

ENTRE CONTINUITÉ ET FLEXIBILITÉ :  
L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT  
FRANÇAISE ET BRITANNIQUE  
LE CAS DES FORÊTS CAMEROUNAISES

Benjamin Singer

Mémoire réalisé dans le cadre du  
DEA Politiques Publiques  
à l'Institut d'Études Politiques de Paris

Septembre 2004

# TABLE DES MATIERES

<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b>	<b>iii</b>
<b>LISTE DES ACRONYMES</b>	<b>iv</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>v</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>I.1. L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT : REVUE DE LA LITTERATURE</b>	<b>2</b>
<b>I.1.A. DEFINITION</b>	<b>2</b>
<b>I.1.B. L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT DANS LA LITTERATURE</b>	<b>3</b>
I.1.b.(i). L'approche orthodoxe	3
I.1.b.(ii). Réalisme et marxisme	5
I.1.b.(iii). « Culturalisme »	7
I.1.b.(iv). Des faiblesses communes	8
<b>I.2. CONTEXTE</b>	<b>9</b>
<b>I.2.A. LE DEBAT FORESTIER A L'ECHELLE INTERNATIONALE</b>	<b>9</b>
<b>I.2.B. LE ROLE DE LA FRANCE ET DU ROYAUME-UNI</b>	<b>10</b>
I.2.b.(i). Acteurs français et britanniques des forêts tropicales	10
I.2.b.(ii). La coopération française	12
I.2.b.(iii). La coopération britannique	14
<b>I.2.C. LE CAMEROUN</b>	<b>15</b>
I.2.c.(i). Histoire, politique, économie	15
I.2.c.(ii). Les forêts humides camerounaises	16
<b>I.3. PROBLEMATIQUE ET APPROCHE THEORIQUE</b>	<b>20</b>
<b>I.3.A. PROBLEMATIQUE</b>	<b>20</b>
<b>I.3.B. UNE APPROCHE THEORIQUE NOVATRICE</b>	<b>21</b>
I.3.b.(i). Faiblesse des théories classiques d'APD	21
I.3.b.(ii). Les identités institutionnelles	22
I.3.b.(iii). La construction d'un outil d'analyse	25
<b>I.3.C. HYPOTHESES, RECUEIL ET ANALYSE DES DONNEES</b>	<b>29</b>
I.3.c.(i). Hypothèses	29
I.3.c.(ii). Recueil des données	29
I.3.c.(iii). Analyse des données	30

**II. COOPERATIONS FRANÇAISE ET BRITANNIQUE : UNE GRILLE D'ANALYSE 31**

<b>I.1.</b>	<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>31</b>
<b>II.1.</b>	<b>RESSOURCES ORGANISATIONNELLES .....</b>	<b>32</b>
<b>II.1.A.</b>	<b>STRUCTURES OFFICIELLES</b>	<b>32</b>
<b>II.1.B.</b>	<b>RESSOURCES HUMAINES</b>	<b>35</b>
<b>II.1.C.</b>	<b>RESSOURCES FINANCIERES</b>	<b>36</b>
<b>II.2.</b>	<b>L'IDENTITE DANS L'ACTION .....</b>	<b>38</b>
<b>II.2.A.</b>	<b>OPERATIONNALISATION DES VARIABLES</b>	<b>40</b>
II.2.a.(i).	Angle thématique	40
II.2.a.(ii).	Partenaires	41
II.2.a.(iii).	Influence politique	41
<b>II.2.B.</b>	<b>LES PROJETS DE LA COOPERATION FRANÇAISE</b>	<b>43</b>
II.2.b.(i).	API Dimako	43
II.2.b.(ii).	Forêts et Terroirs	44
II.2.b.(iii).	Assistance technique auprès du MINEF	45
II.2.b.(iv).	Appui aux plans d'aménagement	46
II.2.b.(v).	Contribution au PSFE	47
II.2.b.(vi).	Projets futurs	48
<b>II.2.C.</b>	<b>LES PROJETS DE LA COOPERATION BRITANNIQUE</b>	<b>49</b>
II.2.c.(i).	FMRP Mbalmayo	49
II.2.c.(ii).	Les projets JFS	49
II.2.c.(iii).	Mont Cameroun	50
II.2.c.(iv).	CFDP (Community Forest Development Project)	51
II.2.c.(v).	Soutien à l'observateur indépendant	52
II.2.c.(vi).	Contribution au PSFE	53
II.2.c.(vii).	Appui budgétaire (projet futur)	54
<b>II.2.D.</b>	<b>COMPARAISON DES PROJETS FRANÇAIS ET BRITANNIQUES</b>	<b>55</b>
<b>II.3.</b>	<b>IDENTITES DANS LA RHETORIQUE .....</b>	<b>58</b>
<b>II.3.A.</b>	<b>OPERATIONNALISATION DE L'IDENTITE DANS LA RHETORIQUE</b>	<b>58</b>
II.3.a.(i).	Identité projetée	58
II.3.a.(ii).	Identité vécue	58
II.3.a.(iii).	Identité perçue	59
<b>II.3.B.</b>	<b>LA COOPERATION FRANÇAISE</b>	<b>59</b>
II.3.b.(i).	Identité projetée	59
II.3.b.(ii).	Identité vécue	61
II.3.b.(iii).	Identité perçue	64
<b>II.3.C.</b>	<b>LA COOPERATION BRITANNIQUE</b>	<b>66</b>
II.3.c.(i).	Identité projetée	66
II.3.c.(ii).	Identité vécue	68
II.3.c.(iii).	Identité perçue	71
<b>II.4.</b>	<b>SYNTHESE COMPARATIVE DES DEUX IDENTITES .....</b>	<b>73</b>

<b>III. L'APPORT DES IDENTITES INSTITUTIONNELLES</b>	<b>76</b>
<b>III.1. INTRODUCTION</b> .....	<b>76</b>
<b>III.2. PREMIERE HYPOTHESE : LES IDENTITES INSTITUTIONNELLES EXPLIQUENT LES DIVERGENCES DE POLITIQUES</b> .....	<b>77</b>
<b>III.2.A. DEUX IDENTITES INSTITUTIONNELLES MARQUEES PAR LE CHANGEMENT</b>	<b>77</b>
<b>III.2.B. LA RELATION DYNAMIQUE ENTRE POLITIQUES ET IDENTITES : UN JEU DE MIROIRS</b>	<b>82</b>
<b>III.2.C. LES ORIGINES DES POLITIQUES ET DES IDENTITES INSTITUTIONNELLES</b>	<b>84</b>
<b>III.2.D. DES POLITIQUES QUI S'EXPLIQUENT PAR LES IDENTITES INSTITUTIONNELLES</b>	<b>87</b>
<b>III.3. DEUXIEME HYPOTHESE : LES IDENTITES INSTITUTIONNELLES EXPLIQUENT LE CHANGEMENT</b> .....	<b>88</b>
<b>III.3.A. LES CHANGEMENTS INTERNES : CONTINUTE ET EVOLUTION INCREMENTALE</b>	<b>89</b>
<b>III.3.B. LES CHANGEMENTS EXTERNES : LES RUPTURES</b>	<b>91</b>
<b>III.3.C. LA CAPACITE A ANALYSER LES FORMES DE CHANGEMENT</b>	<b>94</b>
<b>III.4. LIMITES</b> .....	<b>95</b>
<b>III.4.A. LIMITES DES IDENTITES INSTITUTIONNELLES</b>	<b>95</b>
III.4.a.(i). Réalisme	96
III.4.a.(ii). Culturalisme	99
III.4.a.(iii). Les advocacy coalitions	100
<b>III.4.B. LIMITES DU CADRE D'ETUDE</b>	<b>103</b>
<b>IV. CONCLUSION</b>	<b>105</b>
<b>IV.1. RETOUR A LA PROBLEMATIQUE</b> .....	<b>105</b>
<b>IV.2. INTERETS POUR LES DECISIONNAIRES</b> .....	<b>108</b>
<b>IV.3. INTERETS POUR L'ETUDE DE L'APD</b> .....	<b>109</b>
<b>ANNEXE I CARTE DES FORETS DU CAMEROUN</b>	<b>111</b>
<b>ANNEXE II GLOSSAIRE DE L'APD DANS LE SECTEUR FORESTIER</b>	<b>112</b>
<b>ANNEXE III ACTEURS FORESTIERS EXTERIEURS AUX COOPERATIONS</b>	<b>115</b>
<b>ANNEXE IV L'ELABORATION DU LIVRE BLANC FRANÇAIS</b>	<b>123</b>
<b>BILIOGRAPHIE</b>	<b>126</b>

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

### TABLEAUX

Tableau I	Positionnement des différents bailleurs de fonds par rapport aux composantes thématiques du PSFE .....	19
Tableau II	Scores des trois variables de l'identité dans l'action attribués aux projets de la coopération française dans le secteur forestier camerounais.....	56
Tableau III	Scores des trois variables de l'identité dans l'action attribués aux projets de la coopération britannique dans le secteur forestier camerounais.....	57
Tableau IV	Facettes des identités institutionnelles des coopérations française et britannique dans le secteur forestier camerounais .....	75
Tableau V	Liste des acteurs principaux impliqués dans les politiques en matière de forêts tropicales en France, au Royaume-Uni et au Cameroun .....	115
Tableau VI	Liste des axes stratégiques et sous-groupes du GNF.....	124

### FIGURES

Figure I	Répartition de l'importation de grumes par pays consommateur dans l'Union européenne en 2002.....	11
Figure II	Répartition de l'importation de placages et de contreplaqués par pays consommateur dans l'Union européenne en 2002 .....	11
Figure III	Exportation de produits ligneux camerounais vers la France et le Royaume-Uni.....	12
Figure IV	Répartition de la destination de l'APD bilatérale française par région du monde.....	13
Figure V	Répartition de la destination de l'APD bilatérale britannique par région du monde.....	14
Figure VI	Exportation de grumes du Cameroun en 2003 .....	17
Figure VII	Exportation de débités du Cameroun en 2003.....	17
Figure VIII	Opérationnalisation de l'outil d'analyse en facettes et variables qualitatives et quantitatives .....	28
Figure IX	Les principaux projets réalisés par les coopérations française et britannique dans le secteur forestier camerounais .....	39
Figure X	Les indicateurs de l'influence politique des projets des coopérations française et britannique .....	42
Figure XI	Caricature illustrant le regain d'intérêt des États-Unis en Afrique.....	98
Figure XII	Carte des forêts du Cameroun .....	111

## LISTE DES ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
AFD	Agence française de développement
AFLEG	African Forest Law Enforcement and Governance
APD	Aide publique au développement (en anglais ODA)
API	Aménagement pilote intégré (Dimako)
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE (en anglais DAC)
CFDP	Community Forest Development Project
CI	Conservation International
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
COMIFAC	Conférence des ministres en charge des forêts d'Afrique centrale
DEFRA	Department for the Environment, Food and Rural Affairs
DFID	Department for International Development
DGCID	Direction générale de la coopération internationale pour le développement
DTI	Department for Trade and the Industry
ENGREF	École nationale du génie rural des eaux et forêts
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial (en anglais GEF)
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FMRP	Forest Management and Regeneration Project (Mbalmayo)
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GNF	Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides
GTZ	Société allemande de coopération technique
IDS	Institute of Development Studies
JFS	Joint Funding Scheme
LCB	Le Commerce du Bois
MAAPAR	Ministère français de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
MEDD	Ministère français de l'écologie et du développement durable
MINEF	Ministère camerounais de l'environnement et des forêts
MINEFI	Ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODA	Overseas Development Administration (aujourd'hui DFID)
ODI	Overseas Development Institute
OI	Observateur indépendant
ONG	Organisation non gouvernementale
PFBC	Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (en anglais CBFP)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres très endettés (en anglais HIPC)
PSFE	Programme sectoriel forêt environnement
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo (ex-Zaïre)
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SECAL	Sectoral Adjustment Loan
SFID	Société industrielle et forestière de la Doumé
SNV	Organisation néerlandaise de développement
TTF	Timber Trade Federation
UTO	Unité technique opérationnelle
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	World Wildlife Fund
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

## **REMERCIEMENTS**

Je suis particulièrement reconnaissant envers Pierre Lascoumes pour son apport théorique et son suivi de ma recherche, à Alain Karsenty et Marie-Claude Smouts pour leurs informations sur les acteurs des forêts tropicales et à Malik Aït-Saïd pour son assistance technique. Un grand merci aussi à toutes les personnes en France, au Royaume-Uni et au Cameroun qui ont contribué à cette étude au travers des entretiens.

Cette recherche a bénéficié du soutien financier de l'École doctorale de l'Institut d'études politiques de Paris.

## **I. INTRODUCTION**

« Au Cameroun, les forestiers vident le réservoir d'essences ». Comme beaucoup d'autres publications, le titre de l'article dans *Libération* du 28 juillet 2004<sup>1</sup> pointe d'un doigt accusateur les sociétés d'exploitation – dont des françaises, spécifie l'article – pour leur rôle dans la « déforestation » du Cameroun.

Ce débat n'est pas limité à la France ou au Cameroun. Depuis près d'une quinzaine d'années, la déforestation tropicale est devenue l'une des grandes préoccupations de la communauté internationale et s'est insérée dans le domaine de l'aide publique au développement (APD), les fonds issus des caisses publiques des pays développés destinés au développement du Tiers-Monde. Chaque bailleur de fonds, définissant à sa manière les causes de la déforestation, prône une solution différente : alors que le Ministère britannique du développement international encourage un « contrôle » plus accru des activités d'exploitation en partenariat avec les populations locales, le dispositif français d'aide publique au développement suggère plutôt un soutien à un « aménagement durable » réalisé par les sociétés d'exploitation.

Comment ces divergences de politiques d'APD entre la France et le Royaume-Uni s'expliquent-elles ? Afin de répondre à cette question, le Cameroun est choisi comme cas d'étude, seul pays au couvert forestier tropical important, à double histoire coloniale (franco-britannique), et où sont mis en place des projets par les deux coopérations. Les identités institutionnelles, outil novateur dans le domaine de l'APD, sont utilisées pour analyser les politiques d'APD comme le produit d'acteurs différents, chacun avec une identité distincte qui s'exprime et se forge au travers de ses actions.

Après une introduction qui résume les différentes théories autour de l'APD, le contexte des politiques forestières au Cameroun et le concept d'identité institutionnelle, une seconde partie décrypte les dispositifs de coopération français et britannique selon une grille d'analyse comparative. Les résultats ainsi recueillis sont discutés dans une troisième partie, tant pour expliquer les divergences entre politiques d'APD dans le secteur forestier que pour évaluer l'outil d'analyse qu'est l'identité institutionnelle.

