

Université de Montréal

**Institutionnalisation de l'évaluation environnementale
du développement routier en forêt du Bassin du Congo.
Le cas du Cameroun**

par

Dieudonné Bitondo

Département de géographie

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph.D.)
Doctorat en géographie

Mars 2005

© Dieudonné Bitondo, 2005



G
59
U54
2005
V.008

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt
du Bassin du Congo. Le cas du Cameroun.

présentée par :

Dieudonné Bitondo

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Claude Manzagol (président-rapporteur)

Pierre André (directeur de recherche)

Michel Gariépy (membre du jury)

Michel Crowley (examineur externe)

Jean-Guy Vaillancourt.(représentant du doyen de la FES)

Résumé

En se basant sur le cas du Cameroun, l'objectif de cette thèse est de démontrer que l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Bassin du Congo est essentiellement contingente, évolutive et adaptative. L'analyse de contenu qualitative des entrevues des acteurs clés et de la documentation pertinente résume la démarche méthodologique adoptée. L'évolution de trois dimensions de l'institutionnalisation soit le cadre normatif, le cadre organisationnel et le jeu des acteurs est analysée à travers des phases temporelles reflétant des particularités contextuelles : la phase de marginalité (avant 1992), la phase de formalisation générale (1992-1996) et la phase de spécialisation (après 1996). D'abord quasiment absentes avant 1992, les dispositions normatives et organisationnelles forment une armature de base au niveau national dans le cadre des réformes impulsées par le Sommet de Rio et le plan d'ajustement structurel (1992-1996). Alors que cette armature reste globalement inefficace pendant cette phase à cause entre autres du manque de textes d'application, elle s'opérationnalise dans le cas particulier du développement routier après 1996 du fait de l'implication des bailleurs de fonds et des ONG dans certains projets et programmes déclencheurs, non sans poser le problème de coordination de l'ensemble du système. L'accent mis sur la protection des forêts, les pressions politiques, la corruption et le manque de cohérence dans le recours aux outils de gestion durable de la forêt ont entraîné des perceptions et attitudes variables chez les acteurs au regard de la procédure. C'est dire que si des aspects contextuels ont permis la consolidation relative des cadres normatif et organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun, ils ont aussi contribué non seulement à en déterminer l'opérationnalité et l'arrimage à son environnement institutionnel, mais également à conditionner son acceptabilité sociale. D'où la conclusion que l'institutionnalisation doit s'inscrire dans une démarche adaptative, attentive aux particularités contextuelles, étant donné qu'elle est soumise aux pressions incessantes des acteurs pour réaménager les espaces de négociation.

Mots clés : Étude d'impact sur l'environnement, développement durable, préservation de la biodiversité, dynamique des acteurs, aménagement du territoire.

Abstract

Based on the case of Cameroon, the objective of this thesis is to bring out that the institutionalization of environmental assessment of road development in the Congo Basin forest is essentially contingent, evolutive and adaptive. The qualitative content analysis of interviews of key actors and relevant documentation summarises the methodological approach adopted. The evolution of three dimensions of institutionalization namely the normative framework, the organisational framework and the actors dynamic is analyzed through temporal phases reflecting contextual specificities: the marginality phase (before 1992), the general formalisation phase (1992-1994) and the specialization phase (after 1996). Though the normative and organisational arrangements were somewhat lacking before 1992, they later on formed a basic national structure as a result of reforms introduced by the Rio Summit and the structural adjustment programme (1992-1996). While this structure remained globally ineffective at this phase due among others to the absence of application instruments, they were rendered operational in the particular case of road development (after 1996) as a result of the involvement of donors and NGOs in some release mechanism projects and programs, with problems for the coordination of the system as a whole. The emphasis laid on forest protection, political pressures, corruption and the lack of coherence in the use of sustainable forest management tools entailed mixed feelings of actors vis-à-vis the procedure. Therefore, if contextual aspects enabled the relative consolidation of the normative and organisational frameworks of environmental assessment of road development in Cameroon forest, it also contributed not only to the determination of its performance and anchorage to its institutional environment, but also conditioned its social acceptability. It is concluded that institutionalization should be adaptive, take into consideration contextual particularities, given that it is subjected to permanent pressures from actors in quest for new negotiation spaces.

Key words: Environmental impact assessment, sustainable development, biodiversity preservation, actors dynamic, territorial management.

Table des matières

Résumé.....	iii
Abstract.....	iv
Table des matières	v
Liste des acronymes	ix
Liste des tableaux.....	xii
Liste des figures	xiii
Dédicace.....	xiv
Remerciements.....	xv
Avant-propos	xvi
Introduction.....	1
1. Problématique de l’institutionnalisation de l’évaluation environnementale du développement routier en forêt du Bassin du Congo.....	5
1.1. Environnement biophysique et humain de la forêt du Bassin du Congo	5
1.2. Importance de la forêt du Bassin du Congo.....	11
1.3. Situation de la forêt du Bassin du Congo	13
1.4. Enjeux liés au développement routier en forêt du Bassin du Congo	14
1.5. Impacts du développement routier en forêt tropicale	15
1.6. Place de l’évaluation environnementale dans les pays du Bassin du Congo ...	18
2. Fondements conceptuels et théoriques.....	22
2.1. Hypothèse et objectifs de recherche.....	22
2.1.1. Hypothèse	22
2.1.2. Objectifs de la recherche.....	23
2.2. Intérêt du sujet.....	24
2.3. Cadre théorique.....	28
2.3.1. Cadre conceptuel d’évaluation environnementale	28
2.3.2. Concept d’institutionnalisation.....	31
2.3.3. Dimensions de l’institutionnalisation.	36
2.3.4. Évaluation environnementale et contexte d’institutionnalisation.....	38
2.3.5. Cadre d’analyse.....	51

2.3.6.	Mesure de l'institutionnalisation	55
3.	Démarche méthodologique	57
3.1.	Collecte des données.....	59
3.1.1.	Revue de la littérature	64
3.1.2.	Les entrevues	66
3.2.	Atelier de restitution	70
3.3.	L'interprétation des données.....	71
4.	Phases contextuelles et temporelles de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun.....	74
4.1.	Aspects contextuels de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun	77
4.1.1.	Crise économique et les programmes d'ajustement structurel	79
4.1.2.	Lutte contre la pauvreté	82
4.1.3.	Privatisation, la mondialisation et la libéralisation.....	83
4.1.4.	Démocratisation	85
4.1.5.	Décentralisation	86
4.1.6.	Gouvernance et la corruption.....	87
4.1.7.	Contexte administratif	88
4.1.8.	Contexte scientifique et technique.....	89
4.2.	Les faits marquants de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun	92
4.2.1.	Le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro et le paradigme de développement durable	93
4.2.2.	Implication des bailleurs de fonds	95
4.2.3.	Implication des ONG.....	99
4.3.	Phases de l'évolution de l'institutionnalisation du développement routier en forêt camerounaise.....	105
4.4.	Éléments de synthèse	107
5.	Cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise	108

5.1.	Avant 1992 : Une réglementation environnementale sectorielle et de lutte contre les nuisances et la pollution	112
5.2.	1992 à 1996 : Mise en place incomplète d'un cadre normatif de l'évaluation environnementale.....	114
5.3.	Après 1996 : Consolidation d'une réglementation de l'évaluation environnementale dans le domaine routier	124
5.4.	Discussion.....	132
5.5.	Éléments de synthèse	136
6.	Cadre organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun	138
6.1.	Avant Rio : Des responsabilités en évaluation environnementale peu spécifiées	139
6.2.	1992-1996 : Mise en place des bases de la répartition des rôles en évaluation environnementale.....	140
6.3.	Après 1996 : Responsabilisation accrue du MINTP en matière d'évaluation environnementale.....	144
6.4.	Discussion.....	157
6.5.	Éléments de synthèse	161
7.	Perceptions et attitudes des acteurs de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun	163
7.1.	Les pouvoirs publics nationaux	165
7.2.	Les acteurs gouvernementaux internationaux.....	169
7.3.	Banques multilatérales	170
7.4.	Le secteur privé national et international.....	171
7.5.	Les ONG	174
7.6.	Les populations	175
7.7.	Discussion.....	177
7.8.	Éléments de synthèse	179
	Conclusion	181
	Références.....	191
	Annexes	xiii

Annexe 1 : Impacts du développement routier en forêt tropical.....	xiii
Annexe 2 : Liste des personnes contactées pour entrevue.....	xxxiii
Annexe 3 : Guide d'entrevue.....	xxxv
Annexe 4 : Structures de mise en œuvre du PNGE.....	xxxviii
Annexe 5. Tendances des perceptions et attitudes des acteurs : quelques extraits d'entrevues.....	xxxix

Liste des acronymes

ACAMÉE :	Association camerounaise pour l'évaluation environnementale
ACÉE :	Agence canadienne d'évaluation environnementale
ACDI :	Agence canadienne de développement internationale
ADIE :	Association pour le développement de l'information environnementale en Afrique centrale
AFD :	Agence française de développement
AIEI :	Secrétariat francophone de l'Association internationale pour l'évaluation d'impacts
ARSEL :	Agence de régulation du secteur de l'électricité
Bad :	Banque africaine de développement
BET :	Bureau d'étude technique
BM :	Banque mondiale
BMZ :	Ministère fédéral de la coopération économique et du développement de l'Allemagne
BRAC :	Bureau régional Afrique centrale
CCPM :	Cercle de concertation des partenaires du ministère de l'Environnement et des Forêts
CCST :	Comité de coordination scientifique et technique
CÉÉAC :	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEFDHAC :	Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale
CAMRAIL :	Société de transports ferroviaires du Cameroun
CAS :	Crédit d'ajustement structurel
CEDC :	Centre d'étude de l'environnement et du développement au Cameroun
CEMAC :	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CFI :	Compagnie financière internationale
CIDE :	Centre d'information et de documentation environnementale
CIE :	Comité interministériel de l'environnement
CITET :	Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis
COMIFAC :	Commission des forêts d'Afrique centrale
COTCO :	Cameroon oil transportation company
CPE :	Cellule de protection de l'environnement de la Direction des routes du ministère des Travaux publics

DFID :	Department for International Development
DSA :	Dimension sociale de l'ajustement
DFNP :	Domaine forestier non permanent
DFN :	Domaine forestier permanent
DRSP :	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ÉCOFAC :	Écosystèmes forestiers d'Afrique centrale
ÉES :	Évaluation environnementale stratégique
ÉIE :	Étude d'impacts sur l'environnement
FAO :	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA :	Franc de la Communauté Financière Africaine
FED :	Fonds européen de développement
FEICOM :	Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale
FMI :	Fonds monétaire international
GCA :	Groupe de concertation et d'action
GEOVIC :	Société minière
GTZ :	Agence allemande d'assistance technique
HFC :	Forestière de Campo
IAIA :	International Association for Impact Assessment
IDH :	Indice du développement humain
ISC :	Institut de stratégie comparée
MINAGRI :	Ministère de l'Agriculture
MINEF :	Ministère de l'Environnement et des Forêts
MINEPAT :	Ministère des Investissements publics et de l'Aménagement du Territoire
MINEPIA :	Ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries animales
MINMEE :	Ministère des Mines, de l'Eau et de l'Énergie
MINTP :	Ministère des Travaux publics
MINTRANS :	Ministère des Transports
NEPA :	National Environmental Policy Act
NEPAD :	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE :	Organisation européenne de coopération et de développement économiques
ODM :	Objectifs de développement du millénaire
ONG :	Organisation non gouvernementale

PCGBC :	Projet de conservation et de gestion de la biodiversité au Cameroun
PERFED :	Programme d'entretien routier financé par le Fonds européen de développement
PIB :	Produit intérieur brut
PM :	Premier ministre
PMURR :	Programme multisectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction
PNCM :	Parc national de Campo-Ma'an
PNGE :	Plan national de gestion de l'environnement
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE :	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PRGIE :	Programme régionale de gestion de l'information environnementale en Afrique centrale
PSFE :	Programme sectoriel forêts environnement
PST :	Programme sectoriel des transports
ROUEN :	Routes et environnement
SIDA :	Syndrome d'immunodéficience acquise
SNH :	Société nationale des hydrocarbures
SPE :	Secrétariat permanent à l'environnement
TOTCO :	Tchad oil transportation company
UE :	Union européenne
UFA :	Unité forestière d'aménagement
UICN :	Union mondiale pour la nature
UQAM :	Université du Québec à Montréal
UNDP :	United Nations Development Programme
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
USAID :	Agence des États-Unis pour le développement international
WRI :	World Resource Institute

Liste des tableaux

Tableau 1 : Produit intérieur brut et indice de développement humain des pays du Bassin du Congo	8
Tableau 2 : Superficie forestière des pays du Bassin du Congo	27
Tableau 3 : Synthèse des étapes de la collecte des données et de leurs objectifs.	64
Tableau 4 : Nombre d'entrevues par catégories de structures.	67
Tableau 5 : Liste des dossiers importants de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise et des structures impliquées.....	69
Tableau 6 : Thèmes abordés dans le cadre de l'atelier de restitution	71
Tableau 7 : Relations entre le contexte et le développement routier en forêt du Cameroun.....	78
Tableau 8 : Relation entre faits marquants et institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun.....	92
Tableau 9 : Évolution des caractéristiques et modalités du cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun en fonction des phases contextuelles et temporelles	110
Tableau 10 : Directives environnementales de l'entretien routier	125
Tableau 11 : Types d'études environnementales à réaliser par tronçon routier.....	128
Tableau 12 : Évolution du cadre organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise en fonction des phases contextuelles et temporelles.....	140
Tableau 13 : Perceptions et attitudes des acteurs autour de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise.....	165

Liste des figures

Figure 1 : Principaux ensembles tropicaux boisés humides et fragmentation de la forêt du Bassin du Congo par les routes.....	6
Figure 2 : Interrelation entre contexte d'application et dimensions de l'institutionnalisation.....	54
Figure 3 : Localisation de quelques projets déclencheurs de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun.....	99

*À feu Ngom Philippe mon père et à feu
Moumé Joseph mon frère*

*Dans la fidélité du souvenir et ... de
l'espoir*

Remerciements

Cette thèse est l'aboutissement d'un projet intégré comprenant des composantes à la fois académiques, professionnelles, familiales et sociales. Nous avons pu le mener à bien grâce à des contributions diverses rendues possibles par une multitude d'acteurs qu'il serait pratiquement impossible de nommer de manière exhaustive. Que tous veuillent bien trouver ici l'expression de notre profonde gratitude et reconnaissance. Nous tenons toutefois à remercier de manière particulière :

Normand Trempe et Ginette Decoste qui ont joué le rôle de véritables tuteurs pour ma famille et moi-même facilitant ainsi grandement notre insertion dans la société québécoise ;

Ma conjointe Jeannette, mes enfants Kévin, Dorothée et Frédérick et toute ma famille pour leur courage, leur amour, leur support moral et leurs encouragements ;

Mon Directeur de thèse Pierre André pour sa patience, sa compréhension mais aussi l'esprit de rigueur scientifique et du travail bien fait qu'il a toujours cherché à m'inculquer ;

Les membres de mon Comité de thèse Claude Manzagol et Michel Gariépy pour leurs orientations judicieuses ;

Le Ministère de l'Enseignement supérieur du Cameroun et l' Université de Dschang pour avoir accepté de me mettre en stage ;

L'Université de Montréal pour m'avoir offert un cadre propice à mes recherches ;

Toutes les personnes et institutions qui nous ont accordé des entrevues ;

Tous mes collègues des études supérieures pour les échanges riches, la bonne ambiance et pour la solidarité qu'ils ont su créer entre nous.

Enfin je m'en voudrais de ne pas tout confier à Dieu Tout Puissant qui seul sait toute chose.

Avant-propos

Les données de base pour la rédaction de cette thèse qui porte sur l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Bassin du Congo, avec un accent sur le cas particulier de la partie camerounaise de ce massif, ont été collectées d'octobre 2002 à Février 2004. Depuis lors, le contexte n'a cessé de changer. Au plan organisationnel, il importe de noter qu'à la suite des élections présidentielles d'octobre 2004 au Cameroun, un nouveau gouvernement a été formé en décembre 2004 avec entre autres la division de l'ancien ministère de l'Environnement et des Forêts en deux dont un ministère des Forêts et de la Faune et un ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Au plan normatif, le décret fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et l'arrêté fixant les différentes catégories d'opérations dont la réalisation est soumise à une étude d'impact environnemental ont été signés. Au plan pratique, on note quelques dossiers d'évaluation environnementale de projets routiers qui ont été soit initiés, soit finalisés depuis Février 2004.

Bien que la présente étude ne traite pas de ces nouveaux développements, elle offre cependant un socle pour leur interprétation et leur compréhension. Les mutations parfois rapides des éléments du contexte et des dimensions de l'institutionnalisation militent en faveur d'un système de suivi de l'évolution de l'évaluation environnementale en fonction de ces variables.

Introduction

L'évaluation environnementale se compose d'un ensemble de processus qui vise la prise en compte de l'environnement dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des opérations ou du développement de projets, de programmes, de plans ou de politiques en vue d'un développement durable (André et al. 2003). En pratique, l'évaluation environnementale est une boîte à outils qui sert à améliorer la gestion et la prise de décisions en matière d'environnement (Goodland et Mercier 1999). Elle permet dans une approche intégrée, participative, pluri et interdisciplinaire, d'anticiper les interactions entre un projet et son environnement, en vue de prévoir et d'évaluer les impacts éventuels sur l'environnement dus à la réalisation de ce projet d'intervention ou les contraintes qui lui seraient imposées par l'environnement. On peut alors proposer des mesures pour réduire faute de pouvoir les éliminer les impacts négatifs et maximiser les impacts positifs, avant que des décisions irrévocables ne soient prises. De même, un programme de suivi de l'environnement du projet à développer est élaboré. Le processus en favorise aussi la discussion publique, une participation qui mène à la prise en considération d'effets qui ne peuvent pas toujours être déterminés ou mesurés par des moyens scientifiques ou techniques. Il donne aussi au public l'occasion de participer au processus de décision (Agence canadienne d'évaluation environnementale 1994). En somme, le processus d'évaluation environnementale vise à rendre possible la réconciliation entre les projets, programmes, plans et politiques et leur environnement, et à contribuer de ce fait à l'atteinte des objectifs de développement durable.

L'évaluation environnementale s'est, au fil du temps, imposée comme un outil déterminant dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des politiques de développement durable. Incontestablement elle est devenue le principal point de rencontre entre les décisions de développement et la gestion environnementale (Goodland et Mercier, 1999). En effet, entre 1970 où elle faisait ses premiers pas aux États-Unis et nos jours, elle est devenue partie intégrante de plusieurs plans d'actions et conventions internationaux relatifs à la gestion environnementale (e.g. Déclaration de

Rio, Agenda 21, Convention sur la biodiversité, Convention sur les changements climatiques). De plus, elle est prescrite par la quasi-totalité des législations et des directives environnementales des pays et des agences de coopération bilatérale et multinationale. La forme d'évaluation environnementale la plus connue est l'étude d'impacts sur l'environnement (ÉIE) qui s'applique aux projets. De plus en plus il est fait recours aux évaluations environnementales dites stratégiques (ÉES) qui couvrent les politiques, plans ou programmes¹.

Le concept d'institutionnalisation, pris au sens large, ne concerne pas seulement l'établissement de règles générales régissant l'évaluation environnementale et la mise sur pieds de structures visant à les administrer et les maintenir, mais il embrasse aussi le développement des processus d'interactions entre les structures d'une part, et entre les structures et les individus et les groupes en dehors des structures d'autre part. C'est dire que l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale ne devrait pas uniquement concerner la promulgation des lois et la signature de textes y afférents ou encore la création de structures en charge. Bien que ces étapes soient des dimensions importantes de l'institutionnalisation, elles sont loin d'être suffisantes. Elle doit aussi se préoccuper de la fonctionnalité et de l'efficacité de l'ensemble du système, et en particulier viser l'intégration effective des conclusions de l'évaluation environnementale dans la prise de décision. Ce dernier aspect dépend fortement de l'appropriation par les acteurs concernés de l'objet institué, rendant l'institutionnalisation tributaire du jeu des acteurs et de ses contextes d'application.

Un des domaines où le recours à l'évaluation environnementale est des plus justifié est celui de la réconciliation du développement routier et de la protection de la

¹ L'évaluation environnementale inclut aussi toute une gamme d'évaluations d'impacts spécialisées (e.g. évaluations d'impacts sur la santé, évaluations d'impacts sur la biodiversité, évaluations d'impacts sur les droits de l'homme, évaluations d'impacts sur le genre, évaluations d'impacts sociaux, évaluations d'impacts économiques). Des processus tels que les audits environnementaux relèvent aussi de l'évaluation environnementale.

forêt² tropicale. Des débats autour de la planification du développement routier en forêt tropicale opposent depuis toujours les tenants du désenclavement des régions forestières à ceux de leur isolement. Les premiers prônent le développement socioéconomique des populations tandis que les seconds font valoir le risque de dégradation de la forêt et des conditions des communautés qui y vivent, comme conséquence de leur plus grande accessibilité et exposition aux agressions extérieures. La question est donc celle de l'adéquation entre le développement socioéconomique et la protection de l'environnement dans le cas particulier des projets routiers et de la forêt tropicale. Des aspects nombreux et variés résultant de cette interaction complexe doivent nécessairement être pris en compte et l'évaluation environnementale doit pouvoir y contribuer grandement.

Notre recherche se propose de contribuer à l'analyse des bases de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt dans le contexte du Bassin du Congo. Les objectifs de la recherche sont de comprendre le contexte dans lequel s'y institutionnalise l'évaluation environnementale et de démontrer que cette institutionnalisation est fonction du contexte. Nous nous appuyons sur le cas de la partie camerounaise de ce massif forestier.

La thèse comprend sept chapitres. En guise de contextualisation de la recherche, le premier chapitre traite de la problématique de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Bassin du Congo. Après avoir décrit son environnement biophysique et humain, nous situerons son importance et sa dégradation actuelle en partie due à l'impact du développement routier. Il y sera aussi évoqué les enjeux et impacts qui entourent le développement routier. Par la suite, nous examinerons la place de l'évaluation environnementale du développement routier dans la politique forestière des pays du Bassin du Congo notamment sous l'angle d'une gestion concertée de ce massif forestier par les pays concernés. Le deuxième chapitre aborde les fondements conceptuels et théoriques de la recherche. Il énonce l'hypothèse et donne les

² Dans cette thèse, le mot « forêt » fait référence à « forêt dense et humide ».

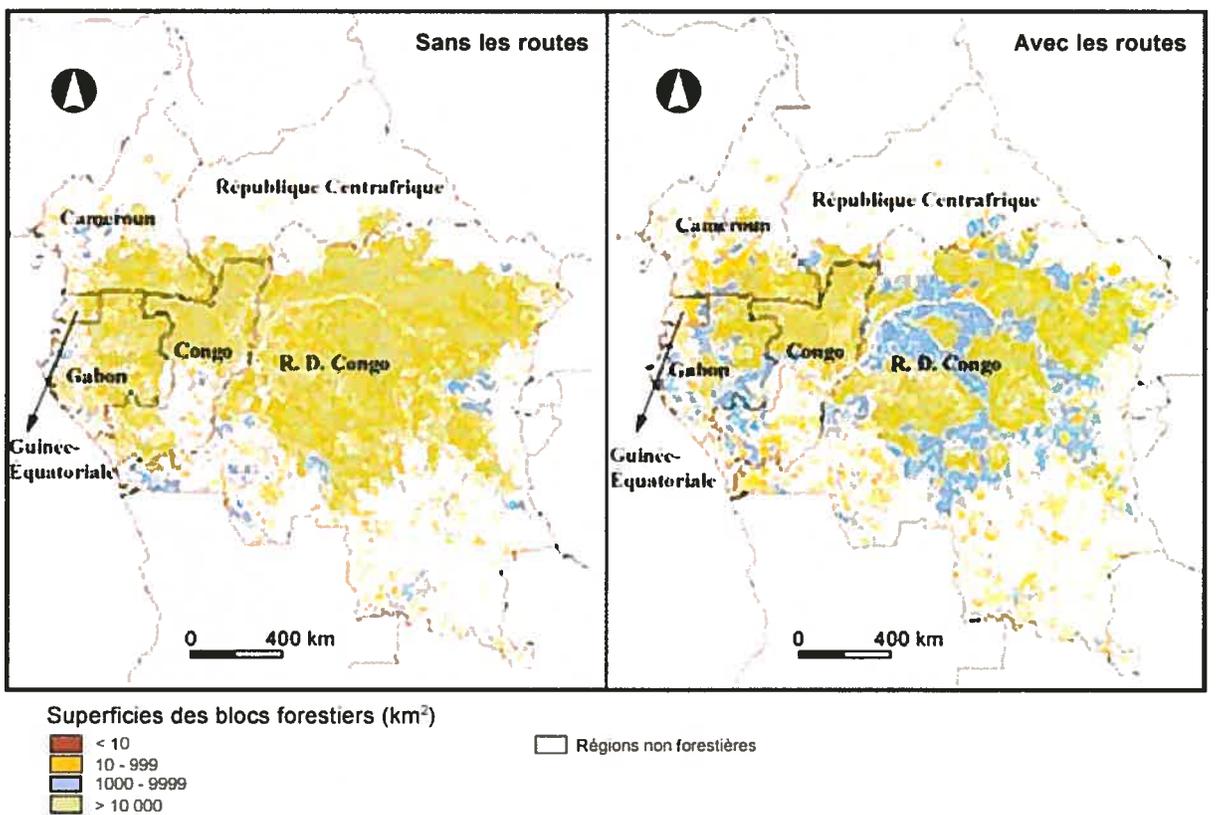
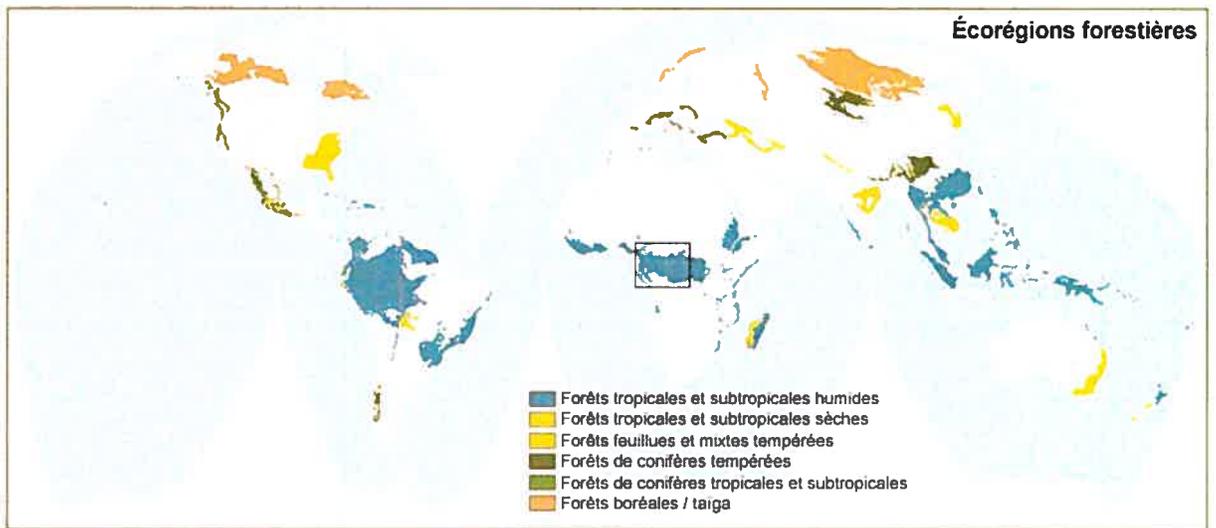
objectifs poursuivis, précise les concepts d'évaluation environnementale et d'institutionnalisation, puis fixe le cadre d'analyse. Sur la base des deux premiers chapitres, le chapitre trois se consacre à la présentation de la démarche méthodologique adoptée dont les résultats d'application sont présentés et discutés dans les chapitres suivants. Ainsi, le chapitre 4 traite des différents aspects contextuels et temporels liés à l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier et procède à un phasage qui servira de base à l'analyse de l'évolution des trois dimensions de l'institutionnalisation soit : le cadre normatif, le cadre organisationnel et les perceptions et attitudes des acteurs. Cette analyse fait l'objet respectivement des chapitres 5, 6 et 7. Une conclusion revient sur les principaux résultats auxquels nous avons abouti, précise les principales contributions de notre thèse et donne des pistes de recherches futures.

1. Problématique de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Bassin du Congo

1.1. Environnement biophysique et humain de la forêt du Bassin du Congo

Les forêts du Bassin du Congo constituent, avec celles d'Amazonie et d'Asie du Sud-Est, les trois principaux ensembles tropicaux boisés, denses et humides³ de la planète (Figure 1). Elles chevauchent six pays d'Afrique centrale : Cameroun, Gabon, Guinée Équatoriale, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, République du Congo et s'étendent jusqu'à l'enclave angolaise du Cabinda.

³ On pourrait simplement définir les forêts tropicales denses et humides comme celles comprises dans la bande formée par les tropiques du Cancer et du Capricorne (22°N et 22°S). Ces écosystèmes connaissent un climat humide et chaud toute l'année. Les taux d'humidité peuvent atteindre 100 % et les températures moyennes tournent autour de 27°C. Les précipitations y sont élevées, en moyenne 2000 mm par an. Ces conditions climatiques permettent aux plantes de pousser chaque jour de l'année.



Source (adapté de WRI 2005)

Figure 1 : Principaux ensembles tropicaux boisés humides et fragmentation de la forêt du Bassin du Congo par les routes

Avec 140 millions d'hectares (Cassagne 2003), les forêts du bassin du Congo constituent le deuxième massif forestier tropical d'un seul tenant le plus important après l'Amazonie, c'est aussi l'un des derniers (Frère 2001). En 1997, le World Resource Institute (WRI) a publié un rapport sur les dernières forêts naturelles⁴ subsistant sur la terre. Alors qu'elles ne constituent que 6 % des terres émergées, les forêts tropicales contiennent plus de 90 % de la biodiversité de la planète (Frère 2001). Une partie de ce qui reste de ces forêts, seulement 20 % des forêts originelles, est concentrée dans quatre grandes régions dont le Bassin du Congo.

Les législations récentes ont permis d'asseoir presque partout, à côté d'un domaine forestier non permanent, un domaine forestier permanent dont une partie est vouée à la production forestière par des concessions, et l'autre à la constitution d'aires protégées. Pour l'ensemble des six pays, les concessions forestières attribuées représentent près de 55 millions d'hectares, soit environ 40 % de la surface des forêts (FAO 2004). Le domaine forestier non permanent est voué aux autres activités de développement du monde rural dont l'agriculture. Suite à l'accroissement démographique et aux faibles possibilités de diversification économique, l'expansion de l'agriculture itinérante devrait se poursuivre et même s'accélérer aux dépens de la forêt (FAO 2003). La protection réelle des 16 millions d'hectares d'aires protégées de la sous-région est loin d'être effective en raison de l'insuffisance de moyens financiers, de l'inadéquation des systèmes de gestion des aires protégées, des difficultés d'accès ou de l'insécurité qui caractérise encore de nombreuses parties du territoire de ces pays (FAO 2004).

La densité de population dans le Bassin du Congo est en moyenne très faible. Avec un taux d'accroissement annuel de 2,6 %, quelque 54 millions d'habitants vont, d'ici 2020, s'ajouter aux 74,7 millions vivant actuellement dans la sous-région (FAO 2004). Sur la

⁴ Le WRI a baptisé ces forêts «Forêts frontières». Elles revêtent une importance cruciale pour la préservation de la diversité biologique terrestre. Leur destruction implique la disparition de la principale réserve végétale sur terre. Les forêts les plus menacées sont celles des bassins de l'Amazone et du Congo.

base d'estimation de 2001, la densité moyenne de population au Cameroun est de 32 hab./km² pour une population avoisinant 15 millions d'habitants, avec un taux de croissance annuelle de 3 %. On observe depuis une vingtaine d'années que les zones urbaines et périurbaines sont en pleine expansion du fait de l'exode rural. Le produit intérieur brut annuel par habitant et l'indice de développement humain qui mesure le niveau atteint par un pays en termes d'espérance vie, d'instruction et de revenu réel sont variables et relativement bas dans les pays du Bassin du Congo (Tableau 1).

Tableau 1 : Produit intérieur brut et indice de développement humain des pays du Bassin du Congo

Pays	Cameroun	Centrafrique	Congo	Gabon	Guinée ⁵ Équatoriale	République Démocratique du Congo
PIB/hbt (\$ US PPA ⁶) (2002)	2000	1 170	980	6590	30 130	650
IDH	0,501	0,361	0,494	0,648	0,703	0,365

Source : Extrait de Human development report 2004. UNDP (2004).

⁵ Les chiffres relativement élevés de la Guinée Équatoriale s'expliquent par la faible population de ce pays et l'importance des revenus tirés de l'exploitation pétrolière (UNDP, 2004)

⁶ Le produit intérieur brut est corrigé en parités de pouvoir d'achat (PPA) qui sont des taux de conversion monétaires qui éliminent les différences de niveaux de prix existant entre les pays.

Les peuples de forêts sont surtout les Bantous et les Pygmées⁷. Les Pygmées sont des populations de taille moyenne petite habitant la forêt d'Afrique centrale. Ils ont traditionnellement vécu en se spécialisant dans la chasse et la cueillette, dont ils consomment eux-mêmes les produits ou les commercialisent avec les Bantous planteurs en échange des produits cultivés. Estimés à environ cent mille personnes au Cameroun, leur mode de vie nomade est étroitement lié à la forêt qui leur procure en plus de la nourriture, les plantes médicinales et l'habitat. Contrairement à la légende, il n'y a plus de Pygmées qui vivent exclusivement de chasse et de cueillette (Bahuchet et Guillaume 1982), encore faudrait-il savoir si les Pygmées n'ont jamais vécu sans avoir accès aux produits cultivés (Bailey and Peacock 1988, Bailey et al. 1989). D'ailleurs il n'est plus possible de considérer la culture des Pygmées et leur subsistance en isolation des planteurs avec qui ils commercent et vivent. Certains se spécialisent en chasseur commercial ou comme travailleur temporaire dans les plantations ou entreprises d'exploitation de ressources naturelles.

Il ressort de la littérature sur les populations des forêts du Bassin du Congo que ces dernières ont souffert et continuent de souffrir de toutes sortes d'interventions dans ce milieu qui entraînent des ruptures sociales (Colchester et al. 1998). Constamment mis en cause, la création des déséquilibres de pouvoir persistants et des structures politiques

⁷L'appellation " pygmée " recouvre, au Cameroun, trois groupes d'une population de 110 000 personnes environ : les Baka que l'on trouve dans les provinces de l'Est, les Bakola ou Bagyeli qui sont répartis dans les provinces du Sud et du Centre et les Medzan ou Bedzan qui sont dans la province du Centre. Les relations entre les Pygmées et les Bantous et l'intégration des premiers au système de vie national sont en pleine évolution, grâce à l'introduction progressive de l'école en milieu pygmée. La scolarisation de la société pygmée rencontre cependant deux obstacles majeurs : la dépendance de la plupart des familles pygmées à la forêt, qui les amène à retirer leurs enfants de l'école pendant plusieurs mois en période de chasse ou de collecte de produits forestiers, et l'éloignement de certains campements pygmées par rapport aux écoles construites en bordure de la route. La question de l'impact des politiques de développement des Pygmées et la place et l'orientation à donner à leur avenir socioculturel économique et politique soulève des aspects éthiques que nous ne saurions aborder ici.

qui nient les droits des populations locales à leurs terres et leurs ressources, diminuent leur contrôle et leur participation aux prises de décisions et sapent ainsi toute tentative de développement acceptable de ressources forestières. Ces populations se voient dépossédées de leurs droits d'usage au profit des concessions forestières et minières, de la chasse sportive et des zones de protection intégrale. La dynamique des droits fonciers est influencée par l'insertion dans l'économie de marché dès lors que la terre n'est plus seulement un moyen de subsistance mais aussi un moyen de rapport financier. La terre est devenue un bien qui a un prix. Même les supposés bienfaits de l'exploitation forestière et minière du fait des routes, des écoles et des centres de santé et de la lutte contre la pauvreté qu'elle induit sont remis en cause (DFID 2000). L'exploitation des ressources forestières est un phénomène éphémère amenant des changements sociaux rapides, les emplois et l'argent tout aussi éphémères. Les espoirs et besoins créés par l'argent éphémère dans les camps d'exploitation ne peuvent pas être satisfaits sur une base durable à la fin de l'exploitation. Les écoles, les centres de santé et les routes si jamais ils sont fournis ne sont plus entretenus et tombent en ruines. Ceci contribue à l'instabilité de la population, et particulièrement des jeunes qui désertent les campagnes pour les villes. Bien que les agences de développement aient des directives pour l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux, ces dernières sont mal appliquées en pratique (Kaimowitz 1999).

La situation est particulièrement préoccupante pour les Pygmées considérés comme populations autochtones⁸ et qui sont brimés et discriminés en matière de droit civil et politique, et asservis par leurs voisins Bantous et les promoteurs privés (Luling et Kenrick, 1998). Ces populations ne revendiquent pas de droits coutumiers sur un espace particulier, mais elles empiètent sur des étendues plus ou moins vastes. Contrairement

⁸ Le concept de peuple autochtone est encore plus récent et plus imprécis que celui de minorité. Il désigne en général des peuples habitant depuis les temps immémoriaux une certaine région et qui, en raison de circonstances diverses ont conservé l'essentiel de leur mode de vie traditionnel. Vivant le plus souvent en petits groupes, ils recourent à des procédés de subsistance archaïques (e.g. chasse, cueillette) et manifestent une difficulté, sinon une absence de volonté de s'intégrer au monde " contemporain "

aux populations bantoues qui cohabitent dans les mêmes zones, ils sont pratiquement dans l'impossibilité de bénéficier de l'ensemble des avantages prévus par la loi forestière et restent ainsi largement en marge des dispositions prévues de réduction de la pauvreté (Joiris et Nwel 2002). La nécessité de prendre en compte les particularités de tels groupes de population, a amené la Banque mondiale à prévoir une politique de sauvegarde spécifique qui nécessite de se donner les moyens de bien connaître les populations concernées et leurs modes d'exploitation du milieu. Une convention de l'Organisation internationale du travail sur les peuples indigènes et tribaux traite également de leurs conditions de vie et de travail.

1.2. Importance de la forêt du Bassin du Congo

Les pays de l'Afrique Centrale misent sur leurs forêts⁹ dans la lutte engagée contre la pauvreté (Sommet des chefs d'États 2005a). Si la contribution du secteur forestier, et des activités exercées en aval, à la formation du PIB de ces pays reste difficile à apprécier, la contribution du secteur en termes de recettes fiscales, d'emploi et d'exportations représente un enjeu considérable pour leurs économies. Selon les pays, le secteur forestier représenterait entre 5 et 13 % du PIB et, en moyenne, 10 % du commerce extérieur de ces pays (Delherm 2005). Avec 20,3 % de la valeur des exportations, le bois représente le deuxième produit d'exportation au Cameroun. Le secteur forestier y génère

⁹Les éléments suivants sont généralement répertoriés au titre des biens et services fournis par les écosystèmes forestiers : la fourniture de bois, d'énergie, de fibres, de logement et de matériaux de construction ; la purification de l'air et de l'eau ; la détoxification et la décomposition des déchets ; la stabilisation et la modération du climat ; la modération des inondations, de la sécheresse, des températures extrêmes et de la force des vents ; la fertilité des sols, notamment, le cycle de renouvellement des nutriments ; la pollinisation des plantes y compris des nombreuses plantes cultivées ; la lutte contre les parasites des maladies ; la conservation des ressources génétiques qui entrent, pour une part essentielle, dans la production des plantes cultivées et des animaux d'élevage ; des médicaments, et d'autres produits ; des avantages d'ordre culturel et esthétique ; et la faculté d'adaptation au changement (Secrétariat à la convention sur la biodiversité 2000).

50 000 emplois et contribue pour 6,5 % au PIB (Foteu 1999). On est à près de 40 milliards de FCFA en termes de taxes directes, contre environ 3 milliards il y a une dizaine d'années. La filière Faune génère pour l'État des recettes directes de l'ordre d'un milliard de FCFA¹⁰. Plus de la moitié de la population camerounaise compte presque exclusivement sur la faune sauvage pour ses besoins en protéines (Foteu 1999). Au Gabon, la filière bois procure environ 9 % des recettes d'exportation et emploie 28 % de la population active (Dondyas 1999).

Malgré les coûts de transport élevés, l'exploitation forestière a toujours été très active en République Centrafricaine au point que le secteur représentait, il y a quelques années plus de 25 % des revenus de l'État (Mbitikon 1999). La contribution du secteur forestier dans l'économie centrafricaine au PIB est passée de 3,2 % en 1993 à 9,7 % en 1995. Il occupe la troisième place pour ce qui est de la contribution à la balance de paiement, produit 8 % des recettes fiscales globales et génère des rentrées de devises étrangères représentant 15 à 18 % des revenus totaux (Mbitikon 1999).

Plus généralement, on peut situer l'importance de cette forêt à plusieurs niveaux :

- À l'échelle globale, la communauté internationale est préoccupée par la préservation de la diversité biologique qu'elle abrite et son pouvoir régulateur par rapport au réchauffement climatique. Ces deux préoccupations ressortent clairement de la convention sur la biodiversité biologique et de celle sur les changements climatiques (Nations-Unies 1992a, 1992b) ;
- Au plan sous-régional, elle représente pour les pays du bassin du Congo une ressource partagée qui peut jouer un rôle important comme facteur d'identification, de rapprochement et d'intégration (Déclaration des chefs d'États 1999) ;
- Pour les gouvernements des pays concernés, la forêt est perçue comme une source potentielle de recettes budgétaires et de devises étrangères pouvant contribuer au financement des dépenses publiques, du service de la dette et de la balance de paiement (Déclaration des chefs d'États 1999) ;
- Pour le secteur privé, elle est une base pour les activités économiques dont les plus couramment conduites comprennent l'exploitation forestière et minière et la recherche pharmaceutique (Roper et Roberts 1999) ;

¹⁰ Au de mai 2005, 1 \$ CAN sensiblement égale à 400 FCFA.

- Pour une bonne partie de la population des pays forestiers, elle représente un lieu d'approvisionnement en viande de brousse et autres produits forestiers, un lieu privilégié pour la conduite d'activités agropastorales, une source de revenus et d'emplois (Ndinga, 1999);
- Pour les communautés locales qui y vivent et en dépendent, elle représente pour tout dire, la base de l'existence (Ramakrisman, 1992, Bailey et Peacock, 1988, Bailey et *al.* 1989).

1.3. Situation de la forêt du Bassin du Congo

Malgré son rôle déterminant pour les communautés riveraines, les pays, la sous-région, le monde et les générations actuelles et futures, la superficie la forêt du Bassin du Congo diminue de 800 000 ha soit environ 0,6 % par an (FAO 2001). Freezailah (1993) estime à plus de 0,8 % par an les surfaces déboisées entre 1980 et 1990. Ce taux de déboisement implique que sa superficie a diminué d'un dixième au cours de cette période. À cette diminution de superficie, il faudrait ajouter des pertes en termes de qualité (structure, composition, densité, diversité biologique et vitalité), avec des conséquences qui ne pourraient encore être entièrement évaluées. Plusieurs causes plus ou moins directes sont à l'origine de cette dégradation : la surexploitation forestière, les catastrophes, certaines activités socio-économiques dont les activités agropastorales, l'exploitation minière, la construction des routes, la crise socioéconomique, la pauvreté, les déficiences institutionnelles et techniques (FAO 2001). La dégradation forestière est surtout remarquable le long des côtes et des grandes voies de communications, ainsi qu'autour des agglomérations urbaines (FAO 2004). La figure 1 montre l'impact des routes sur la fragmentation de la forêt. Dans le scénario sans les routes, les blocs forestiers de grandes superficies sont plus représentés que dans le scénario avec les routes où la tendance est à leur émiettement comme conséquence directe et indirecte de la présence des routes (WRI 2005). Pour justifier l'intérêt de procéder à une évaluation environnementale du développement routier en forêt tropicale en général et en forêt du Bassin du Congo en particulier, nous insistons dans ce qui suit sur les enjeux et les impacts y relatifs et abordons la question de la durabilité des transports en forêt.

1.4. Enjeux liés au développement routier en forêt du Bassin du Congo

À l'instar de l'importance de la forêt, il est possible de situer l'intérêt des routes à plusieurs échelles allant du régional au local :

- Au plan régional, comme pour confirmer que le transport est un élément essentiel de tous les aspects du développement et doit par conséquent être une partie intégrante des programmes d'investissement (Nations Unies 1982), le développement d'infrastructures structurantes y relatives dont les routes sont au rang des priorités du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ;
- Au niveau sous-régional, les pays du Bassin du Congo réunis au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CÉÉAC) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) considèrent l'insuffisance des voies de communication dont les infrastructures routières comme la principale entrave aux échanges commerciaux et à l'intégration sous-régionale. Pour les pays sans littoral, le besoin en routes transnationales pour les relier à la côte est encore plus important. Dans ce contexte, la démarche pour la mise en œuvre de systèmes de transport plus efficaces et plus fiables consiste à focaliser l'attention sur une série de corridors prioritaires, tenant le rôle d'axes privilégiés de desserte et de transit, à la fois pour les pays côtiers et leurs voisins dépourvus d'accès direct au littoral. Cette approche permet de concentrer les moyens disponibles sur un nombre limité de projets, mais cependant porteurs de bénéfices potentiels à l'échelle sous-régionale (Juhel, 2003). L'approche basée sur l'identification de corridors prioritaires a largement influencé la détermination des critères de choix de projets devant faire partie du plan directeur sous-régional¹¹ de transport qui servira désormais d'outils de mobilisation de fonds, pour le financement des infrastructures de transport sous-régionales dans le cadre du NEPAD ;
- Au niveau national, c'est les Documents de stratégies de réduction de la pauvreté (DRSP) qui servent de cadre d'orientation des actions de développement. Ces documents sont élaborés en concertation avec les parties prenantes et comptent sur la création des richesses pour améliorer les conditions de vie des populations.

¹¹ Le premier Forum sur les infrastructures de transport et l'intégration sous-régionale en Afrique centrale dont l'objectif était l'adoption de ce plan directeur s'est tenue en décembre 2003 au Cameroun, co-organisé par le Bureau sous-régional Afrique centrale de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CÉÉAC) et le Gouvernement du Cameroun.

Au Cameroun, les populations ont identifié l'enclavement et le mauvais état des infrastructures routières comme un des déterminants importants de la pauvreté (République du Cameroun 2003). L'intérêt de la route va au-delà du déplacement des personnes et des marchandises (fonction de transport et de circulation), elle joue aussi un rôle de désenclavement, d'accessibilité aux marchés et aux services. Le développement d'infrastructures routières reste une revendication récurrente des populations.

En rapport avec l'exploitation des ressources forestières et minières, une des principales activités économiques en milieu forestier, la route reste le mode de transport le plus courant tandis que le transport par eau ou chemin de fer n'est possible que dans certains cas et doit souvent être associé pour au moins une partie à la route. C'est dire qu'il serait à peine possible d'aménager ou d'exploiter ces ressources sans routes.

1.5. Impacts du développement routier en forêt tropicale

Le développement routier fait intervenir deux volets soit la construction ou la réfection des routes et le transport ou la circulation des personnes et des marchandises. Malgré de grandes diversités en matière de topographie, de climat, d'hydrographie, de types de sols et de végétation, la planification et la construction d'une route et de ses trois principaux constituants répondent à des principes relativement universels (BMZ 1996) :

- emblais de hauteur minimale au moyen de matériaux appropriés qui seront, si possible, prélevés dans des carrières d'emprunt situées à proximité du chantier ;
- Protection de cette digue par un système de fossés et de passages sous digues traversant le remblai et évacuant les eaux de pluies ou les eaux de ruissellement ;
- Stabilisation du revêtement au moyen d'une couche, non liée ou liée, avec du ciment ou du bitume, en fonction des charges à la roue et des fréquences de passage prévues.

Toutes les routes nécessitent un entretien courant, variant en fonction de leur sollicitation. Cet entretien concerne le débroussaillage des accotements, la mise à niveau du système de drainage, la réparation des dégâts dus à l'érosion sur les remblais et déblais et la réfection de la chaussée.

Le développement routier en forêt tropicale permet de désenclaver des régions d'accès autrement difficile voire même impossible ou pour le moins améliore les conditions de transport sur les voies de circulation existantes. La prospérité économique d'une région est essentiellement basée sur sa relation avec les marchés locaux et régionaux, et l'accès à ces marchés nécessite la circulation efficace des biens et des personnes (Marcadon et *al.* 1997).

L'ouverture ou l'amélioration d'axes routiers offrent aux communautés isolées l'accès à un grand nombre de services, les plus importants étant la santé, l'éducation, l'échange de biens et l'information. Ces effets plutôt positifs du développement routier peuvent être associés à des conséquences négatives du fait des travaux de construction ou d'entretien des routes, de leur présence physique et de leur fréquentation.

Les préoccupations relatives à l'impact du développement des transports sur l'environnement ne sont pas récentes. Déjà au XVIIIème siècle, les projets de construction de plusieurs canaux et chemins de fer en Grande-Bretagne ont soulevé des oppositions de la part des populations sur la base de leurs impacts environnementaux potentiels (Carpenter 1994 cité par Black 1998). Les impacts environnementaux majeurs causés par les routes peuvent se résumer comme suit : perte du couvert végétal, modification du ruissellement naturel, changement de niveaux des nappes souterraines, risque de glissement de terrain, érosion, sédimentation des cours d'eau et des lacs, dégradation du paysage, destruction de sites culturels et création d'obstacles aux déplacements des espèces sauvages. La plupart de ces impacts peuvent non seulement se produire sur les lieux de construction mais également à l'emplacement des carrières, des bancs d'emprunt et des terrains de stockage servant au projet. On peut aussi relever, la pollution de l'air et des sols provenant des postes de bitumage, le dégagement de poussière et le bruit engendré par les équipements de construction et par les explosions, les vibrations et les accidents liés au trafic (Hoyle et Knowles 1998). Les fuites de carburants et d'huiles, les ordures produites et, s'il s'agit de projets d'envergure, la présence d'une main-d'œuvre non résidente, peuvent être préjudiciables à l'environnement et aux valeurs socioculturelles de la région traversée. Les conséquences

négatives résultant de l'utilisation de la route en tant que voie de transport se traduisent par une pression non désirée sur la forêt due aux défrichements incontrôlés et au braconnage, et une détérioration des conditions socio-économiques et culturelles des communautés concernées.

Les incidences des transports sur l'environnement s'observent à différentes échelles. Certains types de dommages ont des incidences globales, la plus évidente étant les émissions de gaz d'échappement, qui contribuent au réchauffement de l'atmosphère et à l'effet de serre. Le prélèvement excessif des carburants minéraux rares peut aussi être considéré comme un problème global. D'autres types de dommages infligés à l'environnement sont plus ou moins localisés. On pourrait citer entre autres, à ce propos, le bruit et certaines formes de pollution atmosphérique (OCDE 1992, Van Bohement et Van Delaak 2003). Les transports en forêt tropicale en particulier vont avoir plusieurs types d'impacts sur les populations, la faune, la flore, les sols, la géomorphologie, les eaux, le climat et l'atmosphère (voir annexe 1)¹². À la faveur de certaines conventions internationales, l'accent est beaucoup mis sur l'impact sur la biodiversité et les changements climatiques.

¹² Plusieurs travaux se sont consacrés à l'identification et la caractérisation des impacts du développement routier en forêt et à en proposer des mesures d'évitement, d'atténuation, de compensation ou de suivi (e.g. Adams et Andrus 1990, Agyeman 1994, Armstrong et Inglis 2000, Assene 1999, Barbut et Karsenty 1995, Barreto et *al.* 1998, Black 2001, Blate et Zweede 1999, BMZ 1996, BMZ et UICN 1997, Bruenig 1999, Càrdenas 1999, Cropper et *al.* 1999, Colchester et *al.* 1998, Dean 1997, Dembner 1998, Douglas et *al.* 1993, Elliot et *al.* 1999, Falloux 1997, FAO 1999, Fearnside 1999, Fuwape 1991, Gartlan 1992, Gaucher 1999, Geneletti 2003, Hoyle et Knowles 1998, Kaimowitz 1999, Kaimowitz et Angelsen 1998, Karsenty 1999, Ketcheson et Megahan 1996, Kuitunen 2003, Kuntz et Siegert 1999, Larsen et Parks 1997, Lantran 1994, Lorbach 1999, Luce 1997, Mabala 1999, Mengin-Leucreulx 1999, Mertens et Lambin 2000, Nagle et *al.* 1999, Nelson et Hellerstein 1997, OIBT 1990, Olander et *al.* 1998, Ramakrisman 1992, Reijnen et *al.* 1995, Rietbergen 1999, Schaumacher et *al.* 2000, Simon 1996, Smith et *al.* 1991, Spiers 1994, Sun 1995, Taplah 1999, Timber Industry 1957, Tinker et *al.* 1998, Tole 1998, Tweneboah 1999, Uhl et Guimareas-Vieira 1989, Wilkie et *al.* 1992, World Bank 1996, Young 1994, Ziegler et Giambelluca 1997).

1.6. Place de l'évaluation environnementale dans les pays du Bassin du Congo

La quasi-totalité des pays du Bassin du Congo disposent actuellement d'une législation environnementale prescrivant le recours à une évaluation environnementale pour les projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement en général et à la forêt en particulier. Des structures administratives (ministère, secrétariat permanent, direction générale, divisions, cellule) en charge des questions environnementales, forestières et routières sont en place. Bien que les cadres nationaux de référence relatifs aux évaluations environnementales restent pour la plupart incomplets, des études ont été menées notamment sous l'impulsion de certains corps de métier, des bailleurs de fonds et autres partenaires au développement qui en font une condition préalable au financement des projets jugés à risque pour l'environnement (ADIE-PRGIE 2002, CEFDHAC 2004, Bitondo 1997).

Au Cameroun, le développement routier en relation avec la forêt est certainement le domaine le plus structuré par rapport à l'évaluation environnementale. La Direction des routes du ministère des Travaux publics est dotée d'une Cellule de protection de l'environnement (CPE) et des clauses types pour la prise en compte de l'environnement dans le cas particulier de l'entretien routier. Plusieurs évaluations environnementales ont été réalisées depuis l'évaluation environnementale sectorielle des transports jusqu'à celles d'environ une quarantaine de projets spécifiques en passant par l'évaluation environnementale de la deuxième phase du Programme d'entretien routier financé par le Fonds européen de développement (PERFED II). L'absence d'un référentiel national ou sous-régional pour évaluer les études déjà réalisées et leur impact réel ne facilite pas une visibilité de leur apport. Globalement, on s'accorde à reconnaître que l'efficacité de l'évaluation environnementale reste faible (Bitondo 1997, 2000). Pour Kaimowitz (1999), pratiquement tous les pays exigent une étude d'impact pour les projets de routes importantes près ou dans la forêt. Ces études d'impacts sont censées recommander des mesures pour minimiser les impacts négatifs sur les forêts. Mais très souvent

l'administration et les compagnies de construction routière les considèrent uniquement comme des exigences bureaucratiques. En conséquence, ces études sont souvent de piètre qualité et conduisent à très peu de mesures de mitigation effectivement mise en place (Buursink 2001, Kaimowitz 1999).

Au moment où la réflexion est en cours pour compléter les cadres de référence nationaux et sous-régionaux, il importe de faire un bilan des premières expériences et d'utiliser les enseignements qui en découlent. Étant donné l'importance de la forêt du Bassin du Congo gérée sous de multiples juridictions, cette réflexion doit se faire de manière concertée pour une meilleure mise en cohérence.

Les avantages attachés à cette approche harmonisée incluent une meilleure prise en compte des impacts transfrontaliers des externalités et des effets cumulatifs ; un meilleur contrôle de l'impact de la fragmentation sur l'intégrité globale de la forêt ; une facilitation des échanges entre gouvernements et sociétés civiles des pays de la sous-région ; une limitation du vagabondage des opérateurs économiques à la recherche de cadres juridiques perméables et un renforcement de l'investissement étranger désormais confronté à un système global et cohérent.

Des conditions favorisant une telle harmonisation existent à différents niveaux.

Au plan international, nous pouvons souligner à titre indicatif les points suivants :

- L'Agenda 21 et plusieurs conventions internationales fixent un cadre global susceptible d'encadrer les approches régionales et sous-régionales de gestion de l'environnement en général et de l'environnement forestier en particulier ;
- Les pays du Bassin du Congo ont pour la plupart les mêmes partenaires au développement internationaux ;
- L'Organisation des Nations Unies a adopté la résolution 54/214 en 1999 demandant à la communauté internationale de soutenir les efforts de développement forestier des pays d'Afrique Centrale ;
- La mobilisation des organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales autour de la nécessité de préserver les forêts du Bassin du Congo.

Au plan sous-régional, il convient de souligner également à titre indicatif ce qui suit :

- Le processus d'intégration de la sous-région via la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CÉÉAC) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CÉMAC) se poursuit activement avec, entre autres, le souci de rendre effectives des liaisons routières transfrontalières ;
- Les chefs d'États d'Afrique centrale se sont réunis en mars 1999 à Yaoundé au Cameroun en un sommet spécifiquement consacré à la gestion de la forêt tropicale faisant ainsi montre d'une volonté politique au plus haut niveau. Au cours de ce sommet, ils ont proclamé leur engagement à œuvrer pour la préservation de la forêt, mais ils ont aussi proclamé le droit de leurs peuples à jouir des ressources provenant de cette forêt (Déclaration de Yaoundé 1999). Cette recherche d'une convergence opérationnelle entre les aspects socioéconomiques et écologiques relève du champ d'application de l'évaluation environnementale. Leur deuxième sommet sur les forêts de février 2005 à Brazzaville confirme les options prises à Yaoundé et les consolident en un Traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale (Sommet des chefs d'États 2005b) ;
- Pour la mise en œuvre de ce traité, il est créé une Organisation internationale sous-régionale dénommée «Commission des Forêts d'Afrique Centrale», en abrégé «COMIFAC». La COMIFAC est une organisation chargée de l'orientation, de l'harmonisation et du suivi des politiques forestières et environnementales en Afrique centrale. En particulier, il lui incombe de mener à bien le plan de convergence sous-régional, expression de la vision commune de gestion concertée des ressources forestières déjà exprimée à travers la gestion des zones protégées transfrontalières (Sommet des chefs d'États 2005b)

Parallèlement, il existe aussi des contraintes à une telle harmonisation.

Au plan international, la tendance libérale des orientations macroéconomiques dominantes qui ne sont pas toujours favorables à la gestion durable de l'environnement en général. Il y a aussi un manque de cohérence dans les approches des partenaires internationaux des pays de la sous-région ;

Au plan sous-régional et national, selon la parabole de la tragédie des communaux, les ressources partagées comme la forêt du Bassin du Congo sont vouées à disparaître (Hardin, 1968) à moins que les parties prenantes n'adoptent des comportements adéquats. Mentionnons également le manque de cohérence entre différentes interventions, en attendant l'effectivité du plan de convergence à mettre en

œuvre par la Commission des forêts de l'Afrique centrale (COMIFAC) ; l'orientation vers les stratégies traditionnelles de conservation plus axées sur la création des aires protégées au détriment d'une approche proactive permettant la prise en compte des impacts du développement dès le départ ; l'instabilité politique qui empêche parfois certains États de participer aux initiatives sous-régionales ; les contraintes administratives et institutionnelles liées au concept de souveraineté des États qui entre parfois en conflit avec les principes d'actions sous-régionales ; la pauvreté qui peut amener des états à prendre des mesures conservatoires pour parer au plus pressé et parfois mettre ainsi en veilleuse certaines exigences sous-régionales relatives aux aspects de durabilité et le faible niveau de capacités institutionnelles, techniques, matérielles et humaines avec des professionnels qui n'ont pas atteint le niveau d'organisation apte à favoriser une telle harmonisation.

2. Fondements conceptuels et théoriques

2.1. Hypothèse et objectifs de recherche

2.1.1. Hypothèse

Notre projet de recherche entend contribuer à l'analyse des bases de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt tropicale du bassin du Congo. Ce faisant, et même s'il n'est pas facile d'échapper au danger de normalisation lié à l'institutionnalisation (Friedberg 1997), notre hypothèse de travail considère l'institutionnalisation comme un processus essentiellement contingent, évolutif et adaptatif plutôt qu'une fin en soi.

La contingence se rapporte au caractère contextuel du processus qui le rend tributaire de l'ensemble des circonstances dans lesquelles il s'insère et qui vont lui donner un sens et une valeur. Cette influence du contexte qui est lui-même en constante mutation confère au processus sa nature évolutive dans la mesure où il est susceptible de changement avec le temps. Toutefois, le concept d'évolution ici ne comporte pas forcément l'idée d'amélioration ou de direction qui laisserait croire à l'existence d'un «état idéal» à atteindre. Il fait plutôt référence à la notion d'adaptation, soit l'aptitude du processus à répondre à des situations nouvelles.

L'interaction entre le développement routier et la forêt tropicale est un cas d'école où le recours à l'évaluation environnementale devrait se faire naturellement car le besoin est grand de concilier les effets bénéfiques attendus du développement routier avec la nécessité de préserver les fonctions essentielles de la forêt et les droits fondamentaux de ceux qui y vivent. Notre hypothèse entend attirer l'attention sur le fait que même dans de tels cas où la problématique est clairement celle de l'adéquation entre développement socio-économique et protection de l'environnement, et donc relève de l'évaluation environnementale, l'institutionnalisation de cette dernière ne saurait être

considérée comme automatique ou nécessaire. Nous nous démarquons ainsi des approches qui marginalisent certains aspects du contexte dans l'étude de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale au profit, par exemple, du renforcement des capacités normatives, organisationnelles et techniques.

2.1.2. Objectifs de la recherche

Objectifs centraux

Sur la base de l'hypothèse soulevée et tout en tenant compte du potentiel de l'évaluation environnementale pour une réconciliation judicieuse entre le développement socioéconomique et la protection de l'environnement autour du développement routier en forêt, nous nous fixons les objectifs centraux suivants :

- comprendre le contexte entourant la problématique du développement routier en forêt du Bassin du Congo ;
- démontrer que l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Bassin du Congo est fonction de ce contexte.

