

Institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt tropicale

Dieudonné BITONDO, Secrétaire Exécutif, Association camerounaise des études d'impacts environnementaux (ACAMÉIE) (Cameroun)

RÉSUMÉ :

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 forêt¹ 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. En s'appuyant sur le cas du Cameroun, le but de cette présentation est de mettre en exergue les aspects nombreux et variés résultant de cette interaction complexe qui doivent nécessairement être pris en compte. Il en ressort qu'au-delà des considérations purement techniques, l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt 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 : Institutionnalisation, Évaluation environnementale, contexte, adaptation

INTRODUCTION

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 naturelles² 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 où 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.

Malgré son rôle déterminant pour les communautés riveraines, les pays, la sous-région, le monde et les générations actuelles et futures, la superficie de 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

¹ Dans cette présentation, le mot « forêt » fait référence à « forêt dense et humide ».

² 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 celle des bassins de l'Amazone et du Congo.

remarquable le long des côtes et des grandes voies de communication (figure 1), ainsi qu'autour des agglomérations urbaines (FAO 2004).

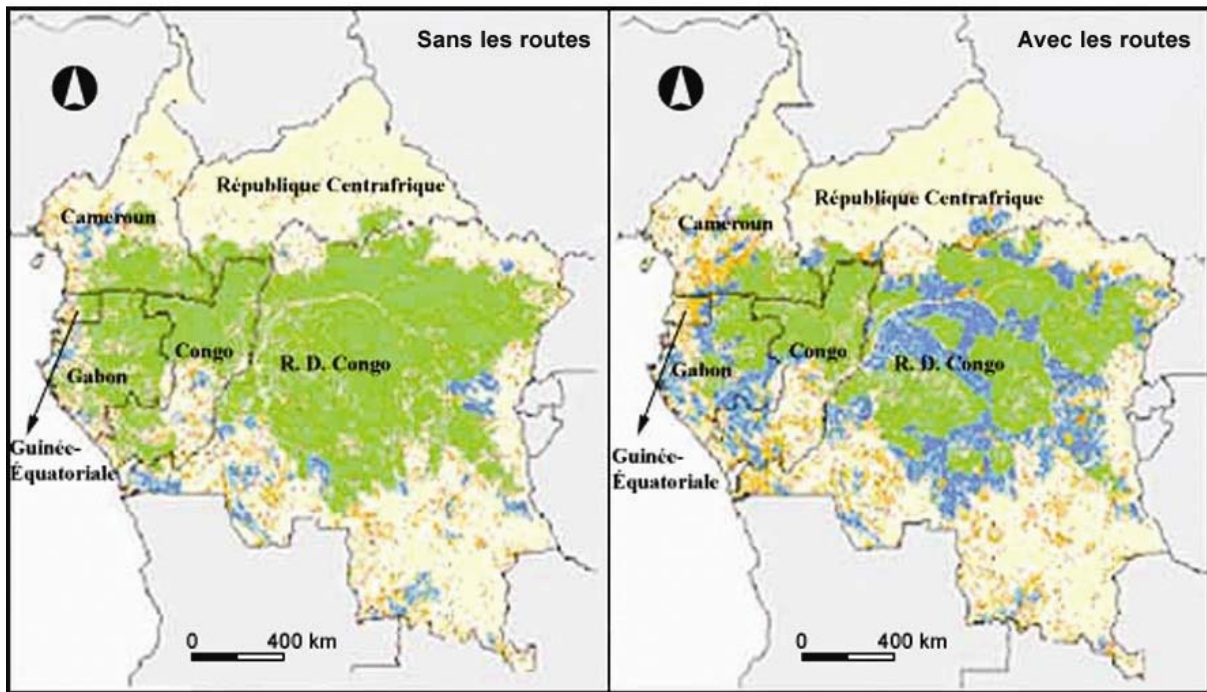
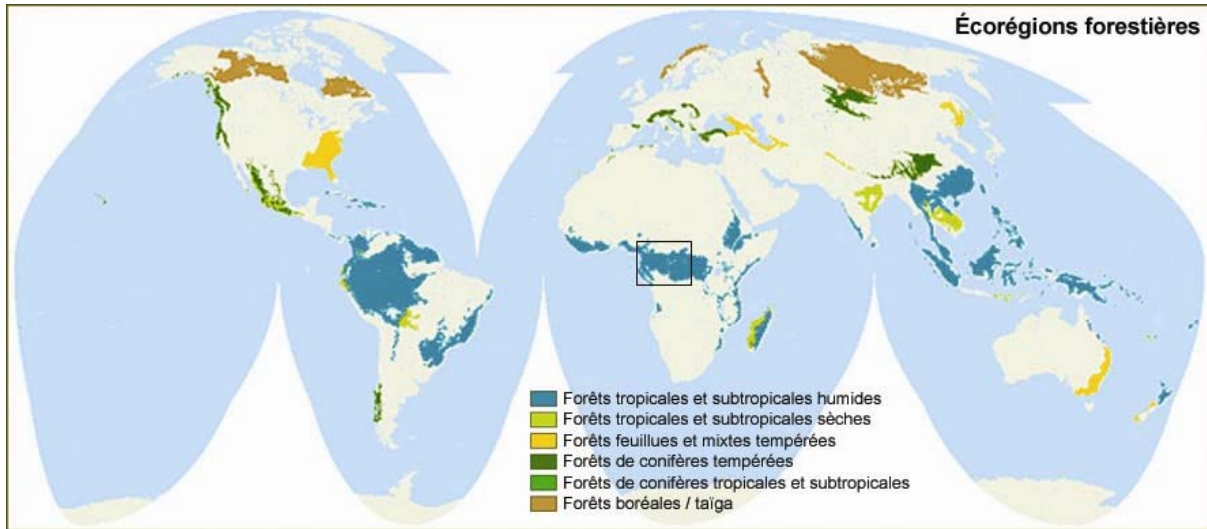
En conséquence, un des domaines où le recours à l'évaluation environnementale est des plus justifié est celui de la réconciliation du développement routier et de la protection de la forêt³ tropicale. Des débats autour de la planification du développement routier en forêt tropicale opposent depuis toujours 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 étant 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.