## I.1. L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT : REVUE DE LA LITTERATURE

### I.1.a. Définition

Il est impossible de discerner la moindre logique dans la distribution des fonds selon les pays.

Uri (1976 : 14), à propos de l'aide au développement

Depuis ses débuts dans le Plan Marshall, l'APD demeure un outil politique à la fois vague dans sa définition et énigmatique dans ses objectifs. En effet, la plupart des chercheurs utilisent un éventail d'expressions – aide publique au développement, coopération au développement, assistance économique – sans même les définir (Brodhead 1992, Cossard 2003, Levante 2003, Riddell 1987, Salin 2004, Shepherd 1998, Tarp & Hjertholm 2000, Tisch & Wallace 1994, Verschave & Boisgallais 1994). Afin de limiter l'ambiguïté liée à ce concept, seul le terme d'aide publique au développement (APD) sera retenu, avec la définition suivante, proposée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE :

L'aide publique au développement consiste de flux vers les pays en voie de développement et les institutions multilatérales en provenance d'agences publiques, y compris des gouvernements nationaux et locaux, ou par leurs agences exécutives, qui remplissent les conditions suivantes :

- (i) ces flux sont administrés avec la promotion du développement économique et du bien-être des pays en voie de développement en tant que principal objectif ;
- (ii) ces flux sont à caractère concessionnel et contiennent un élément de don d'au moins 25% (calculé avec un taux d'actualisation de 10%).

Führer (1996 : 24).

L'APD est classée soit comme bilatérale (pour les flux directs d'un pays à un autre), soit comme multilatérale (pour les flux qui transitent par une organisation multilatérale). Elle peut prendre la forme d'une assistance technique (soutien technique ou formation par le biais d'un personnel formé), de dons de fonds ou de matériel ou encore de prêts à taux concessionnel.

---

<sup>1</sup> page 9.

### **I.1.b. L'aide publique au développement dans la littérature**

Comme le souligne Morgenthau (1962 : 301), « parmi les innovations qu'a introduites l'époque moderne (...), aucune ne paraît plus déconcertante en termes de compréhension et d'action que l'APD ». Il n'est donc pas surprenant que de nombreuses théories se soient prêtées à cet exercice, dont les principales sont décrites ici.

#### *I.1.b.(i). L'approche orthodoxe*

Faute d'une expression plus spécifique, l'approche qui part du postulat que l'objectif principal de l'APD est de contribuer au développement des pays du Tiers-Monde est baptisée ici « orthodoxe » car la plus classique et fréquente dans les milieux professionnels. Cette perspective théorique qui se trouve avant dans la littérature « grise »<sup>2</sup> mais également académique (Dijkstra 2002, Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen 2003, Persson 2003 et Pronk 2001) possède plusieurs caractéristiques. D'une part, elle est marquée par une composante normative importante dans le sens où elle est utilisée dans le but de fournir des recommandations pour une « amélioration » de l'APD. C'est pourquoi les auteurs de l'approche orthodoxe se concentrent sur un certain nombre de dimensions de l'APD tels que son « efficacité » ou son « impact » (Pronk 2001, Persson 2003). D'autre part, certains auteurs ont relevé des courants différents au sein de cette approche, chacun relevant d'un modèle de développement qui s'apparente à une tradition distincte d'économie politique.<sup>3</sup> Par exemple, Cumming (2001 : 31-7) identifie les modèles suivants :

- l'aide par croissance économique, modèle selon lequel des augmentations temporaires de capital étranger ou d'aide encouragent un taux de croissance qui permet au pays en développement de se passer d'assistance après un certain temps. Ce modèle, l'un des premiers à être appliqués en APD, a été critiqué pour s'être concentré uniquement sur le capital économique comme facteur de développement.
- la théorie du « trickle-down », développée dans les années 1970 (voir Chenery *et al.* 1974) qui soutient que le développement passe par une croissance à tous les niveaux de la

---

<sup>2</sup> Littérature grise : documents internes ou publications d'organisations responsables de l'APD.

<sup>3</sup> En ce sens, l'approche théorique se rapproche d'une perspective « idéaliste » (Petras & Veltmeyer 2002 : 281) ou « utopiste » (Dougherty & Platzgraff 2001 : 507) selon lesquelles les relations entre états reflètent des principes moraux universels et partagés par tous.

société, y compris les populations les plus pauvres. Entre autres, ce modèle encourage la construction d'infrastructures publiques dont pourraient profiter toutes les populations.

- l'aide par ajustement structurel, théorie naissant des critiques du trickle-down qui, aux yeux de certains théoriciens néolibéraux des années 1980 (Balassa 1982, Little 1982, Lal 1983, Krueger *et al.* 1989), encourageait un État et un service public trop puissant. L'ajustement structurel prône au contraire des réformes visant à libéraliser l'économie des pays partenaires, mais a été critiqué pour ses réformes en faveur du secteur privé.
- l'aide « par le bas » (*bottom-up*) réagit également aux modèles qui accordent un rôle important à un État centralisé et considéré comme « lourd » et « inefficace ». Élaboré en particulier pour la gestion de ressources naturelles, ce modèle prône le développement par la génération de bénéfices redistribués directement aux populations rurales (c'est-à-dire les plus pauvres).
- l'aide pour la « bonne gouvernance »<sup>†4</sup> qu'épousent actuellement de nombreux bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale et la coopération britannique.

Dès l'apparition de l'APD, l'approche orthodoxe a rapidement fait l'objet de critiques, à commencer par la naïveté du postulat sur lequel repose son raisonnement. En effet, certains auteurs (Hook 1995, Morgenthau 1962, Petras et Veltmeyer 2002) doutent de la véracité de la rhétorique mise en avant par les dispositifs d'APD : premièrement, l'approche orthodoxe se concentre exclusivement sur l'aval des politiques d'APD, c'est-à-dire leur impact, laissant de côté les acteurs responsables de l'APD qui semblent travailler dans l'ombre de l'utopie qu'ils élaborent eux-mêmes. Deuxièmement, la théorie orthodoxe n'explique pas la diversité des formes d'APD car elle prédit une convergence des formes d'APD selon un nombre fini de modèles de développement. Troisièmement, l'approche orthodoxe n'explique pas pourquoi, malgré l'apparente bonne volonté des bailleurs de fonds, l'APD continue à échouer régulièrement dans les objectifs qu'elle se fixe.

---

<sup>4</sup> Les termes suivis d'un † sont définis en Annexe II.

*I.1.b.(ii). Réalisme et marxisme*

En réaction à la rhétorique et l'analyse « naïve » de l'approche orthodoxe, les voix du « réalisme » se firent entendre dès les années 1960 (Morgenthau 1962). Le réalisme, l'un des courants dominants en relations internationales, se base selon Dunn (1998) sur les corollaires suivants : (i) le système international est semblable à un système anarchique ; (ii) chaque pays constitue une entité indivisible ; (iii) chacune de ces entités se comporte de manière rationnelle, c'est-à-dire de manière à maximiser ses propres bénéfices (dans le cas des relations internationales, la sécurité nationale et le pouvoir) ; (iv) contrairement aux approches utopistes, les valeurs morales et normatives ont une valeur analytique limitée. L'approche réaliste suggère donc que l'APD est mise en place afin de défendre et promouvoir les intérêts du pays développé, raison pour laquelle Petras et Veltmeyer parlent d' « aide renversée » (2002 : 281). En conséquence, la perspective réaliste perçoit l'APD comme un outil, une composante de la diplomatie ; un prisme dans lequel est projetée la politique étrangère.

L'APD française a souvent fait l'objet d'interprétations réalistes (c.f. Hook 1995). Adda et Smouts (1989 : 27) soutiennent que « le souci de rentabiliser l'aide, de s'en servir comme instrument de pénétration des marchés porteurs, s'est affirmé dès le début des années soixante, et la conception instrumentale de l'aide – sa mise au service des intérêts français – n'a cessé de présider à la définition de ses modalités, au détriment, bien souvent, du développement des pays récepteurs ». Verschave et Boisgallais (1994 : 115) s'appuient même sur les paroles de Michel Roussin, Ministre de la coopération de l'époque : « notre aide [en Afrique] ne doit pas obéir à la seule générosité, mais doit aussi correspondre à notre intérêt national au sens le plus éminent du terme ».

L'approche réaliste est semblable à une vision marxiste de l'APD. La théorie marxiste part du constat de contradictions fondamentales dans la société capitaliste, notamment la domination d'une grande majorité de la population, le prolétariat, par une élite minoritaire, la bourgeoisie. Celle-ci a accaparé l'État pour dominer le prolétariat par la force, mais aussi pour limiter les excès oppresseurs de l'élite. On peut aisément projeter cette explication marxiste des politiques publiques à la scène internationale, où les classes dominantes sont représentées par les pays développés et le « Tiers-État » devient le Tiers-Monde. L'APD, en tant qu'expression de l'État, posséderait donc deux fonctions : protéger les pays en développement de la surexploitation par les pays riches tout en étant un instrument de leur domination, et ce malgré

le « voile de fumée » de l'idéologie (Lefebvre 1983 : 98) affirmant que l'APD contribue au développement des pays du Tiers-Monde.

L'élément de domination de l'APD est évident dans les relations de pays donateur à pays receveur. Hattori (2001 : 639) reprend Bourdieu qui suggère qu'un don peut être compris en termes de « domination symbolique » parce qu'il implique l'allocation de biens désirés ou dont a besoin le receveur. Comme le souligne Nahavandi (2003 : 23), l'APD stigmatise donc le receveur et concrétise la relation de dominant à dominé.<sup>5</sup> Mais selon cet auteur, cette relation de domination irait au-delà de la sphère symbolique. Petras & Veltmeyer s'appuient sur des statistiques montrant une diminution du pourcentage de salaires dans le PNB de pays latino-américains (2002 : 287) pour déclarer qu'« il existe une abondance de preuves suggérant que les membres de l'élite des banques et corporations multinationales des pays donateurs ont bénéficié énormément de ce système impérial néo-mercantiliste » (2002 :284).<sup>6</sup>

La théorie marxiste appliquée à l'APD diverge du réalisme dans les critères qu'elle utilise (notamment la constatation de contradictions au sein du système capitaliste) et dans le fait qu'elle ne perçoit pas la scène internationale comme un système anarchique (en effet, le Marxisme s'appuie sur l'existence d'un appareil d'État). En revanche, le Marxisme repose sur un postulat rationnel – en tout cas pour expliquer le comportement des pays développés – et, comme le réalisme, oppose à la rhétorique les motifs « cachés » de l'APD. Finalement, comme le réalisme, il traite chaque pays comme une entité indivisible et l'APD comme un instrument à part entière de la politique étrangère d'un pays développé. Cependant, le réalisme comme le Marxisme ont été mis en cause en raison des postulats mêmes sur lesquels ils reposent :

---

<sup>5</sup> C'est cette stigmatisation qui crée le pont entre cette vision marxisante de l'APD et la perspective des « World Systems » décrite par Wood (1986 : 5), selon laquelle un pays se définit en fonction de sa position par rapport à l'APD : s'il est receveur, alors il s'agit d'un pays en voie de développement.

<sup>6</sup> L'« opposé » du spectre partisan s'est aussi prononcé sur la question de l'APD. En effet, les auteurs à tendance néolibérale qui prônent un « recul de l'État » afin de favoriser une croissance économique par le biais d'un marché libre dénoncent l'APD comme une déformation étatique des marchés (Salin 2004). Friedman (1995 : 2) affirme même que « bien que l'aide économique étrangère puisse (...) créer des alliés temporaires [pour les États-Unis], à long terme, elle retardera sûrement le développement économique et encouragera le triomphe du Communisme. Elle est à l'avantage [des] ennemis [des Américains] et doit être abolie. Au lieu, nous devrions nous concentrer sur la promotion d'un développement économique mondial à travers des moyens en harmonie avec la tradition américaine elle-même - renforcement des économies domestiques de marché libre dans les pays sous-développés, suppression des obstacles au commerce international privé et la création d'un climat favorable à l'investissement international privé ».

1. Le fait que chaque pays soit considéré comme une entité indivisible empêche le réalisme comme le Marxisme d'ouvrir la « boîte noire » que constitue le dispositif d'APD qui agirait à l'unisson et dans l'intérêt de son pays.
2. De manière parallèle, le postulat de rationalité peut être critiqué car il assume que les acteurs ont un accès illimité aux informations dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions et qu'ils ne prennent en compte aucune valeur morale.

*I.1.b.(iii). « Culturalisme »*

Contrairement aux autres théories qui se penchent sur l'objectif de l'APD, la tendance culturaliste se focalise plutôt sur la forme que prend ce phénomène. Le « culturalisme » est moins une approche théorique en elle-même qu'une collection de remarques fragmentées sur la façon dont les configurations ou les valeurs culturelles de certains pays développés semblent être projetés dans la forme que prend l'APD. C'est dans la littérature comparatiste que le culturalisme se retrouve le plus souvent. Dans sa comparaison des politiques d'APD de la France, du Japon, de la Suède et des États-Unis, Hook suggère que

La tradition culturelle de la France sert comme un élan puissant et soutenu de ses relations avec les pays en voie de développement (...). La politique française a toujours été dominée par un élément culturel qui place les valeurs culturelles au-dessus de la recherche de richesses économiques ou la puissance militaire pure. Dans la politique d'aide, les dirigeants français déclarèrent leur mission civilisatrice dans le maintien des relations proches avec les anciennes colonies associées à Paris par l'intégration monétaire, des liens commerciaux et de l'APD.

(...) Comme dans le cas français, le gouvernement suédois chercha à utiliser ses relations d'APD afin de projeter ses valeurs sociétales [d'égalité socio-économique et des principes sociaux démocratiques] (...). La stratégie du pays en matière d'APD incarne le « modèle nordique » basé sur les intérêts explicitement humanitaires, le transfert de fonds exclusivement sous forme de dons et des taux relativement élevés d'APD par personne et de ratio APD/PNB.

Hook (1995 : 161-2)

Comme le suggère ce dernier exemple, les faiblesses de l'utilisation d'explications culturalistes sont multiples. D'une part, leur aspect « ad hoc » et le manque de preuves tangibles de telles explications leur confère de temps à autre un caractère d'« histoires comme ça » dans le style de Kipling. Il s'agit dans de nombreux cas d'hypothèses qui ne

soulignent qu'une convergence superficielle entre la forme de l'APD et des aspects culturels de pays développés. D'autre part, le culturalisme ne saurait expliquer la pluralité de l'APD au sein d'un même pays. L'aspect fragmenté et anecdotique des tendances culturalistes ont empêché cette perspective de s'élever au rang d'approche théorique du fait qu'aucun auteur n'ait jamais réussi à expliquer l'APD sans faire appel à d'autres théories (Hook 1995).