Objectifs secondaires

Il nous semble pertinent de souligner à côté des objectifs centraux du travail ci-dessus évoqués, les objectifs secondaires suivants :

- au plan scientifique : contribuer à la compréhension de la relation entre l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale et son contexte d'application ;
- au plan didactique : mettre à disposition une étude concrète d'analyse de la relation entre l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale et son contexte d'application ;
- au plan national et sous-régional : contribuer aux efforts en cours pour l'élaboration et la mise en œuvre de cadres nationaux et sous-régional d'évaluation environnementale ;

2.2. Intérêt du sujet

Pour Authier et Hess (1997), l'observation n'est jamais neutre. D'ailleurs, le choix de l'objet est déjà un élément qui peut être analysé. C'est la marque de l'implication de l'observateur.

La question de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale reste d'actualité et n'est pas simple. Dans le cas particulier des pays en développement où l'évaluation environnementale pourrait apparaître comme « imposée » de l'extérieur, cette problématique est au centre des préoccupations de la communauté des professionnels en évaluation d'impacts. Elle est introduite dans les termes suivants comme thème de discussion au colloque international organisé à Marrakech au Maroc en juin 2003 conjointement par l'International Association for Impact Assessment (IAIA)¹³ et le Secrétariat francophone de l'Association internationale pour l'évaluation d'impacts (IAIA/AIEI)¹⁴ : « Dans le monde d'aujourd'hui, qui cherche à se développer par tous les moyens et à attirer le maximum d'investissements étrangers pour réduire la pauvreté, les exigences nationales et locales de l'évaluation d'impacts peuvent-elles se soustraire de l'environnement politique, socio-économique, scientifique et technologique? Est-ce que l'étude d'impacts est une approche appropriée à un niveau de développement donné, à une prise de conscience d'une population, à un niveau de démocratie et à une maîtrise technologique ou est-ce une approche « neutre », susceptible d'être transférée à tout pays en voie de développement, en émergence ou en transition économique? Les niveaux d'exigences des évaluations environnementales sont-ils standardisés ou adaptables différemment selon les contextes, les cultures, le niveau de développement des pays et le degré de démocratie? Quel est l'apport de la préoccupation et de la prise en compte en

¹³ L'International Association for Impact Assessment (IAIA) est l'association mondiale de référence des professionnels en évaluation d'impact.

¹⁴ Le Secrétariat francophone de l'Association internationale pour l'évaluation d'impacts (IAIA/AIEI) a changé de dénomination en 2004 pour s'appeler Secrétariat international francophone d'évaluation environnementale (SIFÉE).

matière du renforcement des capacités? Au moment où, plusieurs pays ont déjà adopté des procédures d'évaluation environnementale et où d'autres cherchent à le faire, quels sont les principaux enseignements à tirer des expériences des uns et des autres? » (IAIA/AIEI, 2002).

Il existe une abondante littérature sur les aspects sociopolitiques de l'environnement : analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, études des mouvements écologiques et des parties verts, sondages d'opinion sur l'environnement, analyses des débats publics sur l'environnement (Guay 1993). Cette littérature procède par études de cas et il est difficile de dresser un portrait d'ensemble et proposer une théorie générale. La recherche sociopolitique sur l'environnement doit procéder par « généralisations inductives » et limitées, et demeurer proche des objets étudiés pour en dévoiler toute la richesse. Il s'agit donc de multiplier les cas, les exemples à la fois dans un but de comprendre mais aussi d'apprendre des erreurs passées (Guay 1993). De même, les débats scientifiques, politiques et éthiques ne sont pas prêts de disparaître. Même si certains souhaiteraient que, probablement à cause de l'urgence des problèmes, les différences s'aplanissent, il y a peu d'espoir que cela se réalise. Les tensions vont demeurer entre ceux qui acceptent une vision écocentrique et ceux qui se rallient à une vision technocentrique. Les débats vont se poursuivre quant au moyen à prendre pour mieux protéger l'environnement. Faut-il imposer aux entreprises et aux individus des normes strictes, dictées par les pouvoirs publics ou faut-il inciter et laisser les mécanismes du marché dicter la conduite des organisations ou des individus. Comment doit se faire l'arbitrage entre l'écologie et l'économie ? Le respect de la nature pose aussi des questions éthiques : Jusqu'où doit-on aller dans la reconnaissance des droits de la nature (Guay 1993) ?

L'évaluation environnementale comme expression d'une démarche positiviste de la résolution des problèmes peut être considérée comme bien établie du point de vue méthodologique. Mais, tout en reconnaissant l'importance de traiter des techniques dans les programmes de formation, André et *al.* (2003) font le constat que les outils utilisés par les praticiens ne sont pas souvent remis en cause lors de l'examen des rapports

d'évaluation environnementale, ce qui les fonde à dire que la valeur de l'évaluation d'impact sur l'environnement réside plus dans une bonne compréhension du processus et surtout de son contexte d'application. Pour van Maare (1999), des présuppositions empêchent très souvent l'adoption d'une attitude adaptative vis-à-vis du processus d'institutionnalisation de l'évaluation environnementale avec à la clé l'élaboration de systèmes irréalistes et ineffectifs. Heaver (1999) en appelle alors à plus d'études de cas dont certaines pourraient considérer la possibilité pour les pays de se doter d'un processus d'institutionnalisation qui intègre leur contexte. Notre projet de recherche se situe dans ce cadre en ce qui concerne les pays du bassin du Congo. En effet, ces pays s'engagent progressivement dans la voie de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale et offrent de ce point de vue un objet de recherche pertinent.

Nous avons choisi de nous intéresser au développement routier en forêt tropicale pour des raisons stratégiques et pratiques. Au plan stratégique, le secteur forestier occupe une place importante dans le positionnement géopolitique du bassin du Congo en tant que pôle de concentration d'une partie importante de la biodiversité et de la stabilisation du climat et des écosystèmes mondiaux. Ceci exige une préservation de ce massif forestier. Par ailleurs, le développement routier, en plus d'ouvrir des perspectives économiques en favorisant l'exploitation des ressources naturelles et l'accès aux marchés, représente aussi un enjeu social des plus importants avec l'accessibilité aux services et l'épanouissement des communautés locales, toutes choses qui supposent le développement d'un certain nombre d'activités socio-économiques et qui pourraient entraîner une exposition de la forêt à une certaine dégradation. Le recours à l'évaluation environnementale en tant qu'instrument permettant la prise en compte des aspects liés à l'environnement dans les activités de développement trouve ici un terrain d'application privilégié. Le caractère sensible des secteurs retenus offre l'avantage de pouvoir focaliser l'attention des parties prenantes et de servir de porte d'entrée pour une discussion plus globale sur l'évaluation environnementale dans la sous-région. Au plan pratique, vraisemblablement à cause de la sensibilité des secteurs concernés, le développement routier en relation avec la forêt est certainement un des aspects ayant été les plus

concernés par l'évaluation environnementale et offre de ce point de vue une bonne base d'analyse.

Pour tenir compte des contraintes financières et de la situation sociopolitique¹⁵ de la sous-région, nous avons dû faire le choix de se concentrer sur un pays. Le Cameroun a été retenu à cet égard. Sa superficie forestière le place en quatrième position après la République Démocratique du Congo, le Congo et le Gabon (Tableau 2). Il est réputé pour sa diversité biologique avec un relatif fort taux d'endémisme. C'est le pays de la sous-région où l'évaluation environnementale du développement routier est la mieux structurée, de plus, il a l'avantage d'être sociopolitiquement stable, ce qui a facilité le travail de terrain et l'organisation des concertations nécessaires.

Tableau 2 : Superficie forestière des pays du Bassin du Congo

Pays	Superficies en million d'hectares		
	Forêt dense	Forêt fragmentée	Mosaïques Forêts/savanes
Guinée Équatoriale	1,678	0,588	-
Centrafrique	4,362	0,564	12,758
Cameroun	17,109	6,500	6,464
Gabon	21,188	1,839	0,295
Congo Brazzaville	23,325	1,680	0,913
Congo Démocratique	112,934	14,813	30,730

Source : adapté de Mayaux et *al.* (1997) par CEFDHAC, 2001

¹⁵ Plusieurs des pays concernés connaissent des situations de sécurité précaire du fait des guerres d'origines diverses.

2.3. Cadre théorique

2.3.1. Cadre conceptuel d'évaluation environnementale

La plupart des recherches qui se sont penchées sur les fondements conceptuels de l'évaluation environnementale concluent que ces derniers ne sont pas solides (e.g. Lawrence 1997, Cashmore 2004, Morgan 2004). Elles relèvent l'absence d'une théorie de l'évaluation environnementale. Les raisons de cette absence sont à rechercher dans les origines de l'évaluation environnementale qui était une réponse politique à un changement de paradigme des valeurs sociétales, vers plus de préoccupations en relation avec les conséquences des activités humaines sur l'environnement (Lawrence, 1997). Le cadre administratif de l'évaluation environnementale a donc émergé d'impératifs politiques et pas d'un contexte scientifique et la pratique a commencé avant le développement d'une capacité scientifique et théorique adéquate (Lee et *al.* 1995). Le côté opérationnel de l'évaluation environnementale fait que les considérations conceptuelles ont reçu peu d'attention au profit de la recherche des réponses méthodologiques et procédurales.

Traitant du rôle de la science dans l'évaluation environnementale, Cashmore (2004) identifie cinq modèles d'évaluation environnementale qu'il répartit en fonction de deux paradigmes : le paradigme de l'évaluation environnementale comme science appliquée et le paradigme de l'évaluation environnementale comme science civique.

Selon le premier paradigme, l'évaluation environnementale est perçue comme un champ d'application de la connaissance et de l'expertise scientifique. Ce paradigme comporte deux modèles : le modèle de science analytique et le modèle de planification environnementale. Le modèle de science analytique est basé sur l'approche positiviste qui part du principe que l'évaluation environnementale repose sur des principes scientifiquement crédibles. En particulier, les prédictions des impacts sont faites sur des bases quantitatives et rigoureuses. Les modèles et leur suivi sont au centre du processus. L'évaluation environnementale est une science expérimentale utile à l'avancement des

connaissances scientifiques aussi bien que pour atteindre des objectifs sociétaux globaux. Les promoteurs du modèle de planification environnementale prônent pour un modèle technocratique dans lequel l'évaluation environnementale devient une partie intégrante de l'élaboration de projets ou de la formulation des politiques. Dans ce modèle l'implication des parties prenantes devient une partie du processus global de planification plutôt qu'un objectif en soi de l'évaluation environnementale.

Selon le second paradigme, l'évaluation environnementale est un outil qui influence la prise de décision par l'application d'une forme de science pragmatique, inclusive et délibérative. Les bonnes pratiques scientifiques demeurent importantes mais on considère que l'évaluation environnementale est à la fois un art et une science (Kennedy 1988) dans un processus volontairement flexible et relatif c'est-à-dire, mettant l'accent sur les enjeux essentiels. Trois modèles qui diffèrent suivant le degré d'insistance qui est mis dans chacun sur la nature politique et sociale des prises de décisions sont associés à ce paradigme : le modèle de pourvoyeur d'information, le modèle participatif et le modèle de gouvernance environnementale.

Le modèle de pourvoyeur d'information reconnaît que l'évaluation environnementale se déroule sous des contraintes de temps et de ressources. Les décisions devant de toutes les façons être prises, il serait alors illogique de vouloir privilégier l'atteinte du même degré de rigueur qu'en sciences expérimentales. Malgré cela, l'approche reste analytique. Un nombre d'options possibles doivent être identifiées et évaluées, les techniques de modélisation doivent être utilisées autant que possible pour quantifier et caractériser les impacts, le jugement des experts devrait s'appliquer pour la détermination de l'importance ou la signification des impacts, et le suivi est considéré comme essentiel. Bien que la participation du public demeure une partie importante du processus, elle reste limitée, unidirectionnelle et arrive souvent à la fin du processus.

Le modèle participatif part des bases globalement similaires à celles du modèle de pourvoyeur d'information. Il y a un rôle constant pour l'analyse des options, mais le

modèle est plus pragmatique. Ainsi, bien que la quantification soit importante là où c'est possible, les prédictions qualitatives servent aussi à la suggestion des actions efficaces de gestion de l'environnement. L'évaluation environnementale se concentre sur la recherche des options de gestion appropriées et pas sur l'exactitude des prédictions.

Dans le modèle de gouvernance environnementale l'évaluation environnementale est perçue comme un outil de décision utilisé pour renforcer les capacités des parties prenantes, promouvoir une société égalitaire et une très forte interprétation du développement durable. L'évaluation environnementale devrait être à la fois inclusive, délibérative, et participative. Mais elle est aussi un processus politique et moral utilisé pour promouvoir la justice sociale, l'équité, la transparence, la reddition des comptes, la réduction des frustrations, et pour réaliser l'autogouvernance communautaire. Comme tous les processus politiques, elle devient ainsi un cadre de négociation et de compromis (O'Riordan 2001).

Morgan (2004) distingue trois modèles sur la base du rôle historiquement dévolu à l'évaluation environnementale avec le temps. Le premier modèle est celui de traitement de l'information qui est dominant dans les années 1970. Ce modèle s'inspire du paradigme de la science et de la planification rationnelle où l'évaluation environnementale ajoute de l'information sociale et environnementale à l'information économique et technique pour des meilleures prises de décisions. Dans les années 1980, un modèle de l'efficacité administrative est proposé. L'évaluation environnementale est alors considérée efficace parce qu'elle permet d'induire des réformes bureaucratiques et administratives. Elle permet l'implication des groupes et des tribunaux dans les décisions politiques et administratives. Depuis 1990 un changement de paradigme est opéré. L'évaluation environnementale semble avoir épousé le modèle de gouvernance basée sur le pluralisme politique.

On peut conclure que l'évaluation environnementale est passée de modèles scientifiques et techniques à des modèles plus collaboratifs incluant les principes

d'équité et de bonne gouvernance qui par leur nature sont fortement influencés par le contexte.

2.3.2. Concept d'institutionnalisation

Essai de définition

Le concept d'institutionnalisation renvoie globalement au processus par lequel on donne le caractère officiel d'une institution à un objet, le terme institution¹⁶ lui-même référant davantage à une pluralité de faits et de caractéristiques tels que l'aspect normatif, organisationnel ou symbolique (Authier et Hess 1997, Sliwinski 1999). Bherer (2002) considère que le terme reste peu conceptualisé en sciences sociales où il est généralement employé pour désigner les étapes de la reconnaissance institutionnelle de l'action collective du mouvement social ou du parti politique ou pour décrire le processus par lequel l'État s'investit progressivement dans un secteur sociétal (e.g. la culture, l'économie sociale, la santé, etc.). Mais bien souvent, la notion d'institutionnalisation est utilisée comme une référence pratique, une image qui renvoie à un processus considéré comme connu de tous. En fait, le caractère évident de l'institutionnalisation dessert toute tentative de systématisation. De manière opérationnelle, on peut considérer qu'une forme institutionnelle est la codification d'un

¹⁶ En rapport avec les contenus possibles du concept d'institution, Lourau (1976) écrivait ce qui suit : une norme universelle ou considérée comme telle, qu'il s'agisse du mariage, de l'éducation, de la médecine, du salariat, du profit, du crédit, porte le nom d'institution. Le fait de fonder une famille, l'acte de mariage ou encore le fait de fonder une association, de lancer une affaire, de créer une entreprise, un type d'enseignement, un établissement de soins, ces phénomènes portent eux aussi le nom d'institution. Autrefois, on parlait d'instituer les enfants (au sens de les former) et d'instituer un peuple (au sens de lui donner une constitution politique). Enfin des formes sociales visibles, parce que douées d'une organisation juridique et/ou matérielle, par exemple une entreprise, une école, un hôpital, le système industriel, le système scolaire, le système hospitalier d'un pays, portent le nom d'institution. Dans les trois cas qui viennent d'être énumérés, le concept d'institution n'a pas le même contenu. Est-ce à dire qu'il est un fourre-tout confus et inutilisable?

ou plusieurs rapports sociaux fondamentaux dans une société donnée et à une époque donnée (Boyer 1986), de sorte que l'institutionnalisation puisse être définie comme un processus de codification des règles et de répartition du pouvoir entre les membres d'une organisation (Laville et Sainsaulieu 1997) ou encore comme le processus par lequel des pratiques sociales prennent corps dans des organisations, des règles et des normes, légitimement acceptées par un nombre suffisant d'acteurs pour en assurer la reproduction (Guay 1993). Lévesque et Vaillancourt (1998) soulignent que le processus de définition et de codification des règles est un compromis entre les acteurs et inclut le financement, les conditions de développement, les règles de participation, les principes de démocratisation, les formes d'activités partenariales, les politiques sociales, etc.. L'institutionnalisation entraîne pour tous les acteurs sociaux, un ensemble de règles nouvelles, qui orientent et guident leurs actions. Il faut voir l'institutionnalisation comme un processus social : un processus d'interactions sociales entre individus, groupes et organisations possédant des intérêts, des ressources, des valeurs et des savoirs différents. C'est les perceptions et attitudes des acteurs qui produisent les formes concrètes d'institutionnalisation. De ce fait, la compréhension de l'institutionnalisation cadre bien avec l'étude du système¹⁷ social dont la particularité est de relier entre eux

¹⁷ Un système est un ensemble d'éléments interdépendants c'est-à-dire liés entre eux par des relations telles que si l'une d'elles est modifiée, les autres le sont aussi et par conséquent, tout l'ensemble est transformé. L'interdépendance des éléments ne signifie pas obligatoirement équilibre, relation immuable. Certaines peuvent être des relations d'opposition ou d'interaction en sens contraire. Dans des conditions « favorables », les relations s'équilibrent. Dans des conditions « défavorables », se produisent des déséquilibres des perturbations dont la disparition dépendra des capacités d'autorégulation et d'autotransformation du système. La notion de degré de couplage entre les variables mesure leur autonomie relative. De cette façon, on dira qu'un système est très organisé lorsque tous ses éléments sont très fortement couplés et qu'un système est d'autant moins organisé qu'il comporte davantage d'éléments faiblement couplés. Il est toutefois possible de distinguer dans un système des sous-systèmes relativement autonomes, c'est-à-dire des sous-ensembles dont les éléments sont fortement couplés entre eux et plus faiblement couplés avec les éléments des autres sous-ensembles. Les systèmes objectifs réels sont généralement ouverts et environnés d'autres systèmes (Lugan, 1983).

une pluralité d'acteurs, c'est-à-dire d'être avant tout un réseau de relations entre les individus et entre les groupes d'individus.

Institutionnalisation et système social

Une des règles les plus fondamentales de l'analyse sociologique veut que l'on cherche à comprendre et à expliquer tout phénomène étudié en le reportant à son contexte global (Rocher 1969). Il est possible de diviser le système social en quatre types de structures assumant des fonctions différentes : 1) Les structures économiques assument plus particulièrement la fonction d'adaptation qui se rapporte à l'ensemble des activités qui concernent la production et la circulation des biens de consommation ; 2) Les structures politiques assument la fonction de définition et de poursuite des objectifs collectifs ; 3) Les structures normatives assument la fonction d'intégration. Elles correspondent à l'ensemble des institutions, des normes, des règles juridiques, des classes sociales, des groupements qui ont pour fonction d'établir et de maintenir les solidarités qu'une société peut requérir entre ses membres. Cette communauté est à la fois un lieu de pression, de contrôles sociaux, un lieu d'adhésion à un consensus collectif et un lieu de manifestation de solidarité ; 4) enfin les structures de socialisation assument la fonction de latence du système générale d'action¹⁸. C'est au travers de ces structures de socialisation que la culture est proposée et transmise aux acteurs sociaux. Ces structures sont diverses : la famille, l'école, mais aussi les associations culturelles ou éducatives, les syndicats, les partis politiques, etc.

Ces quatre types de structures correspondent à quatre sous-systèmes ouverts les uns sur les autres, en état d'interdépendance et procédant à des « échanges économiques » c'est-à-dire que chaque sous-système échange le produit de son activité (output) avec les produits des activités des autres sous-systèmes (input). Quatre media assurent ces échanges : i) dans le sous-système économique, l'argent qui apparaît à la

¹⁸ La notion d'action doit être entendue dans une acceptation très large. L'action est toute conduite humaine, collective ou individuelle, consciente ou inconsciente. Ce terme inclut donc les conduites extériorisées mais également les pensées, les sentiments, les besoins, etc. (Lugan, 1983).

fois comme le moyen de régler la circulation des biens et des services et le lien par lequel les structures se rattachent au système social ; ii) dans le sous-système politique, le pouvoir qui peut être défini comme la capacité à obliger les acteurs d'un système social donné à remplir les obligations que leur imposent les objectifs collectifs formels ou informels, de façon à mobiliser les ressources de la société en vue d'atteindre les buts proposés ; iii) dans le sous-système intégration, l'influence qui est, au fond la capacité d'obtenir l'adhésion par persuasion et qui, ainsi, ne doit pas être confondue avec le pouvoir ; iv) dans le sous-système de socialisation, les engagements généralisés envers des valeurs et des normes qui font en sorte que les éléments culturels se concrétisent dans la réalité sociale. Par ces engagements, chaque acteur ou groupe d'acteurs montre son appartenance à un système social déterminé. L'accès à l'influence, au pouvoir ou à l'argent est assujéti à des engagements généralisés qui prouvent que l'acteur ou le groupe d'acteurs utilisent ces média dans le cadre des valeurs et des normes du système social considéré. Ce vaste circuit d'interactions et d'échanges constitue « la dynamique de l'équilibre sociale » (Lugan 1983).

Dans un système social quel qu'il soit, le changement de structure se caractérise par des transformations importantes au niveau d'un ou de plusieurs sous-systèmes qui le composent. Les sources de changements peuvent être exogènes ou endogènes. La présence des facteurs endogènes et exogènes du changement ne suffit pas à provoquer le changement structural, cela dépend en grande partie selon Parsons, des structures et des sous-systèmes existants, en particulier de la flexibilité du sous-système culturel, ou bien, si l'on préfère, de sa capacité à faire évoluer ses valeurs et ses normes en fonction des contraintes externes (Parsons 1975, cité par Lugan 1983). Mais selon Buckley (1967), la sociologie moderne a trop souvent tendance à analyser les sociétés et les collectivités à l'aide de concepts à caractère trop marqué, comme la culture, les normes, les valeurs, les rôles sociaux, les groupes et les institutions. Elle risque ainsi d'aboutir à une vue statique et déterministe de la société. Le fait essentiel caractérisant un système social est la tension. Il n'y a pour lui ni loi de l'inertie sociale, ni force de rééquilibrage automatique. Pour lui, la tension est toujours présente dans les systèmes socioculturels sous la forme

d'efforts, de frustrations, de déviations, d'agressions, de conflits, de créativité, etc. Ces tensions naissent d'une sorte d'écart entre les aspirations des groupes d'individus et les moyens disponibles pour les satisfaire. La recherche de la réduction de ces tensions par les acteurs conduit aux changements structurels et, de ce fait, les notions d'équilibre, d'homéostasie sont inadaptées aux systèmes sociaux. Bien que pouvant résulter d'une négociation entre les parties prenantes donc d'un compromis entre elles, l'institutionnalisation apparaît à terme comme un ensemble de règles sur lesquelles les individus ou les groupes d'individus n'ont guère de prise, pour l'essentiel (Ménard 1990, Friedberg 1997). Elle apparaît donc comme une réponse à des tensions mais est elle-même source de nouvelles tensions. C'est ce qui fait dire à Friedberg (1997), s'agissant plus particulièrement des règles, qu'elles sont la conclusion toujours provisoire, précaire et problématique d'une épreuve de force.

Aussi, l'analyse institutionnelle devrait saisir l'action sociale dans son dynamisme et, sans préjuger du système institutionnel existant, chercher à dégager où est l'institution, c'est-à-dire les rapports entre la rationalité établie (règles, formes sociales, codes) et les événements, développements, mouvements sociaux s'appuyant implicitement ou explicitement sur la rationalité établie ou la mettant en cause (Lourau 1976). C'est ce principe fondamental que Castoriadis (1975) reprend en définissant l'institution comme le produit de la lutte perpétuelle entre l'instituant et l'institué. L'instituant est la capacité par laquelle l'institution tend à se recréer et intègre les aspects d'innovations et de contestation. Au contraire, l'institué est la capacité de l'institution établie à se perpétuer avec ses défenses, ses réticences et ses résistances. Loureau (1969) propose trois moments du concept d'institutionnalisation : le premier moment c'est l'institué qui est le mode de représentation considéré comme normal. Le deuxième moment c'est l'instituant qui est la remise en question de la norme. Et enfin le troisième moment, celui par lequel pourra être dépassée la contradiction c'est l'institutionnalisation. Toujours est-il qu'il y a tension permanent entre l'instituant et l'institué (Authier et Hess 1977).

2.3.3. Dimensions de l'institutionnalisation.

Nous retenons trois principales dimensions qui émergent de l'essai de définition du concept d'institutionnalisation en relation avec le système social : la dimension normative, la dimension organisationnelle et la dimension relative aux perceptions et attitudes des acteurs. Bien que constituant un tout du même processus, nous les présentons séparément à des fins d'analyse sans que ceci ne remette en cause leur indissociabilité dans les faits.

Les aspects légaux et normatifs

L'institutionnalisation peut dans une certaine mesure être considérée soit comme une réponse de l'État à l'émergence et l'évolution des pratiques, soit comme le reflet d'une interaction entre acteurs sociaux dont la législation reflète à un moment ou l'autre, le poids respectif dans un processus de négociation (Bouchard et *al.* 1995). Dans l'un et l'autre cas le processus d'institutionnalisation se matérialise par l'énoncé de lois et de règles, le but poursuivi étant de réguler des comportements, de créer et de mettre en place des possibilités de négociation. Prenant l'exemple d'une convention collective, Friedberg (1997) met en exergue le caractère profondément ambivalent des règles qui correspondent à des contraintes en même temps qu'elles cristallisent et reflètent aussi toujours, un minimum de collusion en faveur de la stabilité de la relation de marchandage autour du compromis auquel celle-ci a donné naissance. D'ailleurs les acteurs concernés expriment très vite cette ambivalence par des comportements eux aussi ambivalents, faits tantôt de tentatives d'évasion (on cherche à contourner la règle), tantôt de repli défensif (on utilise la règle comme protection contre des tentatives d'influence d'autrui), ce qui revient à chercher non pas à contourner la règle, mais au contraire à mettre en avant les prescriptions pour combattre les tentatives de contournement des autres et pour les obliger à respecter la règle.

Les aspects organisationnels

Les aspects organisationnels de l'institutionnalisation comprennent la distribution du pouvoir au sein de l'entreprise ou de l'État, le fonctionnement entre les pouvoirs politique, exécutif et administratif, ainsi que les relations entre les différents paliers de gouvernement (Lourau 1976). Ceci implique la création des structures organisationnelles chargées d'administrer les lois et les règlements. La dimension organisationnelle qui rend compte du processus de structuration et de restructuration des contextes dans lesquels se déploie l'action collective des hommes sous-tend et conditionne le développement comme l'efficacité de nos activités collectives. L'univers complexe des rapports humains et de l'interaction sociale étant toujours potentiellement conflictuel, la dimension organisationnelle de cet univers n'est rien d'autre que l'ensemble des mécanismes empiriques par lesquels il est stabilisé et qui permettent de construire la coopération et la coordination indispensables entre les initiatives, les actions et les conduites des différents participants (Lourau 1976). La façon dont s'opère cette coopération n'est pas identique d'une organisation à l'autre, d'un contexte d'action à un autre. L'analyse, la compréhension et la comparaison de la nature et des conséquences des modalités chaque fois spécifiques pour lesquelles ce problème est résolu dans différents contextes d'actions constitue la question fondamentale à laquelle cherche à répondre la réflexion organisationnelle. La question porte sur les processus d'organisation par lesquels sont façonnés, stabilisés et coordonnés les comportements et les interactions stratégiques d'un certain nombre d'actions dont l'interdépendance rend la coopération indispensable, mais qui gardent tous les degrés d'autonomie et continuent pour toutes sortes de raisons à poursuivre des intérêts divergents. Pour comprendre l'action sociale, il faut s'interroger sur la nature de ces processus. Il faut analyser les artefacts, les objets et les dispositifs sociaux sur lesquels elle repose. Il faut enfin mettre en évidence leur effet c'est-à-dire la structuration nouvelle qu'ils introduisent dans un contexte d'action donné et qui constituent autant de contraintes pour les actions concernées (Lugan 1983).

Les perceptions et attitudes des acteurs

L'institutionnalisation ne concerne pas seulement l'établissement de règles générales régissant un processus et la mise sur pieds de structures visant à les maintenir. Elle embrasse aussi le développement des processus d'interactions entre les structures d'une part, et entre les structures, les individus et les groupes en dehors de ces structures d'autre part. C'est dire que, l'institutionnalisation ne concerne pas uniquement la promulgation des lois¹⁹, la signature de décrets d'applications y relatifs ou encore la création de structures en charge. Elle doit aussi se préoccuper de la fonctionnalité de l'ensemble qui en est la finalité. La mise en oeuvre de l'objet institué résultera des perceptions et attitudes des acteurs suite à l'établissement de règles et d'organisations. Autrement dit, elle dépendra de l'adaptation du système social aux changements induits. L'influence, le contrôle et le conflit constituent les trois relations sociales de base à partir desquelles il sera possible d'impliquer par la suite la représentation des intérêts (Bélangier et Lemieux 1996). C'est probablement ici que se trouve une partie de la réponse à la question de savoir pourquoi malgré les efforts déployés pour l'élaboration de lois et règlements, la création des structures et la prise des mesures pour la mise en oeuvre et le suivi des évaluations environnementales, les résultats escomptés ne sont pas très souvent atteints (Harrington 2001).

2.3.4. Évaluation environnementale et contexte d'institutionnalisation

Dans cette section, les relations entre l'institutionnalisation et les contextes historique, socioculturel, politique, normatif et organisationnel, scientifique et technique, économique et biophysique sont examinées. Elles serviront de base à la détermination du cadre d'analyse.

¹⁹ Quand je vais dans un pays, disait Montesquieu, je n'examine pas s'il y a de bonnes lois, mais si on exécute celles qui y sont, car il y a de bonnes lois partout (Le Prestre 1997).

Évaluation environnementale et contexte historique

Le contexte historique s'intéresse à la diachronie, c'est-à-dire à la succession d'événements dans le temps, succession dont elle cherche à dégager la notion de causalité historique. Les considérations historiques sont du reste transversales à tous les autres aspects contextuels dans la mesure où chacun d'eux peut s'analyser sous l'angle historique. L'analyse historique est complémentaire de l'analyse sociale qui est plus synchronique et se préoccupe des situations présentes et des structures sociales qui les caractérisent. La manière de s'organiser et d'agir varie beaucoup et est largement fonction des héritages du passé. Le développement d'une conscience environnementale est en grande partie dû à la prise de conscience suite à des faits historiques dont en particulier la survenue de catastrophes et la diminution des ressources naturelles. L'analyse des régions ou des structures ayant eu des expériences d'évaluation environnementale et où il existe des données sur le suivi de ces expériences offre une bonne base pour la conception et la révision des schémas d'institutionnalisation.

L'histoire de l'évaluation environnementale formelle dans les pays du bassin du Congo est relativement récente puisque beaucoup d'auteurs en situent le début à la suite des conférences de Stockholm 1972 et de Rio de Janeiro de 1992 (e.g. André et *al.* 2003, Bitondo 2000, Kamto 1992, 1996). Il ne semble pas que l'adoption de l'évaluation environnementale dans ces pays réponde à des pressions venues de la population et des acteurs locaux comme ce fut le cas aux États-Unis et dans certains pays du Nord. Elle serait beaucoup plus une réponse à des engagements internationaux et aux conditionnalités diverses des bailleurs de fonds et de certains partenaires au développement²⁰.

²⁰ En vue d'assurer la prise en compte de l'environnement lors des prises de décisions concernant le soutien financier aux projets dans les pays en développement, les institutions financières multinationales dont la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, ainsi que les banques africaine, interaméricaine et asiatique de développement, ont développé des directives d'études

Évaluation environnementale et contexte socioculturel

Les aspects sociaux renvoient aux interactions entre les acteurs individuels ou les groupes sociaux sur des bases normatives données, tandis que les aspects culturels renvoient aux idéologies, aux connaissances, aux valeurs et aux symboles sociaux (Rao *et al.* 2003). En supposant que le bien-être des humains soit la préoccupation de la planification environnementale, le bien fondé d'une décision devrait être apprécié à l'aune de son impact sur les aspects liés à leurs préoccupations (Munn, 1979). La conscience environnementale comme le mouvement qui la porte sont diversifiés. Si tous s'accordent pour considérer l'environnement comme un bien, un capital ou une valeur à protéger, les moyens proposés pour y arriver varient. D'ailleurs les perceptions différentes de ce qu'est l'environnement montrent bien combien il est un bien culturel.

Les choix en matière de politique environnementale incluent quoique parfois inconsciemment des croyances au sujet de la nature humaine, au sujet de comment les gens pourraient et devraient être en relation les uns avec les autres, au sujet de quelles actions ou idées devraient avoir la priorité sociale et au sujet de la définition de ce qui est bien et acceptable ou conduite juste dans la société (Margaret et William 1984, Sampford 2002). Aussi, la plupart des critiques à l'endroit des agences de régulation des politiques environnementales ont trait aux différences philosophiques et aux différences de valeurs entre individus et les groupes impliqués. La finalité de la politique environnementale dépend plus de facteurs humains que techniques (Margaret et William 1984). Pour Sewell et O'Riordan (1976), un facteur important sous-tendant la pression pour plus de partage de pouvoir a été l'échec des précédents plans et programmes à identifier correctement les désirs du public. En effet, les problèmes d'environnement vécus à l'échelle de différentes nations depuis les années 1970 amènent les citoyens à exiger d'avoir accès à l'information et de participer au processus de décision (Chechile

d'impacts sur l'environnement que les pays ou les entreprises qui font une demande de financement sont tenus de suivre (Roe *et al.* 1995).

1991), et même à perdre progressivement confiance en des institutions qui les dirigent et qui gèrent l'environnement.

De toute évidence, l'intégration des considérations socioculturelles dans l'évaluation environnementale est assurée au-delà des apports objectifs des professionnels²¹, par la participation du public. Dans la quasi-totalité des cas, l'évaluation environnementale implique inévitablement le public. Ce dernier est impliqué à la fois directement par les opportunités réglementaires de participation publique, et dans l'interaction nécessaire avec les experts. Il est aussi impliqué indirectement dans la mesure où les impacts sociaux, récréatifs et esthétiques sont pris en compte. Toutefois la seule reconnaissance du principe de participation publique ne suffit pas, il faudrait qu'elle puisse se faire efficacement²².

Pour une contribution significative du public, on devrait prêter suffisamment attention à sa compréhension des événements²³. Ceci nécessite non seulement plus d'attention dans la façon d'informer les gens mais aussi une plus grande sensibilité aux indicateurs de performance et de succès des outils utilisés. La définition d'un format

²¹ McKean (1982, 1992) a examiné comment les communautés japonaises gèrent leurs communaux. Dans une économie en expansion, où la demande est forte en produit de l'élevage, ces communautés ont su, grâce à des contrôles collectifs stricts, maintenir leurs communaux et préserver leurs boisés. Les ressources, détenues en commun ou collectivement, sont pourtant vouées à la dégradation selon Hardin (1968).

²² Rosenberg et Korsmo (2001) concluent que dans la dissémination d'approches plus participatives, les bailleurs de fonds telles que la Banque mondiale doivent être plus attentifs aux méthodes à travers lesquelles cette participation est conduite. En particulier, ils devraient développer une plus grande connaissance et relation avec une gamme plus vaste de parties prenantes qui sont routinièrement considérées par les méthodes existantes, rendre possible et apprendre des contingences non prévues, et être flexibles par rapport aux objectifs et aux méthodes du projet.

²³ Pour chacun des acteurs impliqués dans l'application de la procédure et dans les stratégies participatives qu'elle permet, on peut parler d'une rationalité quant à sa façon spécifique de faire valoir des intérêts propres et de saisir les opportunités qui se présentent (Crozier et Friedberg 1977 cités par Gariépy 1997, Clemens 2001 et Oliver 1991).

pour la sollicitation des réactions doit tenir compte de la manière dont les facteurs humains fonctionnent. L'objet de l'étude des préoccupations humaines est de générer des informations utiles sans pour autant soulever de faux espoirs, d'aider les gens à gérer les changements et d'offrir au citoyen une opportunité de s'impliquer qui soit productive et moins stressante (Munn 1979). Une telle démarche rend encore plus complexe²⁴ le processus, mais il n'y a pas de raisons pour lesquelles les aspects humains ne devraient pas être traités avec la même rigueur scientifique que les autres aspects (Kaplan 1984 a et b).

Diduck et Sinclair (2002) relèvent deux catégories d'entraves à la participation dont une structurelle et l'autre individuelle. La barrière structurelle origine de la croyance que s'impliquer ne ferait aucune différence parce que les causes sont entendues d'avance tandis que la barrière individuelle vient traduire le manque d'information par rapport au projet. Il faut donc être conscient des contraintes et des limites de la consultation publique. Car, bien qu'elle puisse favoriser une approche localisée et inclusive de gestion environnementale, il reste à évaluer dans quelle mesure elle est significative en pratique ou peut-elle être institutionnalisée. Il faut donc tempérer l'enthousiasme qui a cours à son sujet avec une plus grande vigilance et une critique constante (Kapoor 2001).

Évaluation environnementale et contexte politique

Le terme « politique » en matière de protection de l'environnement comme dans d'autres domaines désigne habituellement le processus par lequel sont établis les lois, les règlements et autres mécanismes à la disposition de pouvoirs publics tels que les

²⁴ Les gens n'expriment pas leur potentiel lorsqu'ils sont fâchés ou suspicieux. Ils sont plus utiles lorsqu'ils sont approchés comme participants, comme des êtres humains dotés de curiosité et de savoir. Les réunions publiques peuvent conduire à l'exposition du pire côté des hommes, produire peu d'informations utiles et générer un sentiment de futilité. Les enquêtes pour leur part ont le potentiel de créer des antagonismes et de fournir des données qui restent non interprétables. Il n'y a pas de méthode infaillible dans la mesure du bien-être humain (Kaplan 1984 a et b)

amendes et les stimulants fiscaux (Muller 2000). Ce terme se rapporte donc non seulement aux actes des élus du peuple et des fonctionnaires, mais aussi aux mécanismes par lesquels sont déterminées les questions soumises à ces personnes et à d'autres, ainsi que les diverses lignes de conduite possibles. Il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'actions coordonnées, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux en général dans une logique sectorielle. À partir de là, toute politique peut se décomposer en trois processus fondamentaux (Muller 2000) :

- il s'agit en premier lieu d'une tentative, ce qui signifie à la fois qu'il y a action volontaire et que celle-ci n'obtient pas toujours le résultat espéré, pour gérer la place, le rôle et la fonction du secteur concerné par rapport à la société globale ou par rapport à d'autres secteurs ;
- ce rapport global/sectoriel ne peut se transformer en objet d'intervention publique qu'en fonction de l'image que s'en font les acteurs concernés. C'est cette représentation du rapport global/sectoriel que l'on appelle référentiel d'une politique publique qui désigne l'ensemble des normes ou des images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État ainsi que les objectifs de la politique publique considérée ;
- dans ces conditions, une étape fondamentale de la recherche consistera à déterminer quel est l'acteur ou le groupe d'acteurs qui se charge de cette opération de construction ou de transformation du référentiel d'une politique publique. En effet, cet acteur, occupera une position stratégique dans l'ensemble du système de décision examiné.

Dans l'étude des politiques publiques, les auteurs s'efforcent en général à répondre à deux questions : Comment sont prises les décisions qui constituent un programme d'actions gouvernementales? C'est le problème de l'élaboration des politiques et de la prise de décision. Comment sont appliquées les décisions par les organismes chargés de les exécuter? C'est le problème de la mise en œuvre de la politique. En général, il intervient toujours une dérive au niveau de la mise en œuvre d'une politique. Elle conduit les acteurs de la décision à reformuler en permanence les objectifs et les méthodes de l'action en fonction de ce qu'ils perçoivent des résultats, sous forme d'une modification de leur environnement (Muller 2000).

La politique de l'environnement ne peut trouver sa pleine efficacité que si elle est coordonnée avec les politiques de mise en œuvre dans des secteurs économiques

générateurs d'activités pouvant perturber l'environnement. De la même manière, la politique économique rencontre de plus en plus d'obstacles environnementaux, et elle doit faire face à la pollution de l'environnement et à la dégradation des ressources naturelles disponibles. C'est pourquoi l'intégration efficace de la politique de l'environnement avec les politiques économiques sectorielles est devenue pour les responsables de l'action publique un sujet de préoccupation majeure, auquel les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE ont indiqué qu'il convenait de prêter d'avantage attention (OCDE 1992). Le principe étant que les mesures de protection de l'environnement conçues et mises en œuvre pour atténuer à posteriori les incidences négatives des transports, par exemple, n'auront que des effets limités si les défaillances du marché et de l'intervention publique ne sont pas éliminées dès le départ. Le problème qui se pose tient au fait que, bien que de bons moyens de transport soient essentiels à la fois à l'efficacité de la production et à la pleine satisfaction des besoins des individus, les transports sont par eux-mêmes perturbateurs à la fois de l'environnement naturel et du cadre bâti (OCDE 1992).

Les pouvoirs publics cherchent à réaliser toute une série d'objectifs et, pour un certain nombre de raisons (y compris l'absence de perspectives inhérente à de nombreux systèmes politiques), la protection de l'environnement est parfois délibérément sacrifiée à la réalisation d'autres objectifs économiques tels que la protection de l'emploi dans certaines branches, l'amélioration de la balance des paiements et la stimulation de la croissance économique d'une région.

Plus fréquemment, le problème résulte du fait que l'on tient peu compte des risques potentiels pour l'environnement de mesures visant à réaliser d'autres objectifs. L'atteinte à l'environnement est alors essentiellement un accident ou un résidu d'autres politiques. Bien entendu, dans certains cas, des effets secondaires positifs pour l'environnement peuvent résulter de politiques ayant d'autres fins, mais une optimisation du point de vue de l'environnement ne serait que fortuite. Il se pourrait que des mesures prises pour remédier à un problème environnemental spécifique suscitent en fait un

problème plus grave dans un autre domaine ou créent d'autres types de dégradation de l'environnement (OCDE 1992).

L'institutionnalisation de l'évaluation environnementale est une démarche avant tout politique dans le sens qu'elle exprime une « volonté » des pouvoirs publics donc de l'État de mettre en avant un programme d'actions dans le domaine de l'environnement. Sans volonté politique, l'évaluation environnementale ne serait qu'un exercice sans utilité pratique (Caldwell 1989). La volonté politique est comme un moteur puissant pour la machine administrative, la surveillance et la mise en œuvre, la perte ou l'absence de cette volonté constituant une pesanteur énorme pour tous les concernés (Gilpin 2001). Il est important de connaître la source et la direction des activités politiques relatives à l'environnement, car les outils politiques d'évaluation environnementale évoluent dans le cadre d'une relation complexe avec son contexte social et l'acceptation publique des résultats de l'évaluation environnementale dépend des considérations sociopolitiques (Lee 2000). La dimension politique peut se résumer aux pressions exercées à l'échelle internationale, à l'échelle sous-régionale, à l'échelle nationale ou à l'une des échelles inférieures de gouvernement.

À l'échelle internationale, au cours des dix dernières années, les problèmes environnementaux globaux sont passés d'un ensemble d'enjeux mineurs ne concernant que les experts techniques au troisième rang des enjeux majeurs mondiaux dans le monde politique, après la sécurité internationale et l'économie globale (Porter et Brown 1991, Le Preste, 1997). À l'échelle nationale, les actions et les décisions politiques correspondent aux idéologies défendues par le parti au pouvoir. Le rôle de l'opinion publique est loin d'être négligeable, particulièrement dans les pays à régime démocratique ; peu de politiciens veulent s'exposer à une baisse de popularité, au risque de perdre les élections prochaines (André et al. 2003). Toutefois, les politiciens n'agissent pas toujours dans le sens de l'intérêt commun. Ross (2001) cité par Vincent (2002) décrit comment certains, à la recherche du pouvoir et des richesses personnels, ont méthodiquement démantelé les institutions en charge de la protection des forêts en Asie du Sud-Est.

Évaluation environnementale et contexte légal et réglementaire

Lorsqu'il s'agit de prendre des mesures propres à assurer la protection de l'environnement, les gouvernements empruntent presque toujours la voie de la réglementation ; ils établissent des règles ou des normes appuyées, du moins en théorie, par la menace d'amendes en cas de contravention (Schrenker 1984). L'institutionnalisation de l'évaluation environnementale obéit bien à cette logique. Les États-Unis ont été le premier pays à adopter une loi exigeant la prise en compte des préoccupations environnementales dans la prise de décision. C'est au regard de la conscience grandissante des enjeux environnementaux que le public pressa le congrès américain d'adopter une politique environnementale portant sur la pollution et la gestion des ressources. En réponse à cette requête, le Congrès a proposé le National Environmental Policy Act (NEPA) qui fut adopté le 22 décembre 1969 et sanctionné le 1^{er} janvier 1970. Les membres du Congrès ne se doutaient probablement pas à l'époque que la NEPA serait précurseur d'un mouvement à l'échelle mondiale (André et *al.* 2003). En fonction des circonstances et des États²⁵, l'encadrement de l'évaluation environnementale a pris différentes formes : réglementaire ou législative, administrative ou judiciaire²⁶. L'ossature classique en cours dans la majorité des pays comprend des

²⁵ La plupart des pays d'économies en transition d'Europe de l'Est et de l'ex U.R.S.S. se sont embarqués à la fin des années 1980 ou au début des années 1990 dans des réformes de leur système d'évaluation environnementale (Lee et Georges 2000, Bellinger et *al.* 2000). Ces réformes se sont traduites par l'adoption de plus d'une centaine de nouveaux actes légaux (Cherp 2001).

²⁶ Une procédure est dite « réglementaire » si elle est basée sur une assise légale, c'est-à-dire qu'elle est inscrite explicitement sous forme de dispositions législatives et relève d'une loi-cadre à caractère environnemental. Elle est dite législative si cette assise légale provient elle-même d'une action législative, notamment celle d'une assemblée législative. Par ailleurs, une procédure environnementale est dite « judiciaire » si elle prévoit des recours auprès des tribunaux et un contrôle de ces derniers sur ses modalités de fonctionnement afin d'assurer la justice sociale entre les requérants. Par contre, si les mécanismes de recours aux tribunaux ne sont pas prévus, la procédure est uniquement de type administratif (Baaden 1996).

lois-cadres relatives à la gestion de l'environnement avec des articles consacrés aux évaluations environnementales, des textes d'applications sous formes de décrets, arrêtés ou de directives gouvernementaux ou ministériels, des processus et des guides.

Schrenker (1984) insiste pour que cet exercice de formalisation prenne un caractère politique en tenant compte de l'avis du public, car toute réforme législative en matière d'environnement risque d'avoir des effets très limités si elle se borne à des modifications de fond touchant par exemple la création de nouvelles structures ou de nouvelles sanctions et l'institution de charte de droits environnementaux. De telles mesures sont importantes, mais pour être efficaces à long terme, elles doivent s'inscrire dans une nouvelle structuration des mécanismes d'élaboration des textes relatifs à l'environnement, tant sur le plan du contenu que de l'application. En effet, il est préférable que les conflits soient résolus par un débat public ou du moins sur la base d'une connaissance explicite de la nature des décisions et des jugements de valeur en cause, au lieu de l'être par un choix arbitraire, au lieu, d'être écartés du processus politique. Si les mécanismes de prise de décision des gouvernements étaient mieux connus, il est permis de croire que les priorités de l'industrie seraient davantage susceptibles d'être contestées. Quant à la seconde prémisse, elle peut s'exprimer ainsi : la légitimité des décisions politiques en matière d'environnement est fonction non seulement de leur pertinence, mais également du processus par lequel elles ont été prises (Schrenker 1984).

L'efficacité de la gestion environnementale reste minée par la présomption du rôle de l'État comme acteur central au plan local et international. Cette perception doit être nuancée compte tenu du rôle de plus en plus important que joue le secteur parapublic et même les organisations non gouvernementales (Sampford 2002). Aussi, les gouvernements n'ont toujours pas toute la latitude pour imposer des restrictions aux entreprises quant à leurs orientations. En effet, les grandes sociétés sont en mesure, grâce à leurs moyens financiers d'influer sur les politiques gouvernementales à l'égard des questions spécifiques. On relève de nombreux cas où les habitants d'une région dont la vie économique reposait sur une seule entreprise ou industrie se sont « mis du côté de

l'entreprise » pour combattre les demandes de ceux qui voulaient une réduction de la pollution ou des risques en milieu du travail. Les menaces tacites de réduction de production, de licenciements et de déplacements d'usines suffisent souvent à dissuader ceux-là même qui souffrent le plus de la situation à corriger.

Cette possibilité d'imposer des compromis constitue non seulement un élément essentiel du rôle des sociétés dans l'élaboration des politiques mais elle représente aussi une arme puissante dans les négociations avec les organismes gouvernementaux. La contribution d'une industrie donnée à l'emploi et à l'activité économique au niveau local ou régional peut en effet être évoquée pour susciter une opposition politique de trois sources distinctes : de la part de députés qui représentent des régions vulnérables à cet égard, de la part des ministres ayant des sympathies naturelles à l'égard de l'industrie et, enfin, de la part des ministères chargés de promouvoir le développement économique et industriel (André et *al.* 2003). Cependant, Annadale (2003) fait remarquer qu'il y a eu peu d'études consacrées à l'impact de la réglementation environnementale sur les objectifs stratégiques d'une compagnie, indiquant que cette réglementation n'est pas toujours perçue négativement par l'industrie.

Évaluation environnementale et contexte administratif

Le contexte administratif est un élément important dans le fonctionnement d'un processus d'évaluation environnementale. Sa mise en œuvre repose sur des structures opérationnelles, dotées d'un personnel compétent, de ressources financières et matérielles adéquates et de modes de fonctionnement clairs. Du point de vue organisationnel, l'évaluation environnementale aura connu trois formes ou directions essentielles (Le Prestre 1997). La première est la création d'un organe gouvernemental spécialisé au sein des pouvoirs de l'État. La deuxième forme est l'intégration de la fonction d'évaluation environnementale à une structure institutionnelle existante et la troisième formule est celle de la création de mécanismes et dispositifs spécifiques autonomes. Les années 1970 et 1980 ont vu une explosion du nombre d'unités administratives gouvernementales vouées à la protection de l'environnement :

organisations internationales, directions internationales, ministères, secrétariats d'État, unités paragonnementales. Ces structures doivent souvent faire face à un certain nombre d'obstacles du fait entre autres de leur juxtaposition aux structures existantes, des rivalités liées à leur mission transversale, de la personnalité et des aptitudes de leurs dirigeants et des tentatives de dilution de leur action par des structures sectorielles plus puissantes et mieux établies (Le Prestre, 1997).

Évaluation environnementale et contexte économique

Le contexte économique reste fondamental pour l'introduction de l'évaluation environnementale et plus largement des politiques environnementales. Pour certains il faut avoir atteint un niveau minimum de développement économique pour pouvoir être sensible à un discours sur la protection de l'environnement. Sous le coup de la pauvreté, il se peut que les populations et les gouvernements ne soient pas très enclins à remettre en cause un projet de développement sur la base des considérations environnementales. Pour les entreprises et les gouvernements, la mise en œuvre de l'évaluation environnementale pourrait entraîner dans l'immédiat un coût qu'il faut supporter. Il importe de tenir compte de leur capacité, autrement il risque d'être difficile pour eux de suivre.

Dans toute économie mixte ou de libre entreprise à laquelle la mondialisation convie les États, la politique économique vise dans une large mesure à supporter et encourager l'investissement privé et à créer un « climat économique favorable » (Stiglitz, 2002). Aussi, à de nombreux égards, allant de la protection de l'environnement à la protection sociale, il existe souvent une opposition latente entre les objectifs du gouvernement et la nécessité d'éviter les conflits prolongés avec le secteur privé (Schrecker 1984, Briffet et *al.* 2003). Dans le cas des projets de grande envergure, la gestion de ces conflits pose des défis particuliers nécessitant des capacités que les gouvernements n'ont pas toujours (Fearnside 2000, Schwartz 2003).

Évaluation environnementale et contexte scientifique et technique

L'appréciation et l'interprétation des données scientifiques forment un élément fondamental de l'élaboration des politiques en matière d'environnement. Toutefois, ce processus est loin d'être « objectif » (Lenoir 1989). Il implique de nombreux jugements politiques et de valeur sur lesquels on se penche rarement. Dans la majorité des dossiers d'évaluation environnementale, on doit prendre des décisions avec peu d'information et en contexte d'incertitude, ce qui donne beaucoup de latitude au décideur. Par contre, un jugement fondé, basé sur une collecte soignée d'informations nouvelles, une analyse approfondie de l'information existante et la reconnaissance explicite des limites associées aux techniques utilisées, réduit les risques de conflits entre les experts et oriente le décideur tout en restreignant les décisions arbitraires (André et *al.* 2003). La prise en compte du contexte scientifique technique et technologique renvoie entre autres à l'analyse de la capacité à obtenir, mettre à disposition, comprendre et gérer les informations nécessaires pour une bonne évaluation environnementale. Elle concerne entre autres les capacités des acteurs (formation, expérience, niveau de compétence), les outils, programmes et techniques utilisés, le niveau d'équipement des laboratoires.

Évaluation environnementale et contexte biophysique

Force est de se rendre compte que nous sommes loin de la période où la pensée géographique était dominée par le déterminisme et où les approches faisaient une part belle aux données biophysiques qui constituaient toujours le préalable à l'étude humaine. Ce fut un temps où l'homme était considéré comme gouverné par la nature. Mais contrairement à cet homme préindustriel, entièrement cerné par la nature, l'homme moderne est pris dans un environnement social. L'impact immédiat des lois de la nature est remplacé par celui des lois et des forces sociales, d'où la tendance à considérer l'environnement historique et social comme facteur déterminant par excellence. L'homme devient moins « naturel », plus humain et plus social ; il est, en un mot, gouverné par l'homme (ISC, 2002). Toutefois, l'importance des aspects biophysiques peut se situer à plusieurs niveaux :

- On ne peut prétendre que tous les hommes ont atteint le même degré d'affranchissement vis-à-vis de leur environnement biophysique. Par exemple, pour certaines populations autochtones vivant dans la forêt, le milieu biophysique occupe encore une place fondamentale et peut être considéré comme déterminant leurs modes de vie et d'organisation du groupe social ;
- La nature impose encore des limites à l'action de l'homme. Cette permanence des liens environnementaux a conduit les géopoliticiens allemands à évoquer l'*Erdgebundenheit* (dépendance à la terre) de l'homme et de la politique. La différence entre les premiers écrits géopolitiques et ceux d'aujourd'hui s'enracine dans la distinction entre l'homme gouverné par la nature et l'homme limité par la nature (ISC 2002) ;
- La qualité de vie²⁷ est liée à une construction sociale certes mais qui intègre les rapports que les individus entretiennent avec les composantes de l'environnement y compris les composantes biophysiques (André et Bitondo 2002) ;
- Dans le contexte actuel de mondialisation et d'un souci plus accru de préservation des équilibres écologiques globaux, les conditions géographiques peuvent déterminer la situation géostratégique d'une région ;
- Le cadre biophysique peut déterminer le type et la quantité de ressources dont disposent les États pour leur développement socioéconomique.

2.3.5. Cadre d'analyse

Nous avons considéré que l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale est le processus par lequel elle est introduite et évolue dans un contexte donné comme instrument de mise en œuvre des politiques de développement durable²⁸. L'évaluation environnementale est l'une des activités de développement les

²⁷ Pour le Conseil international de la langue française, la qualité de vie se définit comme un état physique ou psychique de l'être humain qui lui donne le sentiment d'être satisfait dans un environnement donné.

²⁸ Morgan (2004) décrit une vision d'évaluation environnementale de la sagesse conventionnelle qui voudrait qu'elle influence la prise de décision dans les processus formels d'application, qu'elle influence la formulation et la planification des projets, qu'elle augmente les bénéfices pour la société et qu'elle promeuve la durabilité. Il l'oppose à la vision cynique de l'évaluation environnementale qui considère qu'elle n'a pas pu exercer une influence significative sur les projets, qu'elle sert essentiellement à justifier les décisions déjà prises et qu'elle arrondit les angles des projets pour les rendre plus acceptables par les parties prenantes. L'évaluation environnementale dans ce contexte n'est ni au service de la société, ni à celui du développement durable.

plus difficiles à gérer. Elle inclut des actions impliquant différents niveaux de gouvernement, le secteur privé et la participation des populations (Heaver 1999). L'évaluation environnementale par définition n'est pas un processus décisionnel, mais plutôt un outil d'assistance pour des prises de décisions tenant compte des principes de durabilité. C'est dire que son institutionnalisation devrait en particulier viser l'intégration effective de ses conclusions dans la prise de décision en rapport avec l'objet de l'évaluation. Une fois les décisions prises, l'évaluation environnementale devrait faciliter leur mise en œuvre par la promotion de façons de faire plus respectueuses de l'environnement. Une étude sur l'efficacité du processus (ACÉE, 1996) de même que plusieurs autres réflexions sur la question trouvent un certain nombre de contraintes qui l'empêchent d'exprimer son potentiel. Au rang des insuffisances relevées, signalons son adaptation limitée à son contexte d'application se traduisant par des rapports d'études qui répondent peu aux besoins et intérêts des promoteurs ainsi que des décideurs, d'où leur faible prise en compte dans le processus décisionnel (Alton et Underwood 2003).

Si dans un premier temps, on a misé sur la mise en place d'une procédure et la force de sa logique pour assurer la prise en compte des objectifs de qualité de l'environnement, il est vite apparu que la spécificité des contextes dans lesquels ces procédures s'inséraient ainsi que leurs modalités différentes d'application conféraient à chacune une efficacité propre. Aussi une portion importante de la littérature de la fin des années 1970 et du début des années 1980 s'est-elle penchée sur l'analyse des caractéristiques sociopolitiques de chaque contexte d'application (Gariépy 1986). Ceci revient à considérer la structuration du contexte d'action de l'évaluation environnementale comme une solution chaque fois spécifique que des acteurs, relativement autonomes et agissant dans les contraintes générales d'une rationalité limitée, ont trouvé pour régler leur coopération conflictuelle et pour gérer leur interdépendance stratégique. Cette solution est contingente dans la mesure où elle dépend des caractéristiques techniques, économiques, sociales et culturelles qui constituent en quelque sorte la pré-structuration du contexte en question. Mais en même

temps, elle leur est irréductible, car elle correspond aussi et toujours à une création arbitraire et aléatoire (Friedberg, 1997).

Tenant compte de la complexité de la procédure d'évaluation environnementale et de sa forte interaction avec son contexte d'action, notre cadre d'analyse (Figure 2) inscrit l'étude de son institutionnalisation dans le modèle d'analyse institutionnelle qui en fait le résultat d'une interaction dynamique entre les éléments du contexte et les dimensions de l'institutionnalisation. Une autre approche aurait été de considérer qu'en tant qu'outil de gestion durable de l'environnement, son adoption et son évolution sont normales et que son institutionnalisation se traduit uniquement par la mise en place de normes et mécanismes dont l'efficacité est évaluée à l'aune de standards préalablement définis. Cette dernière approche dont un des chefs de file est Wood (2002), et qui soutient encore certains programmes axés sur le renforcement des capacités normatives, organisationnelles ou techniques ou encore sur la sensibilisation des parties prenantes, est limitée et ne permet pas de saisir toute la richesse et les nuances du processus d'institutionnalisation.

La démarche proposée vise à faciliter l'analyse de l'intégration des valeurs, principes et buts de l'évaluation environnementale dans le développement routier en forêt tout en tenant compte du contexte global en présence. Il ne s'agit en définitive pas pour reprendre Friedberg (1997) de développer des énoncés théoriques généraux et transférables d'un contexte à un autre, pour les imposer ensuite à une pratique. Il s'agit plutôt de se servir des connaissances produites sur un contexte d'action donné pour induire l'apprentissage d'un raisonnement chez les acteurs concernés, qui devra à terme modifier leurs comportements. Une large place étant faite à la participation des concernés, une telle approche peut avoir une valeur interventionniste si l'exposition des principaux acteurs à une telle analyse institutionnelle de l'évaluation environnementale déclenche des mécanismes aptes à favoriser son intégration dans le processus décisionnel. L'institutionnalisation de l'évaluation environnementale ne saurait par conséquent être considérée comme une opération mécanique et/ou figée dans le temps. Elle s'inscrit plutôt dans une démarche adaptative, attentive aux particularités

contextuelles étant donné qu'elle est soumise aux pressions incessantes des acteurs pour réaménager les espaces de négociation.

