decentralization' According to Prud'homme: some Further Aspects," *The World Bank Research Observer* 11(1).
- Shackelton, Sheona, et Bruce Campbell. 2001. "Devolution in Natural Resource Management: Institutional Arrangements and Power Shifts—A Synthesis of Case Studies from Southern Africa." June 2001. Published by USAID, WWF, EU, CIFOR, and CSIR.
- Shah, Anwar. 1998. "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Re-draft of paper presented at World Bank Conference on Evaluation and Development, Washington, D.C., April 1997. Later Published in Robert Picciotto and Eduardo Wiesner (eds.) *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Sharma, Keshav C. 2000. "Popular Participation for Good Governance and Development at the Local Level: The Case of Botswana," *Regional Development Dialogue* 21(1).

- Smoke, Paul. 2000. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice," Paper prepared for the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva, October 2000. Forthcoming in Y. Bangura (ed.) *Public Sector Reform, Governance and Institutional Change*. Geneva: UNRISD.
- Smoke, Paul, et Blane Lewis. 1996. "Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea," *World Development* 24(8).
- Tan-Kim-Yong, Uraivan. 2002. "Constructing Political Process and Reform for Decentralization in Thailand: Three Case Studies in Decentralized Natural Resource Management," Paper written for the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Tendler, Judith. 2000. "Why Are Social Funds So Popular?" in Shahid Yusuf, Weiping Wu, and Simon Evenett (eds.) *Local Dynamics in the Era of Globalization*, companion volume to the *World Development Report 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Therkildsen, Ole. 2001. "Efficiency, Accountability, and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa," Draft Copy of Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper No. 3, United Nations Institute for Social Development. Mimeo.
- Therkildsen, Ole. 1993. "Legitimacy, Local Governments and Natural Resource Management in Sub-Saharan Africa," in Henrik Scher Marcussen (ed.) *Institutional Issues in Natural Resources Management*. Occasional Paper No. 9. Denmark : The Graduate School of International Studies, Roskilde.
- Tiebout, Charles M. 1972. "A Pure Theory of Local Expenditures," in M. Edel and J. Rothenberg (eds.) *Readings in Urban Economics*. New York : Macmillan.
- Tiffen, Mary, Michael Mortimore, et Francis Gichuki. 1994. *More People, Less Erosion: Environmental Recovery in Kenya*. London: John Wiley.
- Töttemeyer, Gerhard K.H. 2000. "Decentralization for Empowerment of Local Units of Governance and Society: A Critical Analysis of the Namibian Case," *Regional Development Dialogue* 21(1).
- UNCDF. 2000. "Africa: Decentralisation and Local Governance Conference Concept Paper," Draft Paper for the Decentralisation and Local Governance Conference, Capetown, March 2001, United Nations Capital Development Fund.
- Uphoff, Norman T., et Milton J. Esman. 1974. "Local Organization for Rural Development: Analysis of Asian Experience," RLG No. 19, Rural Development Committee, Special Series on Rural Local Government, Ithaca: Cornell University.
- USAID. 2000. "USAID's Experience in Decentralization and Democratic Local Governance," Center for Democracy and Governance. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.
- Vijayalakshmi, V. 2002. "Gender Accountability and Political Representation in Local Government," Working Paper No. 102. Bangalore: Institute for Social and Economic Change.
- Weimer, Bernhard. 1996. "Challenges for Democratization and Regional Development in Southern Africa: Focus on Mozambique," *Regional Development Dialogue* 17(2).
- Wollenburg, Eva, Jon Anderson, et David Edmunds. 2001. "Pluralism and the Less Powerful: Accommodating Multiple Interests in Local Forest Management," *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 1(3,4).
- World Bank. 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 2000. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Xu, Jianchu. 2002. "Decentralization and Accountability in Forest Management: A Trend and its Policies on 'Natural Forest Protection' and 'Upland Conversion,'" Paper written for the World Resources Institute's Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.