*I.1.b.(iv). Des faiblesses communes*

Les approches théoriques décrites ci-dessus présentent toutes des avantages et des désavantages différents, ce qui laisse à penser qu'une association d'approches différentes réussirait à compenser les faiblesses de chacune. Il est en effet possible d'associer certains de ces courants, comme l'a fait Hook (1995) qui a fourni des explications à la fois culturalistes et réalistes. Cependant, ces théories ne sont pas toujours complémentaires car toutes partagent deux lacunes importantes. D'une part, elles ont tendance à occulter les acteurs qui élaborent et mettent en œuvre les politiques d'APD : l'approche orthodoxe se concentre exclusivement sur les pays receveurs et l'efficacité de l'APD. Les théories réalistes et marxistes traitent les acteurs du pays donateur comme une « boîte noire » uniforme, formée d'acteurs concourant tous à la défense des intérêts de leur pays. Ces acteurs sont tout aussi invisibles dans la perspective culturaliste qui ne les perçoit que du coin de l'œil comme des vecteurs de valeurs morales ou culturelles. Toutes ces théories ignorent donc ceux qui sont responsables des politiques d'APD : leur complexité organisationnelle, la pluralité de leurs valeurs, pourquoi ils créent des formes différentes d'APD et le sens qu'ils donnent à leurs activités.

D'autre part, toutes ces approches théoriques ont en commun l'interprétation des politiques d'APD comme le résultat de la projection d'autres domaines. Les courants orthodoxes perçoivent l'évolution de l'APD comme un indicateur des différents modèles de développement des pays du Tiers-Monde et la projection de valeurs morales d'aide au développement. Selon les théories réalistes et marxistes, l'APD ne peut être interprétée que par le biais de la politique étrangère des pays développés et comme le résultat d'intérêts nationaux. Finalement, les auteurs à tendance culturaliste voient l'APD comme la projection de valeurs culturelles. Pour toutes ces approches, le contexte (modèles de développement, politique étrangère, contexte culturel) paraît plus important que ne l'est l'APD en elle-même qui n'émerge alors que comme un miroir reflétant ce qui l'entoure.

Ces deux faiblesses sont liées l'une à l'autre : sans étude détaillée des acteurs-mêmes de l'APD, il est en effet difficile de comprendre ce phénomène politique autrement que par son contexte. Il est certain que les théories existantes expliquent une grande partie des formes de l'APD ; mais elles créent aussi un arrière-goût d'insatisfaction, laissant planer une ombre sur la nature-même de l'APD et de ceux qui en sont responsables. Après la description (qui suit) du contexte de la présente recherche, on s'interrogera aussi sur la capacité de ces théories à expliquer de manière convaincante les différences entre les politiques françaises et britanniques d'APD dans le secteur forestier camerounais.

## **I.2. CONTEXTE**

### **I.2.a. Le débat forestier à l'échelle internationale**

Depuis la fin des années 1980, le secteur forestier fait partie des thèmes couverts par l'APD. Les bailleurs de fonds distinguent généralement trois raisons – reflétant les trois « fonctions » – pour sélectionner les forêts comme cible de l'APD (Bundesministerium für Zusammenarbeit 2002, Singer 2004) :

1. Les forêts représentent un capital écologique essentiel en abritant une plus grande biodiversité<sup>†</sup> que tout autre environnement naturel. De plus, les forêts tropicales contribuent à la régulation du climat et des cycles hydrologiques à l'échelle mondiale.
2. Les capital social des forêts est principalement constitué de l'importance culturelle que leur accordent les populations locales. De plus, en tant que source de nourriture, de plantes médicinales et de matériaux de construction, les forêts représentent un mode d'existence pour de nombreuses populations rurales en marge des économies nationales.
3. Finalement, le capital économique des forêts se traduit par une commercialisation des bois tropicaux tels que l'acajou, le teck ou le sapelli. La valorisation économique de ce milieu est censée contribuer directement au développement économique du pays en fournissant des emplois aux populations et un revenu à l'État.

La prise de conscience par les bailleurs de fonds du problème de la déforestation<sup>†</sup> remonte à la fin des années 1980. Selon Kolk (1996), l'année 1988, marquée par trois événements-clé repris dans les médias, voit une soudaine prise de conscience par les opinions publiques occidentales de la question des forêts tropicales. Cette année-là, les premiers chiffres alarmants (de 8 millions d'hectares) voient le jour sur la déforestation en Amazonie alors que d'importants feux de forêts retiennent l'attention des médias et que Chico Mendes, ardent défenseur et symbole médiatique de la conservation de la forêt amazonienne, est assassiné. Sous la pression de l'opinion publique des pays développés mais aussi des organisations non gouvernementales (ONG) environnementales, la communauté internationale prend alors des mesures visant à enrayer la déforestation et assurer une meilleure gestion des forêts tropicales. Ces actions atteignent leur apogée avec le Sommet de la Terre de Rio en 1992 qui reste l'événement le plus important de l'histoire de la politique internationale de l'environnement.

La période qui s'est écoulée depuis 1992 est avant tout caractérisée par l'arrivée de nouveaux acteurs, notamment les agences de coopération des pays développés qui se concertent avec les ONG et autres institutions dans une multitude de forums différents (FNUF, PCF, rencontres de l'OIBT, ...).<sup>7</sup> Les pourparlers entre les différents acteurs ont donné naissance à un grand nombre de paradigmes (dont certains sont présentés dans le glossaire en Annexe II) qui ont souvent été critiqués pour leur ambiguïté ; mais cette caractéristique est aussi la base de leur succès car elle leur a permis d'être appropriés de différentes manières par des acteurs hétérogènes qui leur donnent le contenu qui leur convenait le mieux (Smouts 2001 : 275).

### **I.2.b. Le rôle de la France et du Royaume-Uni**

#### *I.2.b.(i). Acteurs français et britanniques des forêts tropicales*

De par leur histoire coloniale, la France et le Royaume-Uni et leurs acteurs constituent des pays incontournables dans le débat sur les forêts tropicales.

Avec un couvert forestier de 27% et en tant que premier producteur européen de bois de feuillus, la France dispose d'une longue tradition d'aménagement forestier. L'empire colonial représenta donc une opportunité pour la France d'appliquer son savoir-faire en zone tropicale,

---

<sup>7</sup> Voir Smouts (2001) pour une analyse détaillée du cadre international sur les forêts.

période pendant laquelle une industrie coloniale du bois se développa rapidement. En 1927, 51 000 tonnes furent exportées vers la France de sa seule colonie camerounaise (Bedel et Brown 1999 : 222). La France garde aujourd'hui une présence importante dans l'industrie du bois en Afrique centrale par le biais de sociétés françaises marquées par une intégration verticale (l'extraction, la transformation, et la commercialisation du bois sont réalisées par les mêmes entreprises). C'est probablement pour cette raison que la France importe donc plus de grumes† que les autres pays d'Europe (UCIP 2003 : 2 ; Figure III).

Pour les mêmes raisons, l'éducation et la recherche françaises sur les forêts tropicales sont tout aussi développées. L'enseignement en matière de forêts se fait avant tout à l'ENGREF (l'École nationale du génie rural des eaux et des forêts) alors que la recherche implique plusieurs institutions : le CIRAD-forêt, l'IRD et, dans une moindre mesure, le CNRS et l'INRA. Les ONG (Les Amis de la Terre, Greenpeace et WWF) sont peu nombreuses et disposent d'un poids politique moins important qu'en Europe du Nord (Annexe III).

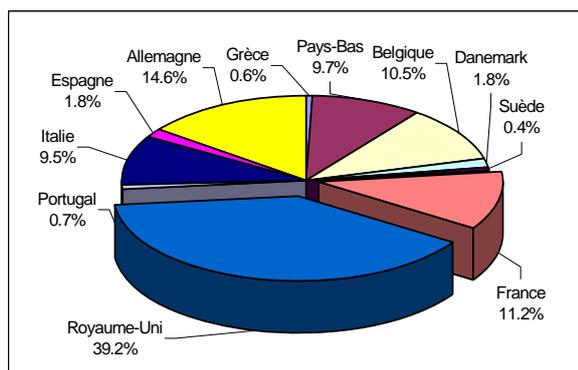


Figure I. — Répartition de l'importation de grumes par pays consommateur dans l'Union européenne en 2002 (avant l'élargissement), le total étant de 1,63 millions de m<sup>3</sup> équivalent bois rond (d'après les statistiques fournies par UCIP 2003 : 2).

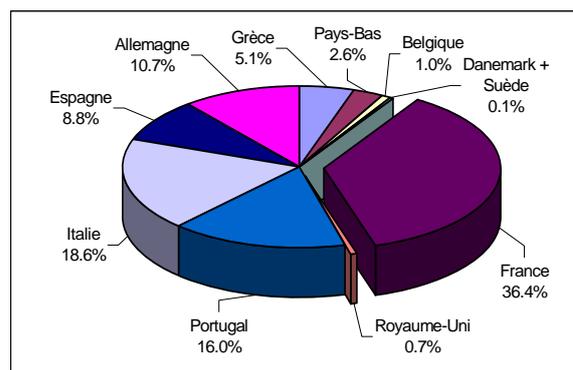


Figure II. — Répartition de l'importation de placages et de contreplaqués par pays consommateur dans l'Union européenne en 2002 (avant l'élargissement), le total étant de 5,5 millions de m<sup>3</sup> équivalent bois rond (d'après les statistiques fournies par UCIP 2003 : 2).

Malgré une histoire coloniale parallèle à celle de la France, le paysage des acteurs d'outre-Manche spécialisés dans les forêts tropicales s'avère très différent. Avec un couvert forestier actuel de 11%, le Royaume-Uni est un pays où, selon Hussey *et al.* (1998 : 351-2), « la foresterie a toujours été le parent pauvre de l'agriculture ». Le secteur forestier ne décolla réellement qu'avec le besoin croissant de bois pour les chantiers navals et la conquête de territoires boisés dans les colonies. Aujourd'hui, en partie du fait de sa production limitée, le Royaume-Uni est le premier consommateur européen de produits tropicaux mais l'industrie

britannique est spécialisée dans les opérations en amont de la chaîne de transformation, ce qui explique pourquoi le pays importe plus de placages et de contreplaqués (Figures I et II).

L'enseignement en matière de forêts est bien plus limité qu'en France et fait généralement partie de cursus en écologie, sciences environnementales et études du Tiers-Monde. En termes de recherche, le Royaume-Uni dispose de centres de recherche pluridisciplinaires soit rattachés aux universités (Natural Resources Institute, IDS), soit indépendants (IIED, ODI). Les cabinets privés de consultants jouent un rôle croissant dans le domaine. En revanche, le secteur non-gouvernemental bénéficie d'un poids bien plus important qu'en France. Les principales ONG à s'impliquer dans les forêts tropicales sont WWF, Friends of the Earth et Greenpeace, mais de plus petites ONG sont aussi apparues (Global Witness, Forest Monitor, REM, EIA, Survival International, WRM, Rainforest Foundation).

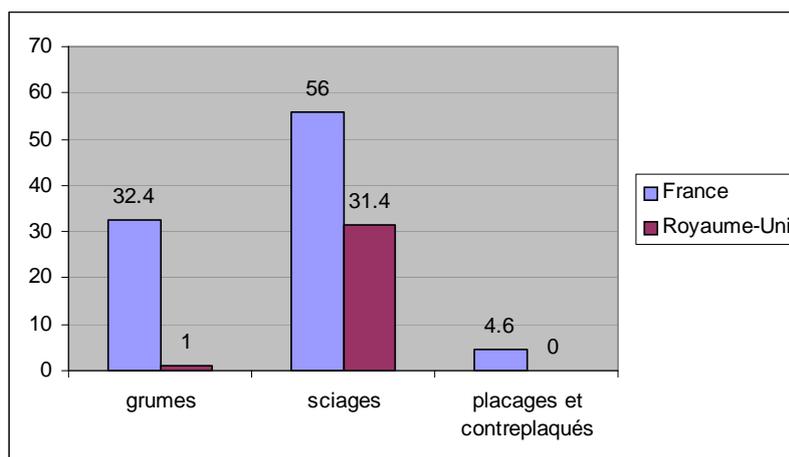


Figure III. — Exportations de produits ligneux camerounais vers la France et le Royaume-Uni en milliers de mètres cube (d'après les statistiques fournies par UCIP 2003 : 8-13).

### *1.2.b.(ii). La coopération française*

La coopération française se distingue des coopérations des autres pays développés par sa complexité organisationnelle, étant constituée, dans le secteur environnemental, de trois « piliers » (la DGCID, Direction générale de la coopération internationale et du développement ; l'AFD, Agence française de développement ; et le FFEM, Fonds français pour l'environnement mondial). La somme totale d'APD déboursée par la France en 2002

était de 5 821 M€ (5 125 M US\$ constants 2001), soit 0,38% du PNB.<sup>8</sup> Les statistiques de l'OCDE montrent une répartition de la destination de l'APD favorisant avant tout l'Afrique subsaharienne francophone (le Cameroun étant à la huitième place) et les régions d'outre-mer (ROM) (Figure IV).

Dans le domaine forestier, l'APD française intervient presque exclusivement dans le Bassin du Congo : Congo-Brazzaville, Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine (RCA) et République démocratique du Congo (RDC) – qui sont tous des pays de la ZSP (zone de solidarité prioritaire de la coopération française). En Afrique centrale, la coopération française définit la déforestation comme un problème d'aménagement.† Si la forêt est actuellement menacée de déforestation, c'est parce que les règles strictes d'aménagement (qui prévoient une exploitation permettant un renouvellement des espèces) ne sont pas appliquées dans les activités d'exploitation. La création de plans d'aménagement permettrait donc une exploitation durable des ressources forestières sans pour autant engendrer leur dégradation ou même la déforestation et ce, tout en rentabilisant la forêt économiquement. Depuis une vingtaine d'années, la coopération française s'est donc positionnée sur la promotion de l'aménagement forestier. Mais avec la création du Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides (GNF) et la décision d'élaborer un livre blanc français sur les forêts tropicales, l'avenir de la politique est aujourd'hui en débat (Annexe IV).