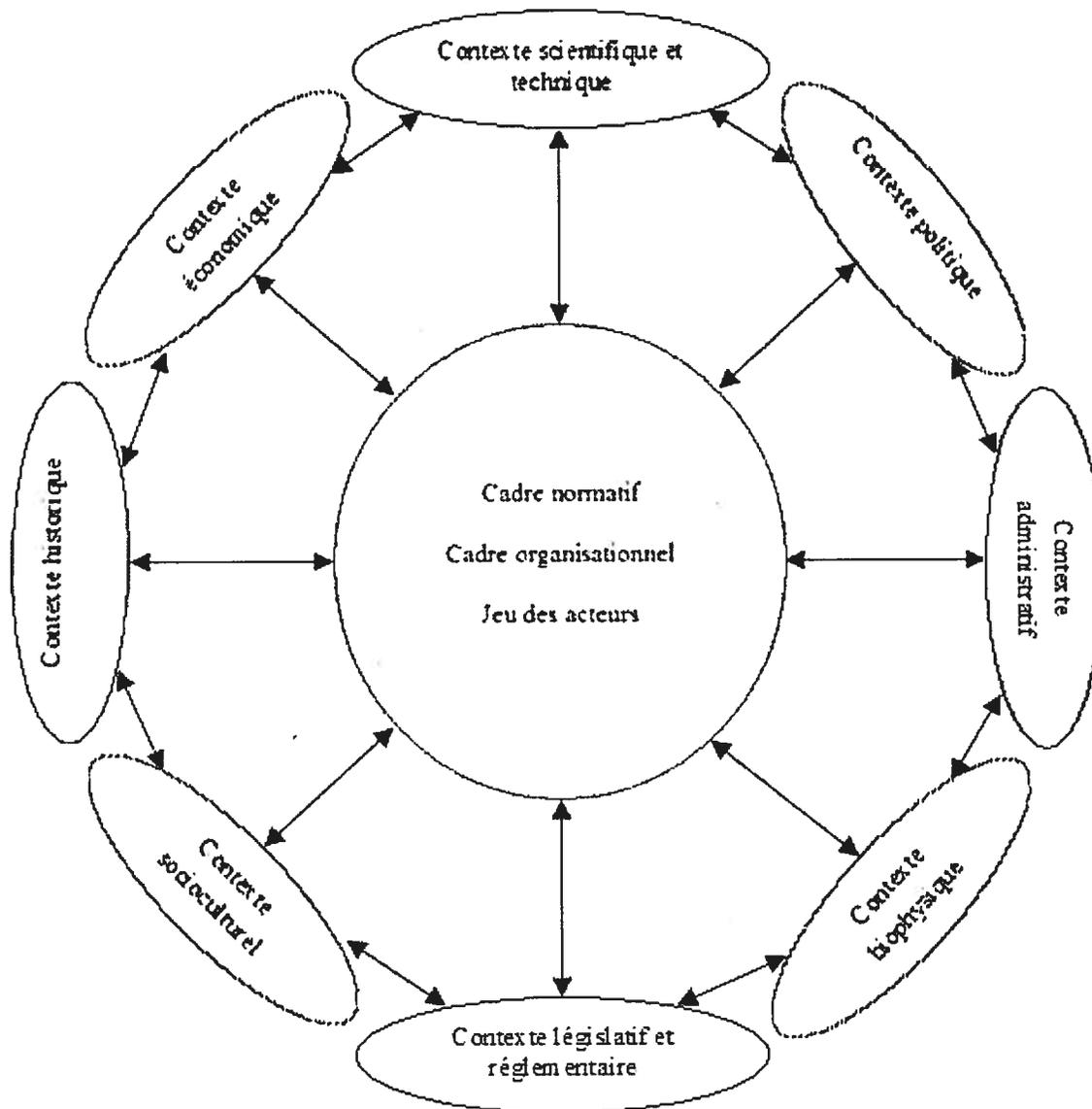


Figure 2 : Interrelation entre contexte d'application et dimensions de l'institutionnalisation

2.3.6. Mesure de l'institutionnalisation

La question de la mesure de l'institutionnalisation renvoie inévitablement à celle du choix des indicateurs en fonction desquels elle sera appréciée. De manière plus opérationnelle, une bonne institutionnalisation de l'évaluation environnementale devrait permettre de dépasser les contraintes à la mise en œuvre efficace du processus (Heaver 1999). Sinon, elle court le risque de se voir reléguée au rang de simple formalité sans emprise réelle sur l'évolution des dossiers, et ceci malgré la qualité des rapports d'études ou même la sophistication des outils d'analyse utilisés.

Cependant, il convient de se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens. On aura d'ailleurs avantage à concevoir une politique publique non pas comme une série de séquences successives mais comme un ensemble de séquences parallèles interagissant les unes par rapport aux autres et se modifiant continuellement. Aussi, le passage de la gestion d'un processus comme l'évaluation environnementale à celui de la gestion de ses dimensions ou critères d'appréciation comporte toujours un côté réductionniste (Gariépy 2002). Nous en déduisons que son institutionnalisation pourrait s'évaluer non seulement à partir de la validité des critères ou des règles ayant été utilisés, mais surtout à partir de la qualité et de la rigueur de la démarche qui aura été suivie. Toutefois, Fisher (2003) met un bémol à la tendance de pousser à l'extrême le paradigme post-moderne dans le contexte duquel la rationalité communicative voudrait que le résultat ne soit que d'une importance secondaire par rapport au processus de construction du consensus. Dans cette perspective, l'évaluation de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale devrait se faire non au niveau des seuls moyens et modalités mais surtout des objectifs (Bracken 1982). Nous partons du principe de la complémentarité des deux types de mesures et recourons à deux groupes d'indicateurs :

- le premier groupe concerne les indicateurs utilisés pour apprécier les dimensions factuelles de l'évaluation environnementale. Dans cette perspective, il sera fait état des : i) lois, décrets, règlements et directives relatives à l'évaluation environnementale des routes en forêt tropicale ; ii) structures organisationnelles chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des dispositions relatives à

l'évaluation environnementale des routes en forêt tropicale et iii) dynamiques d'acteurs impliqués dans l'évaluation environnementale des routes en forêt tropicale.

- le second groupe concerne les indicateurs de processus. Ces indicateurs visent à rendre compte de l'intégration de la démarche au contexte et vice-versa. Plutôt que d'une série de mesures objectives ou quantitatives, ces indicateurs renvoient beaucoup plus à une série d'appréciations sur l'arrimage réciproque entre le processus d'institutionnalisation et son contexte.

3. Démarche méthodologique

L'essence de notre travail est de comprendre le processus par lequel l'évaluation environnementale du développement routier en partie camerounaise de la forêt du Bassin du Congo a pris corps et évolué en fonction des différents aspects contextuels.

Globalement, l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale dans les pays en voie de développement a souvent été justifiée par la volonté des pays de respecter les engagements pris dans le cadre de la signature et la ratification de conventions internationales en relation avec le développement durable. Un autre argument qui revient aussi est la pression exercée sur ces pays par la communauté internationale à travers notamment les agences prêteuses comme la Banque mondiale qui depuis le début des années 1990 fait de l'adoption de politique environnementale une pré-condition à l'accord de certains prêts ou à la mise en œuvre de certains programmes dans ces pays. Cette perspective dominante mettant plus en exergue les grandes lignes directrices de la politique environnementale internationale éclipse les détails quant à la manière dont l'adoption des politiques s'est déroulée ou se déroule encore dans les contextes nationaux.

Les études s'étant intéressées aux contextes sociopolitiques de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale ont plus insisté sur les éléments de contrainte au processus. Elles ont servi de base à l'alimentation des programmes de renforcement de capacités²⁹. Une telle perspective peut ne pas saisir les points

²⁹ André et *al.* (2003) mentionnent entre autres le programme Capacity development and linkages for environmental impact assessment in Africa (CLEIAA), le programme MOGED de renforcement des capacités développées par l'IEPF en partenariat avec le Secrétariat francophone de l'Association internationale pour l'évaluation d'impacts (AIEI/IAIA) et l'Institut des Sciences de l'environnement de l'UQAM, le programme régional METAP III (Mediterranean Environmental Technical Assistance Program), confié au CITET par la Banque mondiale, ainsi que divers programmes de l'Union mondiale pour la nature (UICN).

importants à l'analyse et la compréhension de la dynamique d'internalisation de la procédure.

Il semble alors nécessaire pour une meilleure compréhension de l'institutionnalisation de la procédure dans les pays concernés d'en aborder les détails. Par rapport à cette problématique complexe, nous avons fait l'hypothèse que l'institutionnalisation était essentiellement un processus contingent, évolutif et adaptatif. En vue de tester notre hypothèse, notre cadre d'analyse se propose d'étudier l'évolution dans le temps des interactions entre d'une part les trois dimensions de l'institutionnalisation que nous avons retenues soit le cadre normatif, le cadre organisationnel et le jeu des acteurs, et d'autre part des composantes du contexte global soit le contexte historique, le contexte socioculturel, le contexte politique, le contexte législatif, le contexte normatif et organisationnel, le contexte économique, le contexte scientifique et technique et le contexte biophysique. Nous chercherons à répondre à deux questions : Dans quelle mesure le contexte influence-t-il l'institutionnalisation ? Comment évoluent les dimensions de l'institutionnalisation en fonction du contexte ?

De par la nature du sujet abordé, cette recherche s'intéressera beaucoup aux valeurs, intentions et stratégies des acteurs. Nous avons en conséquence opté pour une méthode de recherche qualitative qui considère moins la représentativité que l'exemplarité de l'échantillon. La recherche qualitative est plutôt intensive en ce qu'elle s'intéresse surtout à des échantillons plus restreints mais étudiés en profondeur. Elle correspond bien à l'étude des politiques publiques car elle est herméneutique c'est-à-dire qu'elle recherche le sens et la finalité de l'action humaine et des phénomènes (Deslauriers, 1991). Comme nous l'avons déjà souligné, pour des raisons stratégiques et pratiques, notre étude se concentre sur l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en partie camerounaise de la forêt du Bassin du Congo. L'objectif de ce chapitre est de renseigner sur la stratégie de collecte des données et de leur interprétation.

3.1. Collecte des données

Les informations servant à appuyer cette thèse sont essentiellement issues de la revue de la littérature pertinente et des entrevues avec des acteurs stratégiques du processus d'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise.

Pour la collecte des données, nous avons effectué deux voyages au Cameroun. Le premier d'une durée de trois mois, d'octobre à décembre 2002, nous aura donné l'occasion de préparer et d'organiser un séminaire de haut niveau sur l'évaluation environnementale en Afrique centrale et de participer à une série de concertations des acteurs autour de la gestion durable de la réserve de biosphère du Dja qui fait l'objet d'une attention particulière au plan international. La phase d'entrevue formelle avec les acteurs s'est déroulée lors d'un deuxième voyage de cinq mois, d'octobre 2003 à février 2004. Au cours de ce deuxième séjour, nous avons aussi contribué à la préparation et la tenue d'un séminaire sous-régional sur le renforcement des capacités en évaluation environnementale qui nous aura permis de nous faire une idée de la situation dans les pays concernés. Nous avons également été sollicité pour conseiller le gouvernement sur certains dossiers dont celui relatif à l'évaluation environnementale du Programme sectoriel forêt et environnement. Plus généralement ces voyages nous ont permis de garder contact avec la réalité telle qu'elle se déroule sur le terrain et de nous faire par nous-même une bonne idée du contexte.

La revue documentaire est présentée par Gordon (1988) comme l'un des instruments de collecte de l'information les plus utilisés en sciences sociales. Selon cette technique, le chercheur consulte des documents desquels il extrait une information factuelle, des opinions ou conclusions scientifiques qui lui serviront à appuyer son argumentation. Aussi, parmi les étapes considérées comme points de passage obligé dans une stratégie de recherche, Gauthier (1984) cite l'analyse de la littérature existante sur le sujet. Cette littérature inclue aussi bien la littérature scientifique, dont un balayage le plus large possible par rapport au champ de l'étude permet d'échapper à l'enfermement

dans le discours de l'objet d'étude, et la littérature spécialisée consacrée au domaine que l'on veut étudier. Toute politique publique génère de manière directe ou indirecte une multitude de documents écrits dont il faut prendre connaissance : notes et documents internes à l'administration, discours et prises de position des ministres ou des responsables politiques, circulaires, projets de lois, décrets, comptes-rendus de débats parlementaires, rapports de commissions, presse spécialisée, etc. Il s'agit d'un travail fastidieux, surtout si on vise une période de temps assez longue et si l'on recherche l'exhaustivité. Mais souvent, le résultat en vaut la peine. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, en effet, peu d'informations restent vraiment secrètes en matière de politiques publiques, sauf bien entendu dans certaines politiques comme celle de défense. En règle générale, les acteurs qu'ils soient hommes politiques ou responsables professionnels disent et écrivent à peu près tout ce que le chercheur a besoin de savoir. Le problème est plutôt de faire le tri parmi la masse d'informations plus ou moins contradictoires diffusées de toute part qui forment un «bruit de fond» considérable (Muller 2000). Cette dernière affirmation est évidemment à mettre en perspective car il est bien connu que les conditions pour une expression libre et complète de même que la culture de la documentation sous forme écrite des informations ne sont pas universelles. Le recours à l'entrevue peut donc s'avérer essentiel, son paradoxe étant de vouloir faire dire et montrer ce que l'interviewé avait jusqu'alors caché, volontairement ou non, ce qui était latent et voulait peut-être le rester (Marmoz 2001).

L'entrevue de recherche peut se définir comme un procédé d'investigation scientifique utilisant un processus de communication verbale pour recueillir des informations en relation avec le but fixé (Grawitz 2001). Il s'agit de rencontrer les individus qui ont participé à la mise en place et à l'application de la politique étudiée. Parmi les avantages couramment attribués à l'entrevue, on cite le fait qu'elle puisse être relativement économique, d'utilisation souple et relativement aisée. En outre, on la crédite d'être utile pour découvrir le sens des actions et de pouvoir servir plusieurs objectifs de recherche.

Les désavantages de l'entrevue comprennent d'un côté le caractère discutable de ses postulats de base qui sont entre autres que les personnes interviewées comprennent le phénomène étudié et qu'ils disent la vérité, et de l'autre, les conditions de conduite de l'entrevue qui peuvent influencer les réponses des répondants. À la limite, prévient Marmoz (2001), l'entrevue peut s'avérer un lieu d'illusions et de mensonges. En ce qui concerne plus particulièrement l'étude des politiques publiques, Meny et Thoenig (1989) écrivent qu'à l'inverse de la technique d'analyse documentaire, et ce sauf exception, l'entretien donne moins d'informations qu'on pourrait l'imaginer : souvent, la mémoire des interlocuteurs est défaillante, ils confondent les dates et ont tendance à reconstruire à posteriori leur rôle dans la décision, soit pour le minimiser en cas d'échec, soit pour le valoriser en cas de succès. Pire encore, ils vont tendre à modifier leur discours en fonction des souhaits supposés du chercheur. De même, un fonctionnaire qui a changé de poste depuis les événements sur lesquels il est interrogé, aura tendance à reconstruire l'histoire de la décision en fonction de ses nouvelles fonctions. Meny et Thoenig (1989) suggèrent alors l'utilisation des deux techniques en parallèle : l'entrevue permettant de décoder l'action des décideurs et de hiérarchiser la masse d'informations collectées lors du dépouillement des textes divers, et, inversement, la lecture des textes permettant de dater, de préciser et de vérifier les affirmations des acteurs de la décision.

Notre démarche a visé à la fois l'optimisation des potentialités propres à chacun de ces outils en réduisant autant que possible les risques de biais qui lui sont inhérents, tout en optimisant la complémentarité. La limitation des biais a été assurée par un travail de préparation et une mise en œuvre rigoureux. Les documents devant servir pour l'analyse documentaire ont fait l'objet au préalable d'une critique interne et externe. La critique interne visait à vérifier la sincérité et l'exactitude des documents, et la critique externe à en assurer l'authenticité. En ce qui a trait aux entrevues, les personnes à rencontrer ont été choisies en fonction de leur connaissance du processus d'évaluation environnementale d'une part et de leur implication effective dans un dossier relatif à l'évaluation environnementale en général, et à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise en particulier. Des dispositions ont été

prises pour que le temps et le lieu des entrevues soient les plus convenables possibles pour les répondants. Avec la demande de rendez-vous, nous expédions le guide d'entrevue pour une meilleure préparation des répondants. D'entrée de jeu des entrevues, ces derniers étaient fixés sur l'objet de la recherche et étaient rassurés le cas échéant quant à la préservation de leur anonymat et la confidentialité de leur propos. Une lettre d'introduction avait été préparée dans ce sens par l'Université de Montréal. La structuration des entrevues alliait autant que possible les besoins de formalisation de l'analyse des données et la nécessité de l'informel qui dans certaines circonstances peut être la vraie source de l'information. Les questions étaient semi-ouvertes et les entrevues semi-dirigées, question d'éviter d'influencer les réponses et de donner l'occasion aux répondants de s'exprimer librement tout en tenant compte des thèmes retenus dans le protocole de recherche, favorisant ainsi le recueil du plus d'informations possibles.

Les conséquences de la forme de prise de notes pendant les entrevues ont également été intégrées. En particulier, l'influence de l'utilisation du micro et d'un magnétophone sur le rendement de l'entrevue est diversement décrite dans la littérature. Pendant que certains estiment que le micro pourrait induire des réactions de méfiance et d'intimidation, Morin (1994) décrit ce qu'il qualifie d' « effet-micro ». Pour lui, l'artifice du micro et du magnétophone aide l'interviewé à s'exprimer. Nous avons à chaque fois discuté avec nos interlocuteurs de la possibilité d'utiliser un magnétophone ou de prendre des notes par écrit. Sauf dans un seul cas³⁰, nous avons été autorisé à enregistrer les entrevues et à prendre les notes. Ceci nous aura permis à la fois de limiter la perte d'information et de relever pour les fixer par des notes écrites les points que nous ou nos interlocuteurs avons jugés importants. Il s'agissait surtout des aspects touchant directement aux points mentionnés dans le guide d'entrevue ou au contraire des points non mentionnés mais qui présentaient une certaine importance pour la personne

³⁰ Il est probable que le fait d'avoir eu à côtoyer la plupart des personnes rencontrées dans le passé en qualité de professionnel en évaluation environnementale a beaucoup facilité l'établissement d'une relation de confiance.

interviewée. Les données relatives à l'identification de certains phénomènes dont des études, des localisations, des données chiffrées, des dates et des identifications d'acteurs étaient aussi consignées par écrit.

Toujours pour accroître la validité de nos entrevues, nous avons recouru à des entretiens exploratoires dans le cadre d'une enquête pilote en vue de mieux cadrer la structuration de notre questionnement. Nous avons pré-testé nos protocoles auprès de cinq répondants potentiels. Cet exercice nous aura permis de voir si le guide répondait aux objectifs de recherche, de recueillir les réactions des enquêtés, d'anticiper ou même de résoudre les problèmes liés à l'élaboration du questionnaire avant la mise en œuvre définitive de l'enquête auprès de l'ensemble de l'échantillon retenu. Le principe étant de reformuler ou d'éliminer les questions insuffisamment productives, d'en ajouter de nouvelles et de construire une suite cohérente qui donne confiance à l'interrogé (Muller 1998). Dans cette perspective, nous avons revu notre stratégie d'enquête de départ sous deux angles, soit le nombre d'étapes et la structuration du guide. Dans un premier temps, nous avons envisagé une démarche auprès des acteurs en trois étapes : un sondage pour des informations générales concernant les dossiers et les acteurs pertinents, des entrevues plus ciblées sur la problématique et une restitution en groupe pour avoir d'autres perspectives et valider les informations recueillies. Il s'est avéré qu'à l'issue des questions générales les personnes rencontrées pour le pré-test étaient très disposées à aborder les questions spécifiques et même qu'elles les abordaient spontanément. Nous avons également remarqué qu'elles situaient la problématique dans le cadre de la gestion de l'environnement et de l'évaluation environnementale au Cameroun en général. Nous avons donc retenu de procéder à une seule entrevue en intégrant les questions générales du sondage et celles plus spécifiques du guide d'entrevue. Dans ce qui suit, nous décrivons la manière dont a été conduite la collecte des informations et leur analyse en utilisant les outils retenus. Le Tableau 3 donne une synthèse des étapes avec leur description et les objectifs poursuivis par chacune d'elles.

Tableau 3 : Synthèse des étapes de la collecte des données et de leurs objectifs.

Étapes	Description	Objectifs
Revue documentaire	Analyse de documents pertinents	Couvrir les fondements théoriques et pratiques Identifier des dossiers et des acteurs pertinents Analyser le contexte et l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale
Entrevues	Rencontre des acteurs identifiés	Consolider, compléter et valider la compréhension du contexte et de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale
Restitution	Organisation d'une réunion de restitution	Compléter et valider les résultats des entrevues

3.1.1. Revue de la littérature

L'évaluation environnementale est un instrument relativement récent mais dont l'évolution aussi bien du point de vue de la conception que des approches est rapide. L'analyse de la documentation spécialisée en intégrant l'angle historique aura permis d'asseoir la recherche sur des bases théoriques et pratiques fiables. Cette analyse documentaire s'est effectuée suivant deux axes :

- un axe général pour couvrir les fondements théoriques et conceptuels de l'évaluation environnementale et de son institutionnalisation, ainsi que les aspects pratiques concernant les différents impacts associés au développement routier en forêt tropicale et les pistes de solutions y relatives. L'essentiel des documents consultés ici était tiré de la littérature scientifique et des rapports des institutions et agences impliquées dans la gestion environnementale et le suivi des conventions internationales, des traités et accords régionaux ou sous-régionaux en la matière. Nous avons utilisé à cet effet les moteurs de recherche électronique, des visites dans les bibliothèques des universités, institutions de recherche et des structures publiques, parapubliques et privées ayant un lien avec l'évaluation environnementale.
- un axe spécifique qui a couvert l'analyse des documents relatifs au développement routier et à la gestion des ressources forestières dans le Bassin du Congo avec un accent sur le Cameroun en vue de dresser un état des lieux en la matière et de se faire une idée sur le contexte global, le jeu des acteurs impliqués et les différents enjeux locaux, régionaux, nationaux et globaux. En plus d'articles publiés dans des revues scientifiques, nous sommes intéressés à des documents aussi variés que les études déjà effectuées, les lois, les décrets, les arrêtés, les directives, les rapports de

conférences, séminaires et ateliers, les articles de presse et les manifestes des groupes d'intérêts.

Il faudrait relever qu'une importante activité était observée autour des orientations de développement, de la gestion environnementale en général et de la gestion des forêts en particulier. Nous avons donc pu bénéficier d'études et réflexions récentes et pertinentes sur le sujet. Mentionnons à cet effet le processus d'élaboration du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui devrait servir de cadre d'orientation des interventions pour le développement du pays, le processus d'élaboration du Programme sectoriel forêts environnement (PSFE) qui se veut la planification des interventions dans l'ensemble de ce secteur, l'adoption d'une déclaration de stratégie des transports avec un programme sectoriel des transports et une nouvelle stratégie d'entretien du réseau routier. Tous ces processus ont mobilisé plusieurs parties prenantes dans des approches participatives. On a procédé à des diagnostics de l'existant avant de faire des projections. Notons plus particulièrement les analyses institutionnelles des structures en charge des politiques forestière, environnementale et du développement routier.

L'analyse des évaluations environnementales déjà effectuées aura aussi été d'un apport certain dans notre collecte de données. Dans chacun des rapports, il y a une partie qui situe l'étude et l'intervention concernées dans leurs contextes biophysique, socioéconomique, normatif et organisationnel. Assez souvent, la lecture des termes de référence des études donnait une idée des enjeux qui les entouraient. L'identité du ou des commanditaires de l'étude, des principaux intervenants dans le dossier sont autant d'indices qui situent le dossier en rapport avec le contexte.

Les préoccupations relatives au développement des populations et à la lutte contre la pauvreté de même que celles touchant à la gestion du domaine forestier sont parmi les thèmes qui mobilisent le plus la société civile. Plusieurs organisations se structurent pour tenter d'influencer les décisions et s'efforcent de rendre public leurs positions. Ces dernières constituent également des sources d'information sur les perceptions, les intérêts et les stratégies des acteurs.

En vue de rassembler les informations sous-régionales et compte tenu des moyens limités et des conditions de sécurité dans certains pays, rendant difficile des voyages dans tous les pays concernés, deux séminaires sous-régionaux en 2002 (ADIE-PRGIE 2002) et 2004 (CEFDHAC 2004) ont donné l'occasion de se pencher spécifiquement sur l'état des lieux de l'évaluation environnementale en Afrique centrale. Les rapports sur des concertations organisées autour de la gestion des forêts du bassin du Congo, notamment par la Conférence des écosystèmes de forêt dense et humides (CEFDHAC) dont l'agence de facilitation est le bureau régional pour l'Afrique centrale de l'Union mondiale pour la nature (UICN-BRAC), ont également été consultés.

Un des résultats de la revue documentaire aura été d'aider à mieux identifier les acteurs pour les entrevues. Il s'agit d'individus ou d'institutions ayant été associés à l'histoire du développement de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun.

3.1.2. Les entrevues

Les entrevues, comme nous l'avons indiqué, avaient pour objet de consolider et compléter la compréhension du contexte global et des enjeux issue de l'analyse documentaire. Cette phase a mis en scène les différentes parties prenantes au processus. Pour des raisons pratiques et après une analyse des positions et du rôle des acteurs³¹ dans les dossiers en rapport avec le développement routier en forêt tropicale, nous avons procédé à la catégorisation suivante : (1) administrations publiques, (2) bailleurs de fonds et autres partenaires au développement ; (3) bureaux d'études, professionnels en évaluation environnementale du développement routier et en gestion des ressources forestières, entreprises d'exploitation forestière et minière, de construction et d'entretien du réseau routier ; (4) communautés concernées et organisations de la société civile nationale ou internationale oeuvrant dans les secteurs du développement routier et de la gestion des ressources forestières. Un total de 37 entrevues d'environ une heure ont été

³¹ Nous revenons sur les résultats de cette analyse dans la partie consacrée au jeu des acteurs (cf. chap. 7).

réalisées. La liste des personnes contactées est donnée en Annexe 2. Le Tableau 4 donne la répartition de ces entretiens par catégories d'acteurs :

Tableau 4 : Nombre d'entretiens par catégories de structures.

Type de structures	Nombres d'entretiens	% par rapport au total d'entretiens
Administration publique	15	40
Bailleurs de fonds	08	21
Consultants, bureaux d'études et Promoteurs privés	10	28
Organisations de la société civile	04	11
Total	37	100%

Le mode d'administration retenu pour les entretiens était le face-à-face. Nous avons opté pour ce mode compte tenu de notre connaissance du terrain et pour augmenter le taux de réponse réputé relativement plus élevé (Aktouf 1987). De plus, ce mode d'administration offre l'avantage de s'assurer éventuellement que les répondants comprennent bien les questions posées (Hay 2000). Dans deux cas, à cause de l'inaccessibilité physique des répondants, nous avons eu recours au téléphone et au courrier électronique.

Les entretiens étaient axés sur l'état des lieux de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt tropicale et l'appréciation de la relation entre l'évaluation environnementale et le contexte global. Elles ont particulièrement servi au processus de validation continu des résultats de la revue documentaire en rapport avec l'identification :

- des projets et programmes de développement routier en forêt ;
- des évaluations environnementales de projets et programmes de développement routier en forêt déjà entreprises ou projetées ;
- des documents relatifs à ces projets ;
- des structures et des acteurs liés à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt ; et
- des dossiers d'évaluation environnementale du développement routier en forêt les plus importants.

L'Annexe 3 présente la structure du guide d'entretiens.

Choix des personnes à interviewer

L'objectif de notre recherche était principalement de comprendre les enchaînements et les logiques de l'expérience des individus et des interprétations qu'ils en font en relation avec l'objet de notre étude. Nous avons donc opté pour un échantillonnage raisonné dans ce sens que le choix des personnes rencontrées ne s'est pas fait au hasard, mais sur la base d'un certain nombre de critères. Cette option se justifie par le souci de s'assurer que les personnes rencontrées ont une bonne connaissance et une expérience des questions à aborder. Les principaux critères suivants ont servi à leur identification :

- avoir une bonne connaissance d'un des dossiers relatifs à l'évaluation environnementale au Cameroun en général et dans le domaine routier en particulier ;
- être associé ou appartenir à une structure liée à la gestion des ressources forestières ou minières ou au développement routier ;
- être associé à la décision dans l'un ou l'autre des domaines ci-dessus ;
- avoir une bonne connaissance du processus d'évaluation environnementale.

L'exploitation des documents disponibles nous a permis d'avoir des informations sur la population visée. Pratiquement, le choix des personnes à rencontrer a procédé d'une démarche en trois étapes. La première a consisté à identifier les dossiers importants dans l'histoire de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise. Dans un deuxième temps, nous avons identifié les structures ou types d'acteurs associés à ces dossiers. Finalement, nous avons recherché les personnes à rencontrer. À l'intérieur des structures, nous avons fait l'effort de trouver à chaque fois les personnes qui étaient le plus à même de répondre à nos questions, surtout parce qu'en charge des dossiers concernés. Il a aussi fallu tenir compte de la mobilité des personnes ressources. Dans certains cas, les personnes à rencontrer avaient changé de structure, nous les avons quand même interviewées pour tenir compte de leur expérience. La liste des dossiers, des structures et des acteurs était mise à jour au fur et à mesure des entrevues, ceci d'autant que les informations n'étaient pas centralisées, certains acteurs étant dépositaires exclusifs. Le Tableau 5 donne les dossiers importants de l'évaluation

environnementale du développement routier en forêt camerounaise et les structures impliquées.

Tableau 5 : Liste des dossiers importants de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise et des structures impliquées

Dossiers	Structures impliquées ³²
• Participation au sommet de Rio et l'adhésion aux conventions internationales	MINEF
• ÉIE de la Route Abong Mbang-Lomié dans la zone forestière du Sud-Est du Cameroun	Bad, MINTP, BM, Bureaux d'études
• Programme d'ajustement structurel y compris la stratégie de lutte contre la pauvreté	MINEPAT, BM, MINTP, MINEF, MINAGRI, MINEPIA
• Démocratisation, décentralisation et gouvernance	Gouvernement, communauté internationale, parties politiques
• Loi forestière et les textes subséquents	MINEF, bailleurs de fonds, parlement
• Processus d'élaboration du Plan nationale de gestion de l'environnement	MINEF, PNUD, Bailleurs de fonds, Cellule de coordination du PNGE
• Loi sur la gestion de l'environnement	MINEF, Cellule de coordination du PNGE, parlement
• Création du Secrétariat permanent à l'environnement (SPE)	MINEF, PM
• Processus d'élaboration du Programme sectoriel des transports (PST)	MINTP, MINTRANS, BM, bureaux d'études
• Étude du plan de limitation des impacts de l'entretien routier	Bureaux d'études, BM, MINTP
• Création de la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics	BM, PST, MINTP
• Campagne de dénonciation de <i>The Rainforest Foundation</i>	ONG
• Création du Comité interministériel de l'environnement	MINEF, PM
• Étude environnementale de démarrage du PERDFED II	ONG, UE, bureaux d'étude, mission d'assistance technique au PERDFED II
• Étude du pipeline Tchad-Cameroun	BM, ONG, MINEF, COTCO, SNH
• Étude de la Route Mamfé-Akwaya	MINTP, GTZ, Consultants
• Étude de l'unité forestière d'aménagement (UFA) 09024	MINEF, HFC, BM, consultants
• Évaluation environnementale du Programme des Transports	BM, PST, Bureau d'étude
• Codes minier, pétrolier et de l'eau	MINMEE, MINEF, Bailleurs de fonds, SNH
• Processus d'élaboration du Programme sectorielle forêt-environnement (PSFE)	MINEF, Bailleurs de fonds, Équipe nationale du PSFE, Consultants
• Revue institutionnelle du MINEF et du SPE	MINEF, Bailleurs de fonds, Équipe nationale du PSFE, SPE Consultants
• L'organisation des séminaires d'information de formation et de sensibilisation	SPE, CEDC, ACAMEE, CPE, UICN-BRAC, UE, MINEPAT, Universités et centres d'enseignements
• Le projet GEOVIC	ADIE, USAID, GEOVIC, bailleurs de fond, MINMEE
• Le projet de barrage Lom-Pangar	MINMEE, UICN-BRAC, AFD, Bailleurs de fonds, ARSEL

³² Cette liste n'est pas exhaustive, mais mentionne les structures considérées comme les plus étroitement associées aux dossiers concernés.

3.2. Atelier de restitution

Pour avoir une autre perspective et des interprétations alternatives, au lieu simplement d'avoir un inventaire de points de vue à travers les entrevues individuelles d'une part, et d'autre part pour valider les données issues de ces dernières, nous avons organisé à la fin des entrevues une séance de restitution d'environ trois heures dans une salle de réunion d'un hôtel de Yaoundé. L'atelier regroupait 14 participants, dont 9 avaient été rencontrés en entrevue³³ et les cinq autres étaient des professionnels intéressés par le sujet.

Nous avons ainsi pu faire le point sur l'initiation et l'évolution de la procédure d'évaluation environnementale. Les documents servant de base à la restitution étaient constitués d'une synthèse préliminaire d'informations provenant de l'analyse documentaire et des entrevues. Dans un premier temps, nous avons exposé les principaux résultats préliminaires auxquels nous avons abouti. Puis la parole était donnée aux participants par thématique abordée pour leurs suggestions et commentaires. Le Tableau 6 résume les thèmes abordés dans le cadre de l'atelier de restitution.

³³ Les personnes interviewées ont été sollicitées pour participer à la restitution des entrevues. Beaucoup ont exprimé leur indisponibilité pour des raisons d'emplois du temps, étant donné le nombre élevé de réunions, séminaires, ateliers concertations et autres qui avaient cours en ce moment. C'est ce qui explique le relatif faible taux de participation à la réunion de restitution. De plus, plusieurs acteurs ont aussi estimé qu'ils avaient répondu au mieux de leurs connaissances aux questions et qu'ils ne pensaient pas qu'ils auraient eu plus d'information à fournir dans le cadre de la restitution.

Tableau 6 : Thèmes abordés dans le cadre de l'atelier de restitution

-
- *Le contexte général entourant l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun ;*
 - *Les principaux événements marquants ;*
 - *Le rôle joué par les différents acteurs au cours du processus ;*
 - *L'influence des éléments du contexte sur les dimensions de l'institutionnalisation ;*
 - *Les éléments ou les aspects à prendre en compte lorsqu'on parle de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun ;*
 - *L'évolution de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt tropicale du Cameroun et ses principaux événements marquants ;*
 - *Influence des éléments du contexte sur l'évolution de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt tropicale du Cameroun?*
 - *Rôles joués par les principaux acteurs : Gouvernement, multinationales, agences donatrices, secteur privé, ONG, populations, etc., dans cette évolution.*
 - *Stratégies adoptées par les acteurs autour du processus d'évaluation environnementale.*
-

3.3. L'interprétation des données

L'interprétation des données provenant de la littérature ou des entrevues s'est faite à l'aide d'une grille de lecture préétablie s'articulant autour d'un certain nombre de thèmes suivant les principes de l'analyse de contenu. Les thèmes ou les points retenus sont ceux qui mettent en relation les dimensions de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise et son contexte d'application.

L'analyse de contenu vient de la volonté d'interpréter des messages avec objectivité. Ce qui veut dire qu'on veut connaître ce que le message signifie avec le maximum d'exactitude, traduisant ainsi sa « neutralité axiologique³⁴ » (Weber, 1917). Les résultats de ces analyses sont qualitatifs ou quantitatifs. Dans l'analyse quantitative, ce qui est important c'est ce qui apparaît souvent, le nombre de fois est le critère. Dans

³⁴ Généralement une relation est établie entre les méthodes utilisées, la façon d'en interpréter les résultats et la nature des données étudiées. La différence est faite entre données issues des sciences de la nature, et celles qui sont issues des sciences sociales. Ces dernières demandent peut-être plus que les premières un recul du praticien, une sorte d'abstraction de lui-même. Ce recul, que Weber (1917) a qualifié de neutralité axiologique, est essentiel pour avoir des résultats objectifs au risque de tomber dans les travers d'une démarche à caractère idéologique.

l'analyse qualitative, la notion d'importance implique la nouveauté, l'intérêt, la valeur d'un thème, ce critère demeurant évidemment subjectif. L'analyse qualitative a été privilégiée car il s'agissait de rechercher dans les documents ou les discours, des éléments contribuant à l'analyse et la compréhension du processus d'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du bassin du Congo, ce qui dans bien des cas relevait des perceptions et des valeurs. Toutefois, Nous avons fait ressortir le cas échéant l'association, l'ordination, la juxtaposition, la complémentarité ou l'opposition entre les positions exprimées.

On reconnaît à l'analyse de contenu plusieurs avantages dont sa portée large, et le fait de permettre des études de changement. Au rang de ses désavantages il est fait mention du fait qu'elle exige beaucoup de temps, qu'elle ne porte que sur des représentations de la réalité et qu'elle comporte un risque d'interprétation subjective³⁵. Un bon nombre de ces désavantages porte sur la valeur à accorder au contenu manifeste c'est-à-dire ce qu'a voulu dire ouvertement le document, au contraire du contenu latent qui implique de lire entre les lignes, de chercher le sens caché derrière le sens manifeste. La parole ne véhicule pas seulement des significations, mais aussi des sens qui échappent à la seule analyse linguistique (Marmoz 2001), et ce n'est pas tout qui est forcément explicitement écrit ou dit. Une difficulté supplémentaire s'ajoute quand il s'agit des entrevues car ces dernières doivent être retranscrites avant de procéder à leur analyse. Il se pose alors le problème du passage de la forme pensée à la forme dite et la forme écrite qui sont pour Marmoz (2001) autant de trahisons peu identifiables. Pour lui, la mise en écrit est déjà une véritable traduction et même interprétation, sans compter que, pour des raisons de lisibilité de la transcription, on peut être amené à nettoyer l'interview ne serait-ce que pour éliminer certains écarts de langage.

Pour limiter les distorsions pouvant être associées à l'analyse de contenu, en plus des mesures déjà prises pour le choix des documents, la préparation et l'administration

³⁵ Pour Bardin (1998), en tant qu'effort d'interprétation, l'analyse de contenu se balance entre les deux pôles de la rigueur de l'objectivité et de la fécondité de la subjectivité.

des interviews, un soin particulier a été porté à retranscrire le plus fidèlement possible les entrevues. De plus, la triangulation des résultats issus de l'analyse documentaire et des transcriptions d'interviews a contribué à les valider.

4. Phases contextuelles et temporelles de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun

Nous avons postulé que l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale était un processus essentiellement contingent, évolutif et adaptatif. Aussi pour mettre à l'épreuve notre hypothèse, notre travail se propose d'analyser l'évolution avec le temps des interrelations entre les éléments du contexte et les dimensions de l'institutionnalisation que nous avons retenus au chapitre 2. L'objectif du présent chapitre est de déterminer les phases qui serviront de cadre à l'étude de cette évolution. La classification de l'information s'est faite de manière à pouvoir saisir les circonstances entourant l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise en vue d'établir une logique temporelle traduisant son évolution.

Le découpage de l'évolution de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale en phases retient l'attention d'un certain nombre d'auteurs suivant des critères et des repères variés (e.g. Gibson 2002, Ogunba 2004, Wang et *al.* 2003, Doberstein 2003). La plupart des approches utilisées pour procéder à ce phasage se basent sur les variations des contextes socioéconomiques et les faits historiques en relation avec le cadre législatif et organisationnel, ou encore sur le niveau atteint par la pratique. Nous en donnons quelques exemples pour mieux fonder les choix que nous avons opérés dans notre étude.

Gibson (2002) étudiant l'évolution de l'évaluation environnementale au Canada établit une gradation entre ce qu'il appelle l'expérience embarrassante du projet hydroélectrique de Wreck Cove au milieu des années 1970, jusqu'au cas plus exemplaire du projet minier et de broyeur de la Voisey's Bay approuvé en 2002. Le projet de Wreck

Cove est mémorable du fait que sa mise en œuvre était déjà avancée lorsque les autorités fédérales avaient fini par approuver l'évaluation environnementale qui était supposée influencer sa planification. En comparaison, dans le cas du projet minier de la Voisey's Bay, non seulement l'évaluation environnementale avait mis en relation de manière coordonnée plusieurs administrations, mais le panel d'examen public avait exigé que les promoteurs démontrent qu'ils avaient intégré les aspects environnementaux dans leur planification et non pas seulement qu'ils étaient prêts à gérer les impacts. Ils devaient aussi démontrer en quoi leur projet contribuait au développement durable au plan local et global. L'axe d'analyse de Gibson (2002) se fonde sur le critère d'une évolution progressive de l'évaluation environnementale vers une plus grande contribution au développement durable. Il divise ainsi cette évolution en quatre phases soit une première de normalisation environnementale plus axée vers les mesures de contrôle de la pollution ; une deuxième d'identification proactive et de mitigation des impacts à travers un processus d'évaluation environnementale encore axé sur les considérations essentiellement biophysiques et restant technocratique avec peu de place accordée à la participation publique ; une troisième caractérisée par une plus large gamme des considérations au-delà des aspects biophysiques pour embrasser les aspects socio-économiques, l'obligation d'examiner les options et une révision par le public ; et enfin une quatrième qui consiste en une planification et une prise de décision intégrées en vue d'un développement durable concernant les politiques, plans et programmes aussi bien que les projets.

Ogunba (2004) conclut que les phases de Gibson (2002) ne s'appliquent pas totalement à l'évolution de l'évaluation environnementale au Nigeria. Par exemple, dans le secteur pétrolier l'évolution est passée par la phase 1 de Gibson étant entendu que pendant une certaine période, la gestion environnementale a consisté à réagir aux problèmes de pollution dans ce secteur. Par contre la formalisation de l'ÉIE au Nigeria en général est partie de l'incident de Koko qui impliquait le dépôt de déchets toxiques dans ce village du sud du Nigeria en 1987. Cet incident a amené les autorités fédérales à créer l'Agence fédérale de protection de l'environnement en 1988. Le Conseil national

de l'environnement recommande que l'ÉIE soit rendue obligatoire à compter de mars 1991. Une loi est adoptée en 1992 à cet effet. Cette évolution du système national d'ÉIE n'est donc pas passer par la phase 1 de Gibson, mais commence directement par la phase deux.

Wang et *al.* (2003) se basant principalement à la fois sur l'évolution du cadre normatif et organisationnel et sur la pratique de l'ÉIE divisent en cinq phases l'évolution de l'évaluation environnementale en Chine soit (1) la phase de préparation 1973-1978 avec l'introduction en 1973 du concept d'évaluation environnementale par la conférence nationale de l'environnement et la création en 1974 du Bureau de la protection de l'environnement directement rattaché au Conseil d'État, (2) une phase initiale 1979-1985 marquée par la mise à l'essai de la loi sur la protection de l'environnement qui marque le début de la prescription légale de l'ÉIE, (3) une phase de mise en œuvre principale 1986-1990 qui aboutit après une période d'essai de 10 ans à la promulgation de loi sur la protection de l'environnement de 1989, (4) une phase d'intensification de 1991-1995 qui correspond à une période de croissance rapide de l'économie chinoise avec un grand nombre d'ÉIE produites, et (5) une phase de consolidation depuis 1996 qui culmine avec la loi sur l'évaluation environnementale de 2002.

Au Vietnam, Doberstein (2003) distingue une évolution en trois phases soit une phase d'apprentissage avant 1990 marquée par une pratique relativement informelle d'ÉIE par les bailleurs de fonds et les corps de métiers, une phase de formalisation de 1990 à 1994 marquée par l'élaboration d'un cadre légal et institutionnel et une phase de mise en œuvre et de renforcement des capacités qui dure depuis 1995.

Cet effort de traduction en phases de l'évolution de l'évaluation environnementale n'isole pas des périodes tout à fait homogènes du point de vue des critères retenus mais traduit une volonté de donner un sens à l'analyse (Gibson, 2002). Le sens ne saurait être figé puisque répondant à des besoins spécifiques.

Dans notre étude, nous avons opté pour une délimitation qui intègre le contexte et les faits marquants de l'évolution du cadre global de l'évaluation environnementale au

Cameroun tout en prenant en compte les spécificités liées à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt. Avant de délimiter les phases, nous abordons tour à tour, les aspects contextuels et les faits marquants qui ont servi de base à la détermination des limites.

4.1. Aspects contextuels de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun

Il se dégage des entrevues et de la revue documentaire que le contexte dans lequel s'institutionnalise l'évaluation du développement routier en forêt camerounaise est influencé par les mutations socioéconomiques et politiques du début des années 1990. Dernière décennie du millénaire et du XXème siècle, les années 1990 voient plusieurs réflexions en cours depuis les années antérieures prendre un caractère plus concret quant à leur intégration dans les politiques publiques. Il en est ainsi des concepts de développement durable, mondialisation, privatisation, libéralisation, démocratisation, gouvernance, décentralisation et lutte contre la pauvreté. Souvent internationalement impulsée, la prise en compte de ces orientations a fini par s'imposer avec des motivations diverses à l'instar du besoin d'être en phase avec la mouvance internationale, la nécessité de prendre en compte les besoins des communautés ou encore la satisfaction des conditionnalités d'accès à certains programmes d'aides ou de prêts. Sur ce dernier point, il apparaît de l'avis de plusieurs répondants que la mise du Cameroun à la fin des années 1980 sous programme d'ajustement structurel aura servi de cadre global aux réformes. En effet, ce programme ouvre la voie à la soumission des accords de prêts et aides à des conditionnalités. Ces conditionnalités³⁶ ont évolué des aspects qu'on pourrait qualifier de purement techniques et économiques aux

³⁶ Au sujet plus précisément de la conditionnalité environnementale, on pourrait lire Vandervorst (2000).

considérations touchant les aspects politiques, sociaux et environnementaux³⁷. Elles pavent en tout cas la voie à ce qu'un intervenant a qualifié d' « interventionnisme des bailleurs de fonds » sur pratiquement tous les aspects de la vie du Cameroun. Les lourdeurs administratives et les facteurs techniques et technologiques ont aussi été cités plusieurs fois comme facteurs à prendre en compte pour situer l'évolution de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun. Le Tableau 7 résume les relations entre les éléments du contexte et le développement routier en forêt du Cameroun.

Tableau 7 : Relations entre le contexte et le développement routier en forêt du Cameroun

Éléments du contexte	Relation avec le développement routier en forêt du Cameroun
Crise économique	Détérioration du réseau routier
Programme d'ajustement structurel	Nécessité d'augmenter les revenus forestiers de l'État Conditionnalités environnementales des bailleurs de fonds Réforme du programme de développement routier
Lutte contre la pauvreté	Réforme de la politique forestière et environnementale Élaboration d'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) Identification du mauvais état des routes comme déterminant de la pauvreté
Mondialisation, privatisation et libéralisation	Diversification des acteurs Exploitation accrue des ressources forestières Intégration des normes de gestion durable de l'environnement
Démocratisation	Facilitation de la participation publique Diversification des acteurs
Décentralisation	Maîtrise d'ouvrage et d'œuvre de programmes de gestion de ressources forestières et de développement routier confiée aux communautés locales
Gouvernance et corruption	Possibilité de fausser les règles du jeu à tout moment
Contexte administratif	Lourdeur dans le traitement des dossiers
Contexte scientifique et technique	Faiblesse des capacités à générer et à gérer l'information

³⁷ Par exemple, un extrait des engagements pris par le Cameroun lors de la signature du Document de stratégie de coopération comprenant un programme indicatif de l'aide de la Communauté européenne au Cameroun comprend les points suivants (Coopération Cameroun – Communauté européenne 2001) : adoption des textes d'application du cadre institutionnel régissant les collectivités territoriales décentralisées, mise en place des institutions prévues par la Constitution (Chambre des Comptes, Conseil Constitutionnel) et nomination des responsables, tenue et bon déroulement des élections législatives, adoption et publication des textes législatifs et réglementaires transférant le patrimoine des routes rurales aux collectivités locales, établissement d'un système permanent opérationnel de contrôle forestier avec observateurs indépendants (Coopération Cameroun – Communauté européenne 2001).

4.1.1. Crise économique et les programmes d'ajustement structurel

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer le recours de la majorité des pays d'Afrique sub-saharienne dont le Cameroun à des programmes d'ajustement structurel avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Toutefois, une analyse synthétique pourrait s'organiser autour du schéma suivant : au lendemain des indépendances politiques des années 1960, les nouveaux pays se fixent comme objectif l'industrialisation de substitution des produits importés afin de se démarquer de la politique économique d'avant considérée comme une « économie d'extraction », l'idée étant qu'il fallait aussi avoir une indépendance économique. Pendant cette période, l'État va jouer un rôle capital (Mayeyenda 1997). Les premiers plans de développement apparaissent³⁸ dans la majorité de ces pays. Sont ainsi lancés, la politique sociale et sanitaire avec la construction des hôpitaux, la politique de l'éducation avec le slogan « école pour tous », la réforme économique et agraire au niveau national, les travaux d'ouverture de routes et la création d'emplois en développant des entreprises publiques et parapubliques. C'est aussi l'époque des fameux « éléphants blancs »³⁹. Cette entreprise très coûteuse nécessite des sommes colossales qui seront partiellement couvertes par l'endettement extérieur et l'aide au développement.

Dans un premier temps, cette situation paraît tolérable du fait que les pays ont les moyens de tenir leurs engagements à la faveur de l'essor que connaît l'exportation de nombreux produits de base (cacao, café, pétrole, etc.) et d'un contexte international globalement favorable. L'État voit ainsi ses recettes augmenter mais aussi ses dépenses

³⁸ Au Cameroun, il s'agissait des plans quinquennaux de développement économiques et sociales. Au total, cinq plans ont été exécutés. Le sixième n'a pu être conduit à terme à cause de l'avènement des Plans d'ajustement structurel.

³⁹ Investissements ambitieux et inefficaces effectués sans études préalables sérieuses qui auraient permis notamment de mettre en exergue les charges récurrentes et les coûts financiers induits. Beaucoup de ces investissements se sont avérés improductifs et souvent abandonnés.

de fonctionnement. Dans un deuxième temps, à la fin des années 1970, les économies de ces pays commencent à être affectées par un environnement international de plus en plus incertain où se conjuguent la détérioration des relations politiques et la persistance des difficultés économiques. La généralisation des tensions inflationnistes dans le monde, avivées par les hausses successives des prix du pétrole de 1974 et 1979, le ralentissement de la croissance et l'extension du chômage dans la majeure partie des pays occidentaux, les tentations protectionnistes que suscitent l'émergence de nouveaux pays industrialisés, le climat d'inquiétude engendré par certains événements politiques mondiaux, sont autant de facteurs qui vont lourdement peser sur l'évolution de l'économie mondiale en général et plus particulièrement sur celle de ces pays (Hugon 1999, Mayeyenda 1997). Pour le Cameroun, l'évolution des cours de certaines productions agricoles ou minières telles que le cacao, le café, le coton et le pétrole, et la dépréciation du dollar américain, principale devise utilisée dans les transactions commerciales, ont eu pour effet de réduire radicalement les revenus de l'État (Gauthier et Vallée 1997). De plus, les revenus pétroliers baissent du fait de l'épuisement des puits en l'absence de la découverte de nouveaux. Il y a donc comme un retournement de conjoncture avec cette diminution des recettes. Seulement, la réduction des dépenses qui auraient dû s'opérer en conséquence ne suit pas. Ce n'est bien souvent que par un recours encore plus accru à l'aide et à l'endettement extérieur et au prix d'un alourdissement concomitant du service de la dette que le pays arrive tant soit peu à tenir.

Vers le milieu des années 1980, comme suite à cette série de chocs extérieurs qui révèlent les déficiences dans les capacités du pays à se prendre en main, l'endettement et les politiques qu'il finance cessent d'être viables. Les indicateurs macroéconomiques et sociaux présentent des niveaux préoccupants⁴⁰. Le pays est pratiquement au bord de la faillite et ne peut plus rembourser ses dettes. Des réformes fondamentales multiformes

⁴⁰ Au-delà des statistiques économiques, il y a la réalité quotidienne de la crise à laquelle les populations sont confrontées : routes effondrées et infrastructures délabrées, dispensaires sans médicaments, usines arrêtées, chômage et sous-emploi croissant, écoles sans matériels, dégradation la santé des mères et des enfants (BIRD/Banque mondiale 1990).

s'imposent pour renverser la tendance. C'est le début du Programme d'ajustement structurel qui dans un premier temps met l'accent sur les réformes économiques.

Le Cameroun s'engage dans un programme de stabilisation avec le FMI en 1988⁴¹ et dans un premier Crédit d'ajustement structurel CAS I avec la Banque mondiale en 1989⁴². Les principales mesures à l'appui de la stratégie à moyen terme du Programme d'ajustement structurel visent à accroître régulièrement le ratio recettes non pétrolières/produit intérieur brut et à maîtriser rigoureusement les dépenses publiques. L'accroissement des recettes non pétrolières résultera entre autres d'une meilleure maîtrise de la gestion des ressources forestières. Du côté des dépenses, un accent est mis sur la remise en état des infrastructures de base dont les routes.

Le développement routier et la maîtrise de la gestion des forêts occupent ainsi une place importante dans le Programme d'ajustement structurel. Ceci va entraîner un intérêt de la Banque mondiale pour ces secteurs avec des implications qu'on peut situer à au moins deux niveaux. D'une part, la Banque mondiale usera de pressions pour que la loi sur les forêts de 1994 intègre certains principes de rentabilité économique des

⁴¹ Les actions du FMI précèdent en général celles de la Banque mondiale. Elles sont considérées comme des mesures préalables, de remise en ordre et d'assainissement des lieux, en appui aux mesures de la Banque mondiale qui visent des objectifs plus structurels (Diouf 2002).

⁴² Après plusieurs accords de confirmation destinés à fournir un soutien à court terme, le gouvernement conclut avec le Fonds un accord à moyen terme au titre de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) allant de 1997 à 2000 et conclut un troisième accord de crédit d'ajustement structurel CAS III avec la Banque mondiale en 1998 après le CAS II conclut en 1996. La bonne conduite du programme 1997-2000 conclu avec le FMI vaut au Cameroun d'être éligible à l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) qui est un cadre d'action pour fournir une assistance spéciale à ceux de ces pays pour qui les mécanismes classiques d'allègement de la dette ne suffisent pas. La fin du processus, soit la période à laquelle les conseils d'administration du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale décident que le pays remplit les conditions requises pour bénéficier de l'assistance prévue au titre de l'initiative peut intervenir au bout de trois ans (FMI 2003a). Initialement attendue pour 2003, le point d'achèvement en ce qui concerne le Cameroun n'est pas encore atteint.

ressources forestières, mais aussi de développement durable⁴³. D'autre part, la promotion d'un programme de réformes du développement routier dans le cadre de l'élaboration du programme sectoriel des transports (PST) qui comporte des aspects de protection de l'environnement. On signale également l'implication dans le secteur du développement routier de plusieurs bailleurs de fonds et partenaires au développement⁴⁴, à l'instar de l'Union européenne qui supporte un important programme d'entretien routier financé par le Fonds européen de développement (PERFED)⁴⁵.

4.1.2. Lutte contre la pauvreté

Dans la poursuite des objectifs macroéconomiques fixés par les plans d'ajustement structurel, il est vite apparu des problèmes sociaux et environnementaux comme la progression du chômage, la malnutrition et la marginalisation sociale ainsi que l'augmentation de la pression sur les ressources naturelles⁴⁶. Plusieurs voix ont dénoncé ces conséquences sociales et environnementales, et décrié le fait que les plans d'ajustement aient surtout pour objectif de permettre le remboursement de la dette⁴⁷, tout en ouvrant sans protection les marchés des pays pauvres aux produits et investissements des pays riches. Le FMI même reconnaît que la multiplication des conditionnalités, dont les privatisations et les réformes des secteurs financiers, ne servait pas à grand-chose, dans la mesure où celles-ci ne rendaient pas réellement plus efficaces les organisations publiques et privées ainsi réformées (FMI 2003b). Il fallait trouver une manière d'éviter que de brusques ajustements économiques souvent indispensables au rétablissement de la croissance économique n'imposent des difficultés excessives aux populations pauvres

⁴³ Lire par exemple Nguingiri (1999) et Brunner et Ekoko (2000)

⁴⁴ On compte également parmi les principaux bailleurs de fonds du secteur routier l'Agence française de développement, la Banque africaine de développement (Bad), la Banque islamique de développement, la Coopération allemande (Jeune Afrique Économie, 2002).

⁴⁵ Nous reviendrons sur ce programme à la prochaine section.

⁴⁶ Lire par exemple Reed (1996).

⁴⁷ Le service de la dette du Cameroun représente 492,4 milliards de FCFA sur un budget de 1 721 milliards de FCFA, soit 28,61 % (République du Cameroun 2005) .

et vulnérables. Déjà en 1988, cette préoccupation avait conduit au lancement du programme Dimension sociale de l'ajustement (DSA)⁴⁸. Plus globalement il est admis qu'il ne peut y avoir croissance à long terme tant que les populations pauvres et exclues ne sont pas fortement intégrées à la vie économique du pays. D'où la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté dans la deuxième génération des plans d'ajustement structurel. Concrètement, les gouvernements des pays du Sud sont désormais invités à définir, en concertation avec tous les acteurs nationaux, une stratégie à moyen terme de lutte contre la pauvreté.

A cet effet, le gouvernement camerounais a élaboré un Document intérimaire de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I) en août 2000. La mise en œuvre du DSRP-I a été accompagnée de la production d'une série de documents de stratégies sectorielles, notamment pour les infrastructures de base. La version la plus récente de ce document a été adoptée en 2003. Ce cadre intégré de développement pour le Cameroun s'articule autour d'un ensemble de stratégies macroéconomiques et sectorielles visant à accélérer la croissance, réduire la pauvreté et acheminer le Cameroun vers la réalisation des objectifs de développement du millénaire (ODM) (République du Cameroun 2003). Les consultations engagées autour de ce document camerounais ont soulevé le mauvais état du réseau routier et l'enclavement comme des déterminants de la pauvreté.

4.1.3. Privatisation, la mondialisation et la libéralisation

La privatisation, la mondialisation et la libéralisation sont souvent tenues pour responsables de la surexploitation de certaines ressources naturelles. Mais l'ouverture au commerce et aux investissements privés et étrangers peut améliorer l'accès à de nouvelles technologies plus propres et développer des incitatifs à leur adoption. Plus le

⁴⁸ Le programme Dimension sociale de l'ajustement a été lancé officiellement en mai 1988, par accord entre le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la Bad et la Banque mondiale. L'objectif était d'aider les pays membres du programme à modifier les programmes d'ajustement en introduisant des actions qui visent à réduire les conséquences négatives de l'ajustement sur certaines catégories de population (Dubois 1996).

marché mondial s'harmonise, plus les firmes ont tendance à adopter des processus de production moins polluants dans tous les pays où ils ont des actions. Baumgartl (1995) et Holliday (2002) estiment que si les firmes transnationales respectent de hauts niveaux de standards dans leurs pays d'origine, c'est dans leur intérêt d'adopter les mêmes processus de production dans d'autres pays, l'uniformisation des procédés de production étant plus avantageuse pour l'entreprise. Des études montrent une corrélation positive entre l'adoption de politiques de développement durable et l'attrait des investissements. Aussi les multinationales font de plus en plus attention à leur image et transposent les règles de gestion durable qu'elles adoptent dans les pays en développement où ils ont des actions (Mercier 2004 entrevue). Il ressort des entretiens que les entreprises minières et forestières dont les activités sont très liées à l'état des routes en forêts sont soumises à des pressions de la part des marchés et de l'opinion publique qui pourraient les forcer à adopter des processus de certification de qualité et de respects de normes environnementales⁴⁹.

⁴⁹ Par exemple, un système de suivi indépendant et volontaire des concessions forestières en Afrique Centrale, FORCOMS (Forest Concession Monitoring System for Central Africa), est actuellement dans sa première phase opérationnelle ; initié par le Global Forest Watch (GFW) / World Resources Institute (WRI) / World Conservation Union (UICN) / Interafrican Forest Industries Association (IFIA) et avec la participation de nombreuses parties concernées. Ce système a pour objectif d'établir une plate-forme de pilotage et de diffusion d'informations relatives aux engagements et aux efforts consentis par les sociétés forestières sérieuses et d'avant-garde, pour assurer la conformité réglementaire de leurs opérations et de l'aménagement forestier durable. Ces informations sont destinées aux gouvernements impliqués, aux marchés internationaux et à la société civile en général (IFIA 2005). Les principes, critères et indicateurs de gestion durable des forêts du Cameroun intègrent la réalisation de l'ÉIE comme un élément contribuant à la gestion durable des forêts.

4.1.4. Démocratisation

Les personnes rencontrées ont souligné le fait que la démocratisation en cours au Cameroun touche à un des aspects clés de l'évaluation environnementale qui prône la prise en compte des points de vue des acteurs à travers la participation publique et, plus largement, la prise en compte des points de vue des gouvernés dans l'exercice du pouvoir. Nul doute que les avancées observées dans ce domaine vont accroître l'importance du point de vue des populations et de la société civile en évaluation environnementale. Pour les personnes rencontrées, la démocratisation contribue à augmenter la capacité du public à se faire entendre avec le développement de la liberté d'expression et des média.

En Afrique francophone en général et au Cameroun en particulier, si on note des remous voire des pressions internes de plus en plus persistantes en faveur de plus d'ouverture politique, pour les personnes rencontrées, c'est surtout le discours prononcé par l'ancien président français François Mitterrand à La Baule le 20 juin 1990 qui a été l'élément décisif dans l'avancée vers la démocratie. Ce discours donne pour ainsi dire le signal fort de la France et partant de l'Europe pour lier désormais leur aide économique au progrès de la démocratie dans les pays africains. C'est l'affirmation du principe selon lequel " il n'y a pas de développement sans démocratie et il n'y a pas de démocratie sans développement. "⁵⁰ C'est ce principe que le président Mitterrand souligne en déclarant que « La France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté »⁵¹. Au Cameroun ce discours prendra un relief particulier ce d'autant que partisans et opposants du pluralisme politique, symbolisé par le

⁵⁰ C'est une des phrases utilisées par Roland Dumas alors ministre des affaires étrangères de François Mitterrand pour résumer le discours de ce dernier (voir l'article *L'inflexion du discours de La Baule* au site <http://www.reseauvoltaire.net/article8090.html> (consulté le 05 décembre 2004).

⁵¹ Ibid.

multipartisme⁵² s'affrontent. Venant à la suite des lois sur les parties politiques et la liberté d'association, la constitution de janvier 1996 cristallise l'essentiel de la vision du pays à cet égard. Elle consacre les principes de promotion politique comme la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire, et la décentralisation.

4.1.5. Décentralisation

La décentralisation est considérée comme une des conséquences de l'avènement de l'État de droit qui confère à des collectivités territoriales décentralisées ou collectivités locales le pouvoir de s'administrer librement. Au cours des dernières années, la décentralisation est devenue une notion largement acceptée et promue par la communauté internationale de développement. Un gouvernement décentralisé est perçu comme étant d'une importance cruciale non seulement pour l'amélioration des services de base, mais également pour le renforcement de la démocratie au niveau local (Tapscott 2001, Oluwu, 2001).