Cette communication, qui s'appuie essentiellement sur une partie des résultats de ma thèse de doctorat soutenue en 2005 à l'Université de Montréal sous le titre « Institutionnalisation de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Bassin du Congo. Le cas du Cameroun », a pour but de mettre en exergue la forte dépendance qui existe entre le processus d'institutionnalisation de l'évaluation environnementale et son contexte d'application.

Après une brève clarification du concept d'institutionnalisation nous montrons, sur la base de quelques critères, en quoi le cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt camerounaise a évolué en fonction du contexte et s'y est adapté⁴.

³ Dans cette présentation, le mot « forêt » fait référence à « forêt dense et humide ».

⁴ Les textes de lois, les décrets, les arrêtés et les directives forment l'essentiel de la documentation utilisée dans ce chapitre



Superficies des blocs forestiers (km²)



Source (adapté de WRI 2005)

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

CONCEPT D'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

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.

Il n'y a pas de définition de l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale qui fasse l'unanimité (Heaver, 1999), toutefois on peut s'accorder sur son objectif global qui est l'établissement de l'évaluation environnementale comme instrument de mise en œuvre des politiques de développement durable⁵. Ce serait donc le processus par lequel l'évaluation environnementale prend corps et évolue. Nous retenons trois principales dimensions indissociables du concept d'institutionnalisation : la dimension normative, la dimension organisationnelle et la dimension relative au jeu des acteurs. C'est dire que le concept d'institutionnalisation, prit au sens large, ne concerne pas seulement l'établissement de règles générales régissant l'évaluation environnementale et la mise sur pied 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. Toutefois, cette communication sera essentiellement orientée vers l'évolution du cadre normatif qui se matérialise par l'énoncé de lois et de règles dans le but de réguler des comportements.

PHASES CONTEXTUELLES DE L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU DÉVELOPPEMENT ROUTIER

Nous avons postulé que l'institutionnalisation de l'évaluation environnementale à travers son cadre normatif est un processus essentiellement contingent. Aussi, pour mieux mettre à l'épreuve notre hypothèse, nous identifions les différentes phases à travers lesquelles l'évolution du cadre normatif sera étudiée. 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). 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.

Dans un premier temps, nous avons mis en lumière les éléments du contexte qui influencent l'évolution de l'évaluation environnementale du développement routier. Dans un deuxième temps, ont été isolés, 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

⁵ 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.

et les spécificités liées à l'évaluation environnementale du développement routier en forêt, il est résulté trois principales phases⁶ (Bitondo 2007) :

La phase de marginalité (avant 1992) : 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. 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) : période entourant le sommet de Rio et qui suit le début des programmes d'ajustement structurel avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. 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) : 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 O.N.G. 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.

ÉVOLUTION DU CADRE NORMATIF DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU DÉVELOPPEMENT ROUTIER EN FORÊT CAMEROUNAISE

Le tableau 1 restitue une lecture analytique de l'évolution de quelques critères pertinents suivant les trois phases contextuelles et temporelles retenues. Les critères considérés sont des exemples de caractéristiques considérées comme centrales pour l'application de la procédure d'évaluation environnementale : 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, la nature et mécanismes de participation publique. Il se dégage du tableau une évolution effective des critères retenus en fonction des phases contextuelles.

⁶ Une quatrième phase correspondant à la création du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, la promulgation du décret N° 2005/0577/PM du 23 février 2005 fixant les modalités de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement, et la signature de l'arrêté N° 0069/MINEP du 08 mars 2005 fixant les différentes catégories d'opérations dont la réalisation est soumise à une étude d'impact, pourrait être identifiée. Cette possible quatrième phase n'est toutefois pas considérée dans cette communication.