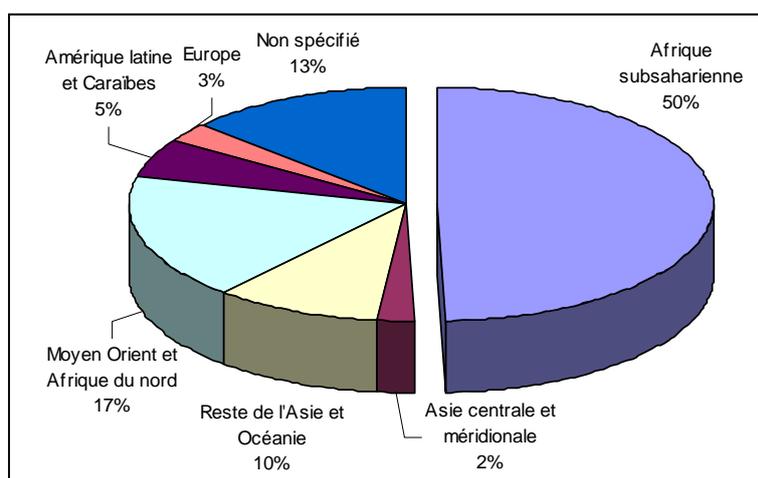


Figure IV. Répartition de la destination de l'APD française bilatérale par région du monde (moyenne 2001 – 2002 ; source : OCDE 2003).

<sup>8</sup> Ces chiffres prennent partiellement en compte les sommes importantes versées par la métropole vers certaines régions d'outre-mer. L'OCDE distingue l'APD, dirigée vers les pays et territoires en « voie de développement », de l'aide publique (AP) dirigée vers les pays et territoires en « transition », les listes étant fixées par le CAD (<http://www.oecd.org/dataoecd/35/9/2488552.pdf>). Ainsi, l'aide à la Nouvelle-Calédonie ou à la Polynésie est qualifiée d'AP alors que celle destinée à Wallis et Futuna et Mayotte est comptabilisée dans les statistiques de l'APD.

### I.2.b.(iii). La coopération britannique

Contrairement à son équivalent français, le dispositif britannique d'APD est constitué d'une seule organisation : le Ministère pour le développement international (DFID, Department for International Development). En 2002, Le Royaume-Uni déboursa £ 3 282 M (4 581 M US\$ constants 2001) en tant qu'APD, soit 0,31% du PNB. Les statistiques de l'OCDE montrent que bien que le Royaume-Uni ait une nette préférence pour ses anciennes colonies comme partenaires pour l'APD, la concentration sur l'Afrique est bien moins marquée et celle sur ses territoires outre-mer (notamment dans les Antilles) quasi absente (Figure VII).

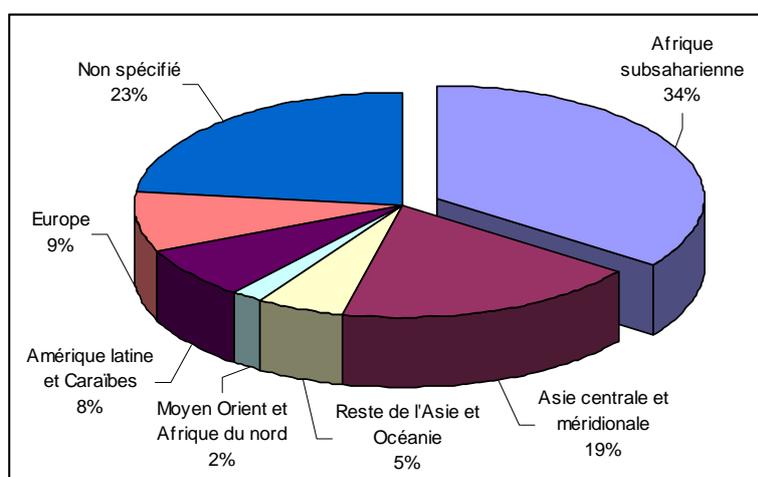


Figure V. Répartition de la destination de l'APD britannique bilatérale par région du monde (moyenne 2001 – 2002 ; source : OCDE 2003).

Les projets de DFID dans le secteur forestier reflètent en partie cette distribution géographique et s'étendent sur dix pays : Indonésie, Afrique du Sud, Cameroun, Cambodge, Chine, Ghana, Inde, Népal, Ouganda et Vietnam. Les documents officiels de DFID définissent aujourd'hui le problème de la déforestation tropicale sous plusieurs angles (Department for International Development 1997). Comme le suggèrent Essamah-Nssah et Gockowski (2000 : 5), la déforestation peut être imputée en majorité à l'agriculture et à l'exploitation forestière. Dans le premier cas, les populations locales émergent comme des agents de la déforestation parce qu'ils voient dans l'agriculture une manière de mieux rentabiliser les terres ; DFID tente donc de leur permettre de toucher directement des bénéfices de la forêt. Dans le deuxième cas, si l'exploitation forestière représente selon DFID une menace pour la forêt, c'est parce que les lois qui régissent leurs activités ne sont pas assez

strictes. DFID a donc mis en place des projets visant (i) à améliorer la cogestion des forêts (surtout dans les années 1990) et (ii) plus récemment, à renforcer l'application de la loi forestière camerounaise.

### **I.2.c. Le Cameroun**

Le Cameroun est donc le seul pays où sont présentes les coopérations française et britannique dans le secteur forestier. Avant de décrire le paysage forestier camerounais, il convient d'effectuer un survol rapide de l'histoire, de la politique et de l'économie du pays.

#### *I.2.c.(i). Histoire, politique, économie*

Le Cameroun, dont la capitale est Yaoundé, est un pays à cheval sur l'Afrique centrale et occidentale (voir Annexe 2), avec une superficie de 475 000 km<sup>2</sup> (soit plus de 80% la taille de la France) et une population de 16 millions (soit une densité de 33 habitants au km<sup>2</sup>).

L'histoire coloniale commence avec une brève occupation allemande dès 1884. En 1918, la colonie passe sous tutelle franco-britannique : une bande adjacente à la frontière nigériane est accordée au Royaume-Uni, le reste étant rattaché à l'Empire français (Annexe I). Le Cameroun actuel résulte de la réunion de ces deux parties,<sup>9</sup> la région anglophone représentant 22% de la population nationale. Malgré ce double passé colonial dont il hérite, le Cameroun conserve un attachement bien plus fort à l'égard de la France avec qui il continue de partager une relation politique considérée comme privilégiée. Les échanges entre la France et les pays d'Afrique centrale sont indéniablement forts mais tout aussi ambigus ; certains auteurs suggèrent même que la France « est la seule puissance coloniale à ne pas avoir quitté l'Afrique » (Hook 1995 : 55). D'autres auteurs tout aussi radicaux (notamment Verschave 1999) parlent de « Françafrique » en raison de réseaux politiques occultes qui existeraient entre l'Élysée et les dirigeants africains visant à une exploitation des ressources par la France.

Quoi qu'il en soit, le Cameroun jouit depuis son indépendance d'une grande continuité politique qui lui a permis d'atteindre l'un des PIB les plus élevés de la région (US\$ 1800 par habitant), et ce malgré une crise économique profonde entre 1986 et 1993 (Karsenty 2001).

---

<sup>9</sup> À l'exception du « British Northern Cameroons » qui vota pour un rattachement au Nigeria en 1961.

Le Cameroun est membre de la CEMAC, la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale : sa monnaie, le franc CFA, a donc une parité fixée sur l'euro.

*I.2.c.(ii). Les forêts humides camerounaises*

Les forêts humides camerounaises, qui couvrent de 33% à 44% du territoire, sont d'une écologie tellement diverse que le Cameroun est classé comme l'un des trois pays « mégadivers » (*megadiverse*) avec le Brésil et l'Indonésie selon l'ONG Conservation International. En effet, le pays chevauche deux zones écologiquement distinctes :

1. la forêt guinéenne, caractérisée par des fragments forestiers de taille limitée mais une endémicité<sup>10</sup> élevée et dont la biodiversité (définie ici comme le nombre d'espèces) est parmi les plus élevées au monde ;
2. la forêt congolienne, plus pauvre en espèces que sa voisine guinéenne mais qui, de par sa superficie plus importante et sa fragmentation moindre, joue un rôle essentiel dans la régulation de processus naturels (climat, cycles hydrologiques).

Les forêts camerounaises abritent également des populations humaines très diverses, des Pygmées Baka, chasseurs et cueilleurs, aux populations bantoues agricoles. Mais les forêts occupent une place encore plus importante dans l'économie nationale. Les recettes d'exportation de bois représentaient en 1998 la seconde source de devises étrangères après le pétrole (soit 28,2 % des exportations non-pétrolières) et le secteur contribuait 8,9 % du PNB camerounais. Depuis, les activités forestières ont connu une croissance soutenue de 4,7% (Karsenty 2001 : 4). Le marché du bois a longtemps été dominé par des sociétés européennes (FIP, Wijma) et en particulier françaises (Rougier, Bolloré et Pallisco), mais la concurrence s'est accrue avec l'arrivée de sociétés asiatiques (Annexe III). En termes de produits ligneux, le Cameroun exporte des grumes† ainsi que des débités† dont la plupart sont destinés à l'Europe – la France étant l'un des trois plus grands importateurs européens (Figures VI et VII).

---

<sup>10</sup> Existence localisée d'espèces qui ne sont trouvées nulle part ailleurs.

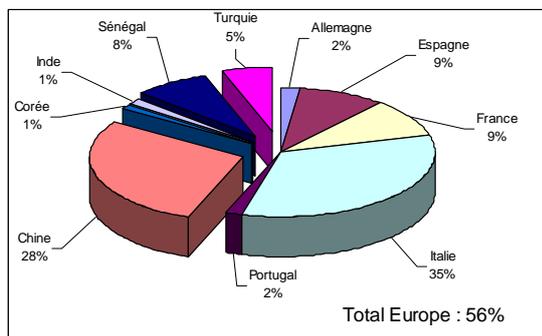


Figure VI. — Exportations de grumes du Cameroun en 2003 (basé sur les statistiques fournies par Landrot [2004 : 29]). Le total exporté s'élevait à 191 138 m<sup>3</sup>, principalement de l'ayous, du fraké ainsi que du tali ; l'importance de la Chine comme importateur de produits bruts est évidente et devrait connaître une croissance soutenue dans les prochaines années.

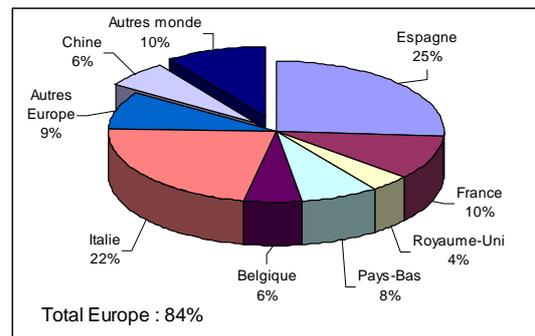


Figure VII. — Exportations de débités du Cameroun en 2003 (basé sur les statistiques fournies par Landrot [2004 : 30]). Le total exporté s'élevait à 749 404 m<sup>3</sup>, (principalement de l'ayous, du sapelli et de l'iroko), faisant du Cameroun le pays africain avec la plus grande capacité industrielle de transformation, sachant que l'Afrique reste néanmoins en retard par rapport à l'Amérique latine et à l'Asie du sud-est dans ce domaine.

De nombreux acteurs dénoncent la déforestation actuelle à laquelle sont exposées les forêts du Cameroun : Essamah-Nssah et Gockowski (2000 : 5) suggèrent des taux annuels entre 0,4% et 1,0% pour la période de 1980 à 2000, soit une perte de couvert forestier de 800 à 1500 km<sup>2</sup> par an. Cependant, les chiffres de la déforestation font l'objet de nombreuses critiques (Kolk 1996 : 79 ; Lomborg 2001 : 110-7) car il ne s'agit que d'estimations. De plus, les causes de la déforestation, qui varient de région en région, sont rarement identifiées avec certitude et sont généralement attribuées à l'agriculture et l'exploitation du bois. La réalité est sans doute plus compliquée et, comme l'explique Glastra (1999 : 2), plusieurs facteurs se chevauchent pour expliquer la déforestation : cet auteur suggère que dans de nombreux cas, l'agriculture responsable du défrichement (donc de la déforestation en elle-même) n'intervient que dans les forêts où l'exploitation sélective a conduit à un appauvrissement permanent de la valeur commerciale de la forêt.

Les politiques publiques forestières actuelles, qui occupent une place centrale dans la vie politique du pays, restent marquées par la nouvelle politique de 1993 et la loi forestière de 1994, dont les chercheurs s'accordent à dire que la Banque mondiale fut l'acteur principal (Brunner et Ekoko 2000 : 60 ; Ekoko 2000). La nouvelle loi introduisit cinq réformes principales : (i) un nouveau système d'allocation des concessions par enchères afin de

remédier au manque de transparence ; (ii) une nouvelle fiscalité forestière pour assurer un revenu plus important à l'État ; (iii) l'obligation pour les sociétés forestières de réaliser des plans d'aménagement pour les concessions forestières qui leur sont allouées ; (iv) un « zonage » géographique en plusieurs catégories de forêts, notamment un « domaine forestier permanent » (visant à pérenniser certaines forêts) et des « forêts communautaires » (qui accordent aux populations locales le droit exclusif de gestion) ; et (v) l'arrêt d'exportation des grumes à partir de 1999 afin de permettre un développement de l'industrie de transformation sur le territoire camerounais.

La loi forestière de 1994 est aussi novatrice que critiquée. Jugée exemplaire par la Banque mondiale, elle marque le début d'une vague de réformes du secteur forestier à travers le continent africain<sup>11</sup> et au-delà. Mais nombreuses sont les sociétés d'exploitation qui accusent le volet fiscal de la réforme de porter atteinte à leur industrie. La légitimité de la loi dans son ensemble a été remise en cause à plusieurs reprises en raison du rôle central qu'a joué la Banque mondiale (considéré comme un acteur « étranger ») dans son élaboration.

En fait, la Banque mondiale est loin d'être le seul acteur « étranger » à être impliqué dans la politique forestière camerounaise. À part le Ministère de l'environnement et des forêts (MINEF), seul acteur de taille proprement dit camerounais, presque tous les autres acteurs proviennent de l'étranger, en particulier (i) les sociétés d'exploitation ; (ii) les bailleurs de fonds multilatéraux (Banque mondiale dont le FEM, Union européenne) et bilatéraux (GTZ, ACDI, SNV, DFID, coopération française) ; et (iii) les ONG des pays développés (WWF, Greenpeace, Global Witness) (voir Annexe III).

Face à la multiplicité des acteurs impliqués dans la politique forestière camerounaise, un Programme sectoriel forêts et environnement<sup>12</sup> (PSFE) a été créé, ayant pour but de coordonner les projets – mis en place par les bailleurs de fonds et certaines ONG – jugés jusqu'à maintenant trop disparates et fragmentés. Ce programme est constitué de cinq composantes thématiques (Tableau I) au sein desquels se sont positionnés les bailleurs de fonds, sachant que la Banque mondiale et dans une moindre mesure DFID en ont été les principaux architectes. La phase d'élaboration du PSFE, initiée en 1999 pour une période de

---

<sup>11</sup> Wily (2002 : 3) note que depuis 1990, 34 des 56 pays d'Afrique ont connu ou connaissent actuellement une réforme forestière majeure.