Nos enquêtes ont révélé que l'évaluation environnementale du développement routier en forêt concerne deux domaines dont les stratégies prévoient déjà le transfert de certaines attributions aux communes et communautés locales, bien avant la traduction dans les faits des dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation⁵³. Les problèmes y relatifs entrevus par les intervenants concernent l'harmonisation des intérêts

⁵² Au lendemain de son indépendance en 1960, le Cameroun compte plusieurs partis politiques. À la fin des années 1960, les partis politiques sont unifiés au sein de l'Union nationale camerounaise (UNC). En 1985, ce parti unique devient le Rassemblement démocratique du peuple camerounais (le RDPC). En 1991, le multipartisme est instauré. Officiellement, 170 partis politiques ont été légalisés (Présidence de la République du Cameroun 2002).

⁵³ Aux termes de la loi constitutionnelle de janvier 1996, le Cameroun est un État unitaire décentralisé comptant 10 régions qui correspondent aux 10 provinces actuelles. Les collectivités décentralisées sont la région et la commune qui disposent de l'autonomie financière et de la personnalité morale. La loi sur la décentralisation a été votée en 2004.

locaux et de courts termes généralement poursuivis par les communautés locales, et les enjeux globaux et de plus longs termes soutenus par la communauté internationale.

4.1.6. Gouvernance et la corruption

« Les questions de gestion durable des ressources forestières tout comme celles liées à la maîtrise des aspects relatifs au développement routier au Cameroun sont avant tout des questions de gouvernance ». On pourrait ainsi paraphraser un bon nombre de personnes rencontrées. Elles mettent ainsi l'accent sur la gouvernance pour laquelle on estime que les manquements induisent le phénomène de corruption. Un phénomène qui inquiète dans un domaine comme l'évaluation environnementale du développement routier en forêt qui met en situation des acteurs dont les moyens d'action peuvent varier.

Le Cameroun a souvent figuré ces dernières années au palmarès des pays les plus corrompus de la planète publié par Transparency internationale⁵⁴. La pratique de corruption est particulièrement déplorée dans le secteur forestier⁵⁵ et d'attribution des marchés publics dont ceux en lien avec l'entretien routier. Le processus d'évaluation environnementale en tant que lieu de dialogue, de concertation et de défense des enjeux voit ainsi augmenter la pression qui s'exerce sur lui dans la prise en compte des positions des uns et des autres. En intégrant la prévalence de la corruption, il apparaît que les conditions de conduite d'une étude d'impacts d'un projet routier pourraient s'avérer extrêmement délicates, car il faut faire face à différentes manœuvres visant à faire passer tel projet plutôt que tel autre ou à influencer l'ordre du jour des discussions autour d'un projet. Les circonstances sont d'autant plus critiques que les projets routiers sont très souvent utilisés comme promesses ou exemples de réalisation concrète en période de campagnes électorales pour tenter de s'approprier le vote des électeurs. La

⁵⁴ Transparency international s'appuie sur l'indice de perception de la corruption. Cet indice reflète les perceptions de personnes bien informées sur l'ampleur de la corruption. <http://www.transparency.org>

⁵⁵ Une abondante littérature existe à ce sujet. Le lecteur intéressé pourrait par exemple consulter Agir ici et Survie (2000) ou Forest monitors (2001).

participation publique devrait ainsi nécessairement composer avec les approches et moyens de pression que les uns et les autres peuvent mettre en œuvre pour faire passer leur point de vue. Aussi, bon nombre d'intervenants ont souligné l'absence de code d'éthique et de déontologie chez les professionnels en évaluation environnementale qui pourraient inciter à limiter les dérapages⁵⁶.

4.1.7. Contexte administratif

Lors de nos entrevues, les lourdeurs administratives ont été relevées plusieurs fois comme entraves à l'avancement de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt. Le bilan diagnostique établi dans le secteur de l'administration publique en préparation du Document de stratégie de réduction de la pauvreté révèle que l'administration camerounaise est confrontée à une crise multiforme d'organisation, d'efficacité et de moyens de fonctionnement (République du Cameroun 2003). Un des reproches faits à l'endroit des politiques d'ajustement structurel est d'avoir contribué à réduire la capacité d'intervention des administrations. Les coupes dans le secteur de l'éducation et de l'enseignement technique ou dans les budgets des ministères relatifs à la formation continue et à la recherche n'auront pas permis de soutenir l'effort nécessaire à la construction d'une expertise nationale suffisante. La compression des effectifs de la fonction publique et les baisses des salaires ont considérablement affecté les capacités et la motivation de ce personnel⁵⁷. Ceci est en contradiction avec les exigences associées à la mise en œuvre et au suivi des programmes aussi complexes et globaux que ceux prescrits justement par le Plan d'ajustement structurel. D'où l'impression que finalement, les bailleurs de fonds en demandent trop aux administrations et à l'État qui se trouve inapte à gérer des

⁵⁶ L'importance de l'éthique en évaluation environnementale est telle que cette question tient lieu de thème central au Congrès 2005 de l'International Association for Impact Assessment.

⁵⁷ Certains vont même chercher ici l'explication à la tendance à des comportements contraire à l'éthique professionnelle.

programmes complexes et coûteux dont il a désormais la responsabilité (Hiol Hiol 2004 entrevue).

Au-delà de ces faits concrets, il en est d'autres qui sont plus diffus, mais qui viennent aussi expliquer le rythme de fonctionnement de l'administration publique du Cameroun. C'est ainsi que la mentalité des Camerounais que nous pouvons appeler facteur humain a été souvent mentionnée comme élément à considérer. Il est difficile de s'aventurer dans une définition de ce qu'on entendrait par mentalité des Camerounais. Ce que nous en avons compris, c'est qu'on pourrait la considérer comme tout ce qui détermine l'attitude d'un individu face à une situation donnée. Cette attitude étant de ce fait la résultante de plusieurs facteurs qui interagissent à un moment donné en fonction des circonstances.

4.1.8. Contexte scientifique et technique

L'évaluation environnementale du développement routier en forêt met en relation la connaissance des écosystèmes forestiers et des peuples qui y vivent et la compréhension des interactions entre ces éléments et le développement routier. Les intervenants ont relevé qu'en plus des recherches plus fondamentales qui sont nécessaires pour mieux couvrir les aspects y relatifs⁵⁸, la gestion de l'information en général et la gestion de l'information du suivi environnemental associé aux évaluations environnementales en particulier pourraient être d'un apport déterminant. Seulement, le problème de l'information ne saurait se limiter à la capacité de la collecter, l'analyser et la rendre disponible. Il faudrait tenir compte de la perception que les acteurs en ont. Parfois il faut composer avec la culture du secret qui entoure la gestion de l'information comme élément de pouvoir. Un intervenant représentant un bureau d'étude étranger a

⁵⁸ Les ministres de l'Environnement et du Développement du G8 réunis vendredi 8 mars 2005 à Londres observaient que très peu de choses sont connues sur le Bassin du Congo alors qu'il joue un rôle clé pour le système climatique mondial. www.tv5.org (consulté le 18 mars 2005).

estimé que la rétention de l'information par ceux qui la détiennent est un des aspects qui complique le plus le travail au Cameroun.

Formellement, les pays d'Afrique centrale se sont dotés d'une Agence internationale de gestion de l'information dont le rôle est de faciliter la coordination de l'information environnementale à travers la sous-région. Les personnes rencontrées ont jugé ces résultats très mitigés. Au niveau national, le Secrétariat permanent à l'environnement est doté d'un Centre d'information et de documentation environnementale (CIDE), avec pour mandat la collecte et la diffusion de l'information, l'élaboration de la carte environnementale, l'établissement d'une liaison avec les autres réseaux internationaux et la constitution d'une base de données. Ce centre, mis en place sous forme de projet, est loin de remplir ce mandat (Kramkimel et Zambo 2004).

Pour faciliter la classification environnementale des tronçons de route, une banque de données avait été créée au niveau de la Cellule de protection de l'environnement de la Direction des routes. Cette banque de données « Routes et Environnement (ROUEN) » comporte tous les critères biophysiques et socioéconomiques utilisés dans la classification des tronçons (Buursink 2001). Elle comprend également des éléments d'identification des tronçons (localisation, repère, rattachement administratif et fonctionnel, gestionnaire, etc.) et d'autres informations environnementales (interventions spécifiques réalisées de par le passé sur l'axe considéré, études d'impact, suivi environnemental, ONG et projets présents dans la zone et susceptibles de servir de relais pour des actions environnementales, zones volcaniques, poches de prévalence du SIDA, etc.). Du système ROUEN ainsi créé, des données ont été exportées vers la base de données routières (logiciel VISAGE) existant au niveau de la Cellule de programmation du ministère des Transports. Cette démarche a permis d'intégrer les préoccupations environnementales dans la programmation de l'entretien routier. Un module d'interface entre VISAGE et ROUEN permet la récupération automatique des données. Un module additionnel intégré à la base de donnée VISAGE devait permettre à la Cellule de programmation de prévoir

automatiquement la réalisation d'études spécifiques ou complémentaires (Buursink 2001).

La formation à l'utilisation de ROUEN a été effectuée pour l'ensemble des cadres des administrations concernées. Toujours est-il qu'on reconnaît à la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics que ce système est non opérationnel et il reste très difficile d'avoir une vue d'ensemble de ce qui se fait en matière environnementale dans le domaine routier. On ne peut pas par exemple avoir des informations de base sur les études effectuées. Les résultats d'éventuels suivis ne sont pas archivés, ne sont pas capitalisés ce qui fait qu'il y a une absence de mémoire et un manque de retour d'expérience. Il s'agit donc là d'une problématique qui risque à terme de miner le développement de l'évaluation environnementale dans ce domaine.

L'autre défi auquel l'évaluation environnementale doit faire face au plan technique est de se positionner par rapport aux autres outils de gestion de l'environnement forestier. Globalement, il y a une plus grande reconnaissance de la diversité des causes de la dégradation des forêts. Dans ce contexte, plusieurs approches⁵⁹ sont préconisées pour une utilisation durable des ressources forestières. L'évaluation environnementale doit tenir compte de cet environnement complexe et faire valoir sa plus value par rapport aux autres approches. Dans le cas particulier des routes, il s'agit comme l'ont relevé quelques intervenants d'une problématique d'aménagement du territoire qui devrait intégrer dès le début une bonne analyse des acteurs et du contexte (Pellissier 2004 entrevue, Mengang 2004 entrevue).

⁵⁹ Ces approches concernent entre autres, les plans d'aménagement forestier, les techniques d'exploitation forestières à impacts réduits, les principes, critères et indicateurs de gestion durable de la forêt et la certification forestière.

4.2. Les faits marquants de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun

Les faits marquants concernent les événements que les personnes rencontrées et la littérature ont rattachés à un changement d'un des éléments de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt (Tableau 8).

Tableau 8 : Relation entre faits marquants et institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun.

Les faits marquants	Années	Implication pour les dimensions de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun	Années
Sommet de Rio	1992	Création du ministère de l'Environnement et des Forêts	1992
		Loi forestière	1994
		Décrets d'application de la loi forestière	1995
		Loi-cadre sur la gestion de l'environnement	1996
		Création d'un Secrétariat permanent à l'environnement	1996
Implication des bailleurs de fonds	1988		
Loi forestière	1994	Inclusion des principes de développement durable	1994
Stratégie des transports	1996	Création de la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics	1996
		Intégration des considérations environnementales dans la stratégie des transports	1996
		Élaboration des directives environnementales dans le domaine routier	1997
Unité forestière d'aménagement 09024	2001	Prescription de l'ÉIE pour les unités forestières d'aménagement proches des aires protégées	2001
Implication des ONG	1998		
Projet d'entretien de la Route Abong Mbang-Lomié	1998	Réalisation de l'évaluation environnementale de démarrage du PERFED II	2001
		Accent sur les aspects forestiers des normes environnementales du développement routier	2001
		Mise en exergue des responsabilités environnementales du ministère des Travaux publics	1998
Projet d'oléoduc Tchad-Cameroun,	1999	Influence sur le comportement des acteurs.	1999

4.2.1. Le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro et le paradigme de développement durable

Pratiquement tous les acteurs ont signalé la participation du Cameroun au Sommet de la Terre de Rio comme point de départ des politiques forestière et environnementale modernes du Cameroun. En effet, en préparation de sa participation, le Cameroun a dû poser un certain nombre de gestes pour montrer son engagement dans la voie du développement durable. De même, l'internalisation des engagements pris par son adhésion aux instruments internationaux générés par Rio s'est matérialisée par des réformes dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources forestières. Concrètement, il s'est agi de la création d'un ministère de l'Environnement et des Forêts en 1992, l'adoption de la loi sur les forêts de 1994, l'élaboration d'un plan national de gestion de l'environnement (PNGE) entre 1994 et 1996, et la promulgation de la loi-cadre sur la gestion de l'environnement de 1996.

Le Sommet de la Terre de Rio reste la référence au plan international en matière de concrétisation des engagements internationaux envers le développement durable. L'objectif principal du Sommet consiste dans l'esprit du Rapport Brundtland, de réconcilier les impératifs du développement et de la protection de l'environnement (Le Preste, 1997). Ce sommet a créé un potentiel de progrès substantiel et a montré la voie vers une meilleure insertion de la dimension environnementale dans les politiques économiques et les processus de décision. Au cours de ce sommet, les gouvernements adoptent trois documents principaux : une « Déclaration de Rio », un plan d'action détaillé dit « Agenda 21 » et une « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ». La nécessité des ÉIE est soulignée au principe 17 de la déclaration de Rio. La déclaration de principe sur les forêts affirme la souveraineté des États sur l'exploitation de leurs ressources forestières assortie d'une recommandation de prendre en compte l'importance mondiale, régionale et locale de ces dernières.

Le sommet fut aussi l'occasion de la signature de deux conventions internationales : la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique qui vise la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques. Cette dernière reconnaît la souveraineté des États sur leurs ressources génétiques et le principe d'un partage des bénéfices dérivés de leur exploitation. Les parties doivent adopter des mesures nationales en vue de faciliter la conservation, l'utilisation des procédures d'études d'impacts, l'accès commercial aux ressources génétiques, le partage équitable des revenus entre fournisseurs et développeurs.

Dans le domaine de la gestion des ressources forestières, le sommet de Rio réaffirme donc incontestablement un changement de paradigme. On passe des approches axées sur la conservation avec essentiellement la planification et l'érection des zones en aires protégées vers des approches qui prennent de plus en plus en compte les intérêts des populations vivant en forêt⁶⁰. Le principe de participation venant par ailleurs données aux parties prenantes le droit de contribuer à l'orientation de leur avenir. L'aspiration éventuelle à un meilleur désenclavement ou l'exploitation des ressources forestières à des fins de développement économique deviennent légitimes et méritent d'être considérées dans le cadre d'une vision à long terme de la dynamique de l'espace. La nécessité de concilier ces deux perspectives qui peuvent à bien des égards paraître contradictoires justifie le recours aux études d'impacts dont l'objet est justement de réconcilier les impératifs de développement et ceux de protection de l'environnement.

⁶⁰ Une conférence-débat récemment organisée par le Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides de France relève des signes d'un retour en force du paradigme conservacionniste, mettant ainsi en exergue la complexité de la problématique de la conservation. Cette complexité rend impossible la mise en œuvre d'approches univoques, l'option devant être les approches plus constructives basées sur des combinaisons d'instruments appliqués en fonction des situations écologiques, socio-économiques et politiques locales (Guéneau et *al.* 2004).

4.2.2. Implication des bailleurs de fonds

Les entrevues et les documents consultés font ressortir que les bailleurs de fonds sous la houlette de la Banque mondiale⁶¹ ont surtout influencé l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement à travers l'élaboration d'une nouvelle stratégie de développement routier et l'évaluation environnementale de l'aménagement de l'Unité forestière d'aménagement 09024.

La stratégie de développement routier

Dans le cadre du programme d'ajustement structurel, des études commencent en 1991 pour la préparation d'une nouvelle stratégie dans le cadre plus global de l'élaboration d'un programme sectoriel des transports (Tectsult 1997). Il est question de réhabiliter le réseau routier et de monter un programme d'entretien d'infrastructures de transport mettant l'accent sur la privatisation des travaux⁶², le développement des techniques à haute intensité de main-d'œuvre, la définition d'un réseau routier prioritaire.

En 1996, deux programmations sont produites : une de l'entretien des routes en terre et une de programmation de l'entretien des routes bitumées. Lors d'une mission

⁶¹ La Banque mondiale a pour la première fois souligné ses politiques et procédures en évaluation environnementale dans la Directive opérationnelle 4.00 en 1989. Cette directive a été révisée en 1991 sous la forme de la directive opérationnelle 4.01 qui distingue les projets en trois catégories A, B, C en fonction de la nature de l'évaluation environnementale requise. Les discussions autour du crédit sectoriel des transports du Cameroun coïncidaient pour ainsi dire avec l'entrée en vigueur des conditionnalités environnementales de cette directive. En décembre 1998 la directive opérationnelle 4.01 a été transformée en politique opérationnelle 4.01 (Rees 1999).

⁶² Plus généralement, dans le cadre des réformes institutionnelles engagées avec le programme d'ajustement structurel, l'État doit se concentrer sur ses fonctions régaliennes, se désengager des fonctions transférables au profit du secteur privé et communautaire et articuler son implication dans les fonctions partageables avec des opérateurs d'appui extérieurs, principalement prestataires privés ou ONG.

d'évaluation conduite par la Banque mondiale, il a été noté que ces études ne prenaient pas en considération les impacts environnementaux de l'entretien routier. Suite à ce constat, une étude de limitation des impacts de a été commandée (Tecsult 1997a). À la Cellule de protection de l'environnement de la Direction des routes et au Programme sectoriel des transports, on estime que c'est cette intervention de la Banque mondiale qui a servi de véritable porte d'entrée à la politique de gestion de l'environnement dans le domaine routier.

Avant la crise économique, le sous-secteur des routes était caractérisé par des interventions tendant à privilégier la construction d'infrastructures neuves, sans réelle préoccupation des charges d'entretien récurrentes et sans chercher à adapter leur dimensionnement à leur usage. L'entretien du réseau des routes ainsi créé incombait en totalité à l'État et, dans une moindre mesure aux collectivités publiques. Avec la crise économique, les ressources limitées de l'État n'ont plus permis de soutenir une telle stratégie entraînant la décapitalisation du patrimoine routier (République du Cameroun 2000).

La nouvelle stratégie des transports préconise une classification⁶³ du réseau en routes classées prioritaires, routes rurales et routes privées (République du Cameroun 1996). Le réseau dit prioritaire est défini sur la base de critères de rentabilité économique et d'intégration régionale. C'est sur ce réseau que l'État et ses partenaires financiers

⁶³ Cette nouvelle classification vient se juxtaposer à la nomenclature des routes fixée par décret présidentiel du 21 mars 1979 qui a divisé le réseau camerounais, en dehors des autoroutes et des voiries urbaines, en quatre catégories : les routes nationales qui relient l'essentiel des chefs-lieux de province à la capitale Yaoundé et le Cameroun aux pays voisins (7241 km) ; les routes provinciales qui relient, à l'intérieur d'une province, les chefs-lieux de départements à la capitale provinciale (5841 km) ; les routes départementales qui relient, à l'intérieur d'un département, les arrondissements aux chefs-lieux de départements (8 075 km) ; les routes rurales qui desservent les campagnes, les plantations, les zones industrielles locales, etc. et qui permettent de relier les zones de production aux marchés locaux ou aux centres de commercialisation (28 843 km) (Jeune Afrique Économie 2002). Les routes forestières appartiennent selon les cas à l'une ou l'autre de ces catégories.

entendent concentrer l'essentiel des moyens alloués à l'entretien routier (Bursink, 2001). Près de 26 000 km des 50 000 km que mesure le réseau routier camerounais en dehors des voiries urbaines sont classés prioritaires soit :

- l'ensemble de toutes les routes bitumées (nationale, provinciale ou départementale) longues de 4 048 km ;
- certaines routes en terre classées faisant partie du réseau structurant du pays et constituées essentiellement des routes nationales et provinciales longues de 9 929 km ;
- certaines routes rurales d'une longueur totale de 12 110 km.

L'entretien des routes rurales fait l'objet d'un traitement particulier défini dans une déclaration de stratégie de réhabilitation et d'entretien des routes rurales au Cameroun (République du Cameroun 2000). Cette stratégie promeut un partage des responsabilités entre l'État et les bénéficiaires du réseau. Le réseau prioritaire de routes rurales est constitué de l'ensemble des routes rurales retenues par les Communes avec la participation des bénéficiaires, sur la base de critères connus et acceptés par tous et sur lesquelles les communes se sont engagées à organiser les communautés bénéficiaires, en vue de l'entretien courant à la suite des travaux de réhabilitation ou d'entretien périodique effectués avec la participation financière de l'État. Comme pour les autres catégories de routes, l'État s'engage à affecter la totalité des ressources mobilisables pour la réhabilitation et l'entretien du réseau routier rural à ce réseau prioritaire. Dans le contexte de cette stratégie, les communes assurent la maîtrise d'ouvrage de l'entretien des routes rurales.

Évaluation environnementale du projet d'aménagement de l'UFA 09024

À la Sous-direction des inventaires et des aménagements forestiers du ministère de l'Environnement et des Forêts, on soutient que l'expérience de l'Unité forestière d'aménagement 09024 a contribué à la prescription explicite du recours à l'évaluation environnementale dans l'arrêté n° 0222/A/MINEF/ du 25 mai 2001 sur les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en oeuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent, qui stipule que

le concessionnaire joindra au plan d'aménagement, le cas échéant, les résultats et recommandations de l'étude d'impact environnemental conditionnant la construction ou l'usage d'infrastructures en périphérie des aires protégées.

Le plan d'affectation des terres à titre indicatif⁶⁴ distingue un domaine forestier permanent (DFP) et un domaine forestier non permanent (DFNP). Le domaine forestier permanent a pour vocation prioritaire la conservation de la nature et l'exploitation durable du bois et autres produits forestiers. Il comprend les aires protégées. Le domaine forestier non permanent est voué aux autres activités relatives au développement rural. L'exploitation forestière dans le domaine forestier permanent de l'État est régie par des conventions d'exploitation. La convention s'applique sur une concession forestière constituée d'une ou plusieurs unités forestières d'aménagement (UFA) et doit se conformer à un plan d'aménagement approuvé par l'administration. L'Unité forestière d'aménagement 09024 jouxte le Parc national de Campo-Ma'an (PNCM). À des fins d'exploitation, l'attributaire de cette unité forestière d'aménagement prévoyait un certain nombre de réalisations dont l'aménagement de la route reliant Ma'an à Campo (Figure 3), qui traverse le parc sur une distance de 51,6 km (Tectsult 2001).

Bien que ce projet d'aménagement aurait pu être assujetti à ÉIE en vertu de l'article 2 du décret n°95/466/PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune⁶⁵, c'est surtout sous la pression de la Banque mondiale qu'une ÉIE avait été prescrite, pour recadrer la problématique apparente entre l'exploitation de l'Unité forestière d'aménagement 09024 et la conservation du parc dans une perspective plus large et une vision à long terme de la dynamique de gestion durable des ressources forestières de la zone (Languy 2001, Tecsult 2001).

⁶⁴ Ce cadre est institué par le décret n° 95/678/PM du 18 décembre 1995.

⁶⁵ Cet article dispose que tout projet notamment industriel, minier, agro-sylvo-pastoral susceptible d'affecter l'objectif de conservation d'une aire protégée doit être assorti d'une étude d'impact sur l'environnement.

4.2.3. Implication des ONG

L'implication des bailleurs de fonds internationaux qui se sont par ailleurs engagés à respecter les principes de développement durable et de conservation de l'environnement dans la mise en œuvre des projets et programmes donnent l'occasion aux ONG nationales et internationales de protection de l'environnement et des droits de

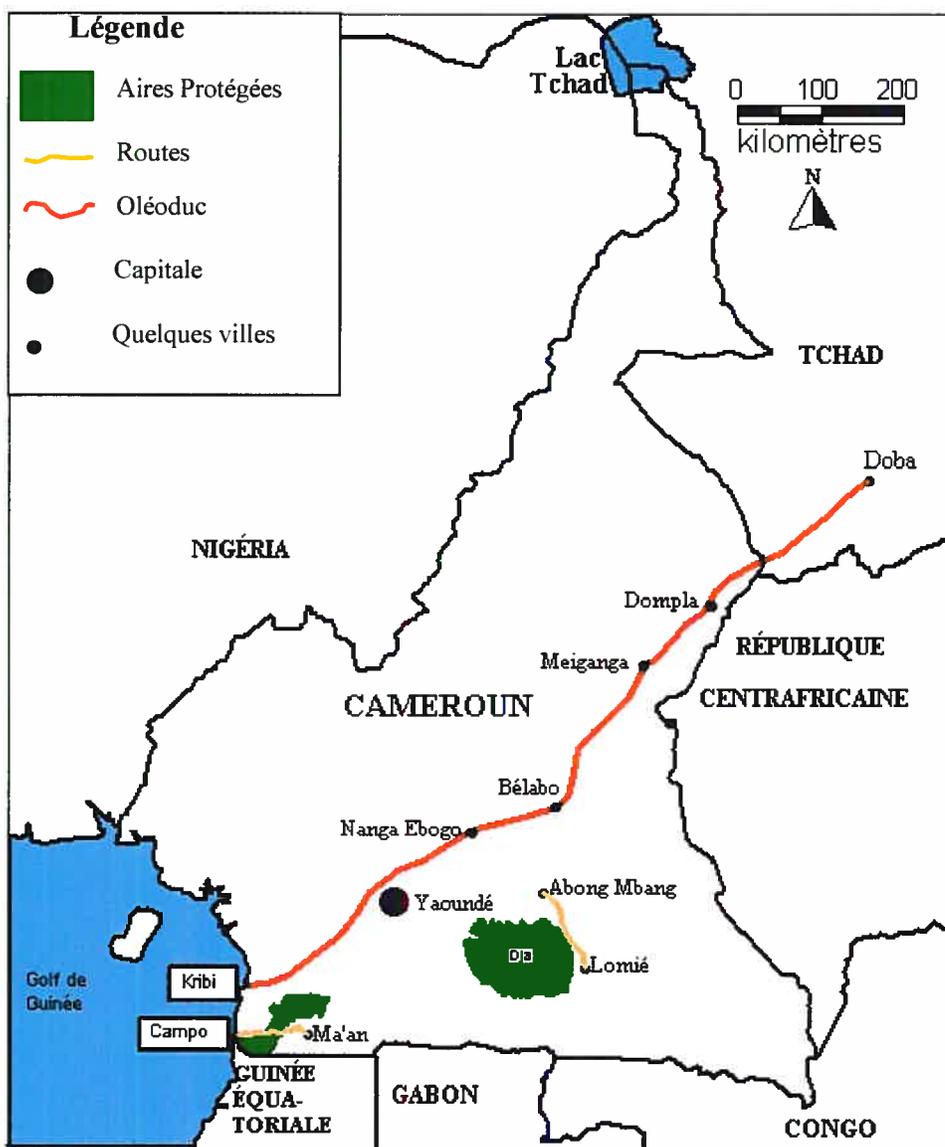


Figure 3 : Localisation de quelques projets déclencheurs de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun

la personne de mettre en évidence des manquements à cet égard. Les deux projets pour lesquels l'implication des ONG a été jugée significative pour l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt sont le projet d'oléoduc entre le Tchad et le Cameroun et le projet d'entretien de la Route Abong Mbang-Lomié au Sud-Est du pays.

L'ÉIE du projet Tchad-Cameroun

Avec l'évaluation environnementale du projet d'oléoduc Tchad-Cameroun⁶⁶ (Figure 3), l'opinion publique nationale découvrait qu'un projet d'une telle importance pouvait être retardé ou modifié comme conséquence d'une ÉIE. Le fait que de l'avis général l'ÉIE, grâce à l'apport des ONG, ait aidé à améliorer sensiblement les conditions entourant ce projet et ses retombées pour les populations locales aura contribué non seulement à faire connaître l'ÉIE, mais aussi à la présenter comme un espace d'expression et de défense d'intérêts⁶⁷.

Ce projet est présenté par la Banque mondiale comme un des plus gros investissements énergétiques jamais réalisés en Afrique subsaharienne. Avec une durée de vie estimée à vingt cinq ans, le projet pourrait rapporter environ 2 milliards de dollars US de revenus pour le Tchad soit pratiquement 80 millions de dollars US par an, et 500 millions de dollars US de revenus pour le Cameroun soit près de 20 millions de dollars US par an. On considère que le projet pourrait transformer l'économie du Tchad, un pays parmi les plus pauvres de la planète. À partir de 2004, il était prévu que le projet accroisse les revenus de cet État de 45 à 50 % par an. Les promoteurs du projet étaient d'abord Exxon Mobil (40 %), Shell Pay-Bas (40 %) et ELF France (20 %). À la suite du retrait de Shell et Elf en 1999, Petrogenas de Malaisie et Chevron Texaco des États-Unis

⁶⁶ Le lien suivant donne une foule d'informations sur ce projet

www.worldbank.org/afr/ccproj/environment/index.htm (consulté le 20 janvier 2005).

⁶⁷ La mobilisation des populations de la zone du projet d'exploitation de cobalt et de nickel par la société GEOVIC Cameroon à l'Est du Cameroun pour réclamer une ÉIE avant le début des travaux s'explique certainement en grande partie par les leçons tirées du projet de pipeline Tchad-Cameroun (Blondeau 2004 entrevue).

ont intégré le consortium pour des parts respectivement de 35 % et 25 %, Exxon Mobil détenant toujours les 40 %.

Le coût global du projet est estimé à 3,7 G de dollars (US) soit 1,5 milliards pour les opérations de production au Tchad et 2,2 milliards de dollars pour le système de transport y compris les 1 070 km de pipeline qui devrait transporter le pétrole à travers le Cameroun jusqu'à la mer au niveau de la ville côtière de Kribi. La Banque mondiale participe à ce projet à hauteur d'un prêt IDA représentant 3 % (39,5 millions pour le Tchad et 53,4 millions pour le Cameroun) du coût du projet pour financer la participation du Cameroun et du Tchad dans les compagnies de pipeline (Tchad Oil Transportation Company TOTCO au Tchad et Cameroon Oil Transportation Company COTCO au Cameroun). La Compagnie financière internationale (CFI) a aussi accordé un prêt de 100 millions de dollars US soit 85,5 millions de dollars US à COTCO et 14,5 millions de dollars US à la TOTCO. En outre, la CFI a garanti 100 autres millions de dollars US à travers diverses institutions prêteuses. Parallèlement et relativement au pipeline, un crédit de 41,5 millions est attribué pour les opérations de renforcement des capacités dans les deux pays. La production pétrolière a commencé en juin 2003 et le pétrole coule à travers le nouveau pipeline depuis juillet 2003.

La Banque justifie son implication dans le projet par deux raisons : aider à s'assurer que l'argent du pétrole est dépensé pour le bien-être des populations, en particulier celles les plus pauvres, dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté et veiller à la mise en oeuvre des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale pour que le projet soit exécuté de manière socialement et environnementalement responsable. C'est précisément sur ces deux terrains que les ONG internationales ont le plus de griefs. En effet, les ONG, au premier rang desquelles l'*Environment Defense Fund*⁶⁸ et le *Rainforest Action Network*⁶⁹ basés aux États-Unis doutent de la capacité des gouvernements « corrompus du Tchad et du Cameroun » à

⁶⁸ Pour plus d'information, visiter le site <http://www.environmentaldefense.org>

⁶⁹ Pour plus d'information, visiter le site www.ran.org

pouvoir gérer l'argent du pétrole au profit des programmes de lutte contre la pauvreté. Elles craignent plutôt que cet argent ne serve qu'à entretenir les vastes réseaux de corruption et les dépenses policières et militaires qui aident les régimes dictatoriaux en place à se maintenir au pouvoir au détriment des populations pauvres. Le drame du peuple Ogonie du Nigéria voisin où l'exploitation pétrolière s'est traduite par une plus grande marginalisation et paupérisation des populations locales est pris en exemple pour justifier les inquiétudes. Aux plans social, biophysique et socioculturel, les craintes par rapport à la biodiversité, au sort des populations indigènes, au patrimoine culturel, à la pollution des nappes souterraines et à la sécurité des populations sont mises de l'avant pour demander un moratoire au projet⁷⁰. Au Cameroun, le Groupe de concertation et d'action (GCA) représente la mobilisation des ONG nationales contre ce projet.

En ce qui concerne plus particulièrement les routes forestières, les ONG relèvent que des routes saisonnières seront améliorées et de nouvelles construites le long de l'oléoduc. Selon elles, les exploitants forestiers et les braconniers pourraient, à travers ces routes envahir les forêts préalablement inaccessibles, accélérer le taux de déforestation et mettre en péril la survie des espèces menacées.

Sous la pression des ONG, le parcours initial du pipeline a été revu pour tenir compte des préoccupations relatives à la biodiversité et à la protection des sites culturels. Un plan de développement des peuples pygmées et un plan d'urgence ont été préparés. De même, un plan de gestion transparente des ressources financières issues du pipeline a été développé, des mesures de compensation de la biodiversité avec la création de parcs nationaux ont été mises en place. Un des aspects les plus remarquables de la contribution du regroupement d'ONG nationales aura été la revalorisation des compensations financières versées aux populations affectées⁷¹. Un panel d'inspection indépendant a été commis par

⁷⁰ Il n'est pas exclu que la décision de Shell Pays-Bas et de Elf Aquitaine de quitter le projet soit à mettre au compte de la grande controverse environnementale et sociale entourant le projet, surtout compte tenu des expériences récentes de Shell au Nigeria (Callus 1999).

⁷¹ Lire à ce sujet Tchapnga et *al.* (2000).

la Banque mondiale pour suivre la mise en application des mesures et se prononcer sur toute plainte pertinente des populations ou des ONG qui pourraient survenir.

Le projet d'entretien de la Route Abong Mbang-Lomié.

La controverse autour du projet d'entretien de la Route Abong Mbang - Lomié (Figure 3) commence par une campagne médiatique de grande ampleur déclenchée en mai 1998 par l'ONG britannique *The Rainforest Foundation*⁷² sur l'entretien des routes en zones tropicales, le braconnage et l'exploitation forestière au Cameroun (Cellule de coordination Coopération Cameroun/Union européenne 1999). Cette campagne a été relayée par de nombreux médias européens, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Allemagne notamment. Elle s'appuie principalement sur des reportages qui cherchent à prouver, image à l'appui, que l'extension du braconnage et de l'exploitation forestière dans la région de Lomié serait la conséquence de l'entretien des routes publiques, et notamment de la Route Abong Mbang-Lomié, entretien financé par le Fonds européen de développement (FED) (Cellule de coordination Coopération Cameroun/Union européenne 1999). Le programme d'entretien de routes de desserte et de collecte dont il est question a été initié en 1993 et concernait les zones de production café-cacao, avec un financement sur fonds Stabex⁷³ suivant l'objectif de l'utilisation des fonds engagés qui visait notamment la relance et la compétitivité du secteur café-cacao au Cameroun (25 % des ressources totales d'exportation du pays en 1995). Conformément à ces objectifs, les routes ont été sélectionnées sur la base de plusieurs critères qui, outre la production agricole, incluaient l'importance des activités et de la population concernée, le désenclavement, l'état de la route (aucune nouvelle route, ni modification du tracé ou des caractéristiques géométriques n'ont été autorisées), la proximité de zones protégées. La Route Abong Mbang-Lomié classée comme route provinciale et présentée comme la seule et unique opportunité pour les populations enclavées de la région de Lomié d'avoir

⁷² Pour plus ample information, visiter le site www.rainforestfoundationuk.org

⁷³ Il s'agissait du mécanisme de financement compensatoire de la Communauté Européenne destiné à stabiliser les recettes d'exportation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (Koehle 1998).

accès aux services de santé, à la scolarité, à l'information et aux biens et droits élémentaires, devenait éligible à ce programme.

Pour *The Rainforest Foundation*, la route passe près de la frontière Est de la Réserve de Biosphère du Dja (Figure 3) classée site du patrimoine mondial par l'UNESCO. Cette réserve est considérée comme un des sanctuaires les plus riches en flore et en faune d'Afrique, comprenant d'importantes populations d'éléphants et de chimpanzés. Pour l'ONG, la Bad avait déjà refusé de financer le projet en 1989 (Tectsult 1997b) à cause de ses impacts environnementaux⁷⁴ potentiels. La Bad concluait que l'amélioration de la route se traduirait par l'accélération des activités d'exploitation forestière, la baisse de la population animale et qu'elle allait profondément altérer le mode de vie des Pygmées Baka dans et autour de Lomié. Malgré tout, l'Union européenne a contribué au financement de la route sans au préalable conduire une étude d'impact sur l'environnement. Il n'y a pas eu, toujours selon *The Rainforest Foundation*, de consultation avec les populations locales durant la préparation du projet. Pour elle l'Union européenne n'a même pas intégré l'impact que ce projet de route engendrerait sur un autre projet financé par l'Union européenne, le projet Écosystèmes forestiers d'Afrique centrale (ÉCOFAC) qui vise la protection de la réserve du Dja. *The Rainforest Foundation* demande l'imposition d'un moratoire sur le deuxième programme d'entretien routier que compte financer au Cameroun le Fonds européen de développement à concurrence de 50 millions d'Euros.

À la suite de cette campagne et compte tenu de la sensibilité du contribuable européen aux questions environnementales en général et à celles relatives à la protection des forêts tropicales en particulier (Mieugem, 2004 entrevue), c'est l'ensemble du programme d'aide de l'Union européenne qui se trouvait ainsi menacé. Le Cameroun et la Délégation nationale de la commission européenne ont donc déployé des énergies

⁷⁴ Pour le Cameroun et l'Union Européenne, le projet abandonné par la Bad en 1989 était de nature totalement différente de l'opération d'entretien réalisée (République du Cameroun et Délégation de l'Union Européenne 1998).

pour essayer de corriger la situation. Les fonctionnaires du ministère de l'Environnement et des Forêts et du ministère des Travaux publics ont reçu des pressions énormes de leur hiérarchie pour justifier en quoi le programme d'entretien routier était compatible avec les politiques de préservation de l'environnement (Soh 2004 entrevue, Ntep 2004 entrevue). L'Union mondiale pour la nature (UICN) fut elle aussi mise à contribution en facilitant, via la Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale (CEFDHAC), l'organisation à Yaoundé d'un atelier international financé par la Délégation de l'Union européenne à Yaoundé. Cet atelier visait à mettre en perspective d'une part les interrelations entre le développement dont l'entretien routier et l'exploitation forestière font partie et d'autre part la protection des écosystèmes forestiers (Ndinga 1999).

Cette controverse autour du projet d'entretien de la Route Abong Mbang-Lomié a eu de nombreuses conséquences sur l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise dont l'évaluation environnementale stratégique du PERFED II, l'adoption par ce programme d'une dimension environnementale comprenant l'appui à la Cellule de protection de l'environnement de la Direction des routes, le renforcement des capacités en gestion des impacts environnementaux des bureaux d'études et des entreprises de travaux publics, la révision des directives de prise en compte des impacts environnementaux de l'entretien routier, la mise en exergue de l'importance des impacts indirects des travaux d'entretien routier sur la forêt, la biodiversité et les populations autochtones. Des entrevues que nous avons faites, il ressort qu'avant cette controverse, l'entretien des routes existantes était supposé ne pas entraîner d'impacts importants sur l'environnement.

4.3. Phases de l'évolution de l'institutionnalisation du développement routier en forêt camerounaise

La détermination des phases devant servir de base à l'analyse de l'évolution du développement routier en forêt s'est déroulée en plusieurs étapes :

- repérage sur l'axe du temps des faits marquants identifiés lors des entrevues (Tableau 8) ;
- repérage sur l'axe du temps de la traduction des faits marquants en éléments de l'institutionnalisation (Tableau 8) ;
- regroupement des informations en fonction de l'étroitesse de leur lien avec l'évaluation environnementale du développement routier en forêt.

Il en est résulté trois principales phases :

La phase de marginalité (avant 1992) : Nous avons associé cette phase à la période avant le sommet de la terre de Rio de Janeiro correspondant grossièrement à la période de construction du réseau routier camerounais avec peu de place faite aux considérations environnementales et à la participation publique. À la Direction des routes, on nous apprend qu'une fois le principe arrêté au niveau politique souvent matérialisé par l'inscription de l'axe routier dans le plan quinquennal de développement, la recherche des itinéraires les plus courts, la faisabilité technique et les coûts de construction sont les éléments fondamentaux sur lesquels s'appuyaient les ingénieurs pour déterminer les tracés routiers. Les aspects environnementaux étaient pris en compte comme éléments contraignants ou favorisants qui influencent les choix techniques et les coûts. Les aspects sociaux étaient considérés dans le cadre de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit un dédommagement pour les populations à déguerpir dans le cadre de la construction des routes.

La phase de formalisation générale (1992 – 1996) : Nous avons relié cette phase à la période entourant le sommet de Rio et celle venant quelques années après. Au programme sectoriel des transports et à la Direction des routes, on la rattache aussi à la période qui suit le début du programme d'ajustement structurel. Le sommet de Rio et le plan d'ajustement structurel ont introduit d'importantes réflexions et réformes relatives à la prise en compte de l'environnement dans ces secteurs. Cette phase est marquée par des avancées aux plans légal et organisationnel de la gestion globale de l'environnement et des ressources forestières comme conséquence de l'internalisation des engagements de Rio et des conditionnalités des bailleurs de fonds.

La phase de spécialisation (Après 1996) : Nous avons rattaché cette phase à la période après la mise en place d'une structure de gestion de l'environnement et d'une réglementation environnementale spécifiques au secteur routier comme conséquence de l'implication des bailleurs de fonds et des ONG dans la gestion forestière et le développement routier. Cette implication s'est surtout manifestée à travers la nouvelle stratégie de développement routier, le projet d'oléoduc Tchad-Cameroun, le projet d'entretien de la Route Abong Mbang-Lomié et l'aménagement de l'Unité forestière d'aménagement 09024.

4.4. Éléments de synthèse

Le but de ce chapitre était de déterminer les phases qui serviront de cadre pour l'analyse de l'évolution de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun. Pour y arriver, nous avons dans un premier temps, mis en lumière les éléments du contexte qui influencent l'évolution de l'évaluation environnementale du développement routier. Nous avons dans un deuxième temps isolé en guise de repères de cette évolution, les principaux faits marquants qui auront joué sur un aspect ou l'autre de l'institutionnalisation. Finalement, en intégrant les éléments du contexte et les faits marquants ainsi identifiés tout en considérant l'évolution du cadre global de l'évaluation environnementale au Cameroun et les spécificités liées à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt, trois phases ont été retenues : une phase de marginalité avant 1992, une phase de formalisation générale de l'évaluation environnementale de 1992 à 1996 et une phase de spécialisation depuis 1996. Ces phases seront successivement appliquées à l'analyse de l'évolution du cadre normatif, du cadre organisationnel et du jeu des acteurs.

5. Cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise

L'existence d'un cadre normatif de l'évaluation environnementale bien que non suffisante est considérée comme nécessaire à l'établissement d'un système d'évaluation environnementale par plusieurs auteurs (e.g. Annadale 2001, Wood et Jones 2002). Il constitue le premier pas essentiel à la prise en compte de l'environnement (André et *al.* 2003). L'objectif de ce chapitre est de démontrer que le cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise a évolué en fonction du contexte et s'y est adapté⁷⁵. La classification de l'information recueillie s'est faite pour rendre possible une lecture analytique de l'évolution d'un certain nombre de critères pertinents suivant les trois phases contextuelles et temporelles retenues au chapitre 4.

La définition des critères s'est inspirée des travaux sur les systèmes d'évaluation environnementale. Un grand nombre de ces travaux cherchent à évaluer l'efficacité d'un système donné ou encore à comparer l'efficacité entre des systèmes (e.g. El-Fadl et El-Fadel 2004, Wood et Coppel 1999, Leu et *al.* 1996, Ramjeawon et Beedassy 2004, (Ahammed et Harvey 2004) (Ahmad et Wood 2002). Ces études s'appuient sur des critères qui selon les cas donnent plus d'importance aux processus ou à la pratique. Les critères les plus couramment utilisés sont des adaptations de ceux développés par Wood (2002) répartis suivant les deux catégories de Fuller (1999) : la catégorie de mesures dites systémiques qui évaluent l'aptitude du système à offrir une assurance de qualité dans l'administration du processus, et les mesures fondamentales qui concernent les caractéristiques qui promeuvent les bonnes pratiques et sous-tendent la bonne application du processus. Les mesures systémiques concernent les critères relatifs au cadre normatif et organisationnel ainsi qu'au processus d'évaluation environnementale

⁷⁵ Les textes de lois, les décrets, les arrêtés et les directives forment l'essentiel de la documentation utilisée dans ce chapitre

alors que les mesures fondamentales couvrent les critères en lien avec la formation, la reconnaissance professionnelle, le renforcement des capacités.

Notre travail étant axé sur l'étude de la mise en place d'un système d'évaluation environnementale plutôt que sur l'évaluation de l'efficacité, nous utilisons des critères plus comme des caractéristiques et des modalités de la procédure d'évaluation environnementale. Les critères que nous considérons sont des adaptations des caractéristiques et modalités considérées comme centrales pour l'application de la procédure d'évaluation environnementale par des auteurs ayant adopté une telle approche. Les travaux considérés couvrent une gamme de contextes très large à l'instar de ceux menés par Gariépy (1986) concernant le Royaume-Uni, les États-unis, les provinces de Québec et de l'Ontario au Canada ou de ceux menés par Annandale (2001) pour les petits pays en développement. Ces critères concernent :

- La nature des normes ;
- Les objectifs assignés à la procédure ;
- Les catégories d'actions assujetties à la procédure ;
- La nature de l'évaluation environnementale prescrite ;
- Les directives pour la conduite de l'évaluation environnementale ;
- Les mécanismes et acteurs de l'élaboration des directives ;
- La nature et mécanismes de participation publique ;
- L'approbation du rapport d'évaluation environnementale ;
- L'articulation à d'autres procédures et systèmes décisionnels ;
- La prise de décision ;
- La publication du rapport ;
- La surveillance et suivi ;
- Les mesures coercitives et incitatives ;
- Les droits et voies de recours.

Le Tableau 9 résume l'évolution de ces critères dans le cas de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise suivant les trois phases contextuelles et temporelles retenues. Ce tableau est suivi d'une analyse plus détaillée de l'évolution de chaque critère.

Tableau 9 : Évolution des caractéristiques et modalités du cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun en fonction des phases contextuelles et temporelles

Critères	Phases			Commentaires
	Phase de marginalité (avant 1992)	Phase de formalisation générale (1992-1996)	Phase de spécialisation (après 1996)	
Nature des normes	Normes sectorielles	Constitution Loi forestière et ses décrets d'application Loi environnementale Déclaration de stratégie sectorielle des transports	Circulaire N° 000908/MINTP/BR ₁ Arrêté n°0222/A/MINEF ₂	La loi portant régime de l'eau, la loi portant code minier, le décret sur les établissements classés fondent aussi le recours à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt
Objectifs de la procédure	Gestion des ressources Hygiène et sécurité Contrôle de la pollution	Protection de l'environnement et des écosystèmes Lutte contre la pauvreté	Protection de l'environnement Protection des écosystèmes forestiers Lutte contre la pauvreté	
Catégories d'actions assujetties		Projets pouvant porter atteintes à la forêt et à l'environnement	Les travaux routiers sont catégorisés en fonction du risque anticipé	
Nature de l'évaluation environnementale		Prescription explicite de l'ÉIE Prescription implicite de l'évaluation environnementale stratégique	Évaluation environnementale simplifiée Évaluation environnementale approfondie	Il est important de relever la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques des programmes de développement routier
Directives et guides	Orientations générales données par la loi environnementale	Orientations générales données par la loi environnementale	Directives sur la prise en compte de l'environnement dans les projets d'entretien routier de 1997 révisées en 2001	En pratique d'autres guides ont été utilisés dépendant de la nature des études et des parties prenantes

Mécanismes pour l'élaboration des directives	Non spécifiés	Par bureaux d'étude avec consultation et validation par parties prenantes	Les dispositions du projet de décret d'application de la loi sur l'environnement ont parfois été utilisées
Modalité de la participation publique	Principe reconnu dans la constitution, et les lois forestière et environnementale	En pratique consultation pendant l'étude et validation du rapport par les parties prenantes	
Modalités de publicité du rapport	Non spécifiées	Au cas par cas	
Modalités d'approbation des études	Respect du cahier des charges Validation par le Comité interministériel de l'environnement Article 20 (1) de la loi environnementale	Suivant les directives sur la prise en compte de l'environnement dans les projets d'entretien routier	En pratique dépend aussi des directives et de l'avis des bailleurs de fonds
Modalités de prise de décision	Article 20 (1) de la loi environnementale	Spécifiés par les procédures du MINTP/CPE ₃	En pratique la décision est prédéterminée par les évaluations environnementales de programmes
Articulation de la procédure aux autres législations et systèmes décisionnels	Implicitement définie par les lois environnementale et sectorielles	Spécifié par les procédures du MINTP/CPE et l'arrêté N°0222/A/MINEF	Spécifiée par la loi sur le code minier et le décret sur les établissements classés
Modalités de surveillance et suivi	Le suivi est implicite dans l'article 10 de la loi 96/12	Surveillance spécifiée par les procédures du MINTP/CPE	
Mesures coercitives et incitatives	Articles 75 et 76 de la loi environnementale (incitation) Articles 20 (2) et 77 à 87 de la loi environnementale (sanctions)	Précisées par les directives sur la prise en compte de l'environnement dans les projets d'entretien routier	
Droit et voies de recours	Articles 91 à 93 et 96 (1) de la loi environnementale	Sur la base des articles 91 à 93 et 96 (1) de la loi environnementale.	

¹ Circulaire de 1997 rendant applicables les directives du ministère des Travaux publics sur la prise en compte de l'environnement dans l'entretien et la réhabilitation des routes au Cameroun ; ² Arrêté sur les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en oeuvre des plans d'aménagement des forêts ; ³ Ministère des Travaux Publics/Cellule de protection de l'environnement

5.1. Avant 1992 : Une réglementation environnementale sectorielle et de lutte contre les nuisances et la pollution

La protection de la nature et le souci de préserver l'équilibre du milieu sont une préoccupation constante de la plupart des sociétés africaines traditionnelles dans la mesure où l'homme y vit généralement en interdépendance avec la nature dont il se conçoit comme un des éléments (Kamto 1992). Cette préoccupation s'est traduite sur le plan juridique par des prescriptions du droit coutumier réglementant, suivant les zones considérées, la coupe de l'arbre, l'utilisation des cours d'eau communs, la chasse, les feux de brousse, l'affectation et l'utilisation des sols, etc.. Les premiers textes juridiques touchant directement ou indirectement à la protection de l'environnement, apparaissent dès la période coloniale. Le droit colonial de l'environnement s'appuie sur des réglementations sectorielles : e.g. régime domanial, régime forestier, régime foncier, textes touchant à l'hygiène et à la salubrité publiques. Il en est ainsi précisément de l'Arrêté du 1^{er} octobre 1937 (Journal Officiel du Cameroun, 1937, P. 860 et s.) fixant, en cette matière, les règles à appliquer dans le territoire du Cameroun sous mandat (Kamto 1992).

L'éveil du droit de l'environnement moderne est postérieur à la conférence de Stockholm de 1972 et à la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Le premier séminaire national sur l'environnement au Cameroun date de 1983 (Kamto 1992). Ce qu'il convient d'appeler le droit camerounais de l'environnement se caractérise alors par un éparpillement normatif tenant non seulement à sa fragmentation sectorielle, mais aussi, sur un plan général, à la coexistence de normes traditionnelles et des normes dites de droit moderne (Kamto 1992). Parmi les textes qui se rapprochent le plus de l'ÉIE, on peut relever le décret n° 76-372 du 2 Septembre 1976 réglementant l'implantation des établissements classés dangereux, insalubres et incommodes (Bitondo 2000). L'article 2 de ce décret exige comme condition préalable à l'implantation d'un établissement classé une présentation globale qui permet d'apprécier, d'une part, si le projet d'implantation prend suffisamment en

compte ses impacts sur le bien être du voisinage, la sécurité, l'insalubrité, la santé publique, l'agriculture la pêche, et d'autre part, si des mesures sont prises pour se conformer aux exigences d'hygiène publique. Cette évaluation et prévention de risques comprend l'enquête publique de commodo et incommodo qui intègre des aspects liés à l'approvisionnement en eau, l'élimination et le traitement des déchets, les odeurs qui sont tous pertinents pour le bien-être du voisinage (Bitondo, 2000).

La première apparition de l'expression ÉIE dans la réglementation camerounaise pourrait se situer dans le décret N° 84-797 du 17 juillet 1984 organisant le ministère du Plan et de l'Administration du Territoire. En effet, le premier alinéa de l'article 53 de ce décret confie explicitement à la Sous-direction des établissements humains et de l'environnement la responsabilité de dresser un état de l'environnement à travers le pays et de conduire les ÉIE pour les projets de développement. Aucune précision n'est cependant donnée ni dans ce décret ni à sa suite en ce qui a trait aux projets concernés ou encore aux modalités de la conduite de ces études (Bitondo, 2000).

Cette phase de marginalisation est surtout caractérisée par la mise en œuvre de projets, y compris ceux à risque important pour l'environnement comme les grands barrages, sans études d'impacts. Toutefois, les conséquences de certains de ces projets commencent à se manifester et à justifier la pertinence de l'ÉIE. C'est notamment le cas pour le barrage hydroagricole de Maga situé dans la partie septentrionale du pays au climat soudano-sahélien. Conçu pour servir à l'irrigation des rizières et sécuriser l'autosuffisance du pays en riz, sa réalisation en 1979 n'avait pas intégré les conséquences possibles sur le Parc national de Waza et les plaines inondables situés en aval. Les conséquences négatives sur la biodiversité et les populations de la région étaient telles que l'Union mondiale pour la nature (UICN) et le gouvernement du Cameroun avait signé en 1991 une entente pour la création du projet Waza-Logone de conservation et de développement de la zone humide située entre le Parc national de Waza et le fleuve Logone qui coule sud-nord le long de la frontière entre le Cameroun et le Tchad. L'accord prévoyait une contribution à l'élaboration d'un plan de

développement pour la province de l'Extrême-nord du Cameroun avec un accent sur l'ÉIE des projets qui pourraient influencer le projet Waza-Logone (UICN 1995).

En ce qui concerne le développement routier, cette phase est caractérisée en grande partie par des interventions tendant à privilégier la construction des infrastructures neuves constitutives du réseau routier camerounais avec peu de place faites aux considérations environnementales et à la participation publique. Les aspects sociaux sont considérés par la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit un dédommagement et un recasement pour les populations à déguerpir dans le cadre de la construction des routes (Zing 2004 entrevue). Nous n'avons pas retracé d'ÉIE de routes remontant à cette phase.

5.2. 1992 à 1996 : Mise en place incomplète d'un cadre normatif de l'évaluation environnementale

De l'avis de pratiquement toutes les personnes interrogées, plusieurs éléments contextuels vont faire en sorte que la phase de formalisation générale (1992-1996) connaisse des avancées indéniables en matière de législation et réglementation forestière et environnementale. Ces personnes soulignent en même temps que ces avancées resteront insuffisantes pour rendre effective l'évaluation environnementale notamment à cause du manque de directives et de textes d'application officiels. En pratique des évaluations environnementales sont menées très souvent à l'interne par des bailleurs de fonds ou certains corps de métiers suivant leurs propres procédures (Bitondo 2000). Il reste difficile dans ces conditions d'avoir une idée du nombre d'études produites. L'inventaire des évaluations environnementales effectué par l'étude sur le plan de limitation des impacts de l'entretien routier (Tecsult 1997b) ne relève aucune étude relative au développement routier à l'exception de celle portant sur le projet d'entretien de la Route Abong Mbang-Lomié suivi par la Bad et abandonné en 1993.

Nature des normes : L'évaluation environnementale est implicitement prescrite par la Constitution et la déclaration de stratégie de transport et explicitement prescrite par les lois forestière et environnementale du Cameroun.

En effet, le point culminant des avancées en matière de réglementation environnementale se situe en janvier 1996 avec l'inscription dans la Constitution du Cameroun du principe de la protection de l'environnement, qui marque au plus haut niveau l'engagement du pays en faveur du développement durable⁷⁶.

D'une manière générale, cette phase correspond à la fois, à la préparation du Sommet de Rio et à l'après-sommet, et à la négociation des accords de crédits dans le cadre du plan d'ajustement structurel. La forêt et le développement routier ont occupé une place centrale dans ces processus. Avec l'appui des partenaires au développement du Cameroun, trois grands chantiers de planification sont mis en route en rapport avec la modernisation des secteurs forestier, routier et environnemental qui conduisent à des dispositions en faveur de l'évaluation environnementale.

La déclaration de stratégie sectorielle des transports du gouvernement (avril 1996), de par son objectif d'assurer une meilleure efficacité et un développement durable et cohérent du secteur des transports pour que celui-ci contribue à la croissance de l'économie du pays, à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement, prescrit implicitement le recours à l'évaluation environnementale (Takoudjou 2004 entrevue).

La loi 94/001 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, qui matérialise les orientations des réformes dans le domaine forestier, vise l'atteinte des objectifs généraux de la politique forestière, de la faune et de la pêche, dans le cadre d'une gestion intégrée assurant de façon soutenue et durable, la conservation et

⁷⁶ La constitution proclame, dès son préambule, le droit de tous les citoyens à un environnement sain. De par la constitution, la protection de l'environnement est un devoir pour tous et l'État veille à sa défense et à sa promotion.

l'utilisation des dites ressources et des différents écosystèmes. Une des innovations introduites par la loi forestière est le recours aux outils de gestion préventive et participative comme l'évaluation environnementale (Okotiko 2004 entrevue). Aussi, c'est cette loi forestière qui, pour la première fois au Cameroun, prescrit explicitement l'évaluation environnementale.

Inspirée par le Plan national de gestion de l'environnement dont elle est un des produits dérivés, la loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement déclare en son article 2 que l'environnement constitue en République du Cameroun un patrimoine commun de la nation, qu'il est une partie intégrante du patrimoine universel, et que sa protection et la gestion rationnelle des ressources qu'il offre à la vie humaine sont d'intérêt général. Cette loi environnementale fixe le cadre légal de la gestion de l'environnement au Cameroun. Elle prescrit, le recours à l'évaluation environnementale. En ce qui concerne plus particulièrement l'étude d'impact sur l'environnement, son article 17 dispose qu'une étude d'impact est prescrite pour des projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

Objectifs de la procédure : La loi environnementale du Cameroun épouse l'air du temps en s'appuyant sur les principes déjà affirmés au niveau international dont celui de précaution, celui d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable et celui de participation. On pourrait situer la prescription de l'évaluation environnementale en droite ligne de ces principes et plus spécifiquement comme une traduction au niveau national du principe 17 de la déclaration de Rio. L'article 17 de la loi environnementale lui assigne un objectif de protection de l'environnement qui doit permettre d'évaluer les incidences directes ou indirectes des projets sur «l'équilibre écologique de la zone d'implantation ou de toute autre région, le cadre et la qualité de vie des populations et sur l'environnement en général ». La loi

forestière et ses textes d'application⁷⁷ insistent sur l'objectif de préservation de l'intégrité de l'écosystème forestier face aux menaces que peuvent constituer les projets de développement d'une part, et d'autre part, la mise en œuvre des aménagements forestiers⁷⁸. Elle dispose en son article 16 que la mise en œuvre de tout projet de développement susceptible d'entraîner des perturbations en milieu forestier ou aquatique est subordonnée à une étude préalable d'impact sur l'environnement. L'article 110 du décret fixant les modalités d'application du régime des forêts précise que l'objectif de l'ÉIE porte sur la détermination des dispositions particulières à prendre en vue d'assurer la conservation, le développement ou, le cas échéant, la récupération des ressources naturelles (Buursink 2001, Hell 2004 entrevue). Par ailleurs, on peut déduire des objectifs visés par la déclaration de stratégie sectorielle des transports que l'évaluation environnementale vise l'intégration des préoccupations environnementales et sociales dans les options de développement du secteur des transports en général et du sous-secteur routier en particulier (Takoudjou 2004 entrevue).

Les catégories d'actions assujetties à la procédure, la nature et les règles de l'assujettissement : L'article 17 de la loi environnementale donne des indications générales sur les projets assujettis à la procédure et les critères d'assujettissement puisqu'il cible « tout projet d'aménagement, d'ouvrage, d'équipement ou d'installation

⁷⁷ Au niveau réglementaire, il s'agit principalement des décrets numéro 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts et le décret n°95/466/PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune fondent explicitement ou implicitement l'assujettissement des projets de développement routier en forêt à évaluation environnementale.

⁷⁸ Même si pour certains l'aménagement forestier devrait être exempt de l'ÉIE, il importe de souligner qu'au sens de la loi sur les forêts, l'aménagement d'une forêt permanente se définit comme étant la mise en œuvre, sur la base d'objectifs et d'un plan arrêté au préalable, d'un certain nombre d'activités et d'investissements, en vue de la production soutenue de produits forestiers et de services, sans porter atteinte à la valeur intrinsèque ni compromettre la productivité future de ladite forêt, et sans susciter d'effets indésirables sur l'environnement physique et social. (Art 23). L'ÉIE étant par définition le processus qui permet d'œuvrer à ce que les interventions se fassent sans porter atteinte à l'environnement est de facto ainsi prescrite dans le cas des plans d'aménagements.

qui risque, en raison de sa nature ou des incidences des activités qui y sont exercées sur le milieu naturel, de porter atteinte à l'environnement. » La loi forestière et ses décrets d'application identifient spécifiquement les interventions suivantes : tout projet notamment industriel, minier, agrosylvopastoral susceptible d'affecter l'objectif de conservation d'une aire protégée ; le défrichement d'une forêt domaniale ; le déclassement d'une forêt domaniale hors du domaine privé de l'État ; l'extraction du sable, du gravier ou de la latérite à l'intérieur des forêts du domaine national. L'ouverture d'une voie d'évacuation traversant une forêt du domaine nationale est subordonnée à une autorisation préalable délivrée par le ministre chargé des forêts. Si le ministre estime qu'une telle voie est susceptible d'entraîner des perturbations en milieu forestier, son autorisation est soumise à ÉIE en vertu des lois environnementale et forestière (Hell 2004 entrevue).