Tableau 1 : Évolution de quelques caractéristiques du cadre normatif de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun

Critères	Phases contextuelles		
	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
Objectifs de la procédure	Gestion des ressources Hygiène et sécurité Contrôle de la pollution	Protection de l'environnement Protection des écosystèmes forestiers Lutte contre la pauvreté	Protection de l'environnement et des écosystèmes Lutte contre la pauvreté
Catégories d'actions assujetties Nature de l'évaluation environnementale		Projets pouvant porter atteinte à la forêt et à l'environnement Prescription explicite de l'ÉIE Prescription implicite de l'évaluation environnementale stratégique;	Les travaux routiers sont catégorisés en fonction du risque anticipé Évaluation environnementale simplifiée Évaluation environnementale approfondie Évaluation environnementale stratégique
Directives et guides		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
Modalité de la participation publique	Enquête publique de commodo et incommodo	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

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

En ce qui concerne la nature des normes, en phase de marginalité (avant 1992), 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), on note 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.

En ce qui concerne les objectifs assignés à la procédure, on note une évolution des préoccupations relatives à la gestion des ressources, l'hygiène, la sécurité et le contrôle des pollutions vers des considérations plus inclusives faisant plus explicitement référence à la protection des écosystèmes et la biodiversité et la lutte contre la pauvreté. C'est aussi l'affirmation des principes adoptés au niveau international dont ceux de précaution, 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.

En ce qui concerne les catégories d'actions assujetties à la procédure on passe d'une situation où il n'y a pas d'assujettissement formelles, à une situation où les directives environnementales dans le domaine routier catégorisent les projets en fonction du risque anticipé sur les écosystèmes forestiers, en passant par la déclaration plus générale de la loi relative aux projets pouvant porter atteinte à la forêt et à l'environnement sans plus de précision.

En ce qui concerne la nature de l'évaluation environnementale, il y a une évolution de la situation où la loi prescrit explicitement l'ÉIE et implicitement l'évaluation environnementale stratégique à une situation où les directives environnementales du développement routier distinguent l'évaluation environnementale simplifiée de l'évaluation environnementale approfondie et où en pratique se font des évaluations environnementales stratégiques de programmes routiers.

En ce qui concerne les directives et guides, l'évolution la plus caractéristique est celle de la traduction dans le domaine routier des orientations relatives à l'évaluation environnementale contenues dans la loi environnementale en directives plus précises de prise en compte de l'environnement dans les projets.

En ce qui concerne les modalités de participation publique, on note également une évolution du stade des seules enquêtes publiques de commodo et incommodo vers une pratique d'implication des populations aux phases d'études et de validation des rapports.

CONCLUSION

Notre communication visait à mettre en exergue la forte dépendance qui existe entre le processus d'institutionnalisation de l'évaluation environnementale et son contexte d'application en s'appuyant sur le cas de l'évaluation environnementale du développement routier en forêt tropicale. Pour y arriver, trois phases contextuelles et temporelles ont été déterminées sur la base du contexte et des faits marquants, pour servir de cadre à l'analyse de cette évolution : la phase de marginalité (avant 1992), la phase de formalisation générale (1992 – 1996) et la phase de spécialisation (après 1996).

En rapport avec la nature des normes, l'évaluation environnementale du développement routier en forêt du Cameroun est passée 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 O.N.G. dans les programmes et projets de développement routier.

Cette évolution est quelque peu contraire au schéma classique qui voudrait que les textes d'application de la loi environnementale soient adoptés d'une manière globale, avant leur déclinaison sectorielle. Cette évolution classique est celle qu'auraient souhaité voir la plupart des acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude. 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).

Parallèlement à cette évolution contextuelle de la nature des normes, nous avons montré que d'autres caractéristiques et modalités de l'évaluation environnementale à l'instar des objectifs assignés à la procédure, des catégories d'actions assujetties à la procédure, de la nature de l'évaluation environnementale prescrite, des directives pour la conduite de l'évaluation environnementale et de la nature de la participation publique ont évolué pour tenir compte du contexte. 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.

BIBLIOGRAPHIE

- Bitondo, D. et André, P. 2007. Contextual phases in the institutionalization of the environmental assessment of road development in Cameroon. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(2): 139-148. Publisher: Beech Tree Publishing.
- 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.
- FAO 2001. *Évaluation des ressources forestières mondiales 2000. Rapport principal*. Étude FAO Forêts n° 140, Rome.
- FAO 2004. *Développement des forêts dans le Bassin du Congo. Stratégie d'action de la FAO*. FAO, 37 p.
- Frère, L. 2001. Les milles et une forêt. Vie et disparition. Favre. GreenPeace. 215 p.
- 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.
- 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.
- Heaver, R. 1999. *Institutionnalizing Environmental Assessment: Issues and Design Considerations*. Ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 p.
- Morgan, R. 2004. *Presidential address*. International Association for Impact Assessment Annual Meeting. Vancouver.
- WRI 1997. *The Last Frontier Forest: Ecosystems and Economies on the Edge*. Bryant D., Nielsen