<sup>12</sup> En anglais FESP (Forest and Environment Sector Programme).

six mois, continue à ce jour en raison de divergences entre bailleurs de fonds. De plus, étant donné que le PSFE a été mis sur pied par les bailleurs de fonds, certains acteurs s'inquiètent de voir que le MINEF ne s'est pas réellement approprié cet outil qui est censé l'aider à mettre en œuvre la politique forestière de 1994.

Composante	Titre	Description	Bailleurs de fonds impliqués
C1	Gestion environnementale des activités forestières	Réglementation environnementale, monitoring, information et sensibilisation	GTZ, DFID, Union européenne, FAO
C2	Aménagement des forêts de production et valorisation des produits forestiers	Zonage, aménagement, contrôle des activités forestières, valorisation économique	GTZ, ACIDI, AFD, DFID
C3	Conservation de la biodiversité et valorisation des ressources fauniques	Maintien de la biodiversité, amélioration de la connaissance de la ressource, conservation d'aires protégées	GTZ, KfW, FEM
C4	Gestion communautaire des ressources forestières et fauniques	Foresterie communautaire, gestion communautaire des ressources bois-énergie	GTZ, KfW, ACIDI, DFID
C5	Renforcement institutionnel, formation et recherche	Renforcement du personnel et des capacités du MINEF, implication de toutes les parties prenantes	GTZ, KfW, ACIDI, SCAC, DFID, Banque mondiale, Union européenne, PNUD

Tableau I. — Le positionnement (à titre provisoire) des différents bailleurs de fonds par rapport aux composantes thématiques du PSFE.

En plus de leurs activités de coordination à l'échelle nationale, la grande majorité des acteurs ci-dessus participent également à des accords régionaux, notamment AFLEG, le processus d'application de la législation forestière et de la gouvernance en Afrique coordonné par la Banque mondiale. Né de la Déclaration de Yaoundé en 1999, AFLEG vise à « la gestion durable des forêts, la bonne gouvernance, l'harmonisation des réglementations et le respect des engagements entre les producteurs et les consommateurs des produits forestiers ligneux » (AFLEG-MINEF 2003).

À vocation plus générale, le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (PFBC) est une initiative régionale multilatérale lancée par les États-Unis lors du Sommet de Johannesburg. Cette association de type II (conclu à l'amiable et sans valeur contraignante) regroupe des ONG et des organisations gouvernementales (dont les représentants des pays d'Afrique centrale et des États-Unis, de la France, du Royaume-Uni, du Japon, de l'Allemagne et de l'Afrique du Sud). Le PFBC a pour objectif de coordonner les engagements des différentes coopérations des pays du Nord à l'échelle régionale « dans le but d'améliorer la gestion des ressources, créer des aires protégées transfrontalières, harmoniser les politiques forestières,

lutter contre le braconnage et mettre au point des stratégies favorisant l'utilisation durable des forêts ». <sup>13</sup> La COMIFAC, Conférence des Ministres des forêts d'Afrique centrale, basée à Yaoundé, est l'organe responsable de cette coordination.

### **I.3. PROBLEMATIQUE ET APPROCHE THEORIQUE**

#### **I.3.a. Problématique**

Le fait de travailler sur un même pays, le Cameroun, permet de contrôler les variables dans le cadre d'une comparaison franco-britannique des politiques d'APD dans le secteur forestier. En dépit de leurs différences, les politiques de ces deux pays dans les forêts du Cameroun présentent un grand nombre de similitudes :

1. La France et le Royaume-Uni sont les deux anciennes puissances colonisatrices du Cameroun et plus généralement les détenteurs des deux plus grands empires coloniaux.
2. Malgré certaines différences, les acteurs des deux pays se ressemblent : industrie du bois important de grandes quantités de bois des tropiques ; ONG encourageant avant tout la conservation et la gestion participative ; pôles de recherche spécialisés dans le développement ; et un dispositif d'APD avec des budgets comparables.
3. La démarche de ces politiques est semblable puisque, des deux côtés de la Manche, elle remplit les conditions de la définition de l'APD fournie par l'OCDE.
4. Le « problème » qu'est censée résoudre l'APD dans les forêts camerounaises est aussi en apparence le même : la déforestation.

Malgré ces ressemblances, la définition du problème de la déforestation et les approches utilisées par les coopérations française et britannique pour résoudre ce problème diffèrent en tous points : la première encourage l'aménagement forestier durable en partenariat avec les sociétés d'exploitation ; la seconde prône une cogestion des forêts avec les populations locales et un contrôle plus strict des activités forestières, en accord avec la Banque mondiale.

---

<sup>13</sup> <http://www.cbfp.org/fr/about.aspx>

Pourquoi, par rapport au même problème apparent qu'est la déforestation au Cameroun, les dispositifs d'APD des deux pays se sont-ils positionnés de manière si différente ? S'agit-il d'intérêts divergents dans le secteur forestier, de perceptions différentes de l'importance des forêts tropicales ou d'autres raisons qui restent encore à être précisées ? Seule une approche comparative approfondie des dispositifs français et britannique d'APD dans le secteur forestier au Cameroun permettra de répondre à ces questions.

### **I.3.b. Une approche théorique novatrice**

#### *I.3.b.(i). Faiblesse des théories classiques d'APD*

En plus des faiblesses mentionnées dans la section I.1.b.(iv), les théories orthodoxe, réaliste, marxiste et la perspective culturaliste sont toutes insuffisantes pour mener à bien l'étude comparative des politiques françaises et britanniques d'APD dans le secteur forestier camerounais :

1. l'approche orthodoxe ne saurait expliquer les différences entre politiques française et britannique, élément pourtant central de la présente recherche ; elle prédirait au contraire une convergence des formes d'APD selon le modèle de développement dominant.
2. Les théories réalistes et marxistes ont souvent été appliquées au cas de l'APD française (Hook 1995, Smouts & Adda 1989, Verschave et Boisgallais 1994). Dans les forêts du Cameroun, il a souvent été suggéré que l'appui de l'APD aux activités d'exploitation – réalisées, en partie, par des sociétés françaises – ne peut être expliquée que par la promotion des intérêts français dans le secteur. Cependant, en l'absence d'intérêts britanniques marqués dans l'industrie du bois au Cameroun, réalisme et marxisme ne peuvent être appliqués à une comparaison entre les deux pays.
3. La perspective culturaliste, contrairement à l'approche orthodoxe, pourrait s'avérer utile dans l'approche comparative choisie ici. En effet, certains suggèrent que la préoccupation de conservation du Royaume-Uni reflète la préservation d'une idylle rurale, tradition qui contraste avec la vision productiviste de la France dans les forêts d'Afrique centrale.

Cependant, cette interprétation ne peut ni expliquer l'évolution qu'ont subie les politiques d'APD, ni les conflits au sein de chaque pays sur la forme que doit prendre l'APD.

### *I.3.b.(ii). Les identités institutionnelles*

Au vu des faiblesses des théories décrites ci-dessus, il est nécessaire d'interpréter les politiques française et britannique d'APD dans les forêts camerounaises en utilisant un outil théorique qui soit doté des propriétés suivantes :

- contrairement à l'ensemble des théories décrites en section I.1.b., l'outil doit se focaliser sur l'APD en elle-même (au lieu de n'y voir que son contexte) comme le produit des actions des acteurs responsables ;
- un outil provenant d'une discipline autre que les relations internationales serait utile afin d'ouvrir un débat qui jusqu'à maintenant est resté monodisciplinaire ;
- l'outil doit pouvoir analyser l'APD autant dans une approche comparative (diversité spatiale), aspect essentiel de cette étude, que dans son évolution (diversité temporelle).

Le concept d'identité institutionnelle est l'un des outils utilisés en politiques publiques qui remplit les conditions ci-dessus. L'identité institutionnelle renvoie à ce qui distingue les organisations les unes des autres par leur organisation formelle, mais aussi par la représentation qu'elles ont d'elles-mêmes et celle qu'en a l'extérieur sur la base de leur rhétorique et de leur action. Cet outil analytique envisage la nature de l'APD comme le produit des acteurs impliqués ; il permet aussi une comparaison dans le temps et l'espace. Avant de définir et d'opérationnaliser ce concept, il est important d'en décrire les origines à partir de deux courants principaux.

**Identities organisationnelles.** Dans le premier courant, où le concept est connu sous le nom d' « identité organisationnelle » et même parfois « identité d'entreprise » (*corporate identity*), la recherche d'une définition commune fait encore l'objet de nombreux débats (Abratt 1989 : 66-7 ; Haslam *et al.* 2003 : 358 ; Van Riel et Balmer 1997 : 340). Afin de limiter la confusion, certains de ces auteurs ont proposé une typologie des identités d'entreprise (Abratt 1989 ;

Balmer et Soenen 1999) et des identités organisationnelles, dont la plus récente a été proposée par Soenen et Moingeon (2002 : 17) :

1. l'identité déclarée [*professed identity*] renvoie à ce que déclare une organisation à propos d'elle-même. C'est la réponse, la déclaration ou la revendication qu'utilisent les membres de l'organisation pour définir leur identité (collective) ;
2. l'identité projetée [*projected identity*] renvoie aux éléments qu'utilise une organisation, de manière plus ou moins contrôlée, de se présenter à ses diverses audiences (communications, comportements, symboles). À la différence de l'identité déclarée, l'identité projetée est médiatisée ;
3. l'identité vécue [*experienced identity*] est constituée de ce que vivent les membres d'une organisation, plus ou moins consciemment, par rapport à leur organisation ;
4. l'identité manifestée [*manifested identity*] renvoie à l'expression de l'identité par l'action telle qu'elle a évolué au cours du temps ;
5. l'identité attribuée [*attributed identity*] renvoie aux attributs donnés à l'organisation par ses diverses audiences. Elle diffère de l'expérience vécue qui est auto-attribuée.

Bien que cette typologie soit applicable à toute type d'organisation, ce courant de recherche a eu tendance à se concentrer sur le secteur privé – à tel point que la typologie de Balmer et Soenen (1999), baptisée « ACID Test<sup>TM</sup> », a fait l'objet d'une marque déposée. Plus généralement, la littérature sur les identités organisationnelles continue à utiliser des cas d'études tirés du monde des entreprises, à quelques exceptions près (Van Riel et Van Hasselt 2002, Kahane et Reitter 2002).

Cette focalisation sur le secteur privé a deux conséquences. D'abord, elle a encouragé l'élaboration de méthodologies pratiques et « prêtes à porter » pour définir les identités organisationnelles. Il en ressort une meilleure clarté et une plus grande simplicité dans le but de permettre aux consultants et aux gérants d'entreprise de comprendre, d'opérationnaliser, voire de gérer l'identité de leur organisation ou celle de leurs clients. Mais parce que cet outil est destiné à un public professionnel plutôt qu'académique, le concept d'identité organisationnelle a le désavantage de baigner dans un flou épistémologique. Certains auteurs qui traitent du concept vantent ses origines pluridisciplinaires à partir de la psychologie sociale (théories de stéréotype et d'identité sociale ; Haslam *et al.* 2003), l'anthropologie sociale (ethnographie ; Hamada et Sibley 1994 ; Moingeon et Ramanantsoa 1997) et la

sociologie (concepts d'habitus et de champ de Bourdieu ; Moingeon et Ramanantsoa 1997 : 388-9). Mais les auteurs, au lieu d'utiliser la richesse de ces origines épistémologiques, s'en éloignent rapidement et n'y font pas référence dans leurs schémas d'analyse.

**Identités institutionnelles.** Le deuxième courant à utiliser le concept d'identité institutionnelle provient principalement de l'étude des réformes du secteur public (Brunsson et Olsen 1993 ; Czarniawska-Joerges 1997). Bien moins prolifique que le premier, ce courant tend à s'accorder bien plus facilement sur la définition du concept.

En effet, dans son analyse de la « mort du modèle suédois » et les réformes des administrations publiques dans le pays, Czarniawska-Joerges (1997 : 142) définit l'identité organisationnelle comme la métaphore collective de l'identité individuelle (traitée ici comme une institution dans le sens de March et Olsen [1984] et résultant d'interactions entre acteurs plutôt que d'une entité interne). Deux sources épistémologiques peuvent être données à cette définition : (i) l'approche narrative développée par Barthes (1966) et Lyotard (1979), qui suggèrent d'interpréter le concept de culture par une approche sémiotique selon laquelle les données doivent être collectées sous une forme narrative et si possible autobiographique ; et (ii) le concept d'institution tiré de l'approche néo-institutionnaliste, décrite ci-dessous.

La définition d'identité institutionnelle proposée par Brunsson et Olsen (1993 : 4, 133) est plus large et moins stricte : elle englobe les valeurs, intérêts et jugements de base d'une organisation, c'est-à-dire les traditions, activités, objectifs et opérations, systèmes de règles, normes, tâches pratiques, contacts personnels, et routines budgétaires et de planification. L'identité institutionnelle telle qu'elle est définie par Brunsson et Olsen (1993) est donc résolument ancrée dans une perspective néo-institutionnaliste qui définit une institution comme un ensemble de règles, structures, normes et pratiques, formelles et informelles. La famille des théories néo-institutionnalistes, dont le co-auteur Olsen est l'un des principaux architectes (March et Olsen 1984, 1989), s'est développée en réaction aux approches behavioralistes qui perçoivent l'organisation comme un instrument, capable d'être réformé selon des choix rationnels. Loin d'être des éléments exogènes aux acteurs, les institutions forment plutôt un cadre d'interactions entre acteurs, qui évolue selon ces interactions mêmes.

Comme le soulignent Muller et Surel (1998 : 42), le néo-institutionnalisme met l'accent sur deux dimensions : premièrement, les institutions représentent un facteur d'ordre dans le sens

où elles forment des règles, des routines et des modes opératoires standardisés qui réduisent le caractère chaotique de l'action politique. Deuxièmement, et contrairement au vieil institutionnalisme duquel tentent de se distinguer March et Olsen, les institutions ne sont pas seulement des règles, routines, des stratégies et des structures officielles, mais aussi des croyances, paradigmes et autres manières d'interpréter le monde.

*I.3.b.(iii). La construction d'un outil d'analyse*

Cette richesse conceptuelle fournit donc une base qui permet l'élaboration d'un outil construit sur mesure pour la présente recherche, c'est-à-dire en fonction des trois conditions énumérées en section I.3.b.(ii).