La nature de l'évaluation environnementale prescrite : La lecture des dispositions légales et réglementaires entourant l'évaluation environnementale au Cameroun permet d'affirmer qu'il y a une prescription explicite de l'ÉIE des projets et une référence implicite à l'évaluation environnementale des plans politiques et programmes. En effet, l'article 17 de la loi environnementale et l'article 16 de la loi forestière font clairement référence à l'étude d'impacts des projets. Les décrets et les arrêtés pris en application de la loi forestière ciblent à leur tour les projets. Mais, en vertu de l'article 14 de la loi environnementale, l'administration en charge de l'environnement veille à l'intégration des considérations environnementales dans tous les plans et programmes économiques, énergétiques, fonciers et autres. Par la définition, c'est à travers l'évaluation environnementale stratégique que de telles missions sont exécutées.

Les directives pour la conduite de l'évaluation environnementale : La loi environnementale donne quelques indications générales relatives à la conduite et au contenu minimal des ÉIE. Le contenu obligatoire est le suivant :

- l'analyse de l'état initial du site et de son environnement ;
- les raisons du choix du site ;

- l'évaluation des conséquences prévisibles de la mise en oeuvre du projet sur le site et son environnement naturel et humain ;
- l'énoncé des mesures envisagées par le promoteur ou maître d'ouvrage pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et l'estimation des dépenses correspondantes ;
- la présentation des autres solutions possibles et des raisons pour lesquelles, du point de vue de la protection de l'environnement, le projet présenté a été retenu.

Les textes d'application de la loi, qui n'ont pas encore été adoptés, devraient contenir des dispositions plus détaillées.

Les mécanismes et acteurs de l'élaboration des directives : Les directives pour la conduite de l'évaluation environnementale ci-dessus font partie de la loi environnementale. Globalement, le projet de loi-cadre sur la gestion de l'environnement a été préparé dans le cadre du Plan national de gestion de l'environnement par un consultant international avec l'appui d'un homologue camerounais spécialisé en droit de l'environnement. Il a été défendu par le ministre de l'Environnement et des Forêts devant l'Assemblée nationale qui l'a adopté lors de sa session de juin 1996 (Hell 2004 entrevue). Le chef de l'État a promulgué la loi le 5 août 1996.

La nature et les mécanismes de participation publique : En lien avec les principes de participation⁷⁹ et de partage de bénéfices⁸⁰ tirés de l'exploitation forestière

⁷⁹ Ce principe voudrait que la meilleure façon de traiter les questions d'environnement soit d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré (Agenda 21).

⁸⁰ La politique forestière du Cameroun prévoit la possibilité pour les populations et les communes d'acquérir des forêts communautaires ou communales et aussi leur garantit l'accès à une quote-part des revenus issus des taxes forestières, soit 40 % pour les communes et 10 % pour les populations qui vivent

dans un contexte de lutte contre la pauvreté, les politiques environnementales et de gestion des ressources naturelles modernes du Cameroun accordent une place importante à la participation publique. La loi environnementale prescrit à tous les acteurs de la gestion environnementale d'encourager la participation des populations à la gestion de l'environnement notamment à travers : le libre accès à l'information, sous réserve des impératifs de la défense nationale et de la sécurité de l'État ; des mécanismes consultatifs permettant de recueillir l'opinion et l'apport des populations ; la représentation des populations au sein des organes consultatifs en matière d'environnement ; la production de l'information environnementale ; la sensibilisation, la formation, la recherche et l'éducation environnementales. (Article 72). Afin de renforcer la prise de conscience environnementale dans la société ainsi que la sensibilisation et la participation des populations aux questions environnementales, les administrations chargées de l'environnement, de la communication et les autres administrations et organismes publics concernés organisent des campagnes d'information et de sensibilisation à travers les média et tous autres moyens de communication. A cet égard, ils mettent à contribution les moyens traditionnels de communication ainsi que les autorités traditionnelles et les associations oeuvrant dans le domaine de l'environnement et du développement (Article 74).

L'approbation du rapport d'évaluation environnementale : La loi environnementale dicte les grandes lignes des conditions d'approbation de l'ÉIE. Le rapport de l'étude doit être conforme au cahier des charges. Il doit être approuvé par le Comité interministériel de l'environnement⁸¹. Toute ÉIE donne lieu à une décision motivée de l'administration compétente, seulement après l'avis du Comité interministériel de l'environnement sous peine de nullité absolue de cette décision (Art 20 (1)).

autour des forêts sous exploitation. Le recours aux travaux à haute intensité de main d'œuvre a pour avantage d'accroître l'intérêt des ONG et des populations pour les travaux routiers et de diminuer les tensions (Mapita entrevue 2004).

⁸¹ Nous reviendrons sur ce comité au chapitre 6.

La prise de décision : La loi environnementale fixe le délai au terme duquel une décision doit être prise. La décision de l'administration compétente doit intervenir dans un délai maximum de quatre (4) mois à compter de la date de notification de l'étude d'impact. Passé ce délai, et en cas de silence de l'administration, le promoteur peut démarrer ses activités⁸². Cette disposition répond à la critique voulant qu'une ÉIE soit très coûteuse en temps. Il s'agit ainsi de tenter de concilier les exigences des promoteurs privés, souvent pressés et soucieux de l'efficacité économique et la nécessité de conduire les évaluations environnementales (Okotiko 2004 entrevue).

La publication du rapport : L'article 19 de la loi environnementale stipule que « les conditions dans lesquelles l'étude d'impacts est rendue publique sont fixées par un décret d'application » qui est encore attendu. Cependant, la loi pose un certain nombre de balises pour les projets entrepris pour le compte des services de la défense ou de la sécurité nationale, et pour lesquels l'autorité compétente doit assurer la publicité de l'étude d'impact dans les conditions compatibles avec les secrets de la défense ou de la sécurité nationale (art. 17 (1)). Il est aussi spécifié que l'étude d'impact constitue un élément parmi tant d'autres à insérer dans les dossiers soumis à enquête publique, lorsqu'une telle procédure est prévue⁸³ (art. 17 (2)).

⁸² Pour pallier les défaillances de l'administration et éviter que cette disposition ne soit utilisée comme échappatoire et donner lieu à toute sorte d'abus, la réunion sur la place des études d'impacts environnementaux dans la politique environnementale du Cameroun (Bitondo 1996) avait recommandé qu'une plus grande importance soit accordée aux manifestations du public agissant comme contre-poids dans la décision d'autoriser la poursuite ou non d'un projet soumis à ÉIE. Wood et Jones (2002) mettent aussi en garde contre ce type de dispositions qui peut être sujet à multiples interprétations.

⁸³ C'est notamment le cas pour l'implantation et l'exploitation des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes dont les demandes d'autorisation font l'objet d'une enquête publique d'une durée de 30 jours suivant l'ouverture et l'annonce de l'enquête selon les prescriptions du décret n°99/818/PM du 09 novembre 1999 fixant les modalités d'implantation et d'exploitation de tels établissements.

L'articulation aux autres procédures et systèmes décisionnels : L'article 17 de la loi environnementale crée implicitement une intégration des critères environnementaux dans les éléments de décision en rapport avec de tels projets (Tekeu 2004 entrevue). Aussi l'article 17 (2) qui fait du rapport d'ÉIE un document à insérer dans les dossiers soumis à enquête publique renforce l'idée que la loi voit un lien fonctionnel entre l'étude d'impact et l'élaboration et la mise en œuvre des projets assujettis. Les décrets d'application de la loi devront mieux définir les mécanismes de cette articulation. Toutefois, la loi forestière dans son article 16 subordonne plus explicitement la mise en œuvre de tout projet de développement susceptible d'entraîner des perturbations en milieu forestier ou aquatique à une ÉIE.

La surveillance et suivi : Le chapitre 2 du titre 3 de la loi environnementale qui traite des ÉIE est muet sur la surveillance et le suivi. Cependant, on peut considérer que le suivi relève des recherches sur la qualité de l'environnement ou des rapports sur l'état général de l'environnement qui incombent au gouvernement, soit au ministère en charge de l'environnement, en vertu de l'article 10 de la même loi.

Les mesures incitatives et coercitives : En vue de promouvoir des pratiques saines, la loi cadre sur la gestion de l'environnement énonce des mesures incitatives générales en relation avec la gestion rationnelle de l'environnement. Les articles 75 et 76 laissent supposer que certaines mesures d'atténuation prescrites dans le cadre des projets routiers en rapport avec la lutte contre l'érosion et la revégétalisation pourraient bénéficier d'un appui du Fonds pour l'environnement et le développement durable⁸⁴. Plus généralement un maître d'ouvrage qui s'engage dans la promotion et l'application de l'évaluation environnementale pourrait bénéficier des ressources de ce Fonds. Parallèlement aux mesures incitatives, il est prévu un certain nombre de sanctions pour les contrevenants aux dispositions relatives à l'ÉIE. Ces sanctions sont à la fois administratives et pénales. Ainsi la loi dispose que « Lorsque l'étude d'impact a été

⁸⁴ Ce Fonds, institué par l'article 11 de la loi environnementale, a pour objet de contribuer au financement des actions relatives à la gestion de l'environnement.

méconnue ou la procédure d'étude d'impact non respectée en tout ou en partie, l'Administration compétente ou, en cas de besoin, l'Administration chargée de l'environnement requiert la mise en oeuvre des procédures d'urgence appropriées permettant de suspendre l'exécution des travaux envisagés ou déjà entamés. Ces procédures d'urgence sont engagées sans préjudice des sanctions pénales prévues par la loi ». Les sanctions pénales encourues comprennent le paiement d'amendes et des peines d'emprisonnement. Est punie d'une amende de 2 millions à 5 millions de FCFA⁸⁵ et d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 2 ans ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne ayant réalisé, sans ÉIE, un projet nécessitant une ÉIE ; ou réalisé un projet non conforme aux critères, normes et mesures énoncés pour l'ÉIE (Art 79).

Les droits et voies de recours : La voie judiciaire est prévue comme mode de règlements de conflits en plus de la voie administrative (Article 90, 20). Toute personne a droit de se plaindre ou d'intenter toute poursuite nécessaire en relation avec l'environnement.

En principe, les décisions ou sanctions relatives aux études d'impacts peuvent faire l'objet d'appel suivant les dispositions générales en matière de contentieux sur l'environnement qui sont édictées dans les articles 91 à 93 et 96 (1) de la loi environnementale. Ces dispositions reconnaissent aux administrations chargées de l'environnement le plein droit de transiger à condition que la transaction soit antérieure à toute procédure judiciaire. Elles reconnaissent également la compétence des autorités traditionnelles pour régler certains litiges liés à l'utilisation de certaines ressources naturelles sur la base des us et coutumes locaux. Le règlement des différends par arbitrage d'un commun accord est également autorisé. L'alinéa 2 de l'article 96 de la loi environnementale qui autorise toute personne ayant intérêt à agir à invoquer la nullité d'une décision prise sans l'avis préalable de l'Administration chargée de l'environnement pourrait s'interpréter comme une porte d'entrée pour la société civile agissant comme système d'alerte dans le suivi des projets (Tchoffo 2004 entrevue).

⁸⁵ 1 Euro correspond à environ 655 FCFA.

Les dispositions des textes législatifs et réglementaires de la phase de formalisation générale posent donc des bases normatives de l'évaluation environnementale. Ces dispositions générales devraient être opérationnalisées par des orientations plus ciblées sous forme de décrets d'application et de directives qui ne sont pas encore adoptés au niveau général. On verra qu'après 1996, cette lacune est partiellement comblée pour ce qui est de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt tropicale.

5.3. Après 1996 : Consolidation d'une réglementation de l'évaluation environnementale dans le domaine routier

Dans la phase de spécialisation (après 1996), ce qui a le plus retenu l'attention des intervenants⁸⁶ en rapport avec le cadre légal et réglementaire, tient au contexte entourant le développement routier en forêt qui amène la prise de dispositions qui vont faire de ce secteur le premier à avoir un cadre réglementaire relativement complet en matière d'évaluation environnementale au Cameroun.

Nature des normes : La circulaire n° 000908/MINTP/BR d'août 1997 qui rend applicables les directives du ministère des Travaux publics sur la prise en compte de l'environnement dans tous les projets d'entretien et de réhabilitation des routes au Cameroun est l'élément déclencheur de l'évaluation environnementale du développement routier au Cameroun (Ntep 2004 entrevue). L'Arrêté n° 0222/A/MINEF/ du 25 mai 2001 sur les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en oeuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent rend exécutoire l'obligation faites aux concessionnaires des unités forestières d'aménagement de conduire une ÉIE pour les infrastructures, notamment routières, proches des aires protégées (Medjo 2004 entrevue). Ces dispositions viennent compléter et rendre effectives dans le domaine du développement routier la base

⁸⁶ On pourrait aussi souligner que l'adoption de nouvelles législations sectorielles dans les domaines des mines, de l'eau et de l'énergie s'ajoute comme base pour l'assujettissement du développement routier en forêt à l'évaluation environnementale.

constitutionnelle, législative et réglementaire mise en place en phase de formalisation générale. À la suite de ces textes, on dénombrait en milieu d'année 2004 une quarantaine d'ÉIE de routes dont la moitié en zone forestière et d'une dizaine d'évaluation environnementale de plan d'aménagement d'unités forestières.

Les directives pour la conduite de l'évaluation environnementale : Le Tableau 10 donne les différentes directives environnementales de l'entretien routier. Issues de l'étude sur le plan de limitation des impacts de l'entretien routier menée dans le cadre du programme sectorielle des transports (Tecsult 1997c), elles ont été révisées en 2001 lors des études environnementales de lancement du PERFED II (Buursink 2001). Ce sont ces directives révisées qui servent de base à la cellule chargée des études d'impacts au sein du ministère des Travaux publics pour cadrer l'ensemble des études à réaliser⁸⁷.

Tableau 10 : Directives environnementales de l'entretien routier

Types de directives	Objet
• Directives environnementales pour les études d'avant-projet	À inclure dans les contrats d'études d'avant projet, aux fins d'assurer l'identification et l'évaluation des impacts environnementaux prévisibles et l'élaboration des mesures d'atténuation (loi 96/12 : art. 17, 19, 20 et 72)
• Directives Environnementales pour les contrats de travaux	Clauses-types à inclure dans les marchés des travaux d'entretien routier pour atténuer les impacts sur l'environnement depuis l'installation du chantier jusqu'au comportement du personnel. Cette rubrique reprend en termes de sanctions, les articles 79, 82, 83 et 88 de la loi-cadre sur la gestion de l'environnement
• Clauses-types pour la surveillance et le suivi des travaux d'entretien routier	S'adressent surtout aux contrôleurs ou surveillants chargés de s'assurer du respect des indications liées à la protection de l'environnement dans le cadre de l'entretien routier
• Les mesures (ou fiches) d'identification de l'environnement des routes en vue de la réhabilitation	Permettent entre autres d'éliminer les demandes de réhabilitation portant sur les routes ayant un impact négatif incontournable sur l'environnement
• Les mesures de limitation des impacts environnementaux des travaux de cantonnage	Fiches décrivant les travaux et indiquant les mesures d'atténuation et de contrôle

Source : Tecult (1997c)

⁸⁷ Les études menées en pratique ne suivent pas toujours ces directives. Elles suivent parfois les directives des bailleurs de fonds ou font l'objet d'une démarche issue de négociation (e.g. Étude d'impact sur l'environnement relative à l'UFA 09-024 (Tecsult 2001, Languy 2001)).

Objectifs de la procédure : L'objectif des directives environnementales dans le secteur routier est de veiller à l'intégration des aspects environnementaux et de protection des écosystèmes dans les travaux d'infrastructures. Si les directives de 1997 avaient surtout été impulsées par la Banque mondiale, la révision de 2001 intervient dans un contexte où le Cameroun et l'Union européenne doivent sous la pression des ONG démontrer que le PERFED II intègre les considérations relatives aux impacts du développement routier sur les écosystèmes forestiers. Ceci explique l'accent mis sur la protection de ces écosystèmes (Ntep 2004 entrevue, Soh 2004 entrevue). L'Arrêté n° 0222/A/MINEF sur les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en oeuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent, vient préciser le rôle de l'évaluation environnementale comme moyen de sauvegarder la biodiversité en générale et les aires protégées en particulier contre les infrastructures dont font partie les routes. L'article 11 de ce dernier arrêté stipule que « Le concessionnaire d'une unité forestière d'aménagement, joindra au plan d'aménagement, le cas échéant, les résultats et recommandations de l'étude d'impact environnementale conditionnant la construction ou l'usage d'infrastructures en périphérie des aires protégées⁸⁸. » La signature de cet arrêté, bien que traduisant en dispositions opérationnelles des prescriptions de la loi sur les forêts et de l'article 2 (2) de son décret d'application fixant les modalités d'application du régime de la faune, a été hâtée par la problématique soulevée par la mise en exploitation de l'UFA 09024 qui jouxte le Parc national de Campo-Ma'an (cf. chapitre 4).

Les catégories d'actions assujetties à la procédure, la nature et les règles de l'assujettissement : Deux types d'études environnementales peuvent être demandés : l'étude environnementale simplifiée ou l'étude d'impact approfondie. Le type retenu tient compte de la nature de l'intervention : entretien courant, périodique, réhabilitation, cantonnement, etc. d'une part, et d'autre part, de la sensibilité environnementale de la zone de projet (Tableau 11). L'accent mis sur les forêts lors de l'évaluation environnementale

⁸⁸ Le cas de l'ÉIE du plan d'aménagement de l'unité forestière d'aménagement 09024 est un exemple

du développement routier ressort de l'examen des critères⁸⁹ utilisés pour la classification des travaux suivant le risque environnemental⁹⁰ anticipé. Quatre des sept critères biophysiques retenus se rapportent directement à la forêt et à la biodiversité soit la dégradation de la végétation, l'accès aux aires protégées et la perte de la biodiversité, l'accès illégal aux forêts et l'évacuation illégale des grumes, le braconnage et l'évacuation illégale du gibier. Dans les faits, depuis la pression exercée par les ONG sur le Programme sectoriel des transports et le PERFED II (cf. chapitre 4), la quasi-totalité des travaux routiers réalisés en forêt font l'objet d'une évaluation environnementale (Ntep 2004 entrevue, Mapita 2004 entrevue). Les bailleurs de fonds font preuve de plus de vigilance et, même quand ils n'interviennent pas directement dans le financement du projet routier, il peut arriver qu'ils exercent des pressions auprès des pouvoirs publics pour demander qu'une ÉIE soit réalisée. Ces exigences s'inscrivent parfois dans le cadre de consultations et concertations globales⁹¹. Les interventions des bailleurs de fonds dans ce cas visent parfois à rappeler au partenaire camerounais ses propres engagements

illustratif.

⁸⁹ Les critères biophysiques retenus ont trait à la pollution des eaux et la fragilité des sources d'approvisionnement en eau des villages, la dégradation des sols, la dégradation de la végétation, l'accès aux aires protégées et la perte de biodiversité, l'accès illégal aux forêts et l'évacuation illégale des grumes, le braconnage et l'évacuation illégale du gibier, et la pollution atmosphérique par la poussière. Les critères socio-économiques retenus sont relatifs à la dégradation des plantations agricoles et des pâturages, les risques de conflits fonciers et la vulnérabilité des us et coutumes.

⁹⁰ Le risque environnemental est déterminé en termes d'importance de l'impact de l'entretien routier, de la probabilité d'occurrence de cet impact et de la possibilité de l'éviter (Buursink 2001)

⁹¹ Le ministère de l'Environnement et des Forêts, avec l'assistance de la coopération technique allemande (GTZ), a formulé un projet appelé « Protection des forêts autour d'Akwaya » dans le sud-ouest du pays, avec pour objectif la préservation de la biodiversité par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement durable de la région. Étant donné qu'il était anticipé que le projet de route Mamfe-Akwaya pourrait avoir des impacts sérieux sur la biodiversité et la situation générale de l'environnement, la discussion intergouvernementale entre l'Allemagne et le Cameroun a recommandé la conduite d'une ÉIE pour ce projet de route (GTZ 1999).

tels que prescrits dans les lois et règlements et à se mettre à l'abri des critiques de l'opinion publique et de la société civile (Soh 2004 entrevue, Mieugem 2004 entrevue).

Tableau 11 : Types d'études environnementales à réaliser par tronçon routier

Catégorie de risque	Nature de l'intervention	Type d'étude à réaliser
E1 (Risque environnemental limité)	Tous les travaux	Évaluation environnementale simplifiée
E2 (Risque environnemental majeur possible selon la nature de l'intervention)	Entretien courant et périodique Cantonnage Réhabilitation	Évaluation environnementale simplifiée Étude d'impact approfondie
E3 (Risque environnemental majeur certain)	Tous travaux	Étude d'impact approfondie

Source : Évaluation environnementale de démarrage du projet d'entretien routier PERFED II (Buursink, 2001)

Les mécanismes et acteurs de l'élaboration des directives : Dans l'un et l'autre cas, les consultants ayant élaboré ces directives ont adopté une démarche participative impliquant les principaux acteurs concernés dont les populations, les ONG, les entreprises en charge des travaux routiers et diverses administrations (Tecsult 1997a, Buursink 2001). L'organisation de séminaires nationaux de restitution et de validation de résultats des études des consultants figure en bonne place dans la stratégie d'intégration des acteurs à l'élaboration des directives.

La nature de l'évaluation environnementale prescrite : Au delà des dispositions légales et réglementaires de la phase de formalisation générale, le développement routier est un des domaines où des évaluations environnementales stratégiques ont été réalisées au Cameroun⁹². Mentionnons l'évaluation environnementale du Programme sectoriel des transports, l'étude de plan de limitation des impacts environnementaux de l'entretien routier⁹³ et l'évaluation environnementale

⁹² Signalons aussi l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du programme sectoriel forêts et environnement (PSFE) (Kramkimel et Zambo 2004)

⁹³ Le caractère stratégique de cette étude est consacré par son objet qui visait la prise en compte de l'environnement dans deux études de programmation de l'entretien routier.

de démarrage du PERFED II. Ces évaluations environnementales stratégiques ont véritablement servi au pré-cadrage des études d'impacts de projets.

La nature et mécanismes de participation, de consultation ou d'implication du public : L'absence de consultation publique était un des reproches faits par les ONG au programme d'entretien routier soutenu par l'Union européenne (*The Rainforest Foundation* 1998). Pour corriger la situation, on note actuellement au moins deux niveaux de participation (Ntep 2004 entrevue) : le public est consulté lors de la conduite de l'étude et une séance de restitution est prévue pour valider les résultats. Dans le projet de décret fixant les modalités de conduite de l'ÉIE⁹⁴, une différence est faite entre la participation publique et l'audience publique. La participation publique concerne l'implication du public à l'élaboration et à la conduite de l'étude et l'audience publique la consultation de celui-ci sur le rapport. Il y est prévu que le rapport soit déposé pendant 45 jours auprès des localités ou populations concernées. Ces dernières se prononcent par écrit sur le document. Une des lacunes apparentes à cet égard est qu'aucun débat public n'est prévu autour du rapport. Aussi le fait de limiter la consultation publique à la consultation du document et la transmission par écrits des suggestions ne tient pas compte de la situation réelle d'analphabétisme des populations (Mersmann 2004 entrevue). Une situation qui peut être particulièrement préoccupante dans les zones enclavées concernées par l'entretien routier en forêt (Hell, 2004 entrevue). En dehors du Fonds de l'environnement et du développement durable qui n'est pas encore opérationnel, il n'existe pas un mécanisme formel d'assistance financière pour faciliter la participation publique. En pratique, des facilités à même le budget des études servent à couvrir les frais de déplacement et des repas des participants.

⁹⁴ Nous avons constaté que plusieurs versions de projet de décret d'application de la partie de la loi sur l'environnement concernant les études d'impacts sont en circulation. Nous nous référons à la version officiellement transmise par le Secrétariat permanent à l'environnement et le Comité interministériel de l'environnement à la hiérarchie pour signature et qui a servi pour l'évaluation des impacts environnementaux de l'Unité forestière d'aménagement 09024.

Les revendications des populations portent surtout sur les compensations des pertes à subir éventuellement du fait des projets et sur la nécessité d'avoir un réseau routier de qualité, synonyme de désenclavement⁹⁵. Elles jugent parfois précaires les options d'entretien proposées (Morissette 2004 entrevue). Il reste que, pour *The Rainforest Foundation* (1998), les consultations menées ne saisissent pas le point de vue des populations indigènes comme les Pygmées qui selon elle sont tenues à l'écart du processus. Plus généralement, le poids de l'avis du public reste difficile à évaluer en l'absence de mécanismes établis pour veiller à ce qu'il soit formellement pris en compte. Les intérêts autour des projets routiers et la culture de communication des populations concernées sont tels qu'on pourrait douter de l'usage à propos de la formule de consultation actuelle et sa capacité à impliquer les populations pauvres (Hiol Hiol 2004 entrevue).

La publication du rapport : En dehors des modalités et de la pratique régissant la mise à disposition du rapport à des fins de consultation publique, il n'existe pas d'orientations pour la publication du rapport à la fin de l'étude. Selon les personnes rencontrées à la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics, les rapports sont disponibles dans les locaux de la Cellule où ils peuvent être consultés par les personnes intéressées.

L'approbation du rapport d'évaluation environnementale et prise de décision : La programmation du développement routier a mené à la définition d'un réseau routier prioritaire avec un train de mesures visant à prendre en compte l'environnement (cf. chapitre 4). Dans le cas du PERFED II, l'évaluation environnementale de démarrage a en plus procédé à la validation environnementale des itinéraires que les évaluations environnementales des projets ne sauraient remettre en cause (Buursink 2001). Dans ces conditions où la décision sur les projets est pratiquement prise, l'approbation des études porte essentiellement sur la vérification du respect des termes de référence (Ntep 2004 entrevue).

⁹⁵ À noter que les études porte sur l'entretien et la réhabilitation des routes existantes. La question du tracé n'est en conséquence pas abordée.

L'articulation à d'autres procédures et systèmes décisionnels : La conduite de l'évaluation environnementale est un préalable au début des travaux d'entretien routier⁹⁶. L'article 11 de l'arrêté n° 0222/A/MINEF établit aussi un lien direct entre l'étude d'impact des infrastructures des plans d'aménagement des unités forestières situées proches des aires protégées et la validation de ces plans d'aménagements⁹⁷.

La surveillance et le suivi : Les directives environnementales prévoient la surveillance de l'exécution des mesures environnementales dont les plus importantes en zone de forêt et de forte biodiversité sont centrées sur la lutte contre le braconnage et l'exploitation forestière illégale. Un rapport d'évaluation doit être fait pour chaque tronçon de route pour permettre de vérifier la validité des hypothèses formulées lors des études et de déterminer la pertinence de l'efficacité des mesures appliquées (Buursink/RCM 1999).

Les mesures coercitives et incitatives : L'étude de plan de limitation des impacts de l'entretien routier et l'étude environnementale de démarrage du PERFED II comprennent des suggestions pour adapter les sanctions générales prévues dans la loi sur l'environnement aux réalités des travaux routiers. Ainsi il est proposé des pénalités qui concernent la correction des dégâts éventuels aux frais du titulaire ; le refus de signer des procès-verbaux ; les retraits d'autorisations ; le non-paiement des décomptes de travaux ; le refus de réceptionner les travaux ; la suspension de l'entreprise des appels d'offres publics (Buursink/RCM 1999, Buursink 2001).

Les droits et voies de recours : La judiciarisation du processus n'est pas souhaitée par tous. Dans un contexte où le système judiciaire camerounais est lui-même en proie à

⁹⁶ À cet égard, l'accent que met l'étude environnementale de démarrage du PERFED II sur les délais qui devraient être alloués aux évaluations environnementales simplifiées prévues est notable. Selon cette étude, les évaluations environnementales simplifiées devraient se faire dans un délai maximum d'un mois pour qu'elles ne constituent pas un frein au début des travaux.

⁹⁷ Le code minier soumet l'octroi des permis d'exploitation (qui peut inclure des interventions sur les routes forestières) à la conduite d'une ÉIE le cas échéant.

d'énormes difficultés, plusieurs intervenants pensent que ce serait compliquer encore plus la gestion environnementale que de la soumettre à avis de la justice. Ils sont en faveur des mécanismes de médiation en cas de conflit et sont globalement satisfaits des dispositions générales prévues par la loi sur l'environnement à cet égard. Pour d'autres, ces mécanismes de médiation ne devraient pas fermer la voie à la possibilité de recours judiciaire qui seule peut garantir à terme une certaine équité aux processus. Le pouvoir accordé par la loi à l'administration en charge de l'environnement de transiger est particulièrement dénoncé par les ONG (Tchoffo 2004 entrevue) qui y voient une porte ouverte à toutes sortes d'abus⁹⁸

5.4. Discussion

Les caractéristiques et modalités du cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise ont évolué en fonction des phases contextuelles et temporelles. Le changement le plus remarqué et qui dans une certaine mesure a entraîné les autres est celui relatif à la nature des normes. On est passé d'une situation où le recours à l'évaluation environnementale du développement routier n'était pas codifié en phase de marginalité (avant 1992) à une situation où le dispositif normatif s'était progressivement mis en place en phase de formalisation générale (1992-1996), pour être relativement complet en phase de spécialisation (après 1996). C'est la signature de la circulaire n° 000908/MINTP/BR du ministre des Travaux publics qui vient rendre opérationnelles dans le secteur routier les bases constitutionnelle, légale et réglementaire que garantissent la constitution, la loi environnementale, la loi forestière et ses décrets d'application et la déclaration de stratégie sectorielle des transports. L'arrêté n° 0222/A/MINEF de mai 2001 du ministre de l'Environnement et des Forêts est plus ciblé sur les ÉIE des infrastructures des unités forestières d'aménagement jouxtant les aires protégées.

⁹⁸ Lire aussi Forest monitor (1999).

Le seul fait de signer les textes d'application ne suffit pas à les rendre opérationnels. Par exemple au Gabon, pays limitrophe du Cameroun, le règlement sur les ÉIE remonte à la fin des années 1970 avec la loi 8/77 du 15 décembre 1977 portant sur la lutte contre la pollution industrielle. Cette loi était suivie le 28 juin 1979 d'un arrêté exigeant, pour toute activité industrielle, une étude préalable d'impacts potentiels sur l'environnement. Cet arrêté n'a pas été largement publié auprès des industriels, qui ne le connaissent pas (Colotte et *al.* 1999 cité par André et *al.* 2003). Toujours au Gabon, la loi 16/93 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement contient des articles spécifiques aux ÉIE. Presque dix ans plus tard, on a adopté un premier texte d'application de la loi, le décret n°000405/PR/MEFPREPN du 15 mai 2002 portant réglementation des ÉIE. Malgré l'existence de ce décret d'application, il manque des outils tels les directives, les guides et les manuels de procédure pour faire appliquer la loi (André et *al.* 2003).

Toujours est-il que l'existence des textes d'application est déterminante en politique publique. Pour Le Prestre (1997), un des tests de mise en œuvre d'une politique porte à côté de l'adoption d'instruments juridiques généraux entre autres sur l'existence des textes et des circulaires administratifs qui interprètent les objectifs, principes et règles de la politique en termes opérationnels. Le défaut des textes d'application des lois et des décrets devant préciser les conditions de conduite et de validation de l'évaluation environnementale est cité au premier rang des causes explicatives de la non-effectivité de l'évaluation environnementale en Afrique centrale (Bitondo 1997, d'Almeida 2001, ADIE-PRGIE 2002, Lescuyer et Bitondo 2004, CEFDHAC 2004).

L'évolution du cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise se distingue à cet égard de celle de l'évaluation environnementale au Cameroun en général. C'est en effet la première fois qu'un secteur se dote d'un cadre relativement complet en la matière, pourtant il y a eu d'autres initiatives visant à donner vie aux prescriptions légales et réglementaires. En 1998 en application de la loi forestière et de ses décrets d'application, la coopération canadienne avait facilité, dans le cadre du projet de Gestion durable des forêts

camerounaises, l'élaboration d'un projet d'arrêté du ministre de l'Environnement et des Forêts fixant les modalités d'application de l'évaluation des impacts environnementaux de projets en milieu forestier (Poulin Thériault 1998). Le bureau d'étude international recruté pour ce projet avait préparé une mouture de base qui avait été discutée et amendée lors d'un séminaire de validation réunissant des experts et cadres camerounais. Toute la documentation pertinente avait été soumise à la hiérarchie du ministère sans suite. De même, il importe de relever qu'une mouture du projet de décret d'application de la procédure d'évaluation environnementale au Cameroun en application de la loi-cadre sur la gestion de l'environnement a fait l'objet de discussions lors de séminaires nationaux et a été adoptée puis transmise à la hiérarchie pour signature, là aussi, sans suite (Tchala 2004 entrevue, Tekeu 2004 entrevue).

Cette toile de fond restitue mieux l'importance des circonstances dans l'adoption des textes d'application dans le domaine de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt. Il est apparu tout au long des entrevues que les intervenants auraient souhaité voir les textes d'application de la loi environnementale être adoptés avant leur déclinaison sectorielle et éventuellement régionale. Mais de toute évidence, plutôt que de passer par un tel processus qui aurait nécessité plus de temps, le Cameroun et la Banque mondiale ont opté pour une solution purement sectorielle (Takoudjou 2004 entrevue). Il s'agissait en conséquence de répondre et s'adapter à un contexte particulier.

Dans le même ordre d'idées, les objectifs assignés à l'évaluation environnementale du développement routier ont été mieux précisés et concernent plus spécifiquement la prise en compte des écosystèmes dans les travaux d'infrastructures et la lutte contre la pauvreté pour tenir compte du contexte socioéconomique de l'entretien routier et des revendications des ONG de protection de l'intégrité de la forêt.

Si dans la loi environnementale de 1996, la prescription de l'évaluation environnementale stratégique est implicite, de telles évaluations en relation avec le développement routier sont menées après 1996, conformément aux directives de la

Banque mondiale et en réponses aux pressions des ONG. Ces évaluations stratégiques visaient essentiellement à suggérer les mesures pour réduire les incidences négatives des programmes de développement routier sur les écosystèmes forestiers. Ces évaluations environnementales stratégiques ont facilité l'établissement d'un cadre de référence plus global pour les ÉIE et les implantations de projets. Elles ont ainsi servi de base à la définition des critères pour les catégories de projets routiers à assujettir à une évaluation environnementale approfondie ou à une évaluation environnementale simplifiée. Compte tenu de l'importance désormais accordée à la biodiversité forestière, les aspects qui lui sont associés occupent une bonne place dans les critères ayant servi à la catégorisation des projets. Ces aspects ont même été à la base du retrait de certains axes routiers du PERFED II⁹⁹.

En vue cette fois de protéger le programme de développement routier contre les contestations de nature environnementale, l'évaluation environnementale stratégique du PERFED II a procédé à la validation environnementale des tracés routiers pour qu'ils ne soient plus remis en cause par les évaluations environnementales simplifiées dont les directives s'en sont trouvées strictement encadrées aussi bien au plan du contenu des études que du temps à leur consacrer (Buursink/RCM 1999, Buursink 2001). Les modalités d'approbations des études sont de ce fait même balisées tout comme la marge discrétionnaire pour la prise de décision sur le projet devient presque nulle.

Le principe de participation publique énoncé par les conventions internationales issues du Sommet de Rio est reconnu dans les lois environnementale et forestière du Cameroun et fait partie des acquis amenés par la démocratie, mais les ONG doutent de son application dans le cas des programmes routiers. En réaction, les évaluations environnementales du développement routier intègrent au moins deux niveaux de participation. Le public est consulté pendant l'étude et lors de la validation des résultats. Bien que le niveau d'implication des peuples de forêts dont les Pygmées en particulier reste contesté, on exige désormais des bureaux d'étude un effort particulier pour

⁹⁹ Nous reviendrons sur ce développement au chapitre 7.

s'assurer de répondre à cette attente. La loi environnementale garantit par ailleurs à tous les citoyens un droit de recours pour faire prévaloir les intérêts qu'ils défendent.

Les directives environnementales du développement routier et de l'aménagement forestier subordonnent le développement routier en forêt à la réalisation d'une ÉIE. Cette articulation de l'évaluation environnementale au système décisionnel du développement routier vise à faire jouer pleinement à l'ÉIE son rôle d'intégrateur des considérations de l'environnement forestier dans le développement routier. De même, on a noté que les dispositions de surveillance et de suivi ainsi que les prescriptions concernant les pénalités ont été précisées après 1996 et surtout après 1999. Ces mesures qui dans d'autres contextes peuvent faire partie des attributs normaux d'un système d'évaluation environnementale visaient ici surtout à conforter les ONG à l'instar de *The Raiforest Foundation*.

5.5. Éléments de synthèse

Dans ce chapitre, nous avons analysé l'évolution des caractéristiques et des modalités du cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun suivant les trois phases contextuelles et temporelles retenues. En phase de marginalité (avant 1992), bien qu'on note des formes de gestion environnementale, l'évaluation environnementale dans son acception actuelle n'est pas codifiée. Par exemple, on ne peut pas véritablement parler d'assise légale ou réglementaire du processus, de recherches d'options environnementalement plus viables ou encore de participation publique. En phase de formalisation générale (1992-1996), la mouvance du développement durable impulsée par le Sommet de Rio et la prise en compte de l'importance socioéconomique de la forêt et des routes dans le plan d'ajustement structurel se traduisent par la mise en place d'un cadre général de l'évaluation environnementale du développement routier depuis la loi forestière et ses décrets d'application, jusqu'à la constitution en passant par la déclaration de stratégie des transports et la loi-cadre environnementale formant ainsi une armature normative globale au processus. Ce cadre restant incomplet du fait notamment de l'absence des

textes d'application de la loi environnementale en ce qui concerne plus particulièrement l'évaluation environnementale. L'absence de ces textes qui devraient préciser les conditions de conduite et de validation des études est considérée comme la principale contrainte à son effectivité. En phase de spécialisation (après 1996), le cadre normatif se complète relativement avec des textes d'application en ce qui concerne l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise, comme résultante d'une conjonction de facteurs dont l'implication des bailleurs de fonds et la pression des ONG autour de certains programmes et projets déclencheurs à l'instar des programmes relatifs à l'entretien routier, le projet d'oléoduc Tchad-Cameroun, le projet d'entretien de la route Abong Mbang-Lomié et le projet d'aménagement de l'Unité forestière d'aménagement 09024.

Parallèlement à cette évolution contextuelle de la nature des normes, nous avons démontré que les autres caractéristiques, soit les objectifs assignés à la procédure, les catégories d'actions assujetties à la procédure, la nature de l'évaluation environnementale prescrite, les directives pour la conduite de l'évaluation environnementale, les mécanismes et acteurs de l'élaboration des directives, la nature de la participation publique, l'approbation du rapport d'évaluation environnementale, la prise de décision, la publication du rapport, la surveillance et le suivi, les mesures coercitives et incitatives et les droits et voies de recours, se sont continuellement adaptées aux influences du contexte. Le chapitre 6 s'attachera à étudier la traduction de cette évolution du cadre normatif au plan organisationnel.

6. Cadre organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun

L'objectif de ce chapitre est de démontrer qu'à l'instar de l'évolution du cadre normatif qui a fait l'objet du chapitre précédent, les arrangements organisationnels de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise ont évolué pour répondre et s'adapter au contexte.

La répartition des responsabilités entre les acteurs de l'évaluation environnementale a beaucoup suscité l'intérêt des personnes rencontrées. De par leur nature, les problèmes environnementaux relèvent de plusieurs instances et font intervenir plusieurs acteurs. Ceci est encore plus vrai dans le domaine du développement routier en forêt qui vise le désenclavement des populations et est également partie intégrante de programmes et projets visant en priorité divers autres objectifs comme le développement industriel, l'exploitation de ressources hydrologiques, agropastorales, minières ou forestières. En zones rurales et forestières, ces deux objectifs se rejoignent souvent :

- soit de manière voulue et programmée : insertion dans les cahiers de charges des promoteurs des clauses relatives aux infrastructures routières au profit des populations, éléments de projet de développement intégré de zones rurales ;
- soit encore de manière non programmée avec des conséquences difficiles à cerner : utilisation des routes d'exploitation forestière pour l'extension anarchique des habitats et des plantations ou comme voies d'accès et de pénétration pour l'exploitation illicite ou le braconnage.

Par conséquent, il importe de s'intéresser au type d'arrangements organisationnels qui sont créés pour mettre en application l'évaluation environnementale du développement routier en forêt. Les points d'intérêt concernent la définition du rôle minimum que doit jouer l'État pour s'assurer que les considérations environnementales sont adéquatement prises en compte et l'organisation du processus pour ce faire.

La classification de l'information recueillie¹⁰⁰ s'est faite de manière à pouvoir suivre l'évolution d'un certain nombre de critères relatifs au cadre organisationnel de l'évaluation environnementale en fonction des phases contextuelles et temporelles définies au chapitre 4. Comme pour le cadre normatif, les critères retenus s'inspirent de ce qui est considéré par certains auteurs, à l'instar de Gariépy (1986) et Annandale (2001), comme caractéristiques essentielles d'un cadre organisationnel du processus d'évaluation environnementale et couvrent :

- La responsabilité de la gestion de la procédure ;
- La responsabilité de préparer et de conduire les études ;
- La responsabilité d'examen et du contrôle de la qualité des études ;
- La responsabilité de la surveillance et du suivi ;
- La responsabilité du programme d'information et de consultation ;
- La responsabilité de l'harmonisation intersectorielle.

Le Tableau 12 résume l'évolution des critères retenus pour caractériser le cadre normatif en fonction des phases contextuelles et temporelles déterminées au chapitre 4. Ce tableau est suivi d'une analyse plus détaillée de l'évolution de chaque critère.

6.1. Avant Rio : Des responsabilités en évaluation environnementale peu spécifiées

Avant 1992, la situation organisationnelle de la gestion de l'environnement au Cameroun se résumait à une gestion diffuse et éclatée dans plusieurs départements ministériels correspondant à l'éparpillement normatif et à la fragmentation sectorielle du droit de l'environnement (Kamto 1992). La responsabilité de veiller à la conduite d'ÉIE est confiée à la Sous-direction de l'environnement du ministère du Plan et de l'Administration du Territoire en 1984. Dans la pratique nous n'avons pas retracé d'ÉIE suivie par cette structure. Le ministère en charge des travaux routiers ne dispose pas de structure de gestion de l'environnement (Zing 2004 entrevue).

¹⁰⁰ Nous rappelons que notre méthodologie s'appuie sur l'analyse de contenu de la documentation pertinente, des entrevues et de leur restitution.

Tableau 12 : Évolution du cadre organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise en fonction des phases contextuelles et temporelles.

Critères	Phases			Commentaires
	Phase de marginalité (avant 1992)	Phase de formalisation générale (1992-1996)	Phase de spécialisation (après 1996)	
Responsabilité de la gestion de la procédure	Sous-direction de l'environnement du MINPAT	MINEF/SPE : évaluation stratégique Administrations compétentes/cellules environnementales : évaluation de projets CIE : avis intersectoriel Promoteurs	MINEF/SPE MINTP/CPE CIE Promoteurs	Les responsabilités du MINTP/CPE sont accrues après 1996 Le CIE n'intervient presque pas encore dans le domaine routier
Responsabilité de préparer et de conduire les études				
Responsabilité du contrôle de la qualité des études		CIE et MINEF/SPE Administrations compétentes/cellules environnementales	MINTP/CPE CIE	En pratique assurée par MINTP/CPE et bailleurs de fonds
Responsabilité de la surveillance et du suivi		MINEF/SPE Administrations compétentes/cellules environnementales	MINTP/CPE	
Responsabilité du programme d'information et de consultation		MINEF/SPE et Administrations compétentes/cellules environnementales	MINTP/CPE	
Responsabilité de l'harmonisation intersectorielle		MINEF/SPE CIE	MINEF/SPE CIE	Dans la pratique cette fonction peine à être assurée

6.2. 1992-1996 : Mise en place des bases de la répartition des rôles en évaluation environnementale

La période 1992-1996 correspond globalement à la structuration de l'assise organisationnelle de l'évaluation environnementale au Cameroun parallèlement à la formation de la base du cadre normatif. On relève ainsi la création des structures responsables de l'administration du processus et l'élaboration du Plan national de gestion de l'environnement qui donne les principales orientations organisationnelles. Toutefois, le manque de précision contribuera à rendre non opérationnelles les dispositions organisationnelles ainsi mises en place. Par ailleurs, la quasi-absence

d'évaluation environnementale du développement routier en forêt au cours de cette période prive l'analyse du sens qu'aurait pu apporter la pratique à ces dispositions organisationnelles. Le seul cas auquel on peut référer est celui des premières études autour de la Route Abong Mbang-Lomié, qui ont été pilotées par la Bad en tant que principal bailleur de fonds potentiel du projet (cf. chapitre 4). La période d'après 1996 offre plus d'éléments à cet égard.

Responsabilité de la gestion de la procédure : La loi environnementale confie à l'administration en charge de l'environnement la responsabilité de l'évaluation environnementale stratégique (art. 14), mais celle de l'ÉIE à l'administration compétente¹⁰¹ et le cas échéant à l'administration en charge de l'environnement sous la vigilance du Comité interministériel de l'environnement (CIE)¹⁰² (art. 20). C'est l'illustration dans le domaine de l'évaluation environnementale de l'option d'une décentralisation sectorielle des décisions relatives à la gestion environnementale sous la coordination du Comité interministériel de l'environnement qui devrait en assurer la cohérence et l'harmonisation telle que suggérée par le Plan national de gestion de l'environnement (Noah 2004 entrevue).

Le ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) est créé en 1992. Les personnes interrogées soutiennent que le regroupement au sein d'un même ministère des compétences en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques environnementale et forestière à la veille de la participation du Cameroun au Sommet de Rio avait pour but d'illustrer l'engagement du Cameroun dans la voie de la gestion durable de l'environnement forestier qu'il avait perçue comme un des principaux enjeux

¹⁰¹ La loi environnementale ne définit ni administration compétente ni autorité compétente. Toutefois, la loi n° 001 du 16 avril 2001 portant code minier en République du Cameroun définit autorité compétente comme l'autorité habilitée à prendre les actes d'attribution et de renouvellement des permis d'exploitation.

¹⁰² Nous reviendrons sur le Comité interministériel en phase de spécification, car il sera effectivement créé en 2001.

de cette conférence (e.g. Soh 2004 entrevue, Okotiko 2004 entrevue). C'est aussi le point de vue de Kamto (1996).

Le ministère de l'Environnement et des Forêts est né du regroupement de la Direction des forêts jadis intégrée au sein du ministère de l'Agriculture, de la Direction de la faune et des aires protégées appartenant au ministère du Tourisme et de la Sous-direction de l'environnement du ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire. Sa création traduisait de ce fait même la relation étroite que le pays percevait entre environnement, forêt et gestion de la biodiversité. Toutefois, c'est le décret n° 96/224 du 1^{er} octobre 1996 portant organisation du ministère de l'Environnement et des Forêts qui forme la base de l'orientation institutionnelle actuelle de ce ministère (Kramkimel et Zambo 2004)¹⁰³. Ce décret a érigé l'ancienne Direction de l'environnement en Secrétariat permanent à l'environnement (SPE) placé sous l'autorité d'un Secrétaire ayant rang et prérogatives de Secrétaire général de ministère. C'est ce secrétariat qui, au sein du ministère de l'Environnement et des Forêts, est chargé de la politique environnementale nationale.

L'adoption par le Gouvernement de la République du Cameroun d'une déclaration de stratégie sectorielle des transports en 1996 dont un des grands axes est la prise en compte de l'environnement lors des travaux d'infrastructures en vue d'en limiter les impacts sur la biodiversité amène la création au sein de la Direction des routes du ministère des Travaux publics d'une Cellule de la protection de l'environnement, par le décret n° 96/259 du 19 octobre 1996 portant organisation de ce ministère (Njoume 2004 entrevue). Selon ce décret, la Cellule de protection de l'environnement est chargée du contrôle de la mise en application de la politique de protection de l'environnement et des études d'impact sur l'environnement des travaux d'infrastructures.

¹⁰³ En Décembre 2004, soit bien après nos entrevues, le ministère de l'Environnement et des Forêts a été scindé en un ministère des Forêts et de la Faune et un ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Ce développement récent n'est pas considéré dans notre recherche.

Responsabilité de préparer et de mener les études : De par la loi, l'étude d'impact est à la charge du promoteur du projet concerné. En ce qui concerne les plans et programmes sectoriels, c'est l'administration en charge de l'environnement qui doit veiller à ce qu'ils prennent en compte l'environnement. L'organe par lequel cette intégration doit se faire est le Comité interministériel de l'environnement qui conseille le gouvernement dans ce domaine. La responsabilisation du promoteur pourrait s'interpréter comme une mise en application du principe de l'utilisateur-payeur (Tekeu 2004 entrevue). La logique de responsabiliser le promoteur comporte en plus l'avantage d'augmenter les chances que l'ÉIE soit effectivement intégrée au cycle du projet (Tekeu (2004) entrevue).

Responsabilité de l'examen et du contrôle de la qualité des études : Cette responsabilité est conférée à l'autorité compétente et au Comité interministériel de l'environnement et le cas échéant à l'administration en charge de l'environnement (art. 20 de la loi environnementale).

Responsabilité de la surveillance et du suivi : En principe, si le suivi devait être assuré par le Secrétariat permanent à l'environnement dans le cadre de ses missions de suivi de l'état général de l'environnement, la surveillance est sous la responsabilité du ministère des Travaux publics à travers sa Cellule de protection de l'environnement qui doit veiller à l'intégration des clauses-types environnementales dans les projets, marchés et contrats de surveillance de travaux. Elle doit à cet effet développer et actualiser les indicateurs de performance en environnement (Ntep 2004 entrevue, Mapita 2004 entrevue).

Responsabilité du programme d'information et de consultation : Cette responsabilité est confiée au ministère des Travaux publics à travers la Cellule de protection de l'environnement qui a dans son mandat la sensibilisation et la formation de tous les intervenants dans ses activités soit les hommes politiques, les ONG, les populations locales, les universités et instituts de recherche, les professionnels, les

formateurs et organismes de formation, les médias, l'opinion publique (Njoume 2004 entrevue, Ntep 2004 entrevue).

Responsabilité de l'harmonisation intersectorielle : Le Plan national de gestion de l'environnement, élaboré de 1994 à 1996, donne des orientations aux dispositions organisationnelles pour la mise en œuvre de la politique environnementale. Il propose que le ministère de l'Environnement et des Forêts assisté du Comité interministériel de l'environnement assure la tutelle du cadrage intersectoriel stratégique et général de la gestion de l'environnement au pays. Cependant, étant donné que les aspects environnementaux sont également traités au sein d'autres départements ministériels ou à l'intérieur du ministère de l'Environnement et des Forêts par d'autres directions techniques, ces autres acteurs doivent intégrer l'environnement dans la conduite de leurs activités sectorielles et thématiques à travers la création des cellules spécialisées en environnement (voir annexe 4) (Cellule de coordination du PNGE 1996, Pousse 2001, Kramkimel et Zambo 2004, Njoume 2004 entrevue).

6.3. Après 1996 : Responsabilisation accrue du MINTP en matière d'évaluation environnementale

La phase de spécialisation (après 1996) se caractérise par l'entrée en fonction effective relativement rapide de la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics, en comparaison du Secrétariat permanent à l'environnement. On note aussi la mise en exergue des responsabilités environnementales du ministère des Travaux Publics pour démontrer aux ONG et partenaires au développement du Cameroun que la question environnementale est bien prise en main dans ce secteur malgré le fonctionnement en demi-teinte du Secrétariat permanent à l'environnement et la non mise en place du Comité interministériel de l'environnement.

Responsabilité de la gestion de la procédure d'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise : De par la loi, cette responsabilité revient au ministère de l'Environnement et des Forêts à travers le Secrétariat permanent

à l'environnement, au ministère des Travaux publics à travers sa Cellule de protection de l'environnement et au Comité interministériel de l'environnement, mais dans les faits elle est assurée par la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics (Njoume 2004 entrevue, Tekeu 2004 entrevue).

La Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics entre effectivement en fonction en 1997 avec la nomination de ses responsables. Une année plus tard, dans le contexte né de la pression des ONG pour une meilleure prise en compte des écosystèmes forestiers dans les travaux routiers, le Gouvernement décide de porter cette préoccupation au rang des missions statutaires du ministère des Travaux publics. Ainsi, le décret n° 98/346 du 21 décembre 1998 portant organisation du ministère des Travaux publics lui confie le mandat d'effectuer toutes études nécessaires à l'adaptation aux écosystèmes locaux des infrastructures routières en liaison avec le ministère chargé de la recherche scientifique, les institutions de recherche ou d'enseignement et tout autre organisme compétent (Ntep 2004 entrevue). Ce même décret élargit les compétences de la Cellule de protection de l'environnement en lui conférant les attributions suivantes : prise en compte des aspects liés à l'environnement en liaison avec les ministères concernés ; élaboration et vulgarisation des directives en matière de protection de l'environnement ; suivi des études de l'adaptation des infrastructures routières aux écosystèmes locaux, l'évaluation environnementale occupant une place importante dans ces études.

Les personnes rencontrées ont relevé que ce décret vient non seulement conférer trop de responsabilités en matière environnementale au ministère des Travaux Publics, mais aussi ne réaffirme pas explicitement la relation qu'il doit maintenir avec le ministère de l'Environnement et des Forêts. Par exemple, le décret ne cite pas nommément le ministère de l'Environnement et des Forêts comme ministère avec lequel le ministère des Travaux publics devrait collaborer dans les études environnementales à mener autant qu'il le fait pour le ministère de la Recherche scientifique (art.2). Au Secrétariat permanent à l'environnement, on relativise la portée de cette attribution en disant qu'il pourrait s'agir d'un oubli ou alors les rédacteurs du décret ont bien pu

considérer que le lien entre les deux ministères en la matière était tellement évident qu'il n'était pas nécessaire de le souligner (Hell, 2004). Cependant au Programme sectoriel des transports et à la Cellule de protection de l'environnement, on estime plutôt qu'il s'agissait à l'époque pour le Gouvernement, au plus fort de la controverse autour de la gestion de l'environnement forestier pendant l'entretien routier, de démontrer que cette préoccupation était bien prise en compte en dépit de la non opérationnalité du Secrétariat permanent à l'environnement et du Comité interministériel de l'environnement.

En effet, bien que créé en 1996, ce n'est qu'en 1999 que les responsables du Secrétariat permanent à l'environnement sont nommés, tandis que c'est le Décret n° 2001/718/PM du 03 septembre 2001 qui portent organisation et fonctionnement du Comité interministériel de l'environnement dont les activités commencent en 2002. En conséquence, le ministère des Travaux publics à travers sa Cellule de protection de l'environnement reste pendant un certain temps le seul responsable des évaluations environnementales du développement routier et à ce titre, le seul interlocuteur des bailleurs de fonds en la matière (Takoudjou 2004 entrevue, Njoume 2004 entrevue). On notera à cet égard que l'étude de plan de limitation des impacts environnementaux de l'entretien routier, l'évaluation environnementale du programme sectoriel des transports et l'étude environnementale de démarrage du PERFED II, bien qu'étant des études environnementales stratégiques et à ce titre devant relever du Secrétariat permanent à l'environnement, ont été suivies principalement par la Cellule de protection de l'environnement et les services environnementaux de la Banque mondiale et de l'Union européenne respectivement.

Responsabilité de préparer et de conduire les études : Cette responsabilité incombe au promoteur qui a l'obligation légale de mener l'étude d'impact selon les prescriptions d'un cahier des charges (art. 17(1)). La loi ne précise toutefois pas qui devrait préparer ce cahier des charges. Plusieurs législations sectorielles comme la loi forestière et le code minier réfèrent néanmoins à une étude d'impact suivant un cahier des charges défini par l'administration en charge de l'environnement. En ce qui concerne le développement routier en forêt, on soutient à la Cellule de protection de

l'environnement que l'élaboration des cahiers des charges devrait se faire par le Secrétariat permanent à l'environnement mais en collaboration avec elle (Njoume 2004 entrevue, Ntep 2004 entrevue), une interprétation qu'on trouve logique au Secrétariat permanent à l'environnement (Hell 2004 entrevue).

D'après nos enquêtes, on note en pratique plusieurs cas de figure en fonction du promoteur et du classement de la route concernée. Dans le cas des projets routiers relevant du réseau prioritaire, le promoteur est le ministère des Travaux publics souvent soutenu par des bailleurs de fonds et partenaires au développement. Pour ces projets, les directives émises par le ministère ont jusqu'ici servi de base aux cahiers des charges en ce qui concerne les études simplifiées. Dans le cas d'études approfondies, les cahiers des charges sont discutés avec l'administration en charge de l'environnement et les bailleurs de fonds.

Généralement, le recrutement des consultants ou bureaux d'études pour la conduite des études se fait suivant une procédure d'appel d'offre sur liste restreinte conformément aux règles d'attribution des marchés publics basées sur l'analyse des offres technique et financière des soumissionnaires. La loi préconise de privilégier les bureaux nationaux¹⁰⁴. Face à cette clause et étant donné la faiblesse de leurs capacités, la mission d'assistance technique au Programme d'entretien routier financé par le Fonds européen de développement a initié un programme de formation d'un vivier de bureaux nationaux qui pourraient être sollicités dans le cadre de telles études (Le Paysan 2004 entrevue). Ces bureaux ont suivi une formation théorique et ont été attributaires à titre expérimental des tranches de marché de réalisation d'études simplifiées.

En ce qui concerne les routes hors réseau prioritaire, on pourrait distinguer celles réalisées dans le cadre de projets de développement ou d'exploitation des ressources naturelles, et les routes rurales. Dans le premier cas les études sont supportées par les

¹⁰⁴ La loi prévoit aussi qu'un texte qui n'existe pas encore vienne fixer les conditions d'agrément des bureaux d'études.

promoteurs privés. C'est le cas de l'évaluation environnementale de l'Unité forestière d'aménagement 09024 et plus généralement des évaluations environnementales menées par les promoteurs forestiers comme suite de l'arrêté 0222/A/MINEF. Dans ces cas, la pratique montre que les termes de références sont préparés par le promoteur et validés par l'administration en charge de l'environnement. Le Secrétariat permanent à l'environnement est intervenu comme conseil auprès du promoteur de l'Unité forestière d'aménagement 09024 en ce qui concerne les termes de références des études et l'orientation vers des bureaux d'études¹⁰⁵. La plupart d'autres promoteurs forestiers soumettent leurs termes de références pour approbation au Comité interministériel de l'environnement. Les promoteurs sont invités à soumettre leurs projets de termes de références auprès Comité pour étude et avis moyennant paiement¹⁰⁶ des frais de traitement de dossier, une pratique paraissant informelle en l'absence de textes réglementaires la régissant (Ntep 2004 entrevue, Soh 2004 entrevue, Tchoffo 2004 entrevue).

En relation avec la nouvelle stratégie de développement routier, un bon nombre de routes rurales ont pour promoteur les communautés locales décentralisées. Ce sont ces dernières qui devraient en principe prendre en charge l'évaluation environnementale. Nous n'avons pas identifié d'étude d'impacts relative à cette catégorie de routes. Un des problèmes apparent ici est celui du financement de ces études. Le représentant d'un partenaire au développement a relevé avec exemple à l'appui que souvent les projets

¹⁰⁵ Au SPE, on justifie une telle démarche par la relative jeunesse de l'ÉIE au Cameroun. Les promoteurs n'étant pas encore habitués à la procédure, l'adoption d'une démarche pédagogique est nécessaire (Hell 2004 entrevue).

¹⁰⁶ Le paiement des frais de dossier requis par le Comité interministériel de l'environnement pour la validation des termes de référence et des rapports d'ÉIE pose problèmes car ils ne sont légitimés par aucun texte officiel. À la Cellule de protection de l'environnement, on estime difficile d'inscrire au budget de telles sommes. Pour certains dossiers sensibles, l'administration en charge de l'environnement est parfois obligée de supporter les frais à verser au Comité.

d'aide pour le financement de micro-projets destinés aux communautés rurales, pouvant consister en l'aménagement de routes, n'incluent pas le financement pour l'évaluation environnementale (Soh 2004 entrevue). Il en est de même des projets financés par le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM) qui est l'organisme de financement des infrastructures communales.

Responsabilité de l'examen et du contrôle de la qualité des études : La Cellule de protection de l'environnement et les bailleurs de fonds ont pratiquement assumé seuls cette responsabilité pour les évaluations environnementales du réseau routier prioritaire avant l'entrée en fonction du Comité interministériel de l'environnement (Njoume 2004 entrevue, Mapita 2004 entrevue, Ntep 2004 entrevue). Avec l'entrée en fonction du Comité, et pour se mettre en conformité avec la clause légale selon laquelle ce dernier doit donner son avis sur toute étude d'impact, la Cellule de protection de l'environnement juge nécessaire pour conférer une légitimité aux études d'impacts des routes, de les lui soumettre. Toutefois, elle entend ne transmettre que les études d'impacts approfondies tandis qu'elle continuera à se prononcer sur les études d'impacts simplifiées (Njoume 2004 entrevue, Mapita 2004 entrevue, Ntep 2004 entrevue). Cet arrangement est informel étant donné qu'il manque un encadrement réglementaire qui vient le consacrer¹⁰⁷.

L'ÉIE relative à l'aménagement de l'Unité forestière d'aménagement 09024 s'était déroulée à un moment où le Comité interministériel de l'environnement n'était pas encore en fonction. Elle a pratiquement été validée à la fois par le Secrétariat permanent à l'environnement et la Banque mondiale compte tenu des positions défendues par cette dernière sur le dossier (Pellissier 2004 entrevue). Les évaluations environnementales réalisées en application de l'arrêté n°0222/A/MINEF de mai 2001 sur

¹⁰⁷ Cet engagement n'a pas été vérifié au cours de la réunion de restitution des résultats de notre étude. Un échange a eu lieu entre le représentant du Comité interministériel de l'environnement et celui de la Cellule de protection de l'environnement qui a mis en lumière le fait qu'aucune étude d'impacts de route du réseau prioritaire ne figurait sur la liste des dossiers reçus au Comité.

les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en oeuvre des plans d'aménagement des forêts sont généralement soumises pour validation au Comité interministériel de l'environnement¹⁰⁸.

La responsabilité de la surveillance et du suivi : Cette responsabilité peut être déduite des directives environnementales relatives à l'ÉIE des travaux routiers qui prescrivent la production d'un plan de gestion environnementale (PGE). Le PGE doit être opérationnel et préciser notamment les responsabilités et les sources de financement. Il touche plusieurs domaines et sa bonne mise en œuvre nécessite des apports coordonnés de plusieurs intervenants. Toutefois, le promoteur du projet assume la responsabilité formelle de la mise en œuvre des mesures d'atténuation de par la loi (Art 17 (3)). Dans le cas de l'Unité forestière d'aménagement 09024, les mesures préconisées par l'étude d'impact ont été insérées dans les clauses de la convention signée entre le ministère de l'Environnement et des Forêts et le promoteur. Un contrat a été passé avec une ONG pour coordonner leur mise en œuvre avec reddition des comptes au ministère.

Les clauses relatives à la mise en œuvre des mesures environnementales des routes du réseau prioritaire sont insérées dans les contrats des entreprises d'entretien routier. Pour veiller à leur mise en œuvre, une fonction environnementale a été ajoutée aux missions classiques de contrôle des travaux routiers qui sont assurées par des bureaux d'études techniques (BET) depuis la réforme de la politique de développement du secteur routier. Cette surveillance de la mise en œuvre des mesures environnementales est opérée sous la supervision de la Cellule de protection de l'environnement et par les missions d'appui des bailleurs de fonds (Ntep 2004 entrevue).

Le fait pour les clauses environnementales d'être liées aux clauses des marchés limite implicitement la responsabilité du promoteur à la période que dure l'exécution de ce dernier, soulevant ainsi un questionnement quant au suivi à long terme des projets

¹⁰⁸ On enregistre beaucoup de plaintes de la part de la profession forestière au sujet des frais fixés par le Comité interministériel de l'environnement pour l'examen des dossiers soumis à son approbation, ce d'autant qu'ils ne semblent reposer sur aucune assise formelle (Soh 2004 entrevue, Pélé 2004)

(Mieugem 2004 entrevue). Car si la surveillance pendant la période de chantier peut être ainsi opérée et permettre de couvrir la mise en application des mesures relatives aux impacts directs et aux clauses techniques liées à des réalisations physiques, le problème reste entier lorsqu'il s'agit des impacts indirects interpellant d'autres administrations et dont les mesures d'atténuation doivent être mises en œuvre au-delà de la période du chantier. C'est précisément le cas pour le développement routier en forêt tropicale lorsqu'il est par exemple question des mesures relatives à la lutte anti-braconnage, aux campagnes de sensibilisation sur la prévention des maladies transmissibles sexuellement comme le Syndrome immunodéficientaire aigu (SIDA), à la gestion des activités agropastorales. (Mieugem, 2004 entrevue, Le Paysan 2004 entrevue).

Les moyens pour la mise en place des mesures de suivi environnemental devraient aller au delà de la période du chantier. En principe, les services compétents concernés devraient prendre le relais (Mieugem 2004 entrevue, Le Paysan 2004 entrevue). Que ce soit au Secrétariat permanent à l'environnement, à la Cellule de protection de l'environnement ou à l'Union européenne¹⁰⁹, nos interlocuteurs ont identifié cet axe de collaboration comme un des plus urgents pour assurer une certaine cohérence des efforts déployés autour de la gestion environnementale du patrimoine routier. À l'Union européenne, il a été fortement question d'inscrire le renforcement des capacités du ministère de l'Environnement et des Forêts comme mesure

¹⁰⁹ À l'Union européenne, l'exemple de la Route Bertoua-Garoua Boulai a été cité pour illustrer cette problématique. Cette route fait partie de la stratégie globale de développement routier en Afrique centrale. Les travaux de son bitumage ont commencé après de vifs débats autour de l'impact environnemental des travaux d'entretien routier qu'elle soutient. Elle s'est attelée à faire des travaux de réfection de cette route un modèle en matière de gestion environnementale. Non seulement une étude a été menée par un bureau d'étude international pour intégrer la fonction environnementale au projet, mais elle a aussi fait l'objet d'une surveillance environnementale pendant les travaux. Une évaluation post-projet a mis en évidence que les moyens mobilisés pendant le chantier étant épuisés, les autres acteurs s'étant démobilisés, certaines mesures mises en place ne résistent pas au temps. Par exemple, le programme de revégétalisation des talus s'est révélé un échec probablement du double fait du mauvais choix des espèces utilisées et du manque de suivi (Mieugem 2004 entrevue).

d'accompagnement des ÉIE dans le sens de mieux le préparer à remplir ses missions de suivi de l'environnement en rapport avec les projets routiers (Mieugem 2004 entrevue).

Responsabilité de l'information et de la consultation publique : Cette responsabilité revient aux administrations compétentes et aux promoteurs en vertu de la loi environnementale. A cet effet, la Cellule de protection de l'environnement a élaboré un programme de sensibilisation et de formation dont les objectifs globaux sont entre autres d'améliorer les connaissances, les pratiques et les comportements, en matière d'environnement et routes, de tous les acteurs concernés, amener les décideurs à avoir une meilleure sensibilité à cette problématique et à tenir compte des coûts environnementaux dans l'élaboration des budgets. La première phase de ce programme a été financée par le Fonds européen de développement dans le cadre du PERFED II et a connu un écho favorable (Mapita 2004).

Dans les évaluations environnementales impliquant le réseau routier prioritaire, les bureaux d'étude mènent les consultations publiques et la restitution puis la validation des résultats auprès des populations concernées suivant les directives environnementales en vigueur à la Cellule de protection de l'environnement. Cette dernière vérifie que les procédures ont été respectées et participe aux séances de restitution et de validation publique des résultats (Ntep 2004 entrevue, Mapita 2004 entrevue). Dans le cas de l'ÉIE de l'Unité forestière d'aménagement 09024, le processus de consultation public a été géré par le bureau d'étude suivant les modalités du projet de décret d'application tel que discuté au chapitre 5.

Responsabilité de l'harmonisation intersectorielle : Cette responsabilité est celle qui a suscité le plus d'intérêt pendant les entrevues et la restitution. Elle revient en principe au Secrétariat permanent à l'environnement avec l'assistance du Comité interministériel de l'environnement. Cependant, les diagnostics institutionnels du Secrétariat permanent à l'environnement (Pousse 2001, Kramkimel et Zambo 2004) et de la Cellule de protection de l'environnement (Buursink 2001) ont mis en exergue des déficits importants de collaboration entre ces deux structures d'une part, et d'autre part,

entre elles et les autres acteurs concernés par la gestion environnementale du développement routier en forêt. À la base de cette situation se trouvent des incompréhensions quant au rôle des uns et des autres dues, en grande partie, à l'absence de textes d'application de la loi-cadre sur la gestion de l'environnement et à ce que beaucoup d'intervenants ont qualifié d'absence de leadership du Secrétariat permanent à l'environnement¹¹⁰. L'entrée en fonction du Comité interministériel de l'environnement est considérée comme un début de réponse pourvu que ce dernier puisse efficacement jouer son rôle (Mieugem 2004 entrevue, Tchoffo 2004 entrevue, Okotiko 2004 entrevue).

Déjà, au sein même du ministère de l'Environnement et des Forêts, les échanges à priori limités entre les services contribuent à une incompréhension entre le Secrétariat permanent à l'environnement et les autres structures, ce qui conduit alors chacune d'elles

¹¹⁰ Pour expliquer cet état de chose, le Secrétariat permanent à l'environnement évoque l'insuffisance de cadres qui se traduit par des postes de travail prévus à l'organigramme mais non comblés, son positionnement au sein du ministère de l'Environnement et des Forêts qui joue sur son image de structure transversale, l'absence de moyens financiers du fait du non-fonctionnement du Fonds national pour l'environnement et le développement durable prévu par la loi sur l'environnement (art. 11), la lourdeur générale des procédures administratives. D'autres acteurs estiment que ces arguments sont certes valables mais ne suffisent pas à expliquer entièrement ses piètres performances, ce d'autant qu'il a quand même bénéficié d'un projet d'appui du Programme des Nations Unies pour le développement de 800 millions de FCFA pour faciliter sa mise en place et celle du Plan national de gestion de l'environnement comme base de la gestion de l'environnement au Cameroun. À l'évaluation du projet, à peine 40 % du financement était utilisé et les bases pour la gestion de l'environnement dont par exemple les textes d'application de la loi environnementale et les normes n'étaient pas disponibles. Bien que Hiol Hiol (2004 entrevue) attribue ce bilan mitigé en partie à la complexité des mécanismes de déblocage des financements des bailleurs de fonds, reste que le Secrétariat permanent à l'environnement est accusé d'attentisme indu (Pousse 2001, Kramkimel et Zambo 2004). Toutefois, le problème n'est pas propre au SPE mais constitue une toile de fond dont il faut tenir compte et que le Président de la République résumait dans son message à la Nation pour l'année 2004 comme suit : « ... notre principal ennemi en la matière n'est pas le manque de ressources, de moyens humains, ni même de capacité financière, c'est l'inertie. C'est elle qu'il faut combattre si nous voulons aller de l'avant » (Biya 2003).

à interpréter la dimension environnementale de son travail à sa façon, sans vision globale, transversale et cohérente avec le Plan national de gestion de l'environnement (Pousse 2001).

L'absence d'affirmation du Secrétariat permanent à l'environnement comme instance de coordination transversale figure au rang des principales contraintes extérieures qui minent son fonctionnement. Aussi des cellules environnementales, comme celle du ministère des Travaux publics, se mettent en place sans possibilité de les coordonner et sans précision de leurs rôles et relations exactes avec celui-ci (Pousse 2001, Kramkimel et Zambo 2004). L'amélioration des relations entre le Secrétariat permanent à l'environnement et les autres administrations a fait l'objet de la principale recommandation de la revue institutionnelle commandée spécifiquement dans le but de jauger sa capacité à assumer les responsabilités de suivi environnemental du Programme sectoriel forêt environnement. Il est à cet effet préconisé la mise sur pieds d'un Comité de coordination scientifique et technique (CCST) jouant un rôle d'appui conseil auprès du Comité interministériel de l'environnement pour permettre une meilleure concertation entre les acteurs. De même, il est préconisé la tenue d'un Atelier national de planification de l'environnement qui viendra clôturer un Projet d'opérationnalisation du Secrétariat permanent à l'environnement. À l'issue de cet atelier, lorsque les relations fonctionnelles entre les différents acteurs de l'environnement (actuels et à créer) auront été précisées et décrites, une évaluation réelle de ses besoins pourra être menée (Kramkimel et Zambo 2004).

L'étude diagnostique de la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics effectuée avant l'entrée en fonction du Comité interministériel à l'environnement insistait aussi sur l'absence de cadres et de mécanismes formalisés de concertation qui puissent permettre de prendre en compte les préoccupations des administrations extérieures lors de l'évaluation environnementale des travaux de développement routier. L'absence de concertation étant plus visible entre la Cellule de

protection de l'environnement et le Secrétariat permanent à l'environnement¹¹¹ (Buursink 2001).

À la Cellule de protection de l'environnement, on est conscient de ces limites en matière de gestion environnementale. Si son personnel se dit bien outillé pour pouvoir décomposer en éléments simples les principales opérations impliquées dans le développement routier et ainsi apprécier leur potentiel impact direct sur l'environnement, il continue de penser que la complémentarité avec les autres partenaires et notamment le Secrétariat permanent à l'environnement est nécessaire pour faciliter la compréhension, la prise en compte effective et le suivi de toutes ses implications indirectes¹¹² (Ntep 2004 entrevue, Joguet 2002). Il est à cet égard révélateur qu'une des recommandations de son étude diagnostique était de revoir ses attributions dans le sens d'une meilleure articulation et d'une synergie féconde avec le Secrétariat permanent à l'environnement¹¹³ (Buursink 2001).

Le Comité interministériel de l'environnement est présidé par une personnalité nommée par le Ministre chargé de l'environnement¹¹⁴ et compte comme membres un représentant des ministres en charge des domaines suivants : environnement, administration territoriale, agriculture, développement industriel et commercial, élevage pêche et industries animales, aménagement du territoire, mines eau et énergie, recherche

¹¹¹ Des frottements ont été signalés sur la responsabilité de la surveillance environnementale de certains chantiers routiers (Njoume, Ntep, PST, 2004 entrevues).

¹¹² Citant le rapport provisoire d'une évaluation interne de la mission d'assistance technique au PERFED II qui est entre autres en charge de l'appui à la prise en compte de l'environnement, le Chef de mission révèle qu'il se pourrait que l'engagement environnemental de ce programme ait été jugé excessif. Il est estimé que beaucoup des tâches actuellement assumées étaient du ressort des autres parties prenantes qu'il importait de responsabiliser. Si les autres administrations ne sont pas prêtes à suivre, ceci peut conduire à des impasses et véritablement limiter la portée des études (Le Paysan entrevue 2004).

¹¹³ Cette recommandation est à interpréter en intégrant l'idée que le décret de 1998 qui organise le ministère des Travaux publics a conféré beaucoup de responsabilités en gestion des écosystèmes sans les articuler à celles du MINEF tel qu'analysé plus tôt dans ce chapitre.

¹¹⁴ La présidence actuelle est assumée par un professeur d'Université.

scientifique et technique, tourisme, travaux publics, transports, urbanisme et habitat, santé publique, ville et défense (République du Cameroun 2002).

Plusieurs répondants ont émis des doutes quant à la capacité de ce comité d'assurer une coordination intersectorielle et à se prononcer valablement sur les dossiers d'évaluation environnementale étant donné qu'il est composé de membres dont la grande majorité n'ont pas reçu une formation en évaluation environnementale. Mais à la décharge du Comité, son président met en exergue l'adoption d'un mode de fonctionnement qui peut pallier en partie tout au moins à cette lacune (Noah entrevue 2004). Ainsi, dès réception d'un dossier d'évaluation environnementale, le Comité désigne en son sein une commission chargée de son suivi. Cette commission est généralement constituée de membres du Comité susceptibles d'être plus à l'aise avec les enjeux débattus dans le dossier concerné. Les critères de choix des membres de la sous-commission comprennent le profil personnel ou l'appartenance au ministère technique dont relève la problématique. Aussi le Comité met en application une clause de son fonctionnement qui l'autorise à recourir à des services d'experts en cas de besoin. Des termes de références sont rédigés à l'intention d'experts reconnus dans le domaine concerné et dont le point de vue est requis. Pour donner son avis, le Comité dispose ainsi du rapport de sa commission interne et du rapport des experts mandatés. Cet avis tient également compte de l'intégration de l'intervention proposée dans les plans et programmes gouvernementaux à travers ses membres qui représentent divers ministères techniques. Toutefois, les membres du Comité sont les premiers à se joindre à ceux qui estiment qu'il est hautement souhaitable qu'ils reçoivent une formation qui leur permette de mieux encore remplir leur mission (Noah 2004 entrevue).

Au Comité interministériel de l'environnement, on fait savoir que le développement de l'évaluation environnementale est au centre des préoccupations. L'élaboration du projet de décret sur les ÉIE a été parmi les premiers dossiers à être traités. On espère ici que bientôt les règles en la matière seront fixées. En particulier, pour tenir compte de l'esprit de la loi, devront être précisés les projets qui devraient nécessairement requérir l'avis du comité, les projets qui après avis du comité devraient

être soumis aux autorités compétentes ou au ministre en charge de l'environnement. En rapport avec l'évaluation environnementale du développement routier en forêt, le comité apprécie positivement l'appartenance de la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics et reconnaît que son expérience profite aux autres membres dont les administrations n'ont pas toujours eu à côtoyer l'évaluation environnementale d'aussi près. Le comité entend travailler avec la Cellule de protection de l'environnement et le Secrétariat permanent à l'environnement pour renforcer la coopération entre eux d'abord, mais aussi avec toutes les administrations et parties prenantes (Noah 2004 entrevue).

6.4. Discussion

Les arrangements organisationnels de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise à l'instar des caractéristiques et modalités du cadre normatif ont évolué en fonction des phases contextuelles et temporelles retenues au chapitre 4. En phase de marginalité (avant 1992), la Sous-direction de l'environnement du ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire était chargée de veiller à la conduite des études d'impacts, mais en pratique cette responsabilité n'est pas exercée entre autres par manque d'indications pratiques. En phase de formalisation générale (1992-1996), dans la foulée du Sommet de Rio et des mutations sociopolitiques des années 1990 avec notamment une redéfinition des orientations des politiques forestière, environnementale et de développement routier, les bases du cadre organisationnel de la gestion de l'environnement en général et de l'évaluation environnementale sont posées. Ces bases concernent la création d'un ministère de l'Environnement et des Forêts, l'élaboration d'un plan national de gestion de l'environnement, la création d'un Secrétariat permanent à l'environnement et celle d'une Cellule de protection de l'environnement au sein de la Direction des routes du ministère des Travaux publics. Le contexte entourant le développement routier en forêt camerounaise fait qu'en phase de spécialisation (après 1996), la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics devienne opérationnelle et le mandat

environnemental du ministère des Travaux publics se voit renforcé. Ceci avait pour but de conforter les ONG et partenaires au développement du Cameroun sur la prise en main des aspects relatifs aux impacts du développement routier sur les forêts, malgré les problèmes liés au fonctionnement du Secrétariat permanent à l'environnement et au Comité interministériel de l'environnement qui entre en fonction au cours de cette dernière phase. Aussi, la coordination intersectorielle du processus d'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise s'est avérée une question centrale.

Les arrangements institutionnels en évaluation environnementale doivent composer avec la fragmentation des responsabilités environnementales entre plusieurs structures, ce que Canter (1996) voit comme un facteur pouvant en affecter le développement. Ce risque est plus élevé dans le cas des pays en développement avec une expérience limitée dans l'établissement et la coordination d'actions et mécanismes interministériels que requiert la procédure (Cabral 1997). Heaver (1999) pense qu'il est adéquat que les autorités compétentes supervisent la conduite des études d'impacts pour les projets courants relevant de leurs secteurs, pour tenir compte à la fois de leur expertise et éviter que le volume de projets ne puisse rendre l'ensemble incontrôlable par une seule structure environnementale, les structures gouvernementales concernées devant se doter d'une unité environnementale. Plusieurs auteurs considèrent l'existence, au niveau national, d'une structure de coordination environnementale influente sous la forme d'un ministère séparé ou d'une agence directement rattachée à la présidence ou au premier ministre comme un des arrangements institutionnels relativement efficaces (e.g. Ibarra 1987, Szekely 1987, Heaver 1999).

Si la responsabilité de conduire les études reste invariablement à la charge du promoteur, la responsabilité relative à d'autres aspects a dû s'adapter au contexte. Ainsi, bien qu'en vertu des bases posées en phase de formalisation générale (1992-1996), la gestion de la procédure d'évaluation environnementale du développement routier en forêt soit du ressort du Secrétariat permanent à l'environnement, de la Cellule de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics et du Comité

interministériel de l'environnement, elle est dans les faits exercée dans la phase de spécialisation (après 1996) par la seule Cellule de protection de l'environnement avec l'appui des bailleurs de fond.

Cette tendance à répondre à des contextes particuliers par la mise sur pieds au cas par cas de cellules et structures de gestion environnementale, sans qu'il y ait coordination avec la structure centrale de l'environnement (Kramkimel et Zambo 2004) n'est d'ailleurs pas restreinte au niveau de la gestion environnementale du secteur routier. En effet, en plus de la structure de gestion de l'environnement du développement routier dont nous venons d'analyser l'évolution, relevons que le projet d'oléoduc Tchad-Cameroun a donné naissance en 1998 à la Cellule de gestion des pipelines qui possède une unité environnementale ; lorsque le problème de trafic de la viande de brousse à travers le réseau de chemin de fer s'est posé avec acuité, une cellule environnementale a été créée en 2000 au sein de la société de transports ferroviaires du Cameroun (CAMRAIL). Plus récemment encore en 2004, dans le cadre du projet de barrage de retenu Lom-Pangar¹¹⁵, l'État a favorisé la mise en place d'un comité d'experts dont le rôle est de le conseiller en matière environnementale sur ce projet, et ce, en dehors du Comité interministériel de l'environnement dont c'est l'objet de par la loi. On assiste

¹¹⁵Le Cameroun possède un fort potentiel de développement hydroélectrique fournit par son plus long fleuve, la Sanaga, mais sa production en énergie domestique et industrielle est fortement déficitaire depuis quelques années. L'accroissement démographique et le développement industriel du pays, la vétusté des matériaux de production et la fluctuation du niveau naturel des eaux de la Sanaga (soit de 8000 m³/s à moins de 40 m³/s) en seraient les principales causes. Pour faire face à la situation, le gouvernement camerounais envisage la construction d'un barrage réservoir d'une capacité de 7,5 milliards de m³ sur la Sanaga au confluent des rivières Lom et Pangar. Soucieux de respecter les normes environnementales en matière de Barrage, il a confié la réalisation des études d'impact environnemental de ce projet au Bureau d'étude ISL-OREADE-BRECHE-SOGREAH auquel a été adjoint depuis janvier 2004 un Panel d'experts indépendants chargé de contrôler et d'évaluer les études réalisées, et de donner un avis sur les mesures proposées pour limiter les impacts négatifs du projet ainsi que sur la mise en œuvre de ces mesures. Les services du Bureau Régional pour l'Afrique Centrale (BRAC) de l'UICN (UICN-BRAC) ont été retenus pour faciliter les activités de ce panel.

www.iucn.org/places/brac/programme/lompangar/lompangar_acc.htm (visité le 16 novembre 2004)

ainsi après 1996 au développement d'une espèce de système d'évaluation environnementale à plusieurs vitesses qui rappellent la situation d'éparpillement sectorielle de la gestion environnementale décrite par Kamto (1992).

La configuration de tels systèmes de gestion de l'évaluation environnementale où l'évaluation environnementale prend corps et se développe de manière plus ou moins formelle dans divers secteurs peut être rapprochée de celle observée dans d'autres contextes. Par exemple, Ogunba (2004) décrit au Nigeria un contexte d'évaluation environnementale gérée par trois systèmes de décisions : le système appliqué au secteur pétrolier géré par le Directeur des Ressources pétrolières, le système appliqué aux projets de planification régionale et urbaine géré par les conseils gouvernementaux locaux et la Direction de la planification urbaine du ministère d'État des Terres et le système qui essaie de s'appliquer à tous les secteurs gérés par l'Agence fédérale de protection de l'environnement. Bektashi et Cherp (2002) décrivent l'existence de deux modèles en parallèle dont un informel et appliqué dans les projets de développement impliquant le secteur pétrolier depuis 1996 sous la forme d'un manuel d'évaluation environnemental pour l'Azerbaïdjan promu par le Programme des Nations Unies pour le développement et un autre plus formel transposé de l'époque soviétique qui est reconduit par la loi sur la protection de la nature de 1999. Selon ces deux auteurs, ce système dual s'est pour l'instant montré efficace pour le contexte économique et environnemental de l'Azerbaïdjan caractérisé par la disparité entre les pressions externes pour conduire l'EIE et les capacités internes pour le faire.

Le contexte prévalant en République Démocratique du Congo offre un cadre favorable à l'établissement d'un système d'évaluation environnementale coordonné. En effet, la nécessité de reconstruire ce pays abritant à lui seul près de la moitié de la surface totale des forêts du Bassin du Congo, à la suite d'une série d'épisodes guerriers qu'il a connue, a conduit à l'adoption d'un Programme multisectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction (PMURR). Pour tenir compte des clauses environnementales et sociales des accords de crédit et de don signés entre ce pays et la Banque mondiale relativement au financement de ce programme, l'arrêté

n°037/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 24 juin 2004 du ministre de l'Environnement, Conservation de la Nature, des Eaux et Forêts porte création, organisation et fonctionnement des organes intervenant dans l'impact environnemental et social du programme. Il s'agit :

- du Comité de coordination de l'évaluation environnementale chargé d'appuyer la cellule environnement dans son rôle de coordination de l'ensemble des activités de l'évaluation environnementale mises en œuvre par toutes les instances et entités concernées ;
- de la Cellule environnement chargée de conduire et de coordonner l'évaluation environnementale et sociale du programme et de promouvoir le renforcement des capacités techniques des intervenants dans l'évaluation environnementale et sociale des projets du programme. Elle comprend un responsable de l'ensemble des projets relatifs aux infrastructures exécutés dans le cadre du programme ;
- des responsables environnement des ministères techniques et entités concernées dont la mission est de conduire l'évaluation environnementale des projets relevant de leur ministère et entité en relation avec la Cellule environnement.

Ces arrangements de la gestion environnementale et sociale du Programme multisectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction posent les bases du cadre organisationnel de l'évaluation environnementale du Congo, la Cellule environnement devant à terme devenir une agence nationale de l'environnement (Mwana Mbuyu 2004).

En sommes, ces exemples montrent bien que les arrangements organisationnels relatifs à l'évaluation environnementale répondent et s'adaptent aux contextes sans qu'il soit toujours possible de garantir l'articulation entre les différentes structures concernées.

6.5. Éléments de synthèse

Dans ce chapitre, nous avons analysé l'évolution de la répartition des responsabilités en évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun au cours des trois phases de développement retenues. Il s'en est dégagé qu'en phase de marginalité (avant 1992), la Sous-direction de l'environnement du ministère du Plan et de l'Administration du Territoire est désignée pour être en charge des études d'impacts sans que cela ait une traduction pratique. De même, dans la phase de formalisation générale (1992-1996), le Plan national de gestion de l'environnement pose,

sans qu'elles soient véritablement traduites dans les faits, les bases générales de la gestion de l'environnement au Cameroun avec un schéma qui prévoit une gestion intersectorielle de l'environnement assurée par un Secrétariat permanent à l'environnement au sein du ministère de l'Environnement et des Forêts avec l'assistance d'un Comité interministériel de l'environnement. Il prévoit également des cellules environnementales au niveau des structures dont les actions interfèrent avec l'environnement. Cependant, le contexte entourant le développement routier en forêt fait qu'en phase de spécialisation (après 1996), la Cellule de protection de l'environnement devienne plus rapidement opérationnelle que le Secrétariat permanent à l'environnement qui était sensé superviser ses interventions et que le Comité interministériel de l'environnement qui était supposé assurer la coordination intersectorielle. La Cellule de protection de l'environnement assure donc pratiquement seule la responsabilité de la gestion de la procédure d'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise. Son articulation et son arrimage à son environnement organisationnel constitué d'autres acteurs de la gestion environnementale s'en trouvent affectés.

D'où la conclusion que la logique de l'attribution ou de la répartition des responsabilités en évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun n'a pas d'abord été dictée par la nécessité d'avoir une coordination entre différentes structures impliquées en accord avec le cadre organisationnel proposé par le Plan national de gestion de l'environnement du Cameroun. Elle s'est adaptée aux circonstances dans le but de justifier une maîtrise de la gestion environnementale de la forêt d'un côté, et de la gestion des impacts du développement routier de l'autre.

7. Perceptions et attitudes des acteurs de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun

Les trois dimensions de l'institutionnalisation que nous avons retenues concernent les aspects normatifs, les aspects organisationnels et les perceptions et attitudes des acteurs. Après avoir démontré que les deux premières dimensions évoluent en fonction du contexte respectivement aux chapitres 5 et 6, le présent chapitre s'attache à démontrer qu'il en est de même pour les perceptions et attitudes des acteurs. L'évaluation environnementale n'est pas en soi un processus de décision mais plutôt un processus d'aide à la décision. Les modèles les plus récents (e.g. André et *al.* 2003, Cashmore 2004 et Morgan 2004) en font un processus politique de gouvernance et de négociation. C'est dire l'importance d'étudier la manière dont les acteurs impliqués intègrent l'évolution des dispositions des cadres légal et organisationnel dans leurs stratégies d'action. C'est en définitive cette évolution des perceptions et attitudes des acteurs qui détermine le degré de légitimité et d'appropriation de la procédure, éléments clés pour son institutionnalisation.

Contrairement aux deux chapitres précédents où les résultats ont été présentés par phase, dans ce chapitre, ils sont présentés par acteurs étant donné que la plupart des faits marquants en lien étroit avec l'évaluation environnementale du développement routier en forêt appartiennent à la phase de spécialisation (après 1996)¹¹⁶. La classification de l'information s'est faite de manière à ressortir les perceptions et les attitudes des acteurs autour de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise telles qu'elles ressortent des principaux événements que nous avons retenus au chapitre 4.

¹¹⁶ Suivant notre méthodologie, nous nous basons sur l'analyse de contenu des entrevues (voir annexe 5) et de leur restitution de même que de celle de la littérature pertinente.

Plusieurs catégorisations existent pour répartir les acteurs impliqués dans une évaluation environnementale. La plus classique est celle utilisée par André *et al.* (2003) qui considèrent trois grandes catégories d'acteurs : décideur, promoteur et public. Compte tenu de la diversité des types d'interventions et des enjeux autour du développement routier en forêt camerounaise, il n'est pas simple de classer une institution définitivement dans l'une ou l'autre de ces catégories¹¹⁷. Nous avons opté pour une classification des acteurs plus neutre qui les répartit en pouvoirs publics nationaux, acteurs gouvernementaux internationaux, banques multilatérales, secteur privé national et international, ONG nationales et internationales et populations. Le Tableau 13 résume leurs perceptions et attitudes face à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise en fonction du contexte.

¹¹⁷ Par exemple, la loi donne la possibilité aux autorités compétentes de se prononcer en dernier ressort sur l'ÉIE. En conséquence le ministère des Travaux Publics qui a en charge la promotion du développement routier se retrouve dans plusieurs cas à la fois comme promoteur et décideur en matière d'ÉIE. Avec la décentralisation et la stratégie nationale en matière de routes rurales, des communes pourraient se retrouver à la fois comme promotrices et du côté du public selon les interventions. Un projet routier promu par le ministère de l'Agriculture dans le cadre du développement agricole pourrait avoir comme opposant le ministère de l'Environnement et des Forêts, faisant prévaloir la nécessité de préserver l'intégrité écologique de la forêt, qui se retrouverait comme public en même temps qu'il est décideur pour l'ÉIE. Il n'est pas automatique non plus de classer les ONG ou populations au rang de public puisque certaines d'entre elles peuvent tout à fait être à la base des projets routiers. Dans certains cas, les projets de développement routier incombent à des structures de développement local, des ONG de développement et les bailleurs de fonds qui les soutiennent. Dans la pratique, les décisions concernant l'ÉIE de tels projets routiers sont prises par leurs promoteurs qui pour différentes raisons incluant la conformité avec les codes de bonnes pratiques et la satisfaction des conditions de financement du projet vont eux-mêmes solliciter la conduite d'une ÉIE.

Tableau 13 : Perceptions et attitudes des acteurs autour de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise

Acteurs	Perceptions et attitudes face à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt	Aspects contextuels
Pouvoirs publics nationaux	Perception en principe positive Évaluation environnementale comme outil de lutte contre la pauvreté Inadéquation entre les missions et les ressources humaines de la Cellule de protection de l'environnement Tentative d'évitement et de contournement des dispositions légales et réglementaires	Paradigme de développement durable Gestion administrative déficiente Pression des populations et campagne électorale Lutte contre la pauvreté
Acteurs gouvernementaux internationaux	Perception en principe positive Intégration de l'évaluation environnementale dans les projets et programmes de développement routier Évitement des zones controversées	Paradigme de développement durable Sensibilité des opinions publiques européennes à la préservation des forêts et pression des ONG
Banques multilatérales	Perception en principe positive : Intégration de l'évaluation environnementale dans les projets et programmes de développement routier Utilisation de l'évaluation environnementale pour s'opposer aux projets routiers en forêt	Paradigme du développement durable Pression des ONG Pression des engagements pris
Secteur privé national et international	Perception en principe positive pour les consultants, bureaux d'études et entreprises de travaux routiers et mitigée pour les promoteurs forestiers : Affairisme et opportunisme des consultants, bureaux d'études et entreprises de travaux routiers Demande de mesures incitatives et de compensation et remise en cause de la nécessité des ÉIE par les forestiers	Prévalence de la corruption et des problèmes de gouvernance Manque de cohérence des outils de gestion durable de l'environnement forestier
ONG nationales et internationales	Perception en principe positive mais pour des raisons différentes en fonction de la vocation prioritaire des ONG : Affairisme et opportunisme des ONG prestataires de service Plaidoyer pour le recours à l'évaluation environnementale comme outil de préservation des forêts par les ONG de plaidoyer environnemental	Manque de ressources pour les ONG nationales Prévalence de la corruption et des problèmes de gouvernance Sensibilité des opinions publiques européennes à la préservation des forêts
Populations	Perception mitigée Manifestation d'impatience face aux délais occasionnés par l'évaluation environnementale considérée comme outil au service de la préservation des forêts	Lutte contre la pauvreté Accent mis sur la préservation des forêts dans la gestion de l'environnement forestier

7.1. Les pouvoirs publics nationaux

La Cellule de protection de l'environnement de la Direction des routes note une évolution globalement positive de la perception des acteurs gouvernementaux vis-à-vis de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise.

Selon elle, cette évolution est perceptible dans le discours des hommes politiques¹¹⁸ qui fait de plus en plus référence au développement durable et par l'intégration quasi systématique des considérations environnementales dans tous les marchés relatifs au développement routier (Takoudjou 2004 entrevue, Njourné 2004 entrevue). Même si à ce jour l'impact de l'introduction de l'évaluation environnementale dans l'entretien routier n'a été évaluée, à la Cellule de protection de l'environnement, on dresse un bilan positif de cette introduction. On fait sien le principe selon lequel l'évaluation environnementale permettrait d'avoir des opérations d'entretien routier mieux faites avec des résultats plus durables, et ainsi de dégager les ressources pour entretenir un linéaire de routes plus important (Ntep 2004 entrevue). Il reste que l'examen des attitudes des pouvoirs publics face à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt met en lumière quelques signes qui ne vont pas toujours dans le sens du soutien aux mécanismes mis en place. La Cellule de protection de l'environnement relève à cet égard l'inadéquation entre ses missions et ses ressources ainsi que la tentative d'évitement et de contournement des dispositions légales et réglementaires par le recours à des bailleurs de fonds moins exigeants en matière environnementale.

La Cellule de protection de l'environnement de la Direction des routes juge incohérente la gestion de ses ressources humaines par les pouvoirs publics (CPE 2004 entrevue). Elle a reçu au départ une affectation de sept cadres dont six ingénieurs de travaux de génie civil et une diplômée en administration. Ces derniers ont reçu des formations de base spécialisées et pratiques en gestion de l'environnement routier. Sur les sept cadres formés au départ, on n'en compte plus que quatre toujours en poste, les autres ayant été mutés. Deux autres cadres y ont été affectés mais n'ont pas les mêmes capacités en gestion de l'environnement (CPE 2004 entrevue). Ceci intervient au moment où les responsabilités environnementales de la cellule sont appelées à s'accroître et s'étendre sur les constructions publiques autres que les routes suivant le

¹¹⁸ À commencer par le Chef de l'État qui a au cours des récents discours à la nation (31 décembre 2003, 10 février 2004 et 03 novembre 2004) fait référence au développement durable.

mandat environnemental confié au ministère des Travaux publics¹¹⁹ (CPE 2004 entrevue). Pour la Cellule de protection de l'environnement, il y a inadéquation entre la volonté affichée de lui confier plus de responsabilité et la réduction de ses capacités en personnel. Selon elle, les pouvoirs publics devraient être cohérents et renforcer la cellule au risque de voir le système mis en place se fragiliser et porter atteinte à la poursuite de la politique environnementale dans le domaine routier (CPE 2004 entrevue). Les raisons des mouvements des personnels n'ont pas été évoquées mais les personnes rencontrées pensent qu'il faut mettre ces déficits en gestion de ressources humaines au compte des difficultés générales que connaît l'administration camerounaise.

Nos enquêtes ont révélé que le gouvernement tente de contourner les dispositions environnementales dont il s'est doté par le recours à des bailleurs de fonds moins regardants en matière environnementale dans le dossier de l'entretien de la Route Abong Mbang-Lomié. À la suite des pressions exercées par les ONG et pour tenir compte de l'opinion publique européenne, l'Union européenne a appuyé le Gouvernement du Cameroun dans la prise d'un certain nombre de mesures traduites en des éléments constitutifs du cadre normatif et organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt (cf. chapitre 4). Toutefois, le Cameroun, pour répondre aux revendications des populations¹²⁰ et devant le retrait des interventions du programme d'entretien routier financé par l'Union européenne de la zone concernée par la Route Abong Mbang-Lomié, s'est adressé à la Banque arabe de développement économique en Afrique, et au Fonds koweïtien dont les exigences environnementales sont moins rigoureuses. Il faudrait souligner que l'annonce du calendrier des travaux de

¹¹⁹ Il est question de la possibilité d'ériger la Cellule de protection de l'environnement au rang de Division de l'administration centrale ce qui lui permettrait entre autres d'avoir des démembrements régionaux, d'où un besoin croissant en effectif (CPE 2004 entrevue).

¹²⁰ Lire par exemple l'article intitulé Ras-le-bol : Le Soleil levant en rébellion. Les populations de l'Est veulent les routes bitumées, et le font savoir. Paru dans la version électronique du *journal Le Messager* d'avril 2004. www.wagne.net/messenger/messenger/2004/04/1654/ralbol.htm (consulté le 06 décembre 2004).

développement routier touchant cette région a été faite à quelques semaines de l'élection présidentielle d'octobre 2004 comme preuve de la sollicitude du Président de la République pour les populations vivant dans cette région. Ceci met en exergue la tension à laquelle sont soumis les pouvoirs publics qui doivent satisfaire les demandes en routes des populations sous contraintes des préoccupations environnementales dans un contexte politique et socio-économique contraignant.

Plus généralement, il se dégage de cette recherche que pour la plupart des ministères sectoriels, intervenant en forêt, y compris le ministère de l'Environnement et des Forêts, en ce qui a trait à l'aménagement et à la gestion des ressources forestière et faunique, l'évaluation environnementale est un outil qui devrait les aider à mieux orienter les projets routiers vers les objectifs de lutte contre la pauvreté plutôt qu'à les limiter. Cette position est clairement apparue lors des discussions en préparation du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) (Mersmann 2004 entrevue). Le ministère de l'Environnement et des Forêts, le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries animales formaient le pool en charge du volet développement rural de cette stratégie. Au ministère de l'Agriculture par exemple les insuffisances du réseau des routes rurales ont été identifiées comme une des principales contraintes au développement de l'agriculture. Elle est à l'origine de la mévente des produits agricoles qui finissent par s'abîmer parfois sur place faute de pouvoir les écouler. Ceci prive les cultivateurs de précieux revenus pouvant contribuer à leur épanouissement et ne les encourage pas à investir au-delà de la subsistance. Pour ce ministère, la relance de la production agropastorale en forêt passe nécessairement par une augmentation et un entretien conséquents des pistes et routes rurales de collecte. Compte tenu de l'importance d'intégrer les considérations environnementales et sociales, on souhaite ici que l'évaluation environnementale aide à faire les bons choix (Mersmann 2004 entrevue). À la Direction des routes du ministère des Travaux publics, on est d'accord pour intégrer l'environnement du moment où il ne vient pas bloquer le développement des programmes routiers. Pour le Directeur des routes, la prise en compte de l'environnement peut certes aider à mieux concevoir les projets routiers, mais il ne

faudrait pas que l'on utilise le prétexte de la protection de l'environnement pour prôner le maintien des populations dans l'enclavement total. Selon le Directeur des routes, l'évaluation environnementale serait la bienvenue si elle pouvait permettre de faire la part des choses (Direction des routes 2004 entrevue).

7.2. Les acteurs gouvernementaux internationaux

Le groupe des acteurs gouvernementaux internationaux compte essentiellement l'Union européenne et les coopérations bilatérales dans le domaine routier. Ces acteurs sont globalement en faveur de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt. À la coopération allemande, on fait valoir que déjà lors de la table-ronde des bailleurs de fonds internationaux consacrée au financement du Plan national de gestion de l'environnement tenue en 1996, les déclarations d'intentions de la majorité des participants présents penchaient en faveur d'un appui au développement de l'évaluation environnementale (Cellule de coordination du PNGE 1996, Mersmann 2004 entrevue). L'Union européenne qui assurait la coordination du Cercle de concertation des partenaires du ministère de l'Environnement et des Forêts (CCPM)¹²¹ au moment de nos enquêtes a également souligné que la coopération internationale était favorable au développement de l'évaluation environnementale pour les projets touchant aux forêts.

Cependant, les participants à l'atelier de restitution des résultats se sont interrogés sur l'opportunité de l'attitude de l'Union européenne consistant à se retirer de la zone concernée par la Route Abong Mbang-Lomié dont le financement de l'entretien a été remis en question par des ONG, ce d'autant que le Gouvernement a finalement décidé de s'adresser à des bailleurs de fonds moins pointilleux sur les questions environnementales. Le rapprochement a été fait avec l'attitude de la Banque mondiale qui justifiait son implication dans le projet d'oléoduc Tchad-Cameroun entre autres par

¹²¹Il s'agit d'une instance mensuelle de coordination des partenaires du ministère de l'Environnement et des Forêts. Cette initiative représente un acquis important, permettant notamment aux bailleurs d'être au même niveau d'information sur leurs positions et projets ou programmes respectifs (Pousse 2001).

le souci de peser de tout son poids pour que le projet respecte des normes environnementales et sociales. Faute de pouvoir arrêter le projet qui aurait pu d'une façon ou d'une autre être mis en œuvre, l'implication de la Banque mondiale s'est effectivement traduite par la prise d'un certain nombre de mesures qui constituent des avancées dans le sens d'un développement durable (cf. chap. 3). Pour les intervenants, l'Union européenne aurait dû utiliser l'évaluation environnementale comme plate-forme de réconciliation des intérêts autour du projet routier Abong Mbang-Lomié. L'Union européenne se défend de laxisme dans ce dossier en indiquant que les actions de renforcement des capacités en gestion environnementale qu'elle soutient dans le cadre du PERFED II s'adressent à tous les intervenants des programmes de développement routier dont la Cellule de protection de l'environnement de la Direction des routes, les bureaux d'études et les entreprises de travaux publics, ce qui devrait d'une façon ou d'une autre profiter aux pratiques associées à ce projet (Le Paysan 2004 entrevue). Mais, elle reconnaît aussi qu'il lui aurait été difficile de maintenir cette zone directement dans son programme de financement compte tenu de la controverse que l'entretien de la Route Abong Mbang-Lomié avait occasionnée et de la sensibilité de l'opinion publique européenne à la préservation des forêts tropicales humides.

7.3. Banques multilatérales

Les banques multilatérales les plus actives dans le domaine routier au Cameroun sont la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Celle qui a davantage joué un rôle dans l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt est la Banque mondiale. L'une et l'autre considèrent en principe l'évaluation environnementale comme un moyen de prendre en compte l'environnement dans les projets routiers en forêts. Elles disposent de programmes de renforcement des capacités en la matière.

L'attitude de la Banque mondiale autour de l'évaluation environnementale de l'UFA 09024 a retenu l'attention d'un certain nombre d'acteurs ayant suivi l'étude. Compte tenu des intérêts de la Banque mondiale pour la préservation de la Biodiversité

du Parc national de Campo-Ma'an (cf. chap. 4), la Banque mondiale est intervenue pour supprimer des termes de référence l'examen de certaines options qu'elle jugeait susceptible de trop en faciliter l'accès. Elle n'a pas collaboré avec l'équipe chargée de conduire l'étude en phase de consultation préférant commenter les rapports déposés au Secrétariat permanent à l'environnement et requérir une étude complémentaire (Mersmann 2004 entrevue, Pellissier 2004 entrevue, Morissette 2004 entrevue).

7.4. Le secteur privé national et international

De nombreuses institutions privées¹²² interviennent dans le domaine du développement routier en forêt camerounaise : promoteurs de projets divers (forestiers, miniers, touristiques, etc.), bureaux d'études, petites et moyennes entreprises des travaux d'entretien routier. Toutes ont vu leur rôle s'accroître ces dernières années avec les réformes introduites par le programme sectoriel des transports et la politique forestière favorable à la privatisation.

Les bureaux d'études et les entreprises des travaux publics voient généralement d'un bon œil l'obligation de recourir à l'évaluation environnementale. Pour eux il s'agit d'une occasion d'augmenter leurs portefeuilles d'activités. Les entretiens que nous avons menés font ressortir que l'opportunisme et l'improvisation tendent à se développer dans ce domaine au risque de discréditer les études réalisées et de miner la crédibilité à long terme du processus d'évaluation environnementale (Hiol Hiol 2004 entrevue, Tchoffo

¹²² Les nationaux dénoncent l'influence des bureaux et des entreprises internationales. Si certaines évaluations environnementales simplifiées sont confiées à des bureaux d'étude nationaux, les évaluations environnementales approfondies sont conduites par des cabinets internationaux ce d'autant que le financement même de ces études par certaines coopérations est lié à l'origine du bureau d'étude. Le scénario est similaire dans le domaine des travaux routiers avec les nationaux qui sont confinés à des travaux de moindre importance alors que les cabinets internationaux ont les plus gros contrats. L'argument qui revient pour justifier cette situation est la faible capacité et le manque de crédibilité des structures locales. Dans le cadre de la restructuration du secteur routier, des bureaux d'études et des entreprises de travaux publics nationaux ont reçu des formations en vue de renforcer leurs capacités.

2004 entrevue). Cette tendance est favorisée par la corruption (cf. chapitre 4). Aussi, il a été question d'information, de formation, d'organisation des professionnels, d'adoption de codes d'éthique et de déontologie pour assainir le secteur¹²³.

Parmi les promoteurs privés, les forestiers sont ceux qui à ce jour ont été le plus exposés à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt. Globalement, la profession forestière s'estime sous pression par la réglementation environnementale (Pélé 2004 entrevue)¹²⁴. La prescription dans l'arrêté n° 0222/A/MINEF/ du 25 mai 2001 sur les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en oeuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent, d'une ÉIE pour les travaux d'infrastructures des unités forestières d'aménagement proches des aires protégées est considérée par la profession forestière comme une exigence de trop. Elle a questionné la plus value de l'évaluation environnementale par rapport aux autres outils de gestion durable déjà appliqués comme les plans d'aménagement¹²⁵. Elle demande des compensations et des mesures incitatives pour la soutenir dans la mise en oeuvre de cette mesure (Pélé 2004 entrevue).

¹²³ Cette préoccupation ressort des rapports d'ateliers organisés par les organisations nationales et sous-régionales de professionnels en évaluation environnementale de l'Afrique centrale. Morgan (2004) est d'avis que les considérations éthiques méritent une attention particulière.

¹²⁴ Les pressions sociales et environnementales et une image de marque négative de l'activité en forêt tropicale provoquée par des attaques incessantes des ONG combattantes sur les grandes sociétés cibles sont autant de problèmes qui agressent en permanence les entreprises formelles, principalement européennes, investies en Afrique et qui explique le désengagement ces dernières années d'un grand nombre d'entre elles des pays d'implantation (IFIA 2005) www.ifiasite.com (consulté le 14 Février 2005).

¹²⁵ Cette discussion a occupé une grande place lors du séminaire organisé par le Secrétariat permanent à l'environnement sur la prise en compte des considérations environnementales dans les activités d'exploitation des ressources forestières en septembre 2003 à Kribi au Cameroun.

Un rapport de l'Observateur indépendant¹²⁶ à l'issue d'une mission de contrôle de l'Unité forestière d'aménagement 09024 Parc national de Campo-Ma'an relève entre autres les irrégularités suivantes : la prorogation de la convention provisoire¹²⁷ signée en 2000 jusqu'en 2005 en dépit du principe interdisant tout renouvellement d'une convention provisoire, l'octroi de deux assiettes de coupe qui bafoue la règle d'une seule assiette de coupe¹²⁸ par exercice. En guise d'explications données par le ministère de l'Environnement et des Forêts à ces dérogations, on peut lire ce qui suit dans le rapport de l'Observateur indépendant : «Le ministère de l'Environnement et des Forêts a, au cours des séances du Comité de lecture, justifié l'octroi de deux assiettes de coupe et la prorogation de la convention provisoire en précisant que ces mesures, prises en concertation avec les autres partenaires [sous-entendu la Banque mondiale]¹²⁹, visait à alléger le retard souffert par le promoteur du fait d'une étude d'impact environnementale qui a eu lieu autour du Parc national de Campo-Ma'an» (Global Witness 2003b).

Les participants à la réunion de restitution de nos résultats ont considéré que ceci mettait en lumière le fait que dans le fond les exploitants forestiers, l'administration forestière qui délivre les autorisations et même la Banque mondiale considéraient l'évaluation environnementale comme un processus qui coûte en temps et argent, et pour lequel des compensations sont nécessaires. En même temps, ils ont considéré que ceci mettait en exergue le besoin d'adapter l'évaluation environnementale à son contexte.

¹²⁶ Le projet d'un Observateur indépendant en appui à l'application de la loi dans le secteur forestier au Cameroun, dont la mise en œuvre a été confiée à l'ONG *Global Witness*, répond à une demande du gouvernement camerounais. Son but est d'améliorer la gouvernance et la transparence dans ce secteur réputé corrompu (Global Witness 2003a).

¹²⁷ L'exploitation forestière dans le domaine permanent de l'État est régie par des conventions d'exploitation. Après l'attribution de la concession, une convention provisoire d'exploitation d'une durée maximale de trois ans est conclue. Pendant cette période et avant la signature de la convention définitive, le concessionnaire a entre autres obligation celle d'élaborer un plan d'aménagement.

¹²⁸ Superficie annuelle autorisée à l'exploitation dans une unité forestière d'aménagement.

¹²⁹ L'ajout est de nous.

Dans le cas de l'exploitation forestière, le soumissionnaire paye un cautionnement et, une fois la convention provisoire signée, le promoteur doit financer les travaux de réalisation d'un plan d'aménagement. Pour supporter ces frais, le promoteur recourt généralement à la clause l'autorisant à obtenir une assiette de coupe (Pélé 2004). Dire qu'il faille attendre les conclusions de l'ÉIE pour démarrer l'exploitation, surtout dans le cas où ces conclusions se feraient attendre comme ce fut le cas pour l'évaluation environnementale de l'Unité forestière d'aménagement 09024, soulève quelques problèmes qu'on ne saurait ignorer. L'ÉIE devrait-elle se faire avant l'attribution de la concession forestière? Si oui, qui devrait payer? Une évaluation stratégique régionale n'aurait-elle pas pu mieux orienter l'occupation des terres et intégrer de telles préoccupations en amont? Comment pourrait-on autrement limiter la tension entre la durée éventuellement nécessaire à l'évaluation environnementale et la taxation forestière? Si des réponses ne sont pas apportées à ces questions, le risque existe d'avoir toutes sortes de pressions autour de l'évaluation environnementale pouvant mener à la réalisation d'études de fortune juste bonnes à être versées au dossier d'exploitation forestière. Un suivi de la mise en œuvre de l'arrêté n° 0222/A/MINEF sur le recours à l'évaluation environnementale des aménagements forestiers pourrait être pertinente à la lumière de l'expérience de l'ÉIE de l'Unité forestière d'aménagement 09024 et des réserves de la profession forestière par rapport à l'évaluation environnementale.

7.5. Les ONG

Nos enquêtes montrent que l'évaluation environnementale du développement routier en forêt tropicale est généralement bien perçue par les ONG¹³⁰ avec des nuances dépendant de leur vocation prioritaire. Sur la base des actions menées dans les projets d'évaluation environnementales des routes forestières que nous avons étudiés, il est en effet possible de les regrouper en ONG qui offrent des services et collaborent avec les

¹³⁰ En général, peu d'ONG nationales ont les capacités humaines, logistiques et financières adéquates pour leur travail. Cette situation les rend assez dépendantes de leurs homologues internationaux et des sources de financement extérieures.

promoteurs des projets routiers et forestiers notamment dans la réalisation d'études, la collecte et la diffusion des informations, l'information et la sensibilisation, la recherche et la formation d'une part, et d'autre part celles qui se spécialisent dans le domaine du plaidoyer et du lobbying environnemental et social¹³¹. Les premières voient l'évaluation environnementale comme une opportunité d'affaires un peu comme pour les bureaux d'études avec d'ailleurs le même risque de dérive vers l'opportunisme (Hiol Hiol 2004 entrevue). Un exemple du second groupe est donné par *The Rainforest Foundation* dans le dossier de l'entretien de la Route Abong Mbang-Lomié. L'ÉIE pour ce deuxième groupe semble plus représenter une occasion de plaider officiellement en faveur de la préservation de l'intégrité des écosystèmes. Il est reproché à ce dernier groupe d'ONG souvent internationales de ne pas tenir compte des besoins d'épanouissement des populations vivants en forêt (Ngouffo 2004 entrevue), ce à quoi *The Rainforest Foundation* (1998) répond que la notion d'épanouissement devrait être relativisée au vue de l'impact des routes sur le mode de vie de populations pygmées qui ne sont presque pas consultées et à qui on prête des intentions.

7.6. Les populations

Il ressort des entrevues que dans un contexte dominé par la pauvreté et l'enclavement, les populations considèrent l'évaluation environnementale comme un exercice qui retarde la mise en œuvre des projets routiers en forêt pour des raisons écologiques¹³². Des personnes rencontrées pensent que l'instrumentalisation de l'évaluation environnementale, comme ce fut le cas autour des projets de Route Abong Mbang-Lomié et d'aménagement de l'Unité forestière d'aménagement 09024 par *The*

¹³¹ Les frontières entre ces deux classes ne sont pas étanches. Certaines ONG font les deux à la fois. C'est le cas d'un bon nombre d'ONG membres du Groupe de concertation et d'action (GCA) qui s'est illustré dans le dossier de l'évaluation environnementale de l'oléoduc Tchad-Cameroun.

¹³² Au cours des entrevues, on nous a signalé des cas des responsables environnementaux qui ont été pris à partie sous prétexte qu'ils sont à l'origine des retards observés dans le début de travaux routiers du fait de l'exigence d'une ÉIE préalable (Tchala 2004 entrevue).

Rainforest Foundation et la Banque mondiale, est susceptible de nourrir de telles réserves de la part des populations. Les consultations publiques menées apparaissent comme une curiosité car les populations ne sont pas habituées à se voir demander leur avis dans le cadre de tels projets d'où l'impression que les consultants sont à la recherche d'éléments pour justifier l'annulation ou le report des projets¹³³. La possibilité qu'une telle attitude affecte leur participation aux efforts de préservation de la biodiversité qu'elles pourraient considérer comme cause de leur enclavement inquiète les responsables en charge des aires protégées¹³⁴. Toutefois la plupart des personnes rencontrées estiment que cette perception est en pleine évolution suite notamment à l'ÉIE de l'oléoduc Tchad-Cameroun où l'apport de l'évaluation environnementale dans la prise en compte de l'intérêt des populations a été remarquable. Pour preuve, les populations se sont mobilisées pour explicitement exiger une ÉIE d'un projet minier à l'est du pays (TalaTala 2004 entrevue). Les entrevues révèlent aussi que les avancées dans la démocratisation et la prise de conscience par les populations de leurs droits pourraient aider à mieux faire apprécier l'intérêt de l'évaluation environnementale (cf. chap. 3).

¹³³ Pour un consultant rencontré, tout dépend de la manière dont les choses sont menées et selon lui en général les populations sont capables de cerner les enjeux et l'utilité de l'exercice (Ndemanou 2004 entrevue).

¹³⁴ Pour le Directeur de la faune et des aires protégées au ministère de l'Environnement et des Forêts, « les zones de concentration d'aires protégées sont les moins desservies en réseau routier. Pour les populations qui vivent aux environs de ces zones, la réduction de la desserte routière traduit tout simplement le fait qu'on donne plus d'importance aux animaux qu'aux personnes. Ce qui crée chez elles des sentiments de frustration profonde. Un parc sans route d'accès ne peut être valorisé au plan touristique. Une aire protégée doit être perçue comme un pôle de développement économique majeur. De ce point de vue, les populations locales vivant au voisinage des aires protégées doivent être sensibilisées davantage sur le potentiel économique que constituent ces zones. Conscientes de cet enjeu pour leur propre développement, elles pourront s'organiser pour faire face aux activités de braconnage, en renfort aux actions de contrôle de l'État» (Buursink 2001). Dans même ordre d'idées, Seme et *al.* (1998) décrivent une situation où les infrastructures sociales servent de dialogue sur la préservation des aires protégées.

7.7. Discussion

Nos résultats montrent qu'à la faveur du paradigme du développement durable, la perception de l'évaluation environnementale comme outil de mise en œuvre de ce type de développement, par différents acteurs, est globalement positive. L'évaluation environnementale est intégrée dans les projets et programmes de développement routier en forêt camerounaise. Cependant, dans un contexte dominé par la pauvreté des populations des zones rurales et face à leurs besoins de désenclavement, la perception de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise a tendance à être plus mitigée chez certains acteurs dont les populations elles-mêmes. Cette perception mitigée est nourrie par l'impression que l'accent est mis sur la protection des forêts dans la gestion de l'environnement au détriment de la lutte contre la pauvreté. Les circonstances entourant la création d'un ministère de l'Environnement et des Forêts (cf. chap.3) ayant favorisé le regroupement au sein d'un même ministère des services en charge de ces secteurs d'une part, et d'autre part, l'intérêt porté par ce ministère aux aspects forestiers au détriment des interventions en matière de gestion de l'environnement (Pousse 2001, Kramkimel et Zambo 2004) ont contribué à renforcer cette perception. De même, l'analyse de l'évolution des cadres légal et organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt a montré qu'elle a été fortement influencée par les enjeux relatifs à la préservation de la forêt du Bassin du Congo. Bien plus, l'utilisation de la procédure par certains acteurs comme outil de promotion de la préservation des écosystèmes forestiers s'ajoute aux raisons qui expliquent que des parties prenantes soupçonnent l'évaluation environnementale de ne pas accorder suffisamment d'attention à certains intérêts comme la lutte contre la pauvreté.

Les pressions politiques, les lacunes dans la gestion administrative, la corruption et l'absence de cohérence dans le recours aux outils de gestion durable des forêts viennent s'ajouter à cette impression de dominance de l'objectif de protection des forêts pour justifier l'inadéquation entre les missions et les ressources humaines de la Cellule

de protection de l'environnement du ministère des Travaux publics ; des tentatives de contournement par les pouvoirs publics nationaux des dispositions légales et réglementaires de l'évaluation environnementale ; l'évitement par les acteurs gouvernementaux internationaux des zones controversées ; l'affairisme et l'opportunisme des acteurs privés et des ONG prestataires de service ; la remise en cause de l'apport de l'évaluation environnementale et la demande de mesures incitatives pour sa mise en œuvre par les forestiers ; l'utilisation biaisée de l'évaluation environnementale au profit de la protection des forêts par certains acteurs et les manifestations d'impatience des populations.

D'autres auteurs ont aussi relevé la tendance au changement des attitudes des acteurs de l'évaluation environnementale en fonction du contexte. Gariépy (1986) relevait qu'au terme des quelques années qui ont constitué la phase d'implantation de la procédure québécoise d'évaluation environnementale, plusieurs interrogations ont surgi provenant principalement de réactions de promoteurs ou d'intervenants gouvernementaux qui considéraient la procédure trop contraignante ou « irritante », avec des pressions de la part des promoteurs pour une internalisation de la gestion environnementale ou carrément pour une déréglementation. Ces interrogations sont reliées à plusieurs éléments contextuels dont l'adéquation de la performance aux objectifs que pouvait avoir le législateur, la frustration de certains participants aux audiences publiques, l'interaction de l'évaluation environnementale avec d'autres lois ou procédures à l'instar de la loi sur la protection du territoire agricole et le débat sur la privatisation qui a cours au Québec.

Petts (1999) s'appuie aussi sur l'influence du contexte pour justifier l'embarras des pouvoirs publics face à l'application des prescriptions environnementales. Il soutient que malgré le paradigme actuel de développement durable, il subsiste une relation antagoniste entre développement économique et protection de l'environnement qui fait que les décideurs font encore face à des défis importants lorsqu'il est question de chercher un équilibre entre les processus naturels et les aspirations des populations, entre la protection des intérêts des individus par rapport à ceux de la société et entre le coût de

la gestion de l'environnement et la mise à disposition des services de base pour assurer la qualité de la vie.

Plus généralement, pour Purnama (2003), la perception et l'attitude des individus et des groupes envers un processus comme l'évaluation environnementale dépendront de l'analyse que chacun fait de l'appréhension ou des espoirs que le processus suscite. Selon lui, si une règle n'est pas considérée comme légitime par les gens qui doivent l'appliquer, soit la prescription ne sera pas observée, soit elle sera abandonnée au bout d'un certain temps¹³⁵, d'où la nécessité d'être attentif au débat social qui concerne fondamentalement les valeurs et les priorités (Caldwell 1993, Deelstra et al. 2003, André et Bitondo 2002).

Il importe de relever que l'évaluation environnementale qui, pour certains, apparaît comme un frein au développement des projets routiers en forêt camerounaise, a été réclamée par d'autres dans le cas d'un projet minier à l'Est du pays. Cette requête attribuée à l'impact des retombées relativement positives pour les populations de l'évaluation environnementale du projet d'oléoduc Tchad-Cameroun, confirme la nécessité de relativiser et de contextualiser l'analyse du jeu des acteurs au regard de l'évaluation environnementale en général et de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise en particulier.

7.8. Éléments de synthèse

Ce chapitre avait pour objectif de démontrer que les perceptions des attitudes des acteurs liées à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise évolue en fonction du contexte. Dans un premier temps, nous avons classé les acteurs en pouvoirs publics, acteurs gouvernementaux internationaux, banques

¹³⁵ Il appuie son propos par l'exemple de la taxe annuelle sur les carburants au Royaume-Uni qui visait la diminution des émissions de dioxydes de carbone qui fut abandonnée en 2000 après une protestation publique sur l'élévation du prix du carburant causé par la taxe. Voilà une mesure visant à résoudre un problème social qui n'était pas considérée populaire.

multilatérales, promoteurs privés, ONG nationale et internationale et populations. Par la suite, nous avons suivi la dynamique de chaque groupe d'acteurs en analysant leurs perceptions et attitudes en lien avec différents faits marquants de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise. Ainsi, si le paradigme de développement durable, la pression des ONG et de la Banque mondiale ont permis l'intégration de l'évaluation environnementale dans les projets et programme de développement routier en forêts, d'autres éléments du contexte ont suscité des attitudes plus mitigées vis-à-vis de la procédure. Ainsi, l'accent mis sur la protection des forêts, les pressions politiques, la corruption et le manque de cohérence des outils de gestion durable des forêts ont occasionné des tentatives de contournement des dispositions légales et réglementaires, l'évitement des zones controversées, l'affairisme et l'opportunisme, la remise en cause de l'apport de l'évaluation environnementale et la demande de mesures incitatives pour sa mise en œuvre, l'utilisation biaisée de l'évaluation environnementale au profit de la protection des forêts et les manifestations d'impatience des populations.