La première condition affirmait que l'outil doit se focaliser sur l'APD en elle-même comme le produit des acteurs chargés de l'élaborer et la mettre en œuvre. Le caractère central des acteurs est un point qui fait l'unanimité dans la littérature sur les identités institutionnelles. On retrouve aussi à plusieurs reprises l'importance de l'action comme élément définissant l'identité, tant dans le volet « identité manifestée » de la typologie proposée par Soenen et Moingeon (2002) que dans le courant néo-institutionnaliste de Brunsson et Olsen (1993) où l'objet d'étude est la dynamique entre l'action politique et les institutions.

La deuxième condition suggérait l'utilisation d'un instrument issu d'une discipline extérieure aux relations internationales, si possible des politiques publiques, objet de cette étude. Le profond ancrage de l'identité institutionnelle de Brunsson et Olsen (1993) dans une théorie politique, le néo-institutionnalisme, fait du concept élaboré par ces auteurs un candidat idéal.

La troisième condition comporte deux volets : d'abord, l'outil doit être adapté à une approche comparative, à savoir qu'il doit pouvoir fournir une typologie susceptible d'être comparée par le biais d'un certain nombre de variables et d'indicateurs. La typologie créée pour cette étude peut donc s'inspirer de Soenen et Moingeon (2002). L'autre volet de la troisième condition concerne la capacité à rendre compte du changement. Ce thème semble être abordé d'une manière plutôt naïve par le courant théorique sur les identités organisationnelles et d'entreprise qui les perçoit comme « optimisables » selon des choix rationnels : en effet, il s'agit avant tout de faire de ce concept un outil normatif pour les consultants et gérants

d'entreprise.<sup>14</sup> C'est justement à ce genre de postulat que s'opposent Brunsson et Olsen (1993) dans leur définition d'identité institutionnelle. Fidèles à une approche néo-institutionnaliste, ils affirment au contraire que les changements sont difficiles à mettre en œuvre car le concept même d'institution implique la stabilité et la résistance au changement. Selon certains, c'est pour cette raison que la notion du changement fait la faiblesse du néo-institutionnalisme (Lecours 2002, Thelen et Steinmo 1992, Hira et Hira 2000). Brunsson et Olsen identifient néanmoins une typologie du changement où l'identité institutionnelle joue un rôle-clé :

Les changements en accord avec l'identité institutionnelle d'une organisation, c'est-à-dire ses valeurs, intérêts et opinions de base, sont réalisés de manière routinière. Toute organisation réagit constamment à des signaux politiques, des critiques, des changements dans les conditions du marché, de nouvelles technologies, de nouvelles informations, la croissance et la récession, ainsi qu'à une nouvelle direction ou des employés avec des nouveaux types de qualifications (...). De tels changements peuvent contribuer à l'établissement de la stabilité et de la continuité dans le sens où ils renforcent l'identité institutionnelle de l'organisation (...). Mais de grands changements soudains qui violent l'identité de l'organisation sont plutôt rares, et lorsqu'ils ont lieu, ils résultent d'une crise ou l'attente forte d'une crise. En d'autres termes, lorsque le fossé s'élargit entre la performance d'une organisation et les attentes et ambitions qu'y attachent les gens, des réformes apparaissent sur l'agenda.

Brunsson et Olsen (1993 : 4-5)

Ces auteurs expliquent donc que les identités institutionnelles peuvent être affectées par deux types de changements, l'un de routine, l'autre de crise. Parmi toute la littérature sur les identités institutionnelles, seul le concept tel qu'il est développé par Brunsson et Olsen (1993) fournit donc un cadre cohérent d'analyse du changement.

On retiendra donc pour cette étude un outil héritant à la fois des écrits de Soenen et Moingeon (2002) et de Brunsson et Olsen (1993). Le terme utilisé sera celui d'« identité institutionnelle » (afin de souligner son rattachement à l'approche néo-institutionnaliste de March et Olsen [1984 ; 1989]) dont nous retiendrons la définition suivante :

---

<sup>14</sup> Par exemple, De Caluwe et Vermaak (2000) fournissent une description détaillée de quatre stratégies de changement des identités organisationnelles qui passent par une modification rationnelle de trois instruments : comportement, communication et symbolisme.

une identité institutionnelle est l'ensemble des institutions (structure, ressources humaines et matérielles, normes, règles, pratiques culturelles, formelles et informelles, ainsi que les logiques d'action et activités) qui distinguent une organisation par rapport aux autres.

La typologie de l'identité institutionnelle, inspirée de celle réalisée par Soenen et Moingeon (2002), est décrite en Figure VIII. Elle diffère cependant en trois points : (i) les identités « déclarée » et « vécue » sont unifiées de manière à éviter la confusion entre les deux catégories ; (ii) les ressources organisationnelles sont créées comme un type d'identité, ne serait-ce que pour des raisons pratiques de placer des frontières formelles entre organisations et donc entre différentes identités institutionnelles, si arbitraires ces frontières soient-elles ; (iii) les identités dans la rhétorique sont séparées des identités dans l'action ; malgré les liens étroits entre rhétorique et action (l'action est souvent rapportée par la rhétorique qui ne prend forme qu'à travers l'action), cette dichotomie est choisie pour des raisons pratiques. L'identité dans la rhétorique est donc ce qui se rapproche le plus de l'identité institutionnelle de Czarniawska-Joerges (1997) qui perçoit l'identité comme un récit, une narration.

Chacune des catégories est loin d'être uniforme. En effet, plusieurs identités peuvent co-exister dans la même catégorie en raison de la multiplicité, souvent divergente, des sources. L'identité institutionnelle qui résulte de ces catégories peut donc être plurielle et parfois même contradictoire.

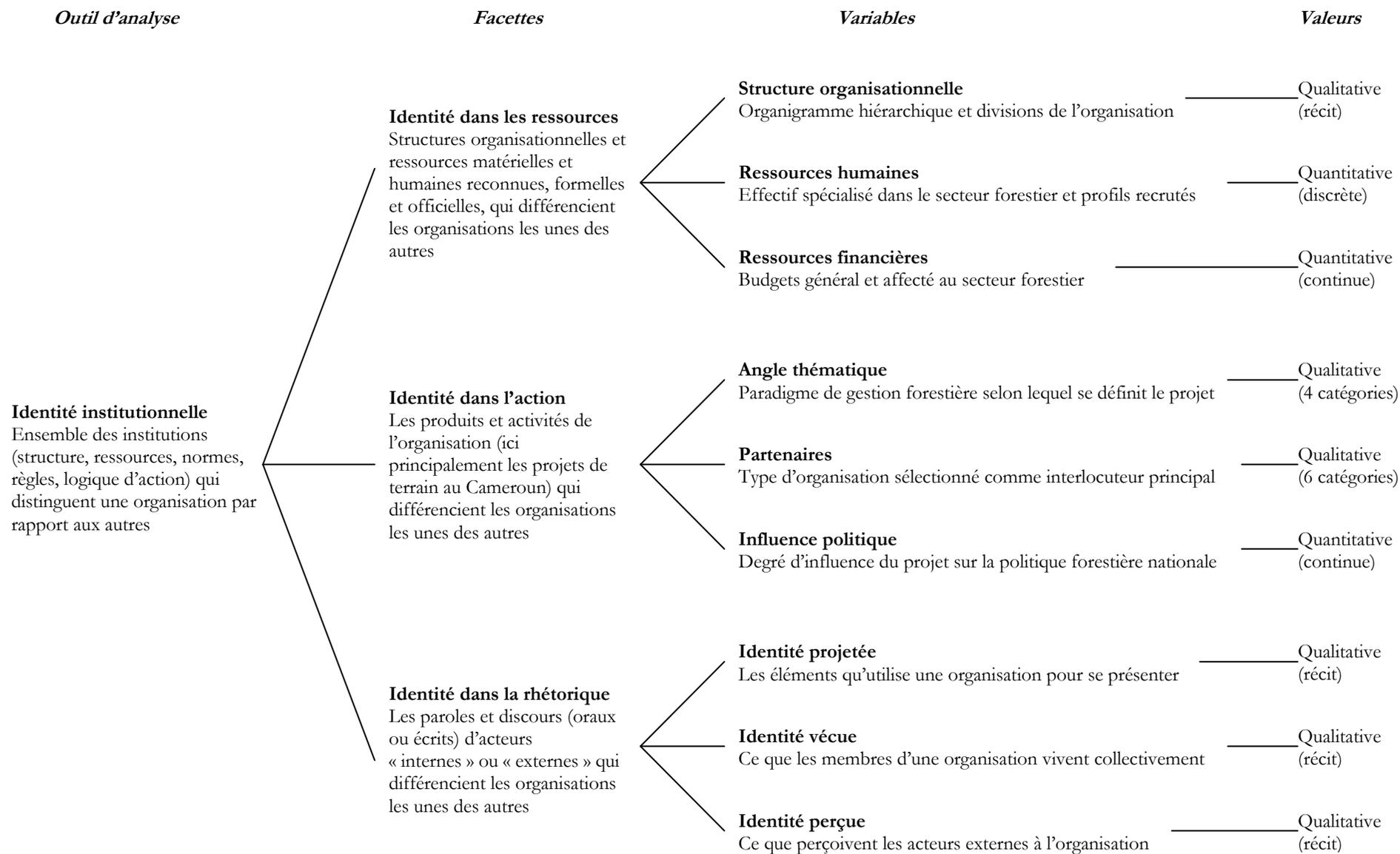


Figure VIII. — Opérationnalisation de l'outil d'analyse en facettes et variables qualitatives et quantitatives.

### I.3.c. Hypothèses, recueil et analyse des données

#### I.3.c.(i). Hypothèses

Cette recherche a donc pour but principal de résoudre la problématique (quels sont les facteurs explicatifs des différences observables dans les politiques françaises et britanniques d'APD dans le secteur forestier camerounais) mais elle fournit aussi une occasion de tester les identités institutionnelles comme nouvel outil théorique dans le domaine de l'APD. Deux hypothèses peuvent donc être émises à ces égards :

***Hypothèse 1 : les divergences actuelles des politiques françaises et britanniques d'APD dans le secteur forestier s'expliquent par des identités institutionnelles distinctes des agences d'aide publique au développement des deux pays concernés.*** Étant donné que l'identité institutionnelle est une nouvelle approche dans l'APD, il est légitime de se demander si cet outil pourra permettre une comparaison aussi efficace que des approches plus « classiques » (orthodoxe, réaliste, marxiste, néolibérale, culturaliste).

***Hypothèse 2 : L'évolution de ces politiques dans le temps s'explique également par ces mêmes identités institutionnelles.*** La question du changement étant reconnu comme le talon d'Achille des approches néo-institutionnalistes, il s'agit donc de tester l'outil d'identité institutionnelle en son point le plus « faible ».

#### I.3.c.(ii). Recueil des données

Les données utilisées dans cette étude ont été recueillies principalement sous la forme de 44 entretiens semi-directifs avec des individus impliqués dans les politiques d'APD de la France et du Royaume-Uni, en particulier dans le secteur forestier camerounais. Ces entretiens ont été complétés par une collection extensive de « littérature grise ». De plus, l'enquêteur a pu assister à plusieurs réunions, notamment (i) deux réunions du GNF (voir Annexe IV) et (ii) une réunion organisée par la coopération britannique sur l'exploitation illégale du bois tropical. Comme beaucoup de milieux professionnels et académiques relativement restreints, toutes les personnes travaillant sur les politiques forestières tropicales se connaissent de près ou de loin. L'identification des individus à sélectionner pour des entretiens s'est donc fait par

la méthode « boule de neige », qui consistait à demander à la fin de chaque entretien si la personne connaissait d'autres individus susceptibles d'avoir une opinion ou des informations sur le sujet d'étude.

Les entretiens ont été réalisés entre février et juillet 2004 à Paris, Londres, Montpellier et Yaoundé ; les langues utilisées ont été l'anglais et le français ; quand le choix s'est posé, la décision a été prise par la personne interviewée. Sur les 44 personnes contactées, on retrouve des représentants de chacune des agences d'APD, du secteur privé, d'ONG et d'autres ministères et bailleurs de fonds impliqués.

Étant donné la nature sensible de certains de ces débats du secteur forestier et les tensions entre porteurs de différentes positions sur le terrain (en particulier entre coopérations française et britannique au Cameroun), on peut se demander si la nationalité de l'enquêteur aurait pu avoir un impact sur la qualité des données recueillies. En fait, la double nationalité (franco-britannique) de l'enquêteur aurait pu avoir deux conséquences : soit les personnes interviewées françaises et britanniques le traitaient comme un étranger (et auraient peut-être modéré le ton des discussions sur la coopération de l'autre côté de la Manche), soit elles le traitaient comme un compatriote. La présence régulière de remarques peu « politiquement correctes » sur « l'autre » coopération suggère que l'enquêteur a été traité comme compatriote dans la plupart des cas. Dans tous les cas, les origines de l'enquêteur étaient divulguées à la demande de l'interviewé. Les seuls entretiens où la nationalité de l'enquêteur a pu poser problème furent ceux réalisés au Cameroun avec des individus camerounais. En effet, certains d'entre eux se sont refusés à discuter de thèmes que des expatriés français et britanniques ont abordé sans hésitation dans d'autres entretiens.

### *1.3.c.(iii). Analyse des données*

Les données ainsi recueillies – entretiens, notes effectuées lors de réunions et littérature grise – ont été dépouillées selon une grille d'analyse utilisant les catégories et variables énumérées en Figure VIII (les définitions exactes des variables étant fournies dans la prochaine section). Ainsi, la typologie de l'identité institutionnelle élaborée grâce à la littérature académique sur ce concept a été utilisée comme outil d'analyse. Une attention particulière a été apportée à la question du changement afin de vérifier l'hypothèse 2.

## II. COOPERATIONS FRANÇAISE ET BRITANNIQUE :

### UNE GRILLE D'ANALYSE

#### I.1. INTRODUCTION

Pourquoi l'APD française et britannique dans le secteur forestier au Cameroun sont-elles si différentes ? Cette section se propose de répondre à cette problématique en partant d'une comparaison des identités institutionnelles des organisations officiellement responsables de l'APD des deux côtés de la Manche. La structure de ce chapitre reprend donc la typologie réalisée en I.3.b.(iii). En effet, on considérera que l'identité institutionnelle des coopérations française et britanniques sont constituées de trois facettes :

- (i) identités dans les ressources : ce qu'*ont* les deux coopérations ;
- (ii) identités dans l'action : ce que *font* les deux coopérations ;
- (iii) identités dans la rhétorique : ce que *disent* les deux coopérations (et ce qui en est dit).