L'attitude de certains acteurs peut s'expliquer par le rôle déterminant que les enjeux relatifs à la préservation de la forêt du Bassin du Congo ont joué dans l'adoption du cadre légal et organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier, au point d'alimenter le sentiment que le processus vise la protection de la forêt au détriment d'autres intérêts notamment de la lutte contre la pauvreté. Parallèlement, le fait que dans d'autres circonstances, des acteurs se soient mobilisés pour exiger le recours à une évaluation environnementale vient renforcer l'affirmation que le jeu des acteurs en rapport avec ce processus est contingent. D'où la conclusion que le contexte dans lequel s'institutionnalise l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun influence la perception et les attitudes des acteurs vis-à-vis de la procédure avec des conséquences sur son acceptabilité sociale.

Conclusion

La problématique de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du bassin du Congo, objet de cette thèse, soulève la question de l'adéquation entre le développement socioéconomique et la protection de l'intégrité des forêts et des peuples qui y vivent. Des aspects nombreux et variés résultant de cette interaction complexe doivent nécessairement être pris en compte et l'évaluation environnementale devrait pouvoir y contribuer grandement.

Nous définissons l'institutionnalisation comme le processus par lequel l'évaluation environnementale prend corps et évolue en tant qu'instrument de mise en œuvre des politiques de développement durable. Elle ne doit pas uniquement concerner la promulgation des lois et la signature de textes afférents ou encore la création de structures en charge, mais elle doit aussi se préoccuper de la fonctionnalité et de l'efficacité de l'ensemble du système. Nous avons postulé que l'institutionnalisation est un processus essentiellement contingent, évolutif et adaptatif plutôt qu'une fin en soi. Les objectifs de la recherche étaient de comprendre le contexte entourant l'institutionnalisation du développement routier en forêt du Bassin du Congo et de démontrer que cette institutionnalisation est fonction de ce contexte. Pour des raisons stratégiques et pratiques, nous nous sommes appuyés sur le cas de la partie camerounaise de ce bassin forestier de haute valeur écologique.

En vue de mettre à l'épreuve notre hypothèse, nous avons analysé l'évolution avec le temps des interrelations entre le contexte et l'institutionnalisation. Le contexte historique, socioculturel, biophysique, politique, économique, technique, technologique et administratif dans lequel s'institutionnalise l'évaluation du développement routier en forêt camerounaise est influencé par les mutations socioéconomiques véhiculées par les concepts de développement durable, mondialisation, privatisation, libéralisation, démocratisation, gouvernance, décentralisation et lutte contre la pauvreté. Plusieurs faits marquants ont contribué à cette institutionnalisation dont le Sommet de Rio et

l'implication des bailleurs de fonds et des ONG dans des programmes et projets. Trois dimensions de l'institutionnalisation ont retenu notre attention soit le cadre normatif, le cadre organisationnel et le jeu des acteurs.

Sur la base du contexte et des faits marquants, trois phases contextuelles et temporelles ont été déterminées pour servir de cadre à l'analyse de cette évolution. La première, la phase de marginalité (avant 1992), est associée à la période avant le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro et correspond grossièrement à la période de construction du réseau routier camerounais avec peu de place faite aux considérations environnementales et à la participation publique. La seconde, la phase de formalisation générale (1992-1996) est reliée à la période entourant le sommet de Rio et le début du plan d'ajustement structurel qui introduisent d'importantes réflexions et réformes relatives à la prise en compte des aspects environnementaux dans les secteurs forestier et routier. La troisième, la phase de spécialisation (après 1996) est rattachée à la période qui suit la mise en place d'une structure de gestion de l'environnement et d'une réglementation environnementale spécifiques au secteur routier comme conséquence du contexte particulier entourant la gestion forestière et le développement routier.

Les caractéristiques et des modalités du cadre légal et réglementaire de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun sont passées de la phase de marginalité (avant 1992) où, dans l'ensemble, on note des prescriptions en matière de gestion environnementale mais pas véritablement d'évaluation environnementale dans son acception actuelle, à la phase de formalisation générale correspondant à la mise en place d'un cadre normatif général de l'évaluation environnementale depuis la loi forestière et ses décrets d'application, jusqu'à la constitution en passant par la loi-cadre sur la gestion de l'environnement, formant ainsi une armature normative de base au processus national d'évaluation environnementale. Le passage de la phase de marginalité à la phase de formalisation générale (1992-1996) est lié à la prise en compte de l'importance de la forêt au plan économique et de la protection de l'environnement comme conséquence de la crise économique et de la mouvance du développement durable. Alors que ce cadre national reste incomplet du fait

notamment de l'absence des textes d'application de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, il se complète relativement en phase de spécialisation (après 1996) en ce qui concerne l'évaluation environnementale du développement routier en forêt, comme résultante d'une conjonction de facteurs contextuels, dont l'implication des bailleurs de fonds et des ONG dans les programmes et projets de développement routier. Pourtant, beaucoup auraient souhaité voir les textes d'application de la loi environnementale être adoptés avant leur déclinaison sectorielle. Il est ainsi établi que le cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt a continuellement répondu et s'est continuellement adapté aux influences du contexte, même si ceci ne correspondait pas à un schéma classique.

L'évolution du cadre organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise est quasi identique à celle de son cadre normatif. On passe d'une base organisationnelle limitée en phase de marginalisation (avant 1996), à un schéma qui prévoit une gestion intersectorielle de l'environnement assurée par un Secrétariat permanent à l'environnement, logé au sein du ministère de l'Environnement et des Forêts, avec l'assistance d'un Comité interministériel de l'environnement en phase de formalisation générale (1992-1996). Ce schéma, qui prévoit également des cellules environnementales au niveau des structures dont les actions interfèrent avec l'environnement, a été élaboré dans le cadre du Plan national de gestion de l'environnement, comme suite des engagements pris au Sommet de Rio. Le contexte entourant le développement routier en forêt, notamment la pression des ONG, fait qu'en phase de spécialisation (après 1996) la Cellule de protection de l'environnement de la Direction des routes du ministère des Travaux publics devienne plus rapidement opérationnelle que le Secrétariat permanent à l'environnement qui était sensé superviser les interventions des cellules environnementales, et que le Comité interministériel de l'environnement qui est supposé assister ce Secrétariat dans la coordination intersectorielle. L'articulation et l'arrimage de la Cellule de protection de l'environnement de la Direction des routes à son environnement institutionnel s'en trouvent affectés, avec des conséquences pour la mise en œuvre et le suivi des actions en

matière de gestion de l'environnement routier. Ceci met en exergue que la chronologie et la logique de l'attribution ou de la répartition des responsabilités en évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun n'ont pas d'abord été dictées par la nécessité d'avoir une coordination entre différentes structures impliquées mais se sont plutôt adaptées aux circonstances.

Le suivi des perceptions et des attitudes des acteurs en lien avec différents faits marquants de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise permet de relever que si le paradigme de développement durable, la pression des ONG et de la Banque mondiale ont permis l'intégration de l'évaluation environnementale dans les projets et programmes de développement routier en forêt, d'autres éléments du contexte ont suscité des attitudes plus mitigées vis-à-vis de la procédure. Ainsi, l'accent mis sur la protection des forêts, les pressions politiques, la corruption et le manque de cohérence des outils de gestion durable des forêts ont occasionné des tentatives de contournement des dispositions légales et réglementaires, l'évitement des zones controversées, l'affairisme et l'opportunisme, la remise en cause de l'apport de l'évaluation environnementale et la demande de mesures incitatives pour sa mise en œuvre, l'utilisation biaisée de l'évaluation environnementale au profit de la protection des forêts et les manifestations d'impatience des populations. L'attitude de certains acteurs peut s'expliquer par le rôle déterminant que les enjeux relatifs à la préservation de la forêt du Bassin du Congo ont joué dans l'adoption des cadres légal et organisationnel de l'évaluation environnementale du développement routier, au point d'alimenter le sentiment que le processus vise la protection de la forêt au détriment d'autres intérêts tels que la lutte contre la pauvreté. D'où la conclusion que le contexte dans lequel s'institutionnalise l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun influe sur la perception et les attitudes des acteurs au regard de la procédure avec des conséquences sur son acceptabilité sociale.

Au total, l'analyse de l'évolution des trois dimensions de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun démontre que, si des aspects contextuels ont permis la consolidation relative de cadres normatif et

organisationnel de l'évaluation environnementale, ils ont aussi contribué non seulement à en déterminer l'opérationnalité, mais également à conditionner les perceptions et les attitudes des acteurs en rapport avec la procédure. La division du contexte en éléments et de l'institutionnalisation en dimensions est factice et n'avait pour but que de faciliter l'analyse. Elle ne remet aucunement en question leur indissociabilité dans les faits et encore moins la complexité des interactions qu'ils entretiennent.

Cette thèse met donc en évidence que l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun est le résultat d'une interaction entre les éléments du contexte et les dimensions de l'institutionnalisation. Elle ne saurait par conséquent être considérée comme une opération mécanique ou figée dans le temps. Elle devrait plutôt s'inscrire dans une démarche adaptative, attentive aux particularités contextuelles, étant donné qu'elle est soumise aux pressions incessantes des acteurs pour réaménager les espaces de négociation. Une telle démarche devrait permettre de mettre à profit les surprises et de convertir les contraintes en opportunités. Ainsi conçue, l'institutionnalisation faciliterait l'intégration des valeurs, principes et buts de l'évaluation environnementale dans le développement routier en forêt du Cameroun tout en tenant compte du contexte global en présence.

Principales contributions de l'étude

Cette thèse permet de mieux comprendre la relation entre l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale et son contexte d'application dans le cas de l'évaluation environnementale du développement routier de la partie camerounaise du bassin du Congo et participe implicitement au débat plus général sur l'efficacité de l'évaluation environnementale.

Le débat autour de la contextualisation de l'évaluation environnementale n'est ni nouveau ni clos. Rappelons les discussions autour de l'implantation en Europe de la procédure, alors encore considérée comme nord-américaine, avec entre autres des interrogations sur sa pertinence par rapport au système de planification en vigueur en

Grande-Bretagne¹³⁶(e.g. Cherp 2004, Emmelin 1998, Gariépy 1986, Glasson et Bellanger 2004, Kennedy 1982, Weston 1997). Des travaux relativement récents abordent cette question en référence à la situation des démocraties émergentes d'Europe de l'Est qui visent l'adhésion à l'Union européenne (e.g. Bektashi et Cherp 2002, Cherp 2001, Cherp et Antypas 2003). À ce propos, Cherp (2004) se demande si l'évaluation environnementale qui est si largement adoptée représente vraiment la même approche ou s'il s'agit seulement d'une appellation commune à des approches différentes utilisées dans différents pays.

Cependant, force est de relever que, comme c'est souvent le cas dans bien des domaines, cette question autour de l'évaluation environnementale prend une autre perspective lorsqu'il s'agit des pays pauvres ou sous-développés. Ici la question de l'institutionnalisation se résume globalement à des études sur l'état des lieux des capacités pour sa mise en œuvre et l'élaboration des programmes et plans d'actions pour renforcer ces capacités sur la base de critères et indicateurs déduits de modèles procéduraux et de mise en œuvre « idéaux » et largement positivistes et rationalistes qu'il faudrait atteindre (e.g. Appiah-Opoku 2001, Biswas et Geping 1987, Bojórquez-Tapia et Garcia 1998, CITET 2003, D'Almeida 1998, 2001, Ebisemiju 1993, El-Fadl et El-Fadel M. 2004, El-Fadel et *al.* 2000, Kakonge et Imevbore 1993, Lee et Georges 2001, Ramjeawon et Beedassy 2004, Sammy et Canter 1981, UICN et Banque mondiale 1998, Zubair 2001). Au rang des obstacles souvent relevés, mentionnons le manque de volonté politique ; l'absence, l'insuffisance ou la mauvaise qualité des lois et règlements de même que leur faible mise en œuvre ; le peu de pouvoir relatif et les capacités limitées des structures en charge de l'évaluation environnementale en plus des lacunes dans la coordination administrative que requiert l'évaluation environnementale ; les déficiences dans la collecte et la gestion de l'information environnementale ; l'insuffisance qualitative et quantitative des ressources humaines, les déficits de sensibilisation, d'information et d'implication du public. La correction de ces

¹³⁶ La solidité du système de planification en place à Singapour expliquerait que jusqu'en 2002 l'ÉIE n'y

déséquilibres est l'objectif de la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de nombreux programmes de renforcement des capacités en évaluation environnementale. L'amélioration générale des conditions de vie des populations, la démocratisation et la gouvernance sont considérées comme des pré-conditions favorables à l'implantation de la procédure (e.g. Bitondo 2000, Ebisemiju 1991, El-Fadl El-Fadel 2004, Zubair 2001).

L'institutionnalisation ne devrait pas uniquement concerner l'établissement de règles générales régissant l'évaluation environnementale et la mise sur pied de structures visant à les administrer et à les maintenir, mais elle devrait aussi se préoccuper de la fonctionnalité et de l'efficacité de l'ensemble du système. Le concept d'efficacité inclut des critères à la fois substantifs qui mesurent si les objectifs ont été atteints et procéduriers qui mesurent si l'évaluation environnementale est conduite selon les attentes (Agence canadienne d'évaluation environnementale 1996). Les approches axées sur le renforcement des capacités se concentrent plus sur l'efficacité procédurale et font plus recours à des indicateurs permettant d'apprécier les dimensions de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale en termes factuels. L'efficacité substantive est peu abordée et nécessite une appréciation de l'interaction entre l'institutionnalisation et le contexte pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs comme le développement durable (Cashmore et *al.* 2004). Il apparaît ainsi qu'en dépit de l'importance de ces approches, elles sont loin d'être suffisantes si l'évaluation environnementale devait viser l'efficacité substantive qui dépend fortement du jeu des acteurs et des contextes.

En somme, les analyses et démarches en cours en vue de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale dans le Bassin du Congo considèrent l'évaluation environnementale comme une approche et une démarche vertueuse à introduire dans un contexte donné. L'analyse du contexte dans cette perspective vise à identifier les freins à la mise en œuvre de l'approche et les mesures proposées visent surtout à modifier le contexte pour répondre aux exigences de l'évaluation environnementale. L'évaluation

était pas encore officiellement adoptée (Briffett et Mackee 2002)

environnementale est ainsi considérée comme la norme universelle, l'ordre établi, la valeur ou le mode de représentation et d'organisation considéré comme normal.

L'originalité de notre thèse est de considérer l'évaluation environnementale comme un processus faisant l'objet d'une institutionnalisation. Elle met en exergue dans le cas particulier du Bassin du Congo la dualité et la tension permanent entre les tentatives d'introduction de l'évaluation environnementale et la nécessité de son arrimage au contexte. Ceci implique que la capacité de l'institutionnalisation à innover, à dépasser les contraintes et s'adapter au contexte est aussi considérée. On ne devrait pas seulement s'atteler à mettre en œuvre des mesures visant à modifier le contexte pour établir l'évaluation environnementale, mais une meilleure connaissance du contexte devrait permettre d'orienter les stratégies d'institutionnalisation dans le sens de la recherche permanente de l'intégration réciproque entre l'évaluation environnementale et son contexte d'application.

Notre travail contribue ainsi au débat sur la problématique de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale dans les pays en voie de développement avec des contextes biophysique et socioéconomique différents de ceux des pays développés et où plusieurs concepts en rapport avec le développement se côtoient. L'atteinte du développement durable ou encore des Objectifs du Millénaire passe entre autres par les aspects de bonne gouvernance, de lutte contre la pauvreté, de respect de droits humains, de démocratisation, de prise en compte des moyens d'existence, de mondialisation, de gestion durable des ressources, de préservation de la biodiversité et de préservation de l'équilibre climatique au niveau mondial. Les pays doivent équilibrer les agendas politiques intérieurs avec les exigences extérieures et prendre en compte à la fois, le contexte régional, sous-régional, national et local ainsi que les principes internationalement acceptés. Pour positionner l'évaluation environnementale dans cet environnement complexe, son institutionnalisation doit nécessairement intégrer le contexte.

Limites de l'étude et directions futures

La principale limite de notre étude réside dans son côté spécifique, les circonstances nous ayant conduit à nous restreindre à l'étude effective de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale en relation avec un secteur et un environnement biophysique donnés. Bien que les pays partageant la forêt du Bassin du Congo puissent avoir plusieurs points en commun, l'accent mis sur le côté contextuel de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale empêche justement de procéder à des extrapolations rapides et nécessite que des investigations détaillées soient préalablement menées. Dans cette perspective, notre étude pourrait servir de porte d'entrée pour une discussion sur les approches d'institutionnalisation de l'évaluation environnementale dans les pays du Bassin du Congo. En effet ces derniers sont tous engagés à des degrés divers dans la voie de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale et offrent de ce point de vue un objet d'expérimentation pertinent pour confirmer l'importance de la contextualisation et éventuellement contribuer à affiner les démarches en cours. Plusieurs actions sont envisageables :

- étendre l'étude sur l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Bassin du Congo à l'ensemble des pays partageant ce massif forestier à la lumière de son intérêt international, de la volonté des États concernés à le gérer de manière concertée et durable, de la vision de développement régionale et sous-régionale prônée par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique dont la stratégie de développement routier est basée sur le développement des corridors prioritaires et enfin de la vision de développement propre à chaque pays ;
- couvrir d'autres secteurs ayant fait l'objet d'institutionnalisation de l'évaluation environnementale dans ces pays ;
- couvrir plus globalement l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale aux niveaux national et sous-régional.

Par ailleurs, il serait intéressant de pouvoir faire le lien entre l'approche de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale axée sur la recherche

permanente de l'intégration réciproque entre l'évaluation environnementale et son contexte d'application et l'épineuse question de l'efficacité de l'évaluation environnementale. La mise sur pied d'un système de suivi de l'évolution de l'institutionnalisation de l'évaluation environnemental dans les pays du Bassin du Congo sous l'angle de sa relation avec son contexte d'application constituerait certainement un pas dans cette direction.

Références

- Adam, P.W., et Andrus, C.W. 1990. Planning Secondary Roads to Reduce Erosion and Sedimentation in Humid Tropic Steep Lands. *in Research Needs and Application to Reduce Erosion and Sedimentation in Tropical Steep Lands*. Proc. Symposium Suva, IAHS Publication 192 :318-327.
- ADIE-PRGIE 2002. *Atelier de haut niveau sur l'évaluation environnementale en Afrique centrale. Quelle démarche de réalisation des Études d'impacts sur l'environnement en Afrique centrale*. Yaoundé Cameroun 28-29 novembre 2002, 36 p.
- Agence canadienne d'évaluation environnementale 1994. *Évaluation environnementale. Guide du citoyen*. www.ceaa-acee.gc.ca (consulté le 15 mars 2002).
- Agence canadienne d'évaluation environnementale 1996. *L'Évaluation environnementale dans un monde en évolution. Évaluer la pratique pour améliorer le rendement*. Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale, rapport préparé par B. Sadler pour l'ACÉE et l'IAIA, 300 p.
- Agir Ici et Survie 2000. *Le silence de la forêt : Réseaux, mafias et filière bois au Cameroun*. Dossiers noirs n°14. L'Harmattan, Paris, 91 p.
- Agyeman, V.K. 1994. *Land Tree and Forest Tenure Systems :Implications for Forestry Development in Ghana*. African Development Foundation, 36 p.
- Ahammed, R. et Harvey, N. 2004. Evaluation of Environmental Impact Assessment Procedures and Practice in Bangladesh. *Impact Assessment and Project Appraisal* 22 (1) :63-78.
- Ahmad B. et Wood C.M. 2002. A Comparative Evaluation of the EIA Systems in Egypt, Turkey and Tunisia. *Environmental Impact Assessment Review* 22 :213-234.
- Aktouf, O. 1987. *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations : une introduction à la démarche classique et une critique*. Sillery, Presses de l'Université du Québec, 213 p.
- Alton, C.C. et Underwood B. 2003. Let Us Make Impact Assessment More Accessible. *Environmental Impact Assessment Review* 23 (2) :141-153.

- André, P. et Bitondo, D. 2002. *Élaboration d'un cadre conceptuel et méthodologique pour l'évaluation intégrée des impacts des projets d'infrastructures linéaires sur la qualité de vie*. Rapport de Recherche, Programme R&D de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Université de Montréal, Montréal, 108 p.
- André, P., Delisle, C.E. et Revéret, J.P. 2003. *L'évaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique. Deuxième édition*. Presses internationales Polytechnique, Montréal, 519 p.
- Annandale, D. 2003. Is Environmental Impact Assessment Regulation a « Burden » to Private Firms. *Environmental impact assessment review* 23(3) :383-397.
- Annandale, D. 2001. Developing and Evaluating Environmental Impact Assessment Systems for Small Developing Countries. *Impact Assessment and Project Appraisal*. 19(3) :187-193.
- Appiah-Opoku, S. 2001. Environmental Impact Assessment in Developing Countries : The Case of Ghana *Environmental Impact Assessment Review* 21(1) :59-71.
- Armstrong, S. et Inglis, C.J. 2000. RIL for Real : Introducing Reduced Impact Logging Techniques into a Commercial Forestry Operation in Guyana. *International forestry Review* 2(1) :17-23.
- Assene, N.J.M. 1999. The Role of Road Infrastructure in the Tropical Forest of Cameroon dans *Road Infrastructure in Tropical Forest : Road to Development or Road to Destruction ?* FAO Rome, 64 p.
- Authier, M. et Hess, R. 1997. *L'analyse institutionnelle*. Presses universitaires de France, 128 p.
- Baaden, K.M. 1996. *L'institutionnalisation de l'évaluation sociale de la technologie au Québec : cas du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)*. Mémoire de maîtrise, Université Laval, 128 p.
- Bahuchet, S. et Guillaume, H. 1982. Adka-Farmer Relations in the Northwest Congo Basin in *Politics and History in Band Societies* Leacock E.P. et Lee R.B. (éd.), Cambridge, UK, Cambridge University Press.

- Bailey, R.C., Head, G., Jenike, M., Owen, B., Rechtman, R., et Zechenter, E. 1989. Hunting and Gathering in Tropical Rainforest : Is it Possible? *American Journal of Anthropol.* 91(1) :59-82.
- Bailey, R.C. et Peacock, N. 1988. Efe Pygmies of Northeast Zaire : Subsistence Strategies in the Ituri Forest in *Coping with Uncertainty in Food Supply* De Garine I. et Harrison, G.A. (éd.), Oxford, UK, Oxford University Press.
- Barbut, M., Karsenty, A. et Leclerc, R.J. 1995. *Éléments de stratégie pour une gestion des forêts tropicales dans un but d'exploitation durable*. UICN-France, Commission stratégie et planification, 125 p.
- Bardin, L. 1998. *L'analyse de contenu*. Presses universitaires de France, 296 p.
- Barreto, P., Amaral, P., Vidal, E., et Uhl, C. 1998. Costs and Benefits of Forest Management for Timber Production in Eastern Amazônia. *Forest Ecology and Management* 108 :9-26.
- Baumgartl, B. 1995. Transnational Transfer of Environmental Awareness : The Role of Private Firms. *Environmental Impact Assessment Review.* 15 (1) :3-9.
- Bektashi L., et Cherp A. 2002. Evolution and current state of environmental assessment in Azerbaijan. *Impact assessment and project appraisal* 20(4) :253-263.
- Bélanger, J.A. et Lemieux, L. 1996. *Introduction à l'analyse des politiques*. Les Presses Universitaires de Montréal, 326 p.
- Bellinger, E., Lee, N., Georges, C. et Paduret, A. (éd.) 2000. *Environmental Assessment in Countries in Transition*. Budapest, Central European University Press.
- Bherer, L. 2002. Les voies de l'institutionnalisation à travers l'exemple des conseils de quartier de Québec in *70^{ème} Congrès de l'ACFAS*.
- BIRD/Banque mondiale 1990. *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique : programme d'action*. Banque africaine de développement, Programme des Nations Unies pour le développement, Banque mondiale, 26 p.
- Biswas, A.K. et Geping, Q. (éd.) 1987. *Environmental Impact Assessment for Developing Countries*. London, Typcooly International.
- Bitondo, D. 2000. Environmental Assessment in Cameroon: State of the Art. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18(1) :33-42.

- Bitondo, D. 1997. *Les évaluations d'impacts en Afrique noire francophone : Situation et perspectives*. Association camerounaise des études d'impacts environnementaux, Yaoundé, Cameroun, 10 p.
- Bitondo, D. 1996 *Place des études d'impacts environnementaux dans les politiques environnementales : cas du Cameroun*. Cameroon Chapter of IAIA, Yaounde, Cameroon, 25 p.
- Biya, P. 2003. *Message de fin d'année du chef de l'État à la Nation*. Cameroon Tribune, édition du 05 janvier 2004.
- Black, W.R. 1998. Sustainability of Transport. *Modern Transport Geography* Toronto, John Wiley and Sons, 2 :338-351.
- Black, W. R. 2001. An Unpopular Essay on Transportation. *Journal of Transport Geography* 9(1) :1-11.
- Blate, G.M et Zweede, J.C. 1999. The Role of Roads in Tropical Forest Depends on Management Goals *in Road Infrastructure in Tropical Forest : Road to Development or Road to Destruction?* FAO, Rome.
- BMZ 1996. *Manuel sur l'Environnement. Document pour l'étude et l'évaluation des effets sur l'environnement. Instruction, planification multisectorielle, infrastructure*. Volume I, Vieweg, 587 p.
- BMZ et IUCN 1997. *Assessment of the CIB Forest Concession in the Northern Congo*. Bonn et Gland.
- Bojórquez-Tapia L.A., Garcia, O., 1998. An Approach for Evaluating EIA-Deficiencies in Mexico. *Environmental Impact Assessment Review* 18(3) :217-240.
- Bouchard, M., Carré, G., Côté, D., et Lévesque, B. 1995. Pratiques et législations coopératives au Québec : un chassé-croisé entre coopératives et État *in Coopératives, marchés, principes coopératifs* Zevi, A. et Monzon-Campos J.L. (éd.), CIRIEC et De Boeck, Université Bruxelles.
- Boyer, R. 1986. *La théorie de la régulation : une analyse critique*. La Découverte, Coll. ALGAMA, 142 p.
- Bracken, I. 1982. Flexibility in the Planning Process: Conflicts, Processes and Behaviour. *Planning Outlook* 25(1).

- Briffett, C., Obbard, P. J. et Mackee, J. 2003. Towards SEA for the Developing Nations of Asia. *Environmental Impact Assessment Review* 23(2) :171-196.
- Brunner, J., et Ekoko, F. 2000. Cameroon in *The Right Conditions: the World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform* Seymour et Dubash (ed.), World Research Institute, Chapitre 3 :59-82.
- Bruenig, E.F. 1999. Forest Roads and Ecosystem Compatibility in *Road Infrastructure in Tropical Forest :Road to Development or Road to Destruction?* FAO Rome.
- Buckley, W. 1967. *Sociology and Modern Systems Theory*. Englewood Cliffs, N.Y, Prentice-Hall, 227 p.
- Buursink 2001. *Évaluation environnementale de démarrage du projet d'entretien routier PERFED II. Rapport final*. Ministère des Travaux publics, Ministère des Investissements publics et de l'Aménagement du Territoire, 147 p.
- Buursink/RCM 1999. *Méthodologie environnementale pour le PERFED II. Rapport final*. Coopération Cameroun-Union européenne, République du Cameroun, 68 p.
- Cabral, M.J. 1995. Environmental Management Strategies in Developing Countries. *Impact Assessment* 15(4) :361-376.
- Caldwell, L.K. 1989. Understanding Impact Analysis: Technical Process, Administrative Reform, Policy Principle in *Policy Through Impact Assessment-Institutionalized Analysis as a Policy Strategy* Bartlett, R. (éd.), Westport, Greenwood Press.
- Caldwell, L.K. 1993. Achieving the NEPA Intend: New Directions in Politics, Science, and Law, in *Environmental Analysis. The NEPA Experience* Cannon, J.B. and Hildebrand, S. G. (éd.), Lewis Publishers, London :12-21.
- Callus, A. 1999. *Chad Oil dream Fades as Shell, Elf Quit Doba*. Rainforest Action Network www.ran.org (consulté le 14 février 2004)
- Canter, L.W. 1996. *Environmental Impact Assessment*. 2nd edition, New York, McGraw-Hill, 660 p.
- Cardenas, M. 1999. Road Infrastructure in Ecuador's Tropical Forest in *Road to Development or Road to Destruction?* FAO. Rome.
- Carpenter, T.G. 1994. *The Environmental Impact of Railways* Chichester, Wiley.

- Cashmore, M. 2004. The Role of Science in Environmental Impact Assessment: Process and Procedure versus Purpose in the Development of Theory. *Environmental Impact Assessment Review* 24(4) :403-426.
- Cashmore, M., Gwilliam, R., Morgan, R., Cobb, D., et Bond, A. 2004. The Interminable Issue of Effectiveness: Substantive Purposes, Outcomes and Research Challenges in the Advancement of Environmental Impact Assessment Theory. *Impact Assessment and Project Appraisal* 22(4) :295-310.
- Cassagne, B. 2003. *La FAO et la gestion stratégique des ressources forestières dans le Bassin du Congo. Plate-forme stratégique pour les interventions de la FAO dans les forêts des pays du Bassin du Congo*. Maugio, France, Forêt Ressources Management.
- Castoriadis C. 1975. *L'institution imaginaire de la société*. Paris, Le seuil 503 p.
- CEFDHAC 2001. *Plan d'action stratégique régional pour les ressources de l'environnement et de la diversité biologique des écosystèmes du Bassin du Congo*. CEFDHAC, 133 p.
- CEFDHAC 2004. *Rapport de l'atelier sur le développement des capacités en évaluation d'impacts sur l'environnement en Afrique centrale 05 au 07 février 2004 Douala-Cameroun*. UICN-CEFDHAC, Yaoundé.
- Cellule de coordination du PNGE 1996. *Plan national de gestion de l'environnement. Volume I Rapport principal*. Ministère de l'Environnement et des Forêts, République du Cameroun, 53 p.
- Cellule de coordination du PNGE 1996. *Table ronde internationale des donateurs sur l'environnement au Cameroun. Rapport général*. Ministère de l'Environnement et des forêts, République du Cameroun, 57p.
- Cellule de coordination Coopération Cameroun/Union européenne 1999. *Note d'information sur la campagne médiatique initiée par The Rainforest Foundation*. 2 p.
- Chechile, R.A. 1991. Introduction to Environmental Decision-Making in *Environmental Decision Making: A Multidisciplinary Perspective* Chechile R.A. et Carlisle S. (éd.), Van Nostrand Reinhold, New York :1-13.

- Cherp, A. 2001. Environmental Assessment in Countries in Transition. Evolution in a Changing Context. *Journal of Environmental Management* 62 :357-374.
- Cherp, A. 2004. Editorial. Impact Assessment and Project Appraisal 22(2) :86-88.
- Cherp, A., et Antypas, A. 2003. Dealing with Continuous Reform: Towards Adaptive EA Policy Systems in Countries in Transition. *Journal of Environmental Assessment policy and management* 5(4) :455- 476.
- CITET 2003. *Working Together to Manage the Environment: Strengthening EIA Systems in the Mediterranean Region*. CITET, Tunis, 59 p.
- Clemens, B. 2001. Changing Environmental Strategies over Time: An Empirical Study of the Steel Industry in the United States. *Journal of Environmental Management* 62 :221-231.
- Colchester, M., Jackson, D. et Kenrick, J. 1998. Forest Peoples of the Congo Basin : Past Exploitation, Present Threats and Future Prospects in *The Congo Basin : le Bassin du Congo* Commission des Pays-Bas pour l'IUCN, Amsterdam :53-64.
- Colotte, P., Mengue M. C., Binga, H. et Bitondo, D. 1999. *Inventaires des besoins et applications des législations gabonaises en matière d'étude d'impact environnemental*. PFE, PRGIE, Libreville, Gabon, 71 p.
- Coopération Cameroun – Communauté européenne 2001. *Cadre de stratégie de la Coopération Cameroun-Communauté européenne. 9^{ème} FED*. 82 p.
- Cropper M., Griffiths C. et Mani M. 1999. Roads, Population Pressures and Deforestation in Thailand 1976-1989. *Land Economics*75(1) :58-73.
- Crozier, M. et Friedberg, E. 1977. *L'acteur et le système*. Éditions du seuil, Paris, 433 p.
- D'Almeida, K. 1998. Renforcer les capacités dans le domaine de l'évaluation d'impact en Afrique francophone : les défis à relever in *Secrétariat francophone*, 1998 :487-490.
- D'Almeida, K. 2001. *Cadre institutionnel législatif et réglementaire de l'évaluation environnementale dans les pays francophones d'Afrique et de l'Océan Indien : Les indicateurs de fonctionnalité, les écarts fondamentaux et les besoins prioritaires. Essai de typologie*. Institut de l'énergie et de l'environnement de la

- Francophonie et Secrétariat francophone pour l'évaluation d'impacts (AIEI/IAIA), Montréal, 58 p.
- Dean, D.J. 1997. Finding Optimal Routes for Networks or Harvest Site Access Roads Using GIS Based Techniques. *Canadian Journal of Forest Research* 27(1) :11-22.
- Debroux, L. 2001. Communication personnelle.
- Sommet des chefs d'États d'Afrique centrale sur la conservation et la gestion durable des forêts 1999. *Déclaration de Yaoundé*.
www.riddac.org/document/pdf/declarationyaounde.pdf (consulté le 17 Février 2005).
- Deelstra Y, Notteboom S.G., Kohlmann, H.R., van den Berg, J. et Innanen, S. 2003. Using Knowledge for Decision Making Purposes in the Context of Large Project in the Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review* 23 :517-541.
- Delherm, C. 2005. L'économie forestière dans le Bassin du Congo. *Lettre d'Afrique Centrale* n° 30, 20 p.
- Dembner, S.A. 1998. Forest Peoples in the Central Africa Rain Forest: Focus on Pygmies in *The Congo Basin: le bassin du Congo*. Commission des Pays-Bas pour l'IUCN, Amsterdam :65-72.
- Deslauriers, J.P., 1991. *Recherche qualitative - Guide pratique*. Collection THÉMA, Montréal, Mc Graw-Hill (éd.), 150 P.
- DFID 2000. *Report of the Preliminary Workshop on the Contribution of the Forestry Sector to Poverty Alleviation in Cameroon* Kribi, Jan 31 to Feb 01, 2000, Hakizumwami E. et Milol C. (éd.).
- Diduck, A. et Sinclair, J. A. 2002 Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Non Participants. *Environmental Management* 29 :578-588.
- Diouf, M. 2002. *L'endettement, puis l'ajustement : l'Afrique des institutions Bretton-Woods*. Paris, l'Harmattan, 230 p.
- Dondyas, S. 1999. Politiques et Lois forestières d'Afrique Centrale : Cas du Gabon in *Bases pour la mise en cohérence des politiques et lois forestières des pays d'Afrique centrale*. UICN, CEFDHAC, Processus de Brazzaville :26-31

- Doberstein, B. 2003. Environmental Capacity-Building in a Transitional Economy: the Emergence of EIA Capacity in Viet Nam *Impact Assessment and Project Appraisal* 21(1) :25-42.
- Douglas, I., Greer, t., Bidin, K. et Sinun, W. 1993. Impacts of Roads and Compacted Ground on Post Logging Sediment Yield in a Small Drainage Basin, Sabah, Malasya in *Hydrology of Warm Humid Regions* Proc. international symposium, Yokohama, IAHS Publication.
- Dubois, J.L. 1996. L'expérience du programme dimensions sociales de l'ajustement. Apports méthodologiques et réflexions d'ensemble. *Cahiers sciences humaines*. 32(2) :379-402.
- Ebisemiju, F.S. 1991. Creating an Enabling Environment for Environmental Impact Assessment in Africa. *Journal of Issues in Social Science* (3):78-89.
- Ebisemiju, F.S. 1993. Environmental Impact Assessment: Making it Work in Developing Countries. *Journal of Environmental Management* 38(4) :247-273.
- El-Fadl, K. et El-Fadel M. 2004. Comparative Assessment of EIA Systems in MENA Countries: Challenges and Prospects. *Environmental Impact Assessment Review*. 24(6) :553-593.
- El-Fadel, M., Zeinati, M. et Jamali, D. 2000. Framework for Environmental Impact Assessment in Lebanon. *Environmental Impact Assessment Review*. 20(5) :579-604.
- Elliot, W.J., Hall, D. E. et Graves, S.R. 1999. Predicting Sedimentation From Forest Roads. *Journal of forestry* 97(8) :23-29.
- Emmelin, L. 1998. Evaluating Environmental Impact Assessment Systems. Part 1: Theoretical and Methodological Considerations. *Scandinavian Housing and Planning Research* 15 :129-148.
- Falloux, F. 1997. Relever le défi de l'effet de serre par le marché ? Mythe ou réalité, éthique et efficacité. *Courrier de l'environnement de l'Inra* supplément effet de serre, CE, 31 (SEdS), 7-14.
- FAO 1999. *Road Infrastructure in Tropical Forest : Road to Development or Road to Destruction ?* FAO Rome 64p.

- FAO 2001. *Évaluation des ressources forestières mondiales 2000. Rapport principal*. Étude FAO Forêts n° 140, Rome.
- FAO 2003. *Étude prospective du secteur forestier en Afrique : Rapport sous-régional Afrique centrale*. FAO Rome, 79 p.
- FAO 2004. *Développement des forêts dans le Bassin du Congo. Stratégie d'action de la FAO*. FAO, 37 p.
- Fearnside, P.M. 1999. Biodiversity as an Environmental Service in Brazil's Amazonian Forests : Risks, Value and Conservation. *Environmental Conservation* 26(4) :305-321.
- Fearnside, P.M. 2000. Avança Brazil. Environmental and Social Consequences of Brazil's Planned Infrastructure in Amazonia. *Environmental Management* 30 :735-747.
- Fisher, B.T. 2003. Strategic Assessment in Post-Modern times . *Environmental Impact Assessment Review* 23(2) :155-170.
- FMI 2003a. *Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE)*. www.imf.org (consulté le 14 octobre 2003).
- FMI 2003b. Les dimensions sociales du dialogue engagé par le FMI sur la politique économique in *Le FMI au Cameroun* www.imf.org (consulté le 14 octobre 2003)
- Forest Monitors 2001. *La forêt prise en otage. La nécessité de contrôler les sociétés forestières transnationales. Une étude européenne*. Forests Monitors, 74 p.
- Foteu, K.R. 1999. Politiques et lois forestières d'Afrique centrale: Cas du Cameroun. in *Bases pour la mise en cohérence des politiques et lois forestières des pays d'Afrique centrale* UICN, CEFDHAC :5-12.
- Freezailah, B.C.Y 1993. *Directives de l'OIBT sur la conservation de la diversité biologique dans les forêts tropicales de production*. Série OIBT Politique Forestière No 5.
- Friedberg, E. 1997. *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*. 2^{ème} édition. revue et complétée. Paris, Éditions Seuil, 422 p.
- Fuwape, J.A. 1991. Contribution of Forest Industries to Rural Community Development in Nigeria. *Journal of World Forest Resource Management* 6(1) :41-47.

- Gariépy, M. 1986. *Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux*. Rapport de Recherche, BAPE.
- Gariépy, M. 1997. L'Évaluation environnementale « à la québécoise » dans le développement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec *in Ces réseaux qui nous gouvernent* Gariépy M. et Marié, M. (éd.), l'Harmattan.
- Gariépy, M. 2002. Communication personnelle.
- Gartlan, S. 1992. Practical Constrains on Sustainable Logging in Cameroon. *in Conservation of West and Central African Rainforest* World Bank Environment Paper N.1, Cleaver et al. (éd), Washington D.C.
- Gaucher, P. 1999. Road Construction In French Guyana *in Road Infrastructure in Tropical Forest : Road to Development or Road to Destruction?* FAO, Rome.
- Gauthier, B. 1984. *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. Gauthier, B. (éd), Sillery, Presses de l'Université du Québec, 535 p.
- Gauthier, P.B. et Vallée, L. 1997. *L'ajustement structurel et le secteur manufacturier au Cameroun*. Gautier, P.B.(éd) Écoles des hautes études commerciales. Centre d'étude en administration internationale. Montréal, Québec, 176 p.
- Geneletti, D. 2003. Biodiversity Impact Assessment of Roads: an Approach Based on Ecosystem Rarity. *Environmental Impact Assessment Review* 32(3) :343-365.
- Gibson, R.B. 2002. From Wreck Cove to Voisey's Bay: the Evolution of Federal Environmental Assessment in Canada. *Impact Assessment and Project Appraisal* 20(3) :151-159.
- Gilpin, A. 2001. *Environmental Impact Assessment: Cutting Edge for the Twenty First Century*. Cambridge university press, 182 p.
- Glasson, J. et Bellanger, C. 2004. Divergent Practice in a Converging System? The Case of EIA in France and the UK. *Environmental Impact Assessment Review* 24(5) :605-624.
- Global Witness 2003a. *Report of the Independent Observer N° 60En*. Central Control Unit-Independent Observer Joint Mission, Project of Independent Observer in Support of Forest Law Enforcement in Cameroon, 15 p.

- Global Witness 2003b. *Forest Law Enforcement in Cameroon. 2nd Summary Report of the Independent Observer December 2001 - June 2003*. A report by Global Witness, 28 p.
- Goodland, R. et Mercier, J.R. 1999. *L'évolution de l'évaluation environnementale à la Banque mondiale: de l'« approbation » aux résultats*. Environment Department Papers 67, 42 p.
- Gordon M. 1988. *Guide de l'élaboration d'un projet de recherche*. Presses de l'Université Laval, 119 p.
- Grawitz, M. 2001. *Méthodes des sciences sociales*. Précis Dalloz, Droit public-science politique, 1019 p.
- GTZ 1999. *The Mamfe-Akwaya Road Project. An Environmental Impact Assessment*. Ministry of Environment and Forestry, Ministry of Public Works, Republic of Cameroon.
- Guay, L. 1993. *La dégradation de l'environnement et l'institutionnalisation de sa protection*. Département de sociologie de l'université Laval. Cahiers du GERPE 93-02, 44 p.
- Guéneau, S., Jacobée I.F., Medd 2004. *Conservation de la biodiversité forestière tropicale en Afrique centrale : dépassionner les débats. Conférence-débat*. Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides, IDDRI, 10 p.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of Commons. *Science* 162 :1243-1248.
- Harrington, J. 2001. Environmental Regulation in China: Institutions, Enforcement, and Compliance. Revue du livre in *Journal of Environment and Development*, La Jolla, 10(4) :396-399.
- Hay, I. 2000. *Qualitative Research Methods in Human Geography*. South Melbourne, Vic., Toronto, Oxford University Press, 222 p.
- Heaver, R. 1999. *Institutionnalizing Environmental Assessment: Issues and Design Considerations*. Ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 p.
- Holliday, C., Schmidheiny, S. et Watts, P. 2002. *Walking the Talk: The Business Case for Sustainable Development*. Greenleaf Publishing, 288 p.

- Hoyle, B. et Knowles, R. 1998. *Modern Geography*. 2nd edition, John Wiley and Sons, Toronto, 374 p.
- Hugon, P. 1999. *La zone franc à l'heure de l'Euro*. Khartala, Paris, 304 p.
- IAIA/AIEI 2002. *Building Capacity for Impact Assessment*. Final Program, 17-20 June 2003, Marrakech, Morocco, IAIA/AIEI.
- Ibarra, A.B. 1987. Reflexions on the Incorporation of an Environmental Dimension into the Institutional Framework and Operations of the Public Sector in Latin America and the Caribbean in *Conference on the Environment* Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- IFIA 2005a. *Un projet commun UICN/WRI/IFIA : FORCOMS. Un pas en avant dans la preuve de légalité des activités forestières en Afrique centrale*. Communiqué IFIA, www.ifiasite.com (consulté le 12 Janvier 2005).
- IFIA 2005b. *Les grands groupes Européens continuent de se désengager de leurs activités forestières africaines*. Communiqué IFIA, www.ifiasite.com (consulté le 14 Février 2005).
- ISC 2002. *Nature humaine et environnement*. www.stratisc.org/pub/pub_kristof_1.html (consulté le 16 février 2004)
- Jeune Afrique économie 2002. Classification des routes au Cameroun. *Jeune Afrique économie* 340 :168-173.
- Joiris, V.D., et Nwel, T.P. 2002. *Étude sectorielle des impacts sociaux et environnementaux du programme sectorielle forêts et environnement. Impacts sociaux*. Ministère de l'Environnement et des Forêts, République du Cameroun, 105 p.
- Juhel, H.M. 2003. *La problématique de la gestion intégrée des corridors en Afrique subsaharienne. Programmes de politiques de transport en Afrique subsaharienne*. Preface. Banque mondiale et Commission économique pour l'Afrique, Document d'analyse SSATP. N° 3F, Région Afrique Banque mondiale, N'Guessan N'Guessan (éd.). 63 p.

- Kaimowitz, D. 1999. Policy Options Related to Road in Tropical Forest. *in Road Infrastructure in Tropical forest : Road to Development or Road to Destruction?* FAO, Rome.
- Kaimowitz, D. et Angelsen, D. 1998. *Economic Models of Tropical Deforestation: a Review*. Center for International Forestry Research, Bongor, Indonesia, 139 p.
- Kakonge, J.O. et Imevbore, M.A. 1993. Constraints on Implementing Environmental Impact Assessment in Africa. *Environmental Impact Assessment and Review* 13(5) :299-309.
- Kamto, M. 1996. *Droit de l'environnement en Afrique*. EDICEF, 415 p.
- Kamto, M. 1992. *Droit et Politiques Publiques de l'Environnement au Cameroun*. CERDIE, Yaoundé, 253 p.
- Kapoor, I. 2001. Towards Participatory Environmental Management? *Journal of Environmental Management* 63 :269-279.
- Kaplan, R. 1984. Assessing Human Concerns for Environmental Decision Making *in Improving impact assessment: Increasing the Relevance and Utilization of Technical and Scientific Information* Hart, S.L., Enk, G. A. et Hornick W.F. (éd.), Boulder, CO, Westview Press : 37-56.
- Kaplan, S. 1984. A Process Oriented Approach to Concerns in Environmental Decision Making. *in Improving impact assessment: Increasing the Relevance and Utilization of Technical and Scientific Information* Hart, S.L., Enk, G. A. et Hornick W.F. (éd.), Boulder, CO, Westview Press : 21-35.
- Karsenty, A. 1999. *Les instruments économiques de la forêt tropicale : le cas de l'Afrique centrale*. Maisonneuve et Larose, Paris, France, 125 p.
- Kennedy, M.V. 1982. The Directive on Environmental Impact Assessment. *Environmental Policy and Law* 8(3) :84-95.
- Kennedy, W.V. 1988. Environmental Impact Assessment in North America, Western Europe: What has Worked Where, How and Why?. *International Environment Reporter* 11 :257-262.

- Ketcheson, G.L. et Megahan, W.F. 1996. *Sediment Production and Downslope Sediment Transport from Forest Roads in Granitic Watersheds*. Research Paper, US Department of Agriculture, Forest Service, Int Rp 486, 11 p.
- Koehler, G. 1998. *L'avenir du Stabex*. Document de travail ECDPM no. 47, Maastricht, ECDPM. www.ecdpm.org (consulté le 13 décembre 2004)
- Kramkimel J-D., Zambo N.B. 2004. *Revue institutionnelle du Secrétariat permanent à l'environnement. Version finale*. Ministère de l'Environnement et des Forêts, République du Cameroun, 59 p.
- Kuitunen, M.T., Viljanen J., Rossi, E. et Stenroos, A. 2003. Impact of Busy Roads on Breeding Success in Pied Fly Catchers *Ficedula hypoleuca*. *Environmental Management* 31 :79-85.
- Kuntz, S. et Sieger, F. 1999. Monitoring of Deforestation and Land Use in Indonesia with Multitemporal ERS data. *International Journal of Remote Sensing* 20(14) :2835-2853.
- Languy, M. 2001. *Étude complémentaire d'impact sur l'environnement relative à l'exploitation de l'UFA 09-024*. JMN Consultant et Tecult, Étude déposée au Ministère de l'Environnement et des Forêts du Cameroun par la Forestière de Campo. Yaoundé, 73 p.
- Lantran, J. M. 1994. Road Maintenance and the Environment. World Bank Infrastructure Notes n°17. Washington, DC.
- Larsen, M.C. et Parks, J.E. 1997. How wide is a Road? The Association of Roads and Mass-Wasting in a Forest Montane Environment. *Earth Surface Processes and Landforms*.22(9) :835-848.
- Laville, J.L. et Sainsaulieu, R. (éd.) 1997. *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement sociale*. Paris, Desclée de Brouwer, 4004 p.
- Lawrence, D.P. 1997. The Need for EIA Theory-Building. *Environmental Impact Assessment Review*. 17 (2) :79-107.
- Lee, B., Haworth, L., et Brunk, C. 1995. Values and Science in Impact Assessment *Environments* 23(1) :93-100.

- Lee, N. 2000. Environmental Assessment in Its Developmental and Regulatory Context. *in Environmental Assessment in Developing and transitional Countries*, Lee, N. et Georges, C. (éd.), Chichester, Wiley :15-33.
- Lee, N. et Georges, C. (éd.) 2000. *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, John Wiley and Sons, Chichester :137-148.
- Le Prestre, P. 1997. *Écopolitique internationale*. Guérin Universitaire, 556 p.
- Lenoir, R. 1989. Objet sociologique et problème social. *in Initiation à la pratique sociologique* Champagne P. et al. (éd.), Paris, Bordas Dunod :53-100.
- Lescuyer, G. Bitondo, D. 2004. L'évaluation des impacts environnementaux comme outil d'aménagement de la forêt tropicale. Une expérience au sud-Cameroun. *Revue africaine d'évaluation et de gestion environnementales*. 8 :53-73.
- Leu, W., Williams, W.P., et Bark A.W. 1996. Development of an Environmental Impact Assessment Evaluation Model and Its Application: Taiwan Case Study. *Environmental Impact Assessment Review* 16(2) :115-133.
- Lévêque, B. et Vaillancourt, Y. 1998. *Les services de proximité au Québec : de l'expérimentation à l'institutionnalisation*. Cahier de la Chaire de recherche en développement communautaire (CRDC), Série Recherche, n° 12 :31 p.
- Lorbach, J. 1999. Road Infrastructure in Tropical Forest. Road to Development or Road to Destruction? *in Road Infrastructure in Tropical Forest : Road to Development or Road to Destruction?* FAO, Rome, 64 p.
- Lourau, R. 1969. *L'Instituant contre l'institué*. Paris, Éditions Anthropos, 196 p.
- Lourau, R. 1976. *L'analyse institutionnelle*. Arguments, Les éditions de minuit, 304 p.
- Luce, C.H. 1997. *Effectiveness of Road Ripping in Restoring Infiltration Capacity of Forest Roads*. *Restoration Ecology* 5(3) :265-270.
- Lugan, J.C. 1983. *Analyse des systèmes sociaux*. Collection Societas, 266 p.
- Luling, V. et Kenrick, J. 1998. *Forest Foragers of Tropical Africa*. Survival International.
- Mabala, M. 1999. Roads in Gabon. *in Road Infrastructure in Tropical forest : Road to Development or Road to Destruction?* FAO, Rome, 64 p.

- Marcadon, J., Auphan E., Barré A. et Chesnais M. 1997. *Les transports. Géographie de la circulation dans le monde d'aujourd'hui*. Masson et Armand Collin, 215 p.
- Margaret, S.H. et William, E.H. 1984. *The Role of Human Values, Attitudes, and Beliefs in Environmental Assessment in Improving Impact Assessment* Stuart et al. (éd.), A West View Replica Edition.
- Marmoz L. 2001. *L'entretien de recherche dans les sciences sociales et humaines : la place du secret*. Paris L'harmattan, Montreal, l'Harmattan, 253 p.
- Mayaux, P., Janodet, E., Blair-Myers, C. et Legeay, P. 1997. *Vegetation map of Central Africa at 1 :5 000 000*. Trees.
- Mayeyenda, A. 1997. *Politique économique du développement et ajustement structurel au sud du Sahara*. Cahier de Recherche No. 50, Centre de Recherche sur l'Emploi et les Fluctuations Economiques, UQAM, 43 p.
- Mbitikon, R. 1999. Politiques et lois forestières d'Afrique centrale : Cas de la Centrafrique. in *Bases pour la mise en cohérence des politiques et lois forestières des pays d'Afrique centrale* UICN, CEFDHAC :13-18.
- McKean, M. A. (1982). The Japanese Experience with Scarcity: Management of Traditional Commons Land. *Environmental Review* 6(2) :63-88.
- McKEAN, M. A. 1992. Management of Traditional Common Lands (*Iriaichi*) in Japan in: *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy* Bromley, D.W. et al. (éd.), San Francisco, CA, ICS Press :63-98.
- Mengin-Leceulx, P. 1999. Road Infrastructure in Tropical Rain Forest in *Road Infrastructure in Tropical forest : Road to Development or Road to Destruction?* FAO, Rome.
- Ménard, C. 1990. *L'économie des organisations*. La Découverte, Paris, 128 p.
- Mény, Y., Thoenig, J.C. 1989. *Politiques publiques*. 1^{ère} édition. Presses Universitaires de France. 391 p.
- Mertens, B. et Lambin, E.F. 2000. Land Cover Change Trajectories in Southern Cameroon in *Annals of the association of American Geographers* 90(3) :467-494.

- Morgan, R. 2004. *Presidential address*. International Association for Impact Assessment Annual Meeting. Vancouver.
- Morin, E. 1994. *Sociologie*. Édition revue et augmentée par l'auteur, Paris, Fayard, 459 p.
- Muller, P. 2000. *Les politiques publiques*. 4^{ème} édition, Presses universitaires de France, Paris. 127 p.
- Muller, P. et Surel, Y. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien, Paris 156 p.
- Munn, R.E. 1979. *Environmental impact assessment principles and procedures*. New York and Chichester, John Wiley, ICSU/SCOPE Publ. 5, 2nd ed., 189 p.
- Mwana Mbuyu, K. 2004. Communication personnelle.
- Nagle, G.N., Fahey, T.J., et Lassoie J.P 1999. Management of Sedimentation in Tropical Watersheds. *Environmental Management* 23(4) :441-452.
- Nation Unis 1982. *Principaux problèmes de transport dans les pays en développement durant la troisième décennie des Nations Unies pour le développement 1981-1990*. Département des affaires économiques et sociales internationales, Bureau de la planification des programmes et de la coordination, 25 p.
- Nations-Unies 1992a. *Convention-cadre des nations-Unies sur les changements climatique*.
- Nations-Unies 1992b. *Convention sur la diversité biologique*.
- Ndinga, A. 1999. Préface in Base pour la mise en cohérence des politiques forestières des cays d'Afrique centrale UICN, CEFDHAC.
- Ndinga, A. (éd.) 1999. *Conférence internationale sur la conservation des écosystèmes forestiers et le développement du Sud et de l'Est du Cameroun. Intégration de la conservation des écosystèmes forestiers au développement rural du Sud et de l'Est du Cameroun*. UE, UICN, CEFDHAC, MINEF, Yaoundé, Cameroun 34 p.
- Nelson, G. N. et Hellerstein, D. 1997. Do Roads Cause Deforestation? Using Satellite Images in Econometric Analysis of Land Use. *American Journal of Agricultural Economics*. 79(1) :80-88.

- Nguingiri J.C. 1999. *De l'usage de l'information à l'appui aux politiques de gestion des ressources naturelles. Le cas du Cameroun*. Rapport de consultation pour le Centre technique de coopération agricole et rurale CTA. 53 p.
- OCDE 1992. *Les défaillances du marché et des gouvernements dans la gestion de l'environnement : le cas des transports*, 102 p.
- Ogunba, A.O. 2004. EIA Systems in Nigeria: Evolution, Current Practice et Shortcomings. *Environmental Impact Assessment Review*. 24(6) :643-660.
- OIBT 1990. *Directives pour l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles*. OIBT, Série Technique 5, Yokohama.
- Olander, L.P., Scatena, F.N. et Silver, W.L. 1998. Impacts of Disturbance Initiated by Road Construction in Subtropical Cloud Forest in The Liquillo Experimental Forest, Puerto-Rico. *Forest Ecology and Management* 109(1-3) :33-49.
- Oliver, C. 1991. Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review* : 145-179.
- Oluwu, D. 2001. Structures et processus politiques et institutionnels locaux in *Conférence sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique*. Le Cap, Afrique du Sud, Fonds d'équipement des Nations Unies.
- O'Riordan, T., 2001. Environmental Science on the Move in *Environnemental science for Environnemental Management 2nd edition* O'Riordan, T. (éd.), Prentice-Hall, Harlow :1-27.
- Parsons, T. 1975. *Introduction à l'étude du système social*. Traduit de l'américain par Lugan J.C. et Lacombe C., Université de sciences sociales de Toulouse.
- Petts, J. 1999. Environmental Impact Assessment: Overview of Purpose and Practice in *Handbook of Environmental Impact Assessment* volume 1 Petts, J. (éd.), Blackwell, Oxford:3-11.
- Porter, G. et Brown, J.W. 1991. *Global Environmental Politics*. Westview Press, San Francisco, E.-U.
- Poulin Thériault Inc. 1998. *Évaluation des impacts environnementaux en milieu forestier*. Tome 1 à 4, Gestion durable des forêts camerounaises, ACDI, République du Cameroun.

- Pousse, F. 2001. *Bilan-diagnostic du secteur forestier camerounais. Mission revue institutionnelle du secteur forestier. Rapport d'étape final*. 64 p. Annexe 1. *Bilan des objectifs et des fonctions*. 34 p. Annexe 2. *Bilan-Diagnostic du ministère de l'Environnement et des Forêts*. 113 p. Ministère de l'Environnement et des Forêts, Cameroun.
- Présidence de la République du Cameroun 2002. *Données politiques*. Cellule de communication www.prc.cm/CAMEROUN/politique.htm (consulté le 22 décembre 2002).
- Purnama, D. 2003. Reform of the EIA Process in Indonesia: Improving the Role of Public Involvement *Environmental Impact Assessment Review* 23(4) :415-439
- Ramakrisman, P.S. 1992. Tropical Forest. Exploitation Conservation and Management. *Impact of Science on society* 166 :149-162.
- Ramjeawon T. et Beedassy, R. 2004. Evaluation of the EIA System on the Island of Mauritius and Development of an Environmental Monitoring Plan Framework. *Environnemental Impact Assessment Review* 24(5) :537-549.
- Rao, K.S., Nautiyal, S., Maikhuri R.K., et Saxena, K.G. 2003. Local People's Knowledge, Aptitude and Perceptions of Planning and Management Issues in Nanda Devi Biosphere Reserve India. *Environnemental Management* (31) :168-181.
- Reed, D. 1996. Ajustement structurel, environnement et développement durable in *Le Courrier ACP-UE* :82-83
- Rees, C. 1999. Improving the Effectiveness of Environmental Assessment in the World Bank. *Environmental Impact Assessment Review*. 19(3) :333-339.
- Reijnen, R., Foppen, R., Ter Braak, C. et Thissen, J. 1995. The Effects of car Traffic on Breeding Bird Populations in Woodland. Reduction of Density in Relation to the Proximity of Main Roads. *Journal of Applied Ecology* 32 :187-202.
- République du Cameroun et Délégation de l'Union européenne 1998. *Aide mémoire relatif à l'entretien de la Route Ampiel-Lomié financé dans le cadre du PEAR STABEX en 1996-97 et aux critiques formulées par Rainforest Foundation*. 5 p.

- République du Cameroun 2000. *Déclaration de Stratégie de réhabilitation et d'entretien des routes rurales*. 6 p.
- République du Cameroun 2002. *Décret n° 2001/718/PM du 03 septembre 2001 portant organisation et fonctionnement du Comité interministériel de l'environnement*.
- République du Cameroun 2003. *Document de stratégie de réduction de la pauvreté*. 245 p.
- République du Cameroun 2005. *Loi des finances 2005*.
- Rietbergen 1999. Prevention is Better than Cure. in *Road Infrastructure in Tropical Forest. Roads to Development or Road to Destruction ?* FAO, Rome, 64 p.
- Rocher, G. 1969. *Introduction à la sociologie*. Tome, Hurtubise HMH, 153 p.
- Roe, D., Dalal-Clayton, B. et Hughes, R. 1995. *A Directory of Impact Assessment Guidelines*. International Institute for Environment and Development, R-U, 164 p.
- Roper, J. et Roberts, W. R. 1999. *Déforestation: le déclin des forêts tropicales*. Réseau des conseillers forestiers de l'ACDI. www.rcfa-cfan.org
- Rosenberg, J. et Korsmo, F.L. 2001. Local Participation, International Politics, and The Environment. The World Bank and the Grenada Dove. *Journal of Environmental Management*. 62 :283-300.
- Sammy, G.K. et Canter, L.W. 1981. Environmental Impact Assessment in Developing Countries: What are the Problems? *Impact Assessment Bulletin* (2) :29-43.
- Sampford, C. 2002. Environmental Governance and Biodiversity. *Environmental Science and Policy* 5(1) :79-90.
- Schrenker, T.F. 1984. *L'élaboration des politiques en matière d'environnement*. Série protection de la vie, Commission de réforme du droit du Canada, Montréal, Québec. 124 p.
- Schumacher, J.V., Redmond, R.L., Hart, M.M. et Jensen M.E. 2000. Mapping Patterns of Human Use and Potential Resource Conflicts on Public Lands. *Environmental Monitoring and Assessment* 64(1) :127-137.