En ce qui concerne les acteurs, on retiendra ici la distinction entre les acteurs officiels (qui interviennent à toutes les étapes de la politique) que l'on nommera « coopération française » (DGCID, AFD, FFEM) et « coopération britannique » (DFID), et les acteurs périphériques qui seront qualifiés de « partenaires ». Cumming (2001 : 131) identifie une longue série de partenaires et d'autres organisations impliquées de près ou de loin dans les politiques d'APD : le « lobby du développement » (ONG, autorités locales, syndicats, les médias et le public), les partis politiques et le Parlement (Assemblée nationale et Sénat), le secteur privé et les chefs d'État des pays partenaires.

La recherche dont les résultats sont présentés dans cette section couvre les coopérations française et britannique et leurs activités *uniquement dans le secteur forestier camerounais*. Les identités institutionnelles de ces organisations en dehors de ce secteur ne sont mentionnées que dans la mesure où elles reflètent le secteur forestier camerounais ou elles fournissent un contexte dans lequel ce secteur peut être mieux compris.

## **II.1. RESSOURCES ORGANISATIONNELLES**

Les « ressources organisationnelles » des administrations concernées renvoient à trois catégories d'éléments qui distinguent les organisations les unes des autres : (i) les structures officielles, (ii) les ressources humaines et (iii) les ressources financières. Il s'agit de la facette « émergente », « officielle » des identités institutionnelles, celle qui peut parfois être quantifiée et qui apparaît le plus souvent dans les publications des organisations.

Une organisation peut-être définie comme un système de coopération institutionnalisée entre individus ; l'identité institutionnelle se situe donc dans la manière dont se fait cette coopération et le sens qu'en tirent les individus impliqués. Pour des raisons pratiques et malgré des structures différentes, les coopérations française et britannique seront traitées comme deux organisations, chacune disposant d'une seule identité institutionnelle.

### **II.1.a. Structures officielles**

La France est dotée d'un dispositif généralement considéré comme complexe (Berthelot 1973 : 43 ; Cumming 2001 : 177). Jusqu'en 1998, le Ministère de la Coopération constituait l'acteur principal de l'APD française. La réforme entreprise par le gouvernement Jospin en 1998, qui vise à faire disparaître ce ministère perçu comme le cœur des « réseaux françafricains », aboutit à l'absorption du Ministère de la coopération au sein du Ministère des affaires étrangères sous la forme d'une direction, la DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement). Avec à sa tête le ministre délégué à la coopération et à la francophonie (actuellement Xavier Darcos), la DGCID est structurée en trois sections : la direction de la stratégie, des moyens et de l'évaluation ; la direction de la coordination géographique ; et la direction du développement et de la coopération technique (dont la sous-direction intitulée DCT/E où se trouve le bureau de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement « forêt », responsable du volet « institutionnel » de l'APD dans le secteur forestier).

La réforme de 1998 a également transféré certains pouvoirs à l'Agence française de développement (AFD). Aujourd'hui devenue l'opérateur pivot de la politique d'APD française (Yates 1999 : 149), elle a hérité en 1998 de la responsabilité du développement

économique, des infrastructures économiques et de transport, des infrastructures sociale, de l'environnement et du soutien au secteur privé. Actuellement sous la tutelle des ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, des affaires étrangères et de l'outre-mer, l'AFD est responsable du volet financier de l'APD dans le secteur forestier. Elle contribue à l'APD par le biais de prêts à taux concessionnels environnant les 30% pour les projets de développement. En termes de structure officielle, l'AFD est dotée (i) d'un secrétariat général, (ii) d'une direction de la stratégie et (iii) d'une (future) direction opérationnelle qui sera le résultat de la fusion entre les actuelles directions des opérations outre-mer et des opérations états étrangers.<sup>15</sup> Le personnel affecté aux forêts se situe principalement dans la sous-direction environnement et ressources naturelles de la direction opérationnelle mais aussi dans la direction stratégique.

Dans le secteur de l'environnement, on considère généralement comme troisième pilier le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Ce fonds bilatéral a été créé en 1994 en parallèle au FEM (Fonds pour l'environnement mondial), organisation dépendante du Groupe Banque mondiale. Le secrétariat du FFEM est rattaché à la Direction de la stratégie de l'AFD et dispose d'un comité de pilotage présidé par un représentant du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les thèmes couverts par l'organisation sont la biodiversité, l'effet de serre et les eaux internationales. Au Cameroun, le FFEM qui est seulement intervenu dans le cadre d'une aide aux projets d'appui à l'aménagement forestier, n'a contribué aux financements totaux de la coopération française pour le pays qu'à hauteur de 2% (SOFRECO 2000).

Dans les pays partenaires, le dispositif français d'APD a généralement une double représentation. D'une part, les SCAC (Service de coopération et d'action culturelle), rattachés aux ambassades françaises, représentent la DGCID sur le terrain et couvrent plusieurs secteurs, notamment l'économie et la finance, l'éducation, la santé et le développement rural / environnement (y compris les forêts). D'autre part, l'AFD a sa propre représentation dans 39 pays où elle opère dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'infrastructure, des transports et du développement rural / environnement (forêts incluses). Au Cameroun, la mise en œuvre de l'APD est ainsi officiellement divisée entre le SCAC, responsable de la coopération « technique » et l'AFD, chargée de la coopération « financière ». Cette double

---

<sup>15</sup> Par ailleurs, l'AFD dispose d'une filiale, PROPARCO, qui a pour but de promouvoir et d'appuyer la création et le développement d'entreprises privées (et dont les fonds ne sont pas considérés par l'OCDE comme de l'APD).

présence a été appelée à être révisée et une fusion du SCAC et de l'AFD sur le terrain sont actuellement en cours de discussion.

Le dispositif britannique, en revanche, est constitué d'une seule organisation, DFID (*Department for International Development* ou Ministère du développement international), dont le siège est à Londres. Certains affirment que la structure de la coopération britannique dépend du parti politique au pouvoir : en effet, le ministère, créé sous le gouvernement travailliste de Wilson en 1964, fut absorbé à deux reprises au sein du FCO (*Foreign and Commonwealth Office* ou Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth). En 1997, le gouvernement travailliste de Blair, qui avait fait de l'APD l'un des points importants de son manifeste, fit d'ODA (*Overseas Development Administration*, la direction du FCO chargée de l'APD) le ministère à part entière qu'il est aujourd'hui (DFID), avec comme représentant au gouvernement la ministre Clare Short (qui avait déclaré, lors de son passage à Yaoundé, que la représentation du ministère au Cameroun était un modèle pour DFID). Depuis 1997, DFID ainsi que son bureau à Yaoundé bénéficient d'un profil élevé dans la vie politique britannique et ce, malgré le départ de Short en 2003 suite à la guerre en Irak.

DFID est doté de trois branches : (i) la direction pour la performance des entreprises et le partage de savoirs ; (ii) la direction des projets régionaux qui possède trois sous-directions à répartition géographique ; et (iii) la direction de la stratégie et de l'international. Jusqu'en 2002, cette dernière direction était structurée de manière sectorielle, selon des unités professionnelles (santé, environnement, social), mais suite à une réforme qui visait officiellement à favoriser une approche plus intégrée et moins sectorielle, ces unités ont été remplacées par des équipes pluridisciplinaires : gouvernance, biens et services publics, développement rural, etc. Les conseillers forestiers se retrouvent dans les équipes du « développement durable » et de la « croissance économique en faveur des plus pauvres ». Cette vision intersectorielle ne s'est pas traduite sur le terrain au Cameroun puisque le bureau de DFID à Yaoundé, qui a fermé ses portes en juin 2004, était totalement dévoué au secteur forestier (chose exceptionnelle pour DFID et les bailleurs de fonds bilatéraux en général).

### II.1.b. Ressources humaines

Des deux côtés de la Manche, le personnel affecté au secteur forestier est très limité. En France, l'effectif dans le secteur forestier (à mi-temps et plein temps) est de cinq aux différents sièges parisiens et trois au Cameroun. La DGCID dispose d'un expert forestier à plein temps mis à disposition par le MAAPAR (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales). L'AFD possède quelques experts qui travaillent à temps partiel dans le secteur forestier, notamment dans les sections « environnement et ressources naturelles » et « Afrique centrale » de la direction opérationnelle et dans la direction de la stratégie. Finalement, le FFEM dispose d'un expert. Au Cameroun, le SCAC et l'AFD ont chacun un poste pour le secteur environnemental ; un assistant technique en matière de forêts est mis à disposition par l'ambassade au MINEF. Le nombre d'assistants expatriés spécialisés en foresterie au Cameroun a fortement chuté (de 9 en 1998 à 3 en 2004) en parallèle avec les coupes budgétaires dont a fait l'objet la coopération française, reflétant une tendance dans la coopération française dans son ensemble qui a vu baisser le nombre de ses assistants techniques de 23 000 dans les années 1980 à 2 000 en 2002 (Sofreco 2002 : 41).

Le parcours du personnel du dispositif français d'APD dans le secteur forestier est varié mais presque tous ont reçu leur principale formation dans le domaine des forêts à l'ENGREF, considérée en France comme la voie classique pour une carrière dans les forêts. Divers diplômes sont proposés par l'ENGREF, notamment le FIF (formation d'ingénieur forestier) et l'IGREF (Ingénieur du GREF). L'aménagement forme un thème commun qui est central à toutes ces formations ; une culture de fonds est également proposée sur les sciences environnementales mais la composante humaine des forêts reste absente. Une nouvelle tendance de recrutement se fait néanmoins sentir aujourd'hui, notamment à l'AFD. En particulier, les profils possédant une expérience dans le secteur non gouvernemental sont, d'après certaines sources, de plus en plus prisées, comme en témoigne la présence d'un expert environnemental à l'AFD ayant travaillé sur la certification chez WWF Royaume-Uni.

Tout comme la coopération française, DFID dispose également de cinq experts forestiers (à mi-temps et plein temps) situés au siège à Londres. Les postes à responsabilité dans le secteur forestier sont répartis, comme à l'AFD, entre la direction de la stratégie et la direction des projets régionaux. Par ailleurs, DFID a appuyé la nomination de plusieurs experts forestiers au sein d'organisations partenaires, notamment TTF (*Timber Trade Federation*, la fédération

britannique des industries du bois) et des organisations multilatérales (la Banque mondiale et la Commission européenne). C'est au Cameroun que diffère le poids du personnel entre coopérations française et britannique puisque le bureau de DFID à Yaoundé, entièrement dédiée au secteur forestier, était fort d'une douzaine de personnes. À partir de 2004, la coopération britannique devrait remplacer son bureau de Yaoundé par un poste forestier au sein de la Banque mondiale.

Le personnel de DFID affirme qu'il existe aussi un profil classique de recrutement qui commence par une formation universitaire dans des domaines tels que la foresterie, l'économie ou les études de développement, suivie d'une expérience sur le terrain et qui se termine par plusieurs contrats de consultation avec DFID avant la proposition d'un contrat à durée indéterminée. Cependant, la variation en termes de parcours du personnel de la coopération britannique est beaucoup plus importante au Royaume-Uni. Alors que, dans les années 1980, seules des personnes avec une formation en foresterie étaient recrutées, les postes à pourvoir dans les années 1990 se sont ouverts aux diplômés de sciences biologiques, économiques et politiques. La pluralité disciplinaire au sein d'unités sectorielles d'ODA/DFID semble refléter plus une tendance à adopter une approche pluridisciplinaire que l'absence de « grands corps » britanniques. En effet, les cursus spécialisés en foresterie (notamment le Master de l'Institut de foresterie d'Oxford) ont également commencé à incorporer des enseignements en écologie forestière et en foresterie sociale<sup>16</sup>.

La situation diffère aussi dans les antennes camerounaises des coopérations. Alors que le profil du personnel de la coopération française au Cameroun est semblable à celle en métropole, DFID a adopté une politique visant à recruter des personnes d'origine camerounaise, exception faite du directeur du bureau de Yaoundé, un expert forestier francophone issu du secteur non gouvernemental.

### **II.1.c. Ressources financières**

Les coopérations française et britannique bénéficient actuellement de budgets comparables, suite à une forte baisse de l'APD française et une légère augmentation de l'APD britannique

---

<sup>16</sup> Foresterie sociale : discipline considérée à part entière, créée dans les années 1980 et visant à enseigner les dimensions sociales et culturelles des forêts, en particulier en relations avec les questions de développement dans le Tiers-Monde.

dans les dernières années, comme en témoigne la Figure VIII. Les derniers chiffres publiés par l'OCDE (en 2002) étaient de 5 486 et 4 924 milliards de dollars US, soit 0,38% et 0,31% des PIB de la France et du Royaume-Uni respectivement.

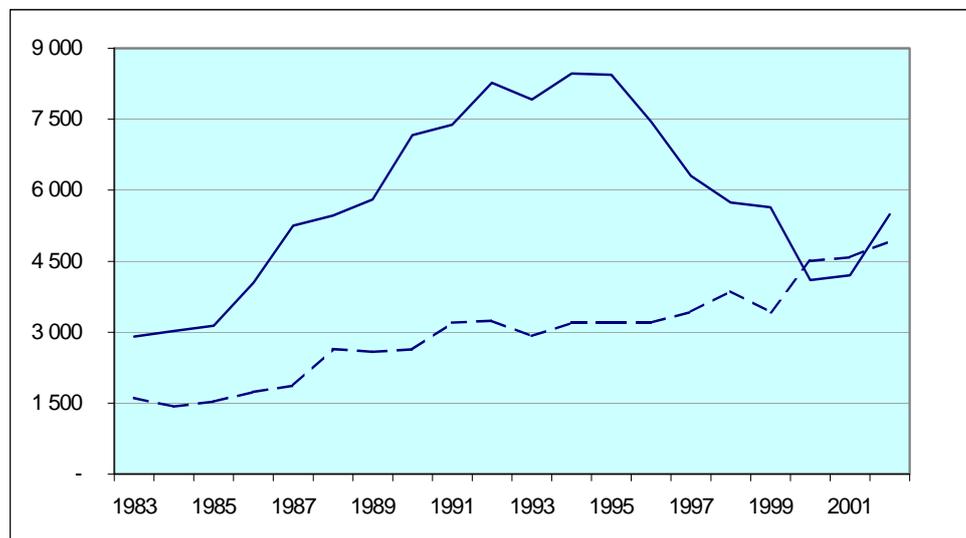


Figure VIII. — Évolution des dépenses en APD de la France et du Royaume-Uni (en traits interrompus) de 1983 à 2002, en M US\$ et y compris les annulations de dettes. Source : statistiques de l'OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls>

Chose surprenante, les chiffres officiels du budget pour le secteur forestier existent ni pour la coopération française, ni pour la coopération britannique. Plusieurs raisons sont fournies : en France, la complexité organisationnelle rend difficile le chiffrage pour la coopération dans son ensemble, alors qu'au Royaume-Uni, les experts sont de plus en plus appelés à contribuer à des projets intersectoriels (développement rural,...), ce qui rend pratiquement impossible la séparation des budgets par secteur. Cependant, quelques estimations sont fournies ci-dessous.