- Schwartz, J. 2003. *The Impact of State Capacity on Enforcement of Environmental Policies: the Case of China*. *Journal of Environment and Development* La Jolla, 12(1) :50-81.
- Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique 2000. *Assurer la pérennité de la vie sur terre. La convention sur la diversité biologique : pour la nature et le bien-être de l'humanité*, 20 p.
- Seme, P.M., Toka, J.T., et Vautherin J.P. 1998. Quand les infrastructures sociales deviennent outil de dialogue et d'initialisation du partenariat. *Canopée* n°12, ÉCOFAC, Cameroun.
- Sewell, W.R.D. et O'Riordan, T. 1976. The Culture of Participation in Environmental Decision Making. *Natural Resources Journal* 16(2).
- Simon, D. 1996. *Transport and Development in the Third World*. Routledge, London et NewYork, 1994 p.
- Sliwinski, A. 2000. Le concept d'institution en anthropologie in *68^{ème} Congrès de l'ACFAS*.
- Smith, N.J.H., Alvim, P., Homma, A., Falesi, I. et Serrao, A. 1991. Développement agricole et déforestation en Amazonie Brésilienne. *Cahiers ORSTOM. Série Sciences Humaines* 27(1-2) :235-253.
- Sommet des chefs d'États 2005a. *Déclaration du deuxième sommet des Chefs d'États d'Afrique centrale sur le Bassin du Congo*. www.congo-site.com/pub/fr/v4x/actualites/article.php?num=2786 (consulté le 17 février 2005).
- Sommet des chefs d'États 2005b. *Traité Relatif à la Conservation et la Gestion des Écosystèmes Forestiers d'Afrique centrale*. www.congo-site.com/pub/fr/v4x/actualites/article.php?num=2787 (consulté le 17 février 2005)
- Spiers, J.J.K. 1994. *Impact of Forest Harvesting on Environmental Values*. Commonwealth Forestry Information Bulletin n° 10., Federal Government Printer,. Lagos, Nigeria.

- Stiglitz, E. J. 2002. *Globalization and Its Discontents*. Norton et Company, New York, 282 p.
- Sun, C. 1995. *Tropical Deforestation and the Economics of Timber Concession Design*. Doctoral Dissertation Proposal, Department of Agricultural Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Szekely, F. 1987. Strategies to Strengthen Environmental Quality in IDB Development Project Cycle *in Conference on the Environment* :77-102. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Taplah, A.J. 1999. Road Infrastructures in the Tropical Forest of Liberia *in Road Infrastructure in Tropical Forest. Road to Development or Road to Destruction?* FAO, Rome 64 p.
- Tapscott, C. 2001. Introduction *in Conférence sur la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique* Le Cap. Afrique du Sud. Fonds d'équipement des Nations Unies.
- Tchapnga D.B.H., Nkotto, D.H., et Djomo, L. 2000. *Pipeline Tchad-Cameroun de 1997 à l'an 2000: Chronique d'une concertation entre COTCO et les ONG camerounaises*. 6 p.
- Tectsult 1997a. *Étude de plan de limitation des impacts environnementaux de l'entretien routier. Rapport final. Volume 1. Généralités sur la situation environnementale au Cameroun*. Direction des routes, Ministère des Travaux publics, République du Cameroun.
- Tectsult 1997b. *Étude de plan de limitation des impacts environnementaux de l'entretien routier. Rapport final. Volume 2 Bilan dans le domaine routier*. Direction des routes, Ministère des Travaux publics. République du Cameroun.
- Tectsult 1997c. *Étude de plan de limitation des impacts environnementaux de l'entretien routier. Rapport final. Volume 4 Directives environnementales pour l'entretien routier*. Direction des routes, Ministère des Travaux publics, République du Cameroun.

- Tecsubit 2001. *Étude d'impact sur l'environnement relative à l'UFA 09-024*. Étude déposée au ministère de l'Environnement et des Forêts du Cameroun par la Forestière de Campo, Yaoundé 213 p.
- The Rainforest Foundation, 1998. *Out of Commission: the Environmental and Social Impact of European Development Funding in Tropical Forest Areas*. Rainforest Foundation (UK), London.
- Timber Industry Report 1957. *Report of a Fact-Finding*. Committee Appointed by Minister of Commerce, Industry and Mine, Government Printing Department, Accra, Ghana.
- Tinker, D.B., Resor, C.A.C., Beauvais, G.P., Kipfmieller K.F., et Fernandes, C.I., 1998. Watershed Analysis of Forest Fragmentation by Clearcuts and Roads in a Wyoming Forest. *Landscape Ecology* 13(3) :149-165.
- Tole, L. 1998 Sources of Deforestation in Tropical Developing Countries. *Environmental Management* 22(1) :19-33.
- Tweneboah, P. 1999. Roads Infrastructures in the Tropical Forest of Ghana. in *Roads Infrastructure in Tropical Forest . Roads to Development or Roads to Destruction?* FAO. Rome.
- Uhl, C., et Guimareas-Viera. I.C. 1989. Ecological Impacts of Selective Logging in the Brazilian Amazon; a case study from the Paragominas Region of the State of Para. *Biotropica* 21 :98-106.
- UICN et Banque mondiale 1998. Accroissement des capacités d'évaluation environnementale en Afrique subsaharienne, enjeux et possibilités. in ACÉE 1998 :103-143.
- UICN 1995. *Étude préliminaire d'impact du projet de réinondation de la plaine du fleuve Logone*. Union mondiale pour la nature, projet Waza-Logone, Maroua, Cameroun.
- UNDP 2004. *Human Development Report. Cultural Liberty in Today's Diverse World*. United Nations Development Programme, New York, 299 p.

- Van Bohement, H.D. et Van Delaak, W.H.J. 2003. *The Influence of Road Infrastructure and Traffic on Soil, Water, and Air Quality. Environmental Management* 31 :50-68.
- Van Maare, L. 1999. *Institutionalizing Environmental Assessment: Issues and Design Considerations*. Préface, Heaver, R. (éd.), Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Vandervorst, A. 2000. *Contenu et portée du concept de conditionnalité environnementale. Vers un nouvel instrument au service du droit de l'environnement ?* Revue européenne de droit de l'environnement, n° 2.
- Vincent, J.R. 2002. Timber Booms and Institutional Break Down in South-East Asia. Revue de l'ouvrage de Ross (2001) *Journal of Environment and Development*. La Jolla, 11(1) :116-119.
- Wang, Y., Morgan K. R. et Cashmore, M. 2003. Environmental Impact Assessment of Projects in the People's Republic of China: New law, Old Problems. *Environmental Impact Assessment Review* 23(5) :543-579
- Weber, M. 1917. Essai sur le sens de la « neutralité axiologique » dans les sciences sociologiques et économiques in *Essais sur la théorie de la science*, trad. franç., Paris, Plon, 1965 :399-477.
- Weston, J. (éd.) 1997. *Planning and Environmental Impact Assessment in Practice*, Addison Wesley Longman :180-187.
- Wilkie, D.S., Sidle, J.G. et Boundzanga, G. 1992. Mechanized Logging, Market Hunting and a Bank Loan in Congo. *Conservation Biology* 6(4) :570-580.
- World Bank 1996. *Environmental Assessment Sourcebook Update N17 :Analysis Alternatives in Environmental Assessment*. W B Environment Department, Washington, DC.
- Wood, C.M. 2002. Environmental Impact Assessment: a Comparative Review. 2nd edition, Prentice Hall, Harlow 405 p.
- Wood, C et Jones, C. 2002. The Case for Formal Processes. Editorial. *Impact Assessment and Project Appraisal* 20(3) :150.
- Wood, C. et Coppell, L. 1999. An Evaluation of the Hong Kong Environmental Impact Assessment System. *Impact Assessment and Project Appraisal* 17(1) :21-31.

- WRI 1997. *The Last Frontier Forest: Ecosystems and Economies on the Edge*. Bryant D., Nielsen D. et Tangle L. (éd.). World Resources Institute (Forest Frontiers Initiative), New York.
- WRI 2005. *Earth Trends. The Environmental Information Portal*. www.wri.org
- Young, K.R. 1994. Roads and the Environmental Degradation of Tropical Montane Forests. *Conservation Biology* 8(4) :972-976.
- Ziegler, A.D. et Giambelluca, T.W. 1997. Simulation of Runoff and Erosion on Mountainous Roads in Northern Thailand : a First Look in *Human Impact on Erosion and Sedimentation* Proc. International symposium, Rabat, Morocco : 21-29.
- Zubair L. 2001. Challenges for Environmental Impact Assessment in Sri Lanka. *Environmental Impact Assessment Review*. 21(5) :469-478.

Annexes

Annexe 1 : Impacts du développement routier en forêt tropicale

Le développement routier en forêt tropicale permet de désenclaver des régions d'accès autrement difficile voire même impossible, ou pour le moins améliore les conditions de transport sur les voies de circulation existantes. La prospérité économique d'une région est essentiellement basée sur sa relation avec les marchés locaux, voire régionaux et l'accès à ces marchés nécessite la circulation efficace des biens et des personnes.

L'ouverture ou l'amélioration d'axes routiers offrent aux communautés isolées l'accès à un grand nombre de services, les plus importants étant la santé, l'éducation, l'échange de biens, l'information. Ces effets plutôt positifs du développement routier peuvent être associés à des conséquences négatives du fait des travaux de construction ou d'entretien des routes, de leur présence physique et de leur fréquentation.

Les préoccupations relatives à l'impact du développement des transports sur l'environnement ne sont pas récentes. Déjà au 18ème siècle, les projets de construction de plusieurs canaux et chemins de fer en Grande-Bretagne ont soulevé des oppositions de la part des populations sur la base de leurs impacts environnementaux potentiels (Carpenter 1994 cité par Black 1998). Les impacts environnementaux majeurs causés par les routes peuvent se résumer comme suit : perte du couvert végétal, modification du ruissellement naturel, changement de niveaux des nappes souterraines, risque de glissement de terrain, érosion, sédimentation des cours d'eau et des lacs, dégradation du paysage, destruction de sites culturels et création d'obstacle aux déplacements des espèces sauvages. La plupart de ces impacts peuvent non seulement se produire sur les lieux de construction mais également à l'endroit des carrières, des bancs d'emprunt et

des terrains de stockage servant au projet. On peut aussi relever, la pollution de l'air et des sols provenant des postes de bitumage, le dégagement de poussière et le bruit engendré par les équipements de construction et par les explosions, les vibrations et les accidents liés au trafic (Hoyle et Knowles 1998). Les fuites de carburants et d'huiles, les ordures produites et, s'il s'agit de projets d'envergure, la présence d'une main-d'œuvre non résidente, peuvent être préjudiciables à l'environnement et aux valeurs socioculturelles de la région traversée. Les conséquences négatives résultant de l'utilisation de la route en tant que voie de transport se traduisent par une pression non désirée sur la forêt (défrichement incontrôlé et braconnage), et une détérioration des conditions socio-économiques et culturelles des communautés concernées.

Lorsque l'on étudie les incidences qu'ont les transports sur l'environnement, un certain nombre de distinctions importantes peuvent être faites du point de vue de ceux qui sont affectés. Certains types de dommages environnementaux liés aux transports ont des incidences globales, la plus évidente étant les émissions de gaz d'échappement, qui contribuent au réchauffement de l'atmosphère et à l' " effet de serre ". Le prélèvement excessif des carburants minéraux rares peut aussi être considéré comme un problème global. D'autres types de dommages infligés à l'environnement sont plus ou moins localisés. On pourrait citer entre autres, à ce propos, le bruit et certaines formes de pollution atmosphérique (OCDE 1992, Van Bohement 2003).

Les transports en forêt tropicale en particulier vont avoir plusieurs types d'impacts sur les populations, la faune, la flore, les sols, la géomorphologie, les eaux, le climat et l'atmosphère. À la faveur de certaines conventions internationales, l'accent est beaucoup mis sur l'impact sur la biodiversité et les changements climatiques. Pour tenir compte des aspects liés à l'existence de l'infrastructure routière d'une part et de ceux liés à la fonction de transport et de désenclavement de la route d'autre part, nous distinguerons

les impacts directs des impacts indirects du développement routier sur la forêt¹³⁷, et nous abordons aussi la question du réchauffement climatique et de la durabilité des transports routiers en forêt.

Les impacts directs du développement routier sur la forêt tropicale

Les impacts directs sont les impacts liés directement à la présence de la route. Ils peuvent être positifs ou négatifs.

Impacts directs négatifs :

Dans ce qui suit nous insistons sur les impacts considérés comme plus importants dans le contexte de la forêt tropicale :

Destruction directe des habitats et des avoirs par les travaux de mise en place des infrastructures

Dépendant de l'itinéraire retenu pour la route, sa construction peut s'accompagner de dégâts plus ou moins importants sur la végétation et éventuellement les avoirs des communautés concernées. Elle peut ainsi porter atteinte à des zones de végétation recelant des espèces rares ou menacées, les paysages et sites naturels ou culturels à protéger ou susceptibles de l'être, les zones de grande valeur agricole, des réserves de faune. Les pertes directes dues à la construction des routes ont été estimées à 8% de la couverture dans le cas d'une exploitation forestière para étatique à l'est de l'Amazonie (Uhl et Guimareas-Vieira 1989). Bien qu'un défrichement de 8 à 10 m de part et d'autre de l'axe de la route puisse suffire pour avoir des routes adéquatement construites et bien

¹³⁷ Les impacts négatifs directs peuvent en général être facilement évités tandis que les impacts indirects sont souvent les plus importants et les plus difficiles à éviter

drainées, on assiste souvent à des défrichements allant jusqu'à 20 m pour soit disant un assèchement rapide de la route (Gartlan 1992).

Accidents et bruits pendant la période de construction

Les accidents concernent aussi bien les travailleurs que les populations riveraines et la faune. Le bruit dû aux engins et au trafic peut diminuer l'aptitude des habitats proches de la route et entraîner la baisse de densité dans la reproduction de certaines espèces (Reijnen et *al.* 1995, Kuitunen 2003). Aussi, la mortalité par accident lors des travaux peut être non négligeable. Les accidents impliquant les animaux de grande taille peuvent soulever des préoccupations du point de vue de la sécurité routière et de la préservation de ces animaux sans qu'il n'y ait d'effets directs sur la population de ces animaux à court terme. Les animaux de grande taille avec une population limitée peuvent être menacés car la perte d'un certain nombre de sujets peut entraîner leur disparition locale. La mort massive d'espèces migratrices telles que les amphibiens peut être raisonnablement anticipée à certains points où il convient autant que possible de prévoir des mesures d'atténuation telles les tunnels à crapauds, les ponts, les systèmes dissuasifs etc.

Atteinte à la biodiversité : fragmentation de l'habitat et isolation de la faune, perturbation des zones de reproduction de la faune, des routes et des itinéraires de migration

Les impacts de la route sur les facteurs écologiques peuvent s'exprimer en fonction de la densité du réseau routier, la localisation des routes et la zone d'effet de la route. Étudiant l'impact des routes et des coupes à blanc sur la fragmentation de la forêt, Tinker et *al.* (1998) arrivent à la conclusion que, bien que les deux causent la fragmentation des habitats forestiers, les routes apparaissent comme des vecteurs de changement plus importants que les coupes à blanc. Les routes qui étaient plus réparties à travers le bassin versant avaient plus d'impacts sur le paysage que celles qui étaient fortement concentrées. Il y a trois effets majeurs de la fragmentation : réduction de la surface totale

de l'habitat original, isolation des poches d'habitats et effets de bordures. Il importe toutefois de faire la différence entre les impacts sur les individus et les impacts sur la population (Kirby 1995). L'interruption ou la limitation des passages des petits animaux y compris les invertébrés au travers de la route réduit les échanges génétiques et augmentent le risque d'extinction des espèces d'un côté ou de l'autre du système fragmenté.

Érosion des sols et sédimentation excessive dans les cours d'eau

L'érosion du sol est une conséquence du défrichement de l'espace prévu pour la route. Des mesures visant à quantifier les changements hydrologiques et de l'érosion associés à l'expansion du réseau routier ou la conversion de la forêt en espace agricole dans un bassin versant au Nord de la Thaïlande ont montré que, dépendant de la localisation, des conditions physiques du sol et des propriétés hydrologiques, les routes peuvent contribuer plus aux impacts hydrologiques et à l'érosion dans cette région que la conversion en terres agricoles (Ziegler et Giambelluca 1997). La mesure de l'érosion le long des routes, pistes, et pare-feu forestiers dans la forêt de la Reine Charlotte en Nouvelle Zélande donne des chiffres de 66 tonnes par km² de forêt de sédiment emporté par an. Ce chiffre peut être porté à 70 tonnes voire 218 t par km² par an pendant la période d'exploitation (Fahey et Coker 1992). L'érosion et les dépôts de sédiments augmentent la première année après la construction des routes et diminuent progressivement les années suivantes (Douglas et *al.* 1993). Le dépôt de sédiments par érosion de la première année après la construction d'une route forestière représentait 70% du total de sédiments déposés quatre ans après sa construction (Ketcheson et Megahan 1997). La sédimentation des réservoirs, qui est un problème important sous les tropiques, devrait aussi être associée à la construction des routes rurales (Elliot et *al.* 1999 ; Nagle et *al.* 1999). Les routes secondaires sont une source importante de problèmes d'érosions et de circulation d'eau sur fortes pentes. Une planification appropriée peut réduire de tels problèmes (Adams et Andrus 1990).

Perturbation du réseau hydrographique

La construction de routes porte parfois considérablement atteinte à l'équilibre hydrologique. Ainsi, il est quelquefois nécessaire de détourner temporairement ou définitivement un cours d'eau pour éviter qu'il ne croise le tracé d'une route. Parmi les autres influences possibles, on peut citer : l'effet de barrage provoqué par la digue supportant la route, le drainage des zones humides et marais, l'abaissement du niveau des nappes phréatiques, le creusement des cours d'eaux en raison d'un prélèvement trop important de matériaux dans le lit, les piliers des ponts risquant de gêner le courant par retenue de matériaux charriés (adapté de BMZ 1996).

Danger de glissement de terrains (spécialement en zones de forte pente)

Les glissements de terrain sont associés à la construction des routes en forêt surtout en zone de montagne (Larsen et Parks 1997). En effet les pentes même apparemment stables peuvent être déstabilisées si les précautions ne sont pas prises lors des travaux (Young 1994)

Invasion des espèces adventices

L'invasion d'espèces adventices peut limiter la régénération forestière et favoriser les feux de brousse. Dans la forêt expérimentale de Luquillo au Porto Rico, Olander et *al.* (1998) estiment à entre 200 et 300 ans le temps qu'il faudrait pour que le taux de biomasse des zones perturbées par les travaux de construction de routes atteignent le niveau de celle de la forêt non perturbée. Dans les zones non directement perturbées par les travaux de construction, la route a eu très peu d'effet sur la composition végétative au delà de 5 à 10 mètres de la zone immédiatement adjacente à la chaussée. Les espèces exotiques très présentes dans les zones perturbées et dans les habitats d'origine anthropogénique étaient absentes dans la zone de forêt mature.

Impacts directs positifs

La construction des routes forestières peut s'accompagner de travaux complémentaires ayant un impact favorable sur l'environnement physique (BMZ 1996) et humain. On citera en particulier la stabilisation de certains terrains et l'aménagement des infrastructures publiques (salle de classe, marchés, aire de santé, pistes de dessertes). Certains de ces aménagements feront parties des clauses accompagnant les contrats d'exploitation de ressources naturelles au titre du volet social de l'activité.

Réduction des impacts négatifs directs

En rapport avec la population humaine, il importe de veiller au respect scrupuleux des consignes de sécurité et de prendre en compte les avoirs et les intérêts des concernés lors de travaux. Le cas échéant des mesures de compensation appropriées devraient être prévues.

En rapport avec la forêt tropicale, les impacts directs les plus importants concernent l'érosion et la fragmentation des habitats. Ils peuvent en général être facilement évités moyennant l'application de mesures relativement simples liées à la planification et à la construction des routes (Bruenig 1999, Lorbach 1999, Rietbergen 1999, Geneletti 2003), pourvu que ces mesures soient correctement mises en place et suivies (Lantran 1994). L'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT 1990) a proposé une série de mesures relatives à la planification, la localisation, la conception et la construction des routes et des ponts de manière à éviter les dégâts environnementaux. Ces mesures concernent essentiellement le respect des limites de dimensionnement, le respect des classes de routes, les exigences de drainage, le maintien des bandes tampons le long des cours d'eau et l'évitement des zones d'importance environnementale. En pratique, la bonne planification des itinéraires des routes forestières pourrait inclure les points suivants : éviter les pentes fortes (plus de 20%) par exemple en vue de réduire l'érosion des sols; éviter de traverser ou de passer très près des sites à écologie fragile; ne pas

dépasser 40 m/ha de densité de routes permanentes ; concevoir les routes le plus perpendiculairement possible des cours d'eau avec des buses appropriées pour ne pas bloquer la circulation de l'eau (Gaucher 1999, Mengin-Lecreulx 1999, Tweneboah 1999). Les systèmes d'information géographique peuvent assister dans la planification du réseau des routes de manière à diminuer entre autres l'érosion (Dean 1997, Carling et al. 2001).

La manière dont les routes sont construites peut aider à réduire les impacts. Il est courant de procéder à des dégagements de part et d'autre de la route pour favoriser l'évaporation et son assèchement. La superficie dégagée peut être diminuée de plusieurs manières : en construisant la route environ 6 mois avant le début des opérations pour donner le temps à la route d'être suffisamment exposée au milieu ambiant et de se stabiliser (Rietbergen 1999). Les routes orientées Est-Ouest peuvent avoir des épaules moins larges puisqu'elles reçoivent plus d'ensoleillement, la largeur peut être réduite en utilisant les compacteurs pour seller la surface du sol. De cette façon, il est possible de réduire la largeur des routes de 20 m à 8 ou 10 m. Pour faciliter la restauration des sols compactés, la capacité d'infiltration des routes forestières peut aussi être augmentée avant leur fermeture (Luce 1997). Une courbure convexe avec si possible un ajout de latérite peut aussi faciliter le drainage de l'eau et réduire le besoin d'une exposition prolongée de la route. Il est aussi préférable de creuser les fossés latéraux tous les 50 mètres pour éviter la formation des torrents et des rigoles sur la route. Les dégâts dus à l'abattage des arbres peuvent également être réduits en orientant les arbres de diamètre supérieur à 15cm vers l'axe de la route au lieu de les orienter vers la forêt (Tweneboah 1999). Selon Blate et Zweede (1999), les exigences des routes forestières devraient être fonction de leurs usages.

Trois approches peuvent être identifiées pour réduire l'impact de la fragmentation : réduire le besoin de nouvelles infrastructures ou de l'agrandissement d'infrastructures existantes; améliorer le processus de planification pour réduire le degré de fragmentation résultant d'un schéma donné; améliorer l'étendue et la qualité des mesures d'atténuation.

Étant donné la nécessité d'agir au niveau individuel mais aussi de la population, l'efficacité des mesures d'atténuation demande des instruments qui expriment l'efficacité en termes de paramètres de population, qui sont basés sur les mécanismes spatiaux entre les réseaux de population (méta-population), et inclus des mécanismes au niveau des individus en particulier (Opam 1995).

Pour plusieurs raisons, seul un petit nombre de routes ont été construites en tenant compte des spécifications requises ou de mesures d'atténuation des impacts négatifs potentiels. Une des raisons à cela est que les routes forestières sont généralement construites sans que l'on se préoccupe de l'ensemble de leurs impacts potentiels. Le manque général de planification et de zonage de la part des gouvernements a laissé la voie à la construction des routes sans qu'on sache comment ces routes seront utilisées et si il sera possible de mettre en œuvre ces usages. L'exemple du Ghana montre qu'avec la prise en compte des manquements ci-dessus grâce à la politique gouvernementale de gestion de la construction et la localisation des routes, les dégâts sont 1.5 à 5 fois moins importants que ceux observés ailleurs (Tweneboah 1999).

Les impacts indirects

Les impacts indirects sont ceux résultant de l'utilisation du réseau routier. Ils peuvent également être négatifs ou positifs. Les impacts indirects sont souvent les plus importants et les plus difficiles à éviter. L'ouverture des routes en forêts vierges peut entraîner des taux de déforestation élevés en exposant ces forêts à l'immigration des agriculteurs. Où de telles routes relient de régions riches en faune et des centres urbains comme c'est souvent le cas en Afrique centrale, l'impact sur les populations animales peut être dévastateur (BMZ et UICN 1997). Pour les populations des régions forestières, l'amélioration de leur accès aux marchés et autres services peut avoir des résultats contrastés.

Impacts indirects négatifs

Les impacts indirects négatifs du développement routier sur la forêt résultent d'une utilisation non souhaitée de la route et se traduisent par une pression non désirée sur la forêt ainsi qu'une détérioration des conditions socio-économiques et culturelles des communautés concernées.

Défrichement incontrôlé et non planifié de la forêt

La région où la construction des routes principales au nom du développement a eu les conséquences les plus dramatiques est la Forêt Amazonienne du Brésil. Le réseau autoroutier amazonien a permis l'exploitation de la forêt inter fluviale alors que jusqu'ici cette exploitation ne concernait que la forêt des plaines fluviales (Uhl et Guimareas-Vieira 1989). Cette vaste forêt éloignée du reste du Brésil a été ouverte à l'installation de migrants pauvres et sans terre, à l'exploitation forestière commerciale à large échelle, à l'exploitation minière et même à l'élevage. L'environnement en a payé un prix fort et est devenue une cause célèbre pour les mouvements environnementaux internationaux. Le programme de l'autoroute Polonoeste (Pole Nord-Ouest) est devenue populaire à la fin des années 1980 par rapport à l'étendue des conséquences environnementales causées aussi bien pendant sa construction que par l'impact plus large de la coupe légale et illégale de la forêt qui a suivi le long du tracé. Des dizaines de milliers de migrants sans terres, sans expérience en agriculture ou du moins sans techniques agricoles adaptées aux conditions locales étaient encouragés à s'installer dans la région et à commencer l'agriculture. Ceci a certes permis au gouvernement brésilien de satisfaire la soif des terres des populations et de briser la contestation politique qui se préparait dans le sud-est du pays mais aura eu des conséquences très importantes pour l'équilibre général de la forêt. D'autres espaces forestiers furent défrichés pour l'élevage extensif malgré l'aptitude marginal de la zone pour une telle utilisation. Au plan méthodologique, les résultats suggèrent que le satellite Radar Européen ERS-1/2 peut être utilisé pour le suivi

et l'analyse de la conversion de la forêt et les patterns d'utilisation des sols en forêt tropicale humide à l'échelle 1 : 100000 (Kuntz et Siegert 1999).

Dans la plupart des régions tropicales, les principaux secteurs économiques sont l'agriculture et l'exploitation forestière. Ces deux activités ne contribuent pas au même niveau à la déforestation. L'impact direct des activités forestières compte pour moins de 20% ; cependant, les activités agricoles (en particulier l'agriculture familiale à petite échelle et la culture itinérante y compris la collecte du bois de feu) est désignée comme la principale cause de déforestation (Barbut et Karsenty 1995 ; FAO 1999). La différence entre les deux sources d'impacts n'est pas simple à faire. Dans beaucoup de zones forestières, la première activité économique à se mettre en place en forêt relativement vierge est l'exploitation forestière. Cette exploitation forestière rend la forêt plus accessible et ouvre plus tard la voie aux activités agricoles. Selon Sun (1995), le taux de déforestation dû à la conversion en terres agricoles des terres forestières est huit fois plus élevé dans les forêts ayant préalablement fait l'objet d'une exploitation forestière que dans les forêts relativement vierges. Il apparaît donc que les routes peuvent avoir des avantages économiques mais qu'en même temps, elles portent atteinte à l'environnement. Dans un premier temps il est évident qu'elles sont nécessaires à l'accès aux ressources minières, au bois de même qu'au transport du bois et des produits forestiers non ligneux vers les marchés, mais dans un deuxième temps, elles favorisent indirectement l'utilisation incontrôlée de l'espace entraînant la déforestation et des menaces sur la faune (Robinson et *al.* 1999, Robenson et Bennett 2000, Kaimowitz et Angelsen 1998). Les résultats démontrent dans le cas du Cameroun méridional que les routes augmentent surtout l'accessibilité de la forêt aux migrants plus que ne motivent le passage d'une agriculture de subsistance à une agriculture de marché (Mertens et Lambin 2000).

Une commission d'enquête fut mise sur pieds en 1954 au Ghana par le Ministère du commerce de l'industrie et des mines de l'administration coloniale pour évaluer l'impact de l'exploitation forestière, plus spécialement la construction routière, sur la destruction

de la forêt du pays. La commission est arrivée à la conclusion que “ l’industrie forestière en tant que facteur dans la destruction de la forêt est dans aucun cas aussi dangereuse que le système traditionnel d’agriculture itinérante (Timber Industry Report 1957). Auparavant, une autre commission mise en place par les chefs traditionnels d’Ashanti en réaction à une augmentation de l’exploitation forestière dans cette région du pays avait abouti aux mêmes conclusions. Les routes principales reliant des villes de relative importance et qui passent à travers la forêt sont plus dommageables que les routes construites pour l’exploitation forestière (Tweneboah 1999).

Les modèles économétriques empiriques sur les données de Belize, du Brésil, du Cameroun, du Costa Rica, du Honduras, de Mexico, des Philippines, de Thaïlande et de la République démocratique du Congo montrent que les régions proches des axes routiers sont susceptibles d’être plus déforestées ; ceci reste vrai même après correction pour tenir compte des variables comme la qualité des sols et la distance par rapport aux marchés (Kaimowitz et Angelsen 1998). La construction des routes peut aussi promouvoir la défrichement de la forêt à des fins de spéculation foncière, puisque la valeur des terres augmente avec l’amélioration de l’accessibilité, beaucoup sont tentés de défricher la forêt pour établir ou renforcer leur droit de propriété sur les terres proches des routes (Kaimowitz 1999). Dans la plupart des cas en effet le droit foncier attribue le droit de propriété à ceux qui occupent et/ou exploitent l’espace. L’élevage bovin est responsable de la majorité des terres déforestées en Amazonie. Le rendement en viande de cet élevage est bas, mais les pâturages jouent un grand rôle dans les spéculations foncières ce qui explique que toujours plus de terres soient converties en pâturages. L’élasticité de la surface forestière par rapport à la densité du réseau routier était de 1.5 dans le Sud et le centre de la Thaïlande où la pression démographique était relativement faible. Par contre, au Nord et Nord Est où la pression démographique était relativement forte, L’élasticité de la surface forestière par rapport à la densité du réseau routier n’était pas statistiquement significative (Cropper et *al.* 1999).

Braconnage

L'ouverture des routes forestières reliant des régions riches en faune et des centres urbains, comme c'est souvent le cas en Afrique centrale, peut avoir un impact dévastateur sur les populations animales. Des recherches effectuées en République du Congo démontrent que les routes construites et entretenues par les compagnies forestières contribuent à l'intensification de la chasse du gibier en fournissant aux chasseurs un plus grand accès à des populations de faune forestière relativement inexploitées et en diminuant les coûts de transport de la viande de brousse au marché. L'auteur dit que la reconstruction de la République démocratique du Congo donne l'occasion à tous les acteurs de la gestion forestière de planifier stratégiquement le réseau routier en orientant prioritairement les investissements sur les segments de routes qui vont maximiser les bénéfices pour l'économie locale et nationale tout en minimisant les impacts sur la faune sauvage.

Wilkie et *al.* (1992) ont fait le constat suivant lors d'une évaluation d'un prêt de la Banque africaine de développement à une compagnie forestière : l'isolation géographique de l'unité d'exploitation et les coûts élevés de transport y associés ainsi que la demande du marché avaient conduit les compagnies forestières de la région congolaise de la Sangha à n'exploiter qu'en moyenne 6,8% de la canopée. Et donc au contraire de la coupe à blanc, on s'attendait à avoir moins d'impact sur la faune. Les relevés ont plutôt montré que l'indice d'abondance des primates était fortement en baisse. Les auteurs ont attribué ces résultats à l'activité de chasse intensive qui a suivi les opérations de prospection et d'exploitation forestière. C'est la population urbaine en pleine croissance du Congo qui était responsable de cette demande élevée en viande de brousse.

Impacts négatifs sur les communautés locales

Les forêts tropicales, une importante ressource naturelle utilisée traditionnellement sur une base durable par les populations locales, est actuellement sous une menace sérieuse de surexploitation. Ironiquement la déforestation menée au nom du développement a conduit à une érosion continue du support de base de la vie d'une vaste majorité de la population des tropiques, causant des perturbations sociales (Ramakrisman 1992).

La construction de l'autoroute Mendi-Koraba dans le cadre du programme de développement des hautes terres du sud en Papouasie-Nouvelle Guinée avaient pour but de permettre au gouvernement de satisfaire les besoins de base des populations, lutter contre la pauvreté et la malnutrition, fournir les services de base, promouvoir le développement économique et permettre la consolidation politique. Économiquement la traditionnelle analyse coûts-bénéfices justifiait un taux de rentabilité économique de 39,1% à la fin du projet. Pour atteindre ces objectifs, plus de 100000 personnes furent connectées à l'économie nationale, la production du café augmenta considérablement après les premières années de la construction de la voie, et la fourniture des biens et services fut grandement facilitée. Cependant l'analyse coûts-bénéfices devrait rapidement montrer ses limites avec l'apparition quelques mois après d'impacts imprévus.

En effet, la coupe de forêt le long de la route a permis aux moustiques d'atteindre des zones dans les hautes terres qu'ils n'avaient jamais atteintes auparavant et de contribuer ainsi à la dispersion de la malaria. Le mouvement des travailleurs infectés des autres communautés contribua à augmenter le taux de prévalence de la maladie. Le nombre important de travailleurs venus d'ailleurs et l'augmentation de la mobilité locale amena l'augmentation des maladies transmissibles sexuellement (MTS). Un autre impact fut la montée des luttes tribales dans le plateau faisant au moins trente cinq morts et de nombreux dégâts matériels. Les querelles intestines aggravées au moins en partie par la croyance que la malaria et les maladies sexuellement transmissibles furent le fait des

étrangers et de leur sorcellerie. La construction de nouvelles routes devrait de ce fait prendre en compte convenablement la gamme la plus large possible d'impacts négatifs et positifs (Hoyle et Knowles 1998)

Impacts indirects positifs

Pour beaucoup de populations habitant proche ou dans la forêt, améliorer leur accès aux marchés et autres services est parmi leurs plus grandes aspirations et hautes priorités. Ces populations peuvent mettre assez de pression sur les politiciens pour investir sur les routes. Leur aptitude à influencer les orientations des investissements est susceptible de s'accroître avec la tendance à la décentralisation régionale et locale des décisions en matière d'investissements (Kaimowitz 1999). L'apport des routes forestières semble plus critique dans les pays où un minimum d'accès n'est pas garanti par les pouvoirs publics. Ainsi, Tapage (1999) relève qu'au Liberia, les routes forestières ont immensément contribué au développement. Le réseau routier construit par les compagnies forestières a facilité la délivrance des services de santé essentiels. Ces routes ont aussi aidé les planteurs à transporter leurs produits sur le marché. Les bénéfices de l'exploitation forestière et des routes forestières pour les communautés locales sont entre autres un accès facilité aux produits forestiers non ligneux et une connexion entre les villages (Agenais 1994). Ces facteurs sont aussi relevés par Spires (1994) comme principaux avantages de la construction des routes en république de Corée.

Toutefois, il convient de se méfier de la théorie moderniste qui présente le transport comme important et bénéfique pour le développement (Black 2001). Le transport devrait être considéré comme facteur facilitant plutôt que comme un stimulateur direct du développement économique et de la restructuration spatiale (Hoyle et Knowles 1998). Ces mises en garde tranchent avec le vieil adage qui veut que, où la route passe, le développement suit et que certains reformulent en ce qui concerne la forêt tropicale de la manière suivante : où l'exploitation forestière passe, la route suit et le développement avec elle (Assene 1999).

En pratique, l'existence ou la construction d'une nouvelle liaison de transport ne signifie pas que le développement va nécessairement ou automatiquement suivre. Les cas ne sont pas rares où des zones ou communautés autosuffisantes se sont vues ruinées suite à leur intégration dans des systèmes plus larges où elles sont marginalisées et sur lesquels elles n'ont pas de contrôle, par exemple pour la détermination des termes de l'échange (Simon 1996). Dans le cas des forêts tropicales d'Afrique centrale l'exemple des populations autochtones pygmées est un bon exemple de telles communautés mises à nues et marginalisées suite à l'ouverture des routes et à l'exploitation forestière (Colchester et *al.* 1998, Dembner 1998). Il faut donc pouvoir faire attention au rôle et à l'impact de la route sur les différents groupes sociaux et les régions d'un territoire en terme de leur relation avec la technologie du transport et comment elle est utilisée. La plupart de ces questions ne sont pas considérées dans l'analyse coûts-bénéfices étroite en fonction desquels la plupart des décisions relatives à la construction des routes et l'établissement des priorités sont faites (Simon 1996, Karsenty 1999).

Généralement les zones et les communautés éloignées ont un bas degré de "modernisation", sont plus pauvres et ont moins de facilités de déplacement. Cependant il serait intéressant de savoir si les personnes concernées se considèrent éloignées, coupées ou ayant besoin de développement. Le problème est que l'appréciation en est souvent biaisée. Ainsi les endroits supposés éloignés peuvent être centraux et importants pour des entités politiquement, socialement et économiquement différentes qui ont d'autres sensibilités et échelle de valeurs. Il est arrivé que les villages les plus inaccessibles soient les plus performants du point de vue agricole, car les villages les plus accessibles se sont révélés être les plus dépendants d'activités non agricoles et des apports extérieurs. Dans la pratique, les schémas et les projets d'infrastructures de transport ont eu des résultats variés. Le degré de succès dépendant de plusieurs facteurs desquels les plus importants sont : l'adaptation aux conditions locales (y compris l'intensité de l'utilisation), l'intégration aux institutions et priorités locales, l'aptitude

des bénéficiaires à maintenir les nouvelles infrastructures en termes de savoir faire, équipement et autres ressources, et de la volonté institutionnelle ou politique.

En rapport avec le suivi et la préservation des ressources, l'aménagement des routes d'accès est souvent considéré comme facilitant le travail des services forestiers chargés du contrôle et des inspections.

Réduction des impacts indirects négatifs

Plusieurs critères sont à considérer pour la détermination du tracé d'une route : les coûts de construction et de maintenance y compris ceux liés à l'acquisition des terres et au recasement ; les gains aux usagers de la route provenant des économies en temps de transport et des coûts d'entretien des véhicules ; l'appui aux politiques de développement économique et la compatibilité avec les plans régionaux et nationaux ; les impacts sur les zones protégées, l'écologie et l'esthétique ; l'impact direct et indirect sur les ménages et l'intégrité des communautés (World Bank 1996). Les points suivants peuvent aider à limiter les impacts négatifs indirects du développement routier en forêt :

- la présence sur le terrain des services forestiers dotés de moyens nécessaires à leur action pour limiter les tentatives de corruption (Kaimowitz 1999, Lorbach 1999);
- la sensibilisation des populations sur les impacts possibles de la route (Assene 1999, Càrdenas 1999, Kaimowitz 1999, Tweneboah 1999);
- la mise en place des lois et règlements permettant d'avoir des exploitations forestières compatibles avec des durées des concessions qui inciteraient les exploitants à prendre les mesures favorisant la régénération;
- la destruction des routes forestières après l'exploitation (Mabala 1999, Mengin-Leucreulx 1999, Rietbergen 1999) ;
- la mise à disposition d'emplois alternatifs aux populations;
- l'interdiction de l'accès aux activités qui sont incompatibles avec l'exploitation durable;
- le contrôle strict des routes secondaires qui n'appartiennent pas au réseau national (Mabala 1999, Mengin-Leucreulx 1999, Nori Hamid 1999, Rietbergen 1999);
- la prise de mesures spécifiques par les compagnies forestières concernant la fourniture de la viande et autres sources de protéines à des prix raisonnables et

l'interdiction des activités de chasse et le transport de la viande de brousse vers les centres commerciaux sur les grumiers (BmZ/IUCN 1997) ;

- le découragement de la spéculation immobilière. Toutes les incitations fiscales et financières pour l'agriculture doivent être abolies (Fearnside 1999) ;
- la restriction de la construction et de la maintenance des routes ;
- le renforcement des exigences en évaluation des impacts environnementaux pour les projets routiers.

Il existe des méthodes basées sur les systèmes d'informations géographiques et la télédétection pour prévoir les zones de conflits potentiels entre l'homme et les ressources (Nelson et Hellerstein 1997). Schaumacher et *al.* (2000) font usage d'une telle méthode pour projeter les usages potentiels de terres publiques en mettant en exergue l'impact potentiel sur les poissons et la faune sauvage. Les données utilisées couvrent les données démographiques, le tracé des routes et des pistes, et la distribution spatiale des espèces d'intérêt.

Armstrong et Inglis (2000) mettent en évidence le fait que les dégâts environnementaux peuvent être réduits et les bénéfices financiers réalisés en appliquant les méthodes améliorées d'exploitation forestière avec en particulier l'utilisation de cartes des arbres à exploiter. Une formation adéquate et une bonne supervision sont aussi nécessaires à l'application de bonnes techniques d'exploitation. L'adoption de nouvelles façons de faire et l'amélioration de la gestion de l'information devraient aussi entraîner une augmentation de l'efficacité et une diminution des dégâts dans les travaux de construction de routes. Au rang des contraintes à l'application des pratiques forestières durables dans l'Est de l'Amazonie, Barreto et *al.* (1998) relèvent la non vulgarisation de l'information technique aux opérateurs, la non application de la réglementation forestière, la non sécurisation de la propriété foncière qui rend hasardeux tout investissement en forêt

Pour Smith et *al.* (1991), le cercle vicieux reliant la construction des routes à la migration et la déforestation peut être brisé en opérant des changements aux points d'origine des migrants. Il faudrait le cas échéant redistribuer la terre, favoriser l'agriculture intensive, créer des emplois en ville et décourager la croissance des

populations. Ultimement il convient de concevoir des nouveaux mécanismes de calculs économiques qui feraient que l'utilisation durable des terres soit profitable et les modes non durables non profitables. Sur la base de données de 90 pays en voie de développement dans la période de 1981 à 1990, les analyses de régression montrent que la déforestation est causée à la fois par le développement et la pauvreté. La déforestation s'accélère avec l'accroissement des infrastructures, le commerce, la dette, les investissements basés sur la ressource. D'un autre côté, la pauvreté souvent accompagnée de la pression de la population, des déficits en terre et en nourriture, de la dépendance du bois de feu et des inégalités d'accès à la terre, est aussi un des facteurs conduisant à la déforestation. Ainsi, le développement est nécessaire si on veut éliminer les formes de déforestation due à la pauvreté, mais le développement lui-même est aussi une cause majeure de déforestation. Les pays peuvent-ils concilier les objectifs de développement et ceux de protection de la forêt ? Sécuriser les bases de la durabilité de la forêt exigera que les pays considèrent les causes sociales sous-jacentes qui conduisent aussi à la perte de la forêt tropicale (Tole 1998).

Conservation et gestion durable de la forêt ne peuvent être menées qu'à travers une approche pluridisciplinaire et interdisciplinaire qui seule est susceptible de garantir la participation des populations et la gestion écologiquement durable de cette ressource précieuse (Ramakrisman 1992). Dans tous les cas, une stratégie pour la gestion participative des écosystèmes forestiers n'est possible que si les populations locales ont une idée claire des bénéfices escomptés. Lorbach (1999) concluait que tout dépend des utilisateurs, la route est comme un médicament que le docteur prescrit à un patient. Si pris correctement, le malade recouvre rapidement la santé, si pris en trop grande quantité, il peut devenir toxique et le malade peut plutôt en mourir.

Programme de surveillance et de suivi

Le programme de surveillance et de suivi devrait définir les activités et les moyens prévus pour surveiller la mise en œuvre des recommandations de gestion d'impacts et suivre l'évolution de certaines composantes de l'environnement en rapport avec le développement routier. Compte tenu des impacts envisagés, l'accent pourrait être mis sur les points suivants:

- La fréquentation et la performance de l'accès;
- L'évolution des effets indirects non souhaités;
- L'évolution des phénomènes d'érosion avant et après la construction de l'infrastructure routière;
- L'évolution de la quantité des eaux de ruissellement et l'efficacité du réseau de drainage;
- L'évolution de la qualité des eaux dans les puits et les sources d'alimentation en eau potable qui pourraient être touchées par les travaux et l'exploitation de l'infrastructure routière;
- La restauration du couvert végétal dans les bancs d'emprunts, les emprises ou les bases de chantiers temporaires;
- L'application et l'adéquation des mesures compensatoires;
- L'effet à moyen et long terme sur le développement régional et le devenir des populations humaines déplacées;
- L'effet à moyen et long terme sur la biodiversité et l'utilisation des ressources fauniques à des fins de subsistance par la population locale;
- Les retombées économiques et l'évolution du système social;
- L'implication des organisations communautaires au suivi et à l'évaluation du projet;
- L'adaptation des affectations budgétaires en fonction des besoins des services sociaux.

Au total, il s'avère nécessaire d'examiner les divers modes de transport en forêt tropicale dans le contexte des contraintes écologiques et socioéconomiques. En d'autres termes, il faudrait choisir éventuellement des modes de transport plus économiques, faisant moins appel à l'énergie et causant le moins d'impacts négatifs sur l'environnement. Dans un tel contexte, la voie d'eau et le chemin de fer pourraient avoir un rôle de plus en plus grand. Le recours à un système multimodal alliant efficacement les trois modes de transport devrait chaque fois que cela est possible, être mis en place (Rietbergen 1999).

Annexe 2 : Liste des personnes contactées pour entrevue

Noms et Prénoms	Fonction et structure
Administrations	
Richard Balla	Directeur de l'énergie au MINMEE
Jean Claude Hell	Cadre au MINEF/SPE
Paul Hengué	Coordonnateur du Projet d'appui au PNGE au MINEF/SPE
Magloire Mapita Epoh	Cadre au MINTP/CPE
Frédéric Roger Medjo	Sous-directeur des inventaires et des aménagements forestiers au MINEF
Nguepnang	Cadre au MINEF/DF
Samuel Njourné	Chef de la CPE du MINTP
Joseph Noah Ngamveng	Président du Comité interministériel de l'environnement
Jacques Ntep	Chargé d'étude Assistant à la CPE du MINTP
Cathérine Okotiko	Secrétaire Exécutif du projet GEF Biodiversité
Jonas Takoudjou	Conseiller technique au MINTRANS et cadre technique au PST
Blondeau Talatala	Coordonnateur national ADIE-PRGIE
François Tchala Abina	Secrétaire permanent à l'environnement
Jean Claude Tekeu	Inspecteur général au MINEF
Wouamane Mbele	Cadre en service au MINEF/SPE et Secrétaire du CIE
Bailleurs de fonds et partenaires au développement	
Jean Roger Mercier	Banque mondiale
Serge Menang	Cadre en service au DFID
Klaus Mersmann	Chef du projet GTZ/MINEF
Pierre Mieuguem	Cellule environnement et forêt de l'Union européenne
Emmanuel Noubissié Ngankam	chargé des opérations à la Banque mondiale
André Pellissier	Conseiller de la Coopération française auprès du MINEF
Jean Claude Soh	Bureau d'appui à la coopération canadienne
Martin Zeh Nlo	Chargé de programme au PNUD

Consultants, Bureaux d'études et promoteurs privés

Samson Essam	Consultant au Bureau Risk - Control and Mitigation (RCM)
Narcisse Eyete	Directeur du Bureau Risk Control and Mitigation
François Hiol Hiol	Consultant en environnement et forêt
Nicolas Jamet	Directeur général de la Forestière de Campo
Joël Joguet	Consultant à la Mission d'assistance technique au PERFED II
Le Paysan	Chef de la Mission d'assistance technique au PERFED II
Guillaume Lescuyer	CIRAD forêts
Charles Morissette	Consultant chez Tecsuit
Richard Ndemanou	Chef du Département environnement à la SCET - Cameroun
Vincent Pele	Cadre de direction à la Société PALLISCO

Organisations Non Gouvernementales

Daniel Ngantou	Directeur Régional de l'UICN Afrique centrale
Roger Ngoufo	Directeur du Cameroon Environmental Watch
Raymond Onana	Foundation Administrator et coordinateur de programme à la Foundation for Environment and Development in Cameroon (FEDEC)
Benjamin Tchoffo	Directeur exécutif du CARFAD et Président en exercice du GCA

Annexe 3 : Guide d'entrevue

Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre d'un travail de recherche mené conjointement par l'Université de Dschang au Cameroun et l'Université de Montréal au Canada sur le thème de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale au Cameroun. En raison de son caractère symbolique pour l'intégration des aspects biophysiques, économiques et sociaux, et parce que c'est au plan national un domaine où l'évaluation environnementale est la mieux structurée, l'accent est mis sur l'évaluation environnementale du développement routier en forêt. Ce questionnaire qui s'adresse aux personnes et acteurs impliqués a essentiellement pour objectif de rassembler des informations permettant de mieux situer l'évaluation environnementale et de retracer son évolution en fonction de son contexte d'application.

Nous savons que votre temps est précieux aussi nous vous remercions d'avance d'accepter de vous prêter à cette entrevue qui pourrait durer environ 60 minutes.

Section 1 : Définition des termes.

Pour faciliter les échanges, nous vous donnons ci-dessous les définitions retenues pour les principaux termes utilisés :

Développement routier : développement quantitatif et qualitatif du réseau routier : planification, ouverture ou réfection de routes en relation avec l'aménagement et la défense du territoire, la demande sociale ou la conduite d'activités économiques.

Dossier d'évaluation environnementale : intervention ayant un lien avec l'évaluation environnementale : études, validations, revues, séminaires ou ateliers, élaboration de textes, négociations, conseils, appui, participation publique, manifestations, etc.

Évaluation environnementale : ensemble de processus qui visent la prise en compte des aspects environnementaux (biophysiques, économiques et sociaux) dans la

planification, la mise en œuvre et le suivi des opérations ou du développement de projets, de programmes, de plans ou de politiques en vue d'un développement durable. Nous considérerons à la fois l'étude d'impacts sur l'environnement (ÉIE) qui s'applique aux projets et l'évaluation environnementale dite stratégique (EES) qui couvrent les politiques, plans ou programmes.

Institutionnalisation de l'ÉE du développement routier: processus par lequel l'évaluation environnementale du développement routier a pris corps et évolue.

Section 2 : identification

- Nom et prénom du répondant
- Fonction
- Nom et adresse de la personne ou de sa structure

Section 3: Questions

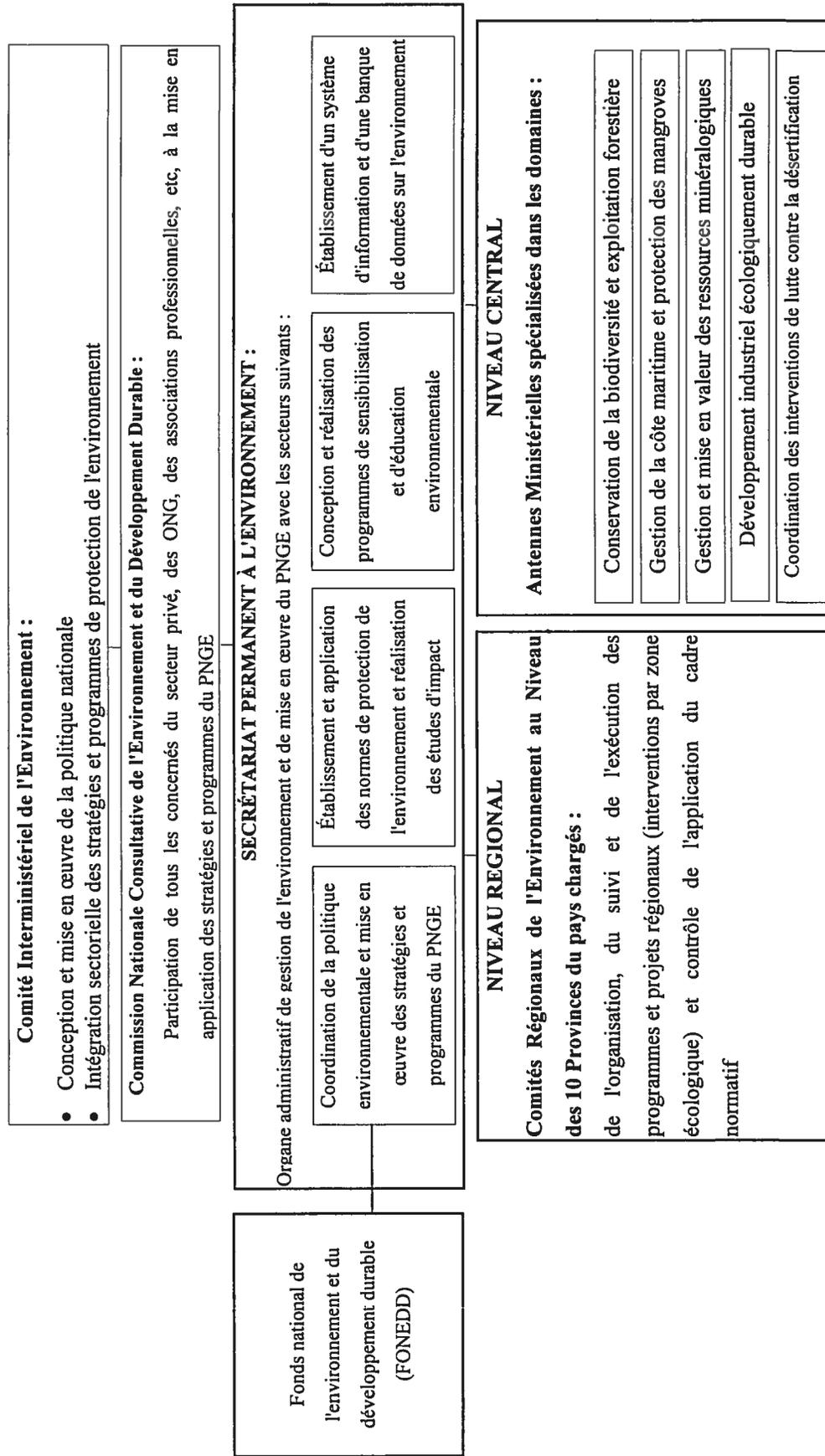
- Quels sont les dossiers d'évaluation environnementale auxquels vous ou votre structure avez été impliqués?
- Pouvez vous nous nous indiquer d'autres dossiers et éventuellement les acteurs de ces autres dossiers?
- Pouvez-vous situer la place qu'occupe l'évaluation environnementale dans votre structure?
- Qu'est ce qui a selon vous le plus motivé la prescription de l'évaluation environnementale au Cameroun et dans le développement routier en forêt?
- Pouvez-vous décrire les différentes parties prenantes au processus et les rôles qu'elles y ont joués?
- Selon vous les considérations en rapport avec les éléments du contexte global (contexte historique, contexte socioculturel, contexte politique, contexte législatif, réglementaire et organisationnel, contexte économique, contexte scientifico-technique et contexte biophysique) ont-elles été prises en compte dans l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale au Cameroun et dans le développement routier en forêt? Si oui comment? Et sinon pourquoi?
- Pensez-vous qu'on puisse parler d'évolution de l'évaluation environnementale au Cameroun et dans le développement routier en forêt? Si oui, comment appréciez-vous cette évolution?
- Pensez-vous qu'un ou des éléments du contexte global (contexte historique, contexte socioculturel, contexte politique, contexte législatif, réglementaire et organisationnel, contexte économique, contexte

scientifico-technique et contexte biophysique) aient influencé cette évolution ? Si oui comment ? Et sinon pourquoi?

- Quels sont pour vous les faits marquants en relation avec l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun?
- Plus généralement, quels sont, selon vous, les éléments ou les aspects dont il faut tenir compte lorsqu'on parle de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun? Pourquoi?
- Avant de conclure, auriez-vous d'autres commentaires à apporter au sujet de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun.

P.S. : Nous vous remercions d'avance pour toute documentation ou autre source d'information en rapport avec ce sujet que vous mettrez à notre disposition ou porterez à notre connaissance

Annexe 4 : Structures de mise en œuvre du PNGE



Source : Cellule de coordination du PNGE

Annexe 5. Tendances des perceptions et attitudes des acteurs : quelques extraits d'entrevues

Questions	Réponses
Qu'est ce qui a selon vous le plus motivé la prescription de l'évaluation environnementale au Cameroun?	<p>C'était un effet de mode. Il fallait que le Cameroun se mettent au même niveau que la communauté internationale</p> <p>La loi date de 1996 et les textes d'application ne sont pas encore signés</p> <p>Ce sont les bailleurs de fonds qui exigent l'évaluation environnementale dans les projets qu'ils financent</p> <p>La présence du Cameroun dans le Bassin du Congo et la nécessité de préserver l'environnement vert</p>
Pouvez-vous situer la place qu'occupe l'évaluation environnementale dans la collaboration de votre structure avec le Cameroun?	<p>Nous veillons à ce que les aspects environnementaux soient pris en compte dans les projets que nous finançons</p> <p>L'ÉIE occupe une place de choix dans l'élaboration de tout projet</p> <p>L'ÉIE occupe une place essentielle dans tous nos projets</p>
Pouvez-vous décrire les différentes parties prenantes au processus d'évaluation environnementale et les rôles qu'elles y ont joués?	<p>C'est surtout les Bailleurs de fonds qui imposent les conditionnalités environnementales</p> <p>N'eût été des ONG, les EIE du projet pipeline et de la route Abong-Mbang - Lomié n'auraient pas connu un tel succès</p> <p>De plus en plus on déplore le fait que certaines ONG se mettent à la solde de promoteurs</p> <p>Les bureaux d'études jouent aussi un grand rôle même s'il faut déplorer la tendance que certains ont à courir derrière les marchés sans les compétences requises</p>
Selon vous les considérations en rapport avec les éléments du contexte ont-elles été prises en compte	<p>Il y a non appropriation de l'affaire environnementale par les décideurs</p>

<p>dans l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale au Cameroun? Si oui comment? Et sinon pourquoi?</p>	<p>L'ÉIE apparaît encore comme un fardeau L'évaluation environnementale devient incontournable quand il y a des questions complexes à résoudre</p>
<p>Pensez-vous qu'on puisse parler d'évolution de l'évaluation environnementale au Cameroun? Si oui, comment appréciez-vous cette évolution?</p>	<p>L'évolution est certaine dans les textes et même la pratique. Elle s'opère progressivement dans les mentalités De plus en plus l'environnement est mentionné dans les discours des hommes politiques Tout projet routier intègre désormais les aspects environnementaux Bien que lente on peut percevoir une certaine évolution Aujourd'hui, sans bailleurs de fonds, nous nous sommes imposés de recourir à l'ÉIE L'ÉIE est désormais enseignée à l'École des travaux publics Avec le temps, les gens se rendent compte que l'ÉIE peut aider à sauvegarder leurs droits</p>
<p>Pensez-vous qu'un ou des éléments du contexte aient influencé cette évolution? Si oui comment? et sinon pourquoi?</p>	<p>La politique du gouvernement y était favorable car le ministre a accepté de financer les efforts de renforcement des capacités nécessaires à l'introduction de l'ÉIE Il y a besoin de lier environnement et lutte contre la pauvreté On a tendance à considérer que l'environnement est chose des riches Certaines entreprises ont déjà une culture des ÉIE Les considérations liées à la gestion des ressources naturelles dans la logique des projets L'ÉIE du pipeline Tchad - Cameroun a ouvert les yeux des populations. On les [populations] a vues à l'Est en exiger une pour le projet GEOVIC</p>
<p>Quels sont pour vous les faits marquants en relation avec l'institutionnalisation de l'évaluation</p>	<p>La prise en compte de l'habitat naturel, des considérations sociales et humaines dans les projets</p>

environnementale du développement routier en forêt du Cameroun ?

Plus spécifiquement, quels sont, selon vous, les éléments ou les aspects dont il faut tenir compte lorsqu'on parle de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun? Pourquoi?

La prise des mesures d'ordre législatif, réglementaire et organisationnel par les pouvoirs publics bien que ces mesures soient encore insuffisantes

L'utilisation de l'ÉIE comme tribune par les ONG et les bailleurs de fonds pour promouvoir la protection des forêts

On ne peut refuser de désenclaver les populations à cause de l'impact des routes

L'ÉIE favorise les travaux bien faits et plus durables

L'ÉIE favorise la prise en compte des intérêts des populations et les rend plus responsables

La préservation de l'écosystème et des intérêts des populations

Les populations en avaient assez de l'ÉIE du projet de route Abong-Mbang - Lomié car elles voulaient la route et manifestaient violemment leur impatience

Les populations s'en sont prises à nous sous le prétexte que nous retardions les travaux de la route à cause de l'exigence d'ÉIE

Tant que tout dépend du politique, il est difficile de suggérer quoi que ce soit

Dans le cas des routes, l'ÉIE doit tenir compte du rôle qu'elles jouent dans le développement

L'ÉIE permet de gérer les impacts indirects des routes comme la propagation du SIDA

Pour certains l'ÉIE est perçue comme un frein au développement

Il faut que les ÉIE soient une affaire de gens capables

L'ÉIE est considérée comme une roue de secours ou un accessoire important

Avant de conclure, auriez-vous d'autres commentaires à apporter au sujet de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun?

L'évaluation environnementale ne devraient pas être un obstacle au développement des communautés

Lorsque nous payons pour une concession, nous devons commencer à exploiter et l'ÉIE ne devrait pas venir retarder le début de l'exploitation

Le gouvernement devait supporter le développement de la cellule de protection de l'environnement ce qui n'est pas le cas actuellement avec la perte de nos effectifs

L'ÉIE aurait permis d'éviter certains impacts de projets comme le barrage de Maga que nous vivons maintenant

Les ÉIE doivent être systématiquement exigés pour tous les grands travaux

Les gens font un amalgame terrible entre le fait de chercher à gérer les impacts de la route par l'ÉIE et le fait de s'opposer à la route

Pour le moment on a l'impression que l'ÉIE est une affaire de l'extérieur et des technocrates, le commun des citoyens n'est pas encore sensibilisé à la chose

Beaucoup de problèmes liés aux ÉIE partent de la valeur que nous leur accordons collectivement comme société

Il faut qu'on sache que l'ÉIE n'est pas seulement faite pour compléter les dossiers. C'est un outil qui doit aider à garantir la gestion de nos ressources naturelles et préserver notre cadre de vie

L'ÉIE est devenue un outil de développement et plus de protection comme ce fut le cas dans les années 1970 mais les gens ne le comprennent pas encore