La coupe budgétaire au sein de la coopération française, reflétée par la chute de l'effectif sur le terrain (voir ci-dessus), est telle que certains parlent d'une réduction de 80% du budget de la coopération française au Cameroun et d'un SCAC « temporairement paralysé par les manques de fonds ». Mais les estimations portent à presque 10 millions de dollars US (8 M€) par an le budget de la coopération française dans le secteur forestier : 6 millions (5 M€) pour la DGCID, 2,4 millions (2 M€) pour l'AFD *en prêts* et 1,2 millions (1 M€) pour le FFEM.

Malgré une légère hausse dans les dernières années, le budget de l'APD britannique dans le secteur forestier dans son ensemble reste plus faible que l'APD française : selon les

estimations, le budget est de £ 20 millions sur les six prochaines années, soit un peu plus de 6 millions de dollars US par an. Cependant, la tendance risque fortement d'être inversée au Cameroun puisque, contrairement à l'AFD et au SCAC, le bureau de DFID à Yaoundé était entièrement dévoué aux forêts. L'effectif spécialisé dans les forêts au Cameroun suggère que le budget de DFID – qui était de 3 millions de dollars US par an jusqu'en 2004 et sera de 5 millions par an sur la période 2004-2007 – est supérieur à celui de la coopération française au Cameroun, pour laquelle il n'existe pas de données.

## **II.2. L'IDENTITE DANS L'ACTION**

L'ensemble des produits et activités qui distingue une organisation d'une autre définit l'identité dans l'action. Ce volet des identités institutionnelles établit un pont entre l'action politique et l'identité des acteurs en montrant que ces deux aspects des politiques publiques sont indissociables et se renforcent l'un l'autre : l'identité institutionnelle des acteurs s'exprime mais se forge aussi au travers de l'action politique. L'action politique des coopérations française et britannique prend plusieurs formes : (i) processus d'élaboration de la politique (tel que les consultations actuelles avec le GNF en France), (ii) participation aux débats multilatéraux aux échelles régionales ou internationales (renforcement des lois, certification, etc.), et (iii) APD bilatérale. L'objet de cette étude étant de comparer l'APD française et britannique dans le secteur forestier camerounais, seule cette dernière forme sera étudiée. Les projets bilatéraux en dehors du Cameroun et les projets et accords multilatéraux des deux coopérations ne seront mentionnés que brièvement.

Les activités des coopérations française et britannique dans les 15 à 20 dernières années au Cameroun peuvent se diviser en unités discrètes appelées « projets », chacun d'entre eux ayant les trois caractéristiques suivantes qui feront l'objet de variables pour une comparaison : (i) angle thématique, (ii) partenaires et (iii) influence politique. Ces trois variables seront opérationnalisées puis appliquées à chacun des projets des deux coopérations. Étant donné le nombre important de projets réalisés par les coopérations française et britannique, la plupart desquels se limitent à un budget et un personnel très restreint, seuls les projets principaux sont mentionnés (Figure IX).

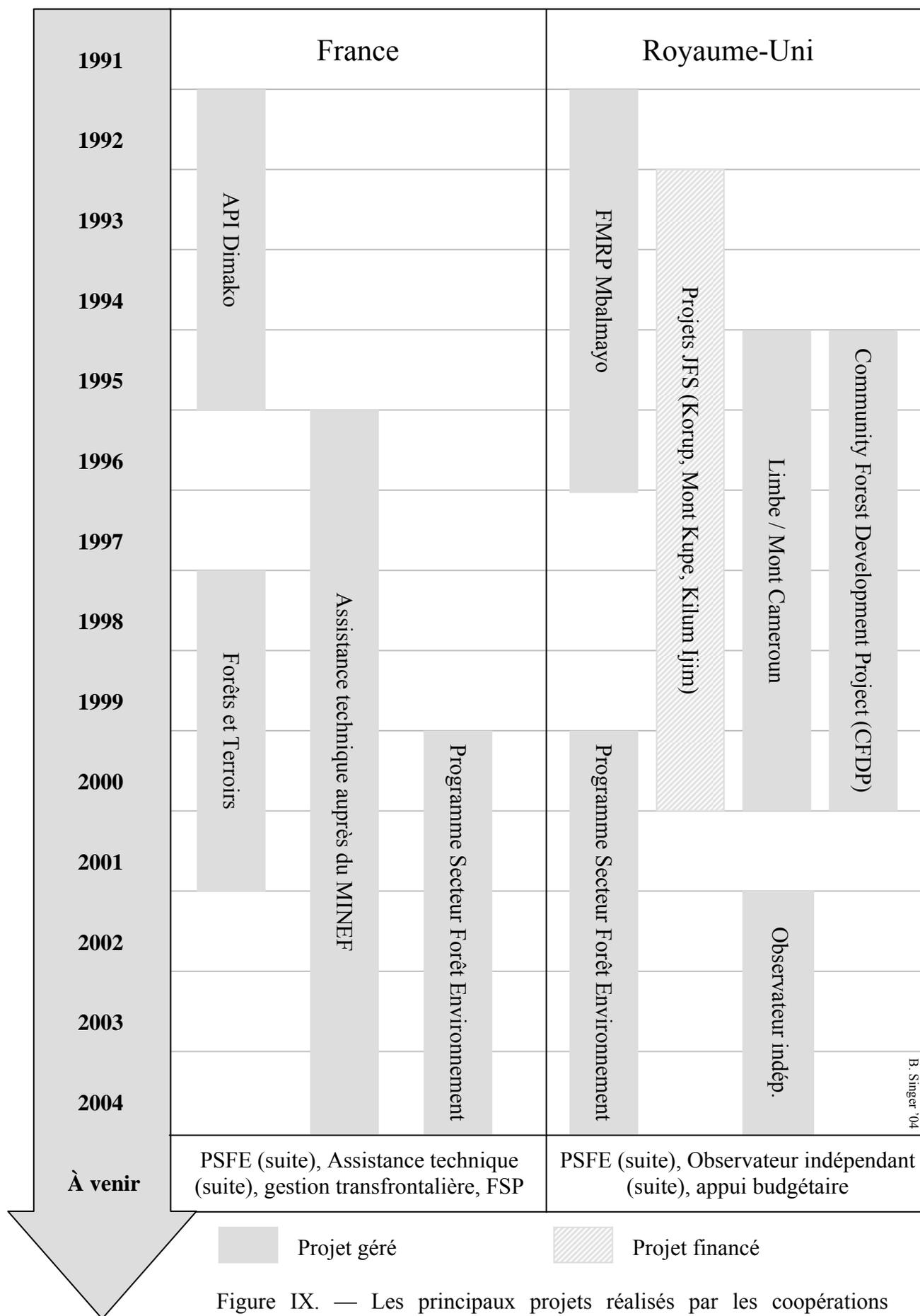


Figure IX. — Les principaux projets réalisés par les coopérations française et britannique dans le secteur forestier camerounais.

## II.2.a. Opérationnalisation des variables

### II.2.a.(i). Angle thématique

L'une des principales caractéristiques des projets réalisés par les bailleurs de fonds est l'angle thématique, une variable discrète définie en grande partie par le paradigme auquel se rattache la logique d'action (aménagement†, conservation†, gestion participative†, gouvernance†). L'angle thématique dépend donc de la manière dont la coopération en question définit les causes de la déforestation mais aussi l'importance relative accordée à chacune des trois « fonctions » des forêts (écologique, sociale, économique). Il existe plusieurs façons de catégoriser l'angle thématique des projets forestiers (Heindrichs et Schreckenber 1998 : 341 ; Shepherd 1998 : 19) mais on retiendra la classification suivante pour les coopérations française et britannique :

1. **Aménagement et sylviculture**, qui s'applique à tous les projets visant à promouvoir des techniques spécifiques de gestion des forêts naturelles ou des plantations en vue d'une exploitation des produits ligneux. Cette catégorie reflète donc une priorité accordée avant tout à la fonction économique des forêts.
2. **Conservation**, catégorie de projets visant à préserver la biodiversité et les processus environnementaux (cycles hydrologiques, processus de régénération végétale) qui constituent l'écologie de la forêt ; elle s'applique, entre autres, aux projets réalisés sur des espèces particulières ou dans des aires protégées et relève d'une importance accordée avant tout à la fonction écologique des forêts.
3. **Gestion participative**, angle thématique dont le but est de permettre aux populations locales et rurales de participer à la gestion forestière. Ce thème s'applique en majorité aux projets réalisés dans le but de mettre en œuvre le volet de la loi de 1994 sur les forêts communautaires et reflète une priorité accordée à la fonction sociale des forêts.
4. **Gouvernance**, une catégorie hétérogène de projets dont l'objectif principal est de renforcer le cadre institutionnel (politique et légal) du secteur forestier. Elle comprend

donc les projets d'appui institutionnel et de renforcement et d'application des lois forestières, en particulier la « lutte contre l'exploitation illégale » et la « corruption ».

Comme on le verra, ces catégories ne sont pas toujours discrètes et se chevauchent, principalement à cause de l'ambiguïté des paradigmes auxquels elles se rattachent. Elles forment néanmoins une manière utile d'opérationnaliser la variable de l'angle thématique.

### *II.2.a.(ii). Partenaires*

Les partenaires sont les organisations avec lesquelles les coopérations travaillent majoritairement lors d'un projet, que la collaboration soit officielle ou non. Cette variable discrète est constituée des catégories suivantes :

1. le secteur public, dans le cas présent le MINEF. L'APD étant défini comme un flux d'État à État, le MINEF est partenaire dans tous les projets ; il ne sera donc mentionné comme partenaire que lorsqu'il n'en existe pas d'autres ;
2. le secteur privé, c'est-à-dire les sociétés d'exploitation forestière ;
3. les ONG, en particulier les ONG environnementales des pays développés ;
4. les populations locales, c'est-à-dire les populations rurales qui utilisent les forêts comme moyen de subsistance, souvent représentées par les chefs de village ;
5. les organismes de recherche, publics ou indépendants ;
6. les autres bailleurs de fonds (en particulier GTZ, ACIDI, SNV, Union européenne et Banque mondiale).

### *II.2.a.(iii). Influence politique*

Cette variable continue peut se définir comme la manière dont le projet tente de s'inscrire dans l'évolution de la politique forestière camerounaise à l'échelle nationale, voire de modifier la politique en question.<sup>17</sup> Le degré d'influence politique se mesure autant dans les objectifs que les résultats (voulus ou non) des projets avec l'aide d'un nombre d'indicateurs : (i) degré de communication entre les responsables des projets et le MINEF, siège officiel des prises de décision, (ii) tangibilité de l'impact (voulu et réel) des projets sur la politique

---

<sup>17</sup> L'aide dite « à conditionnalité politique » (c'est-à-dire les fonds qui sont débloqués à condition qu'un changement soit effectué dans la politique nationale) est l'exemple classique d'APD avec un degré d'influence politique élevé.

forestière nationale et (iii) le contenu technique des projets (auquel est inversement proportionnelle l'influence politique) (Figure X). Cinq catégories seront retenues : négligeable, faible, moyen, fort, très fort.

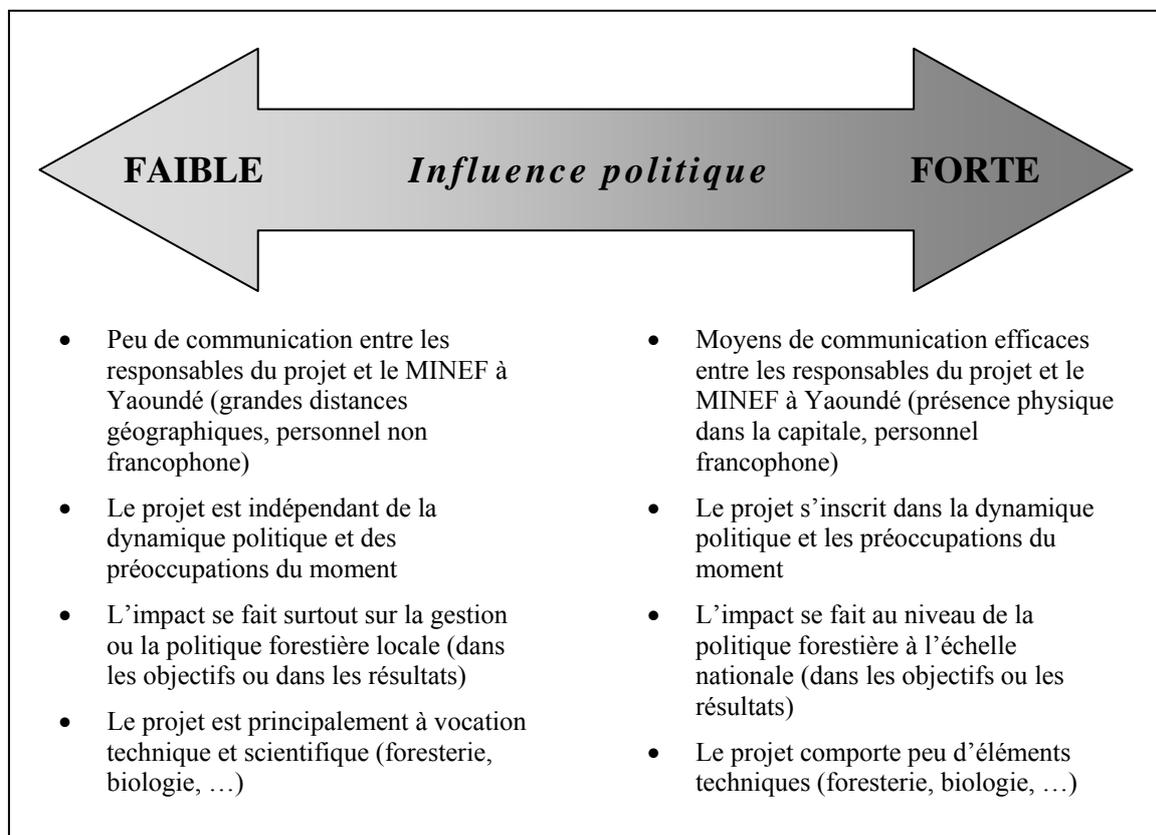


Figure X. — Les indicateurs du degré d'influence politique des projets des coopérations française et britannique.

Bien qu'en théorie ces trois variables soient indépendantes les unes des autres, il est évident qu'en pratique, elles peuvent être liées. Par exemple, un projet qui entre dans la catégorie « aménagement / sylviculture » de la première variable a plus de chances de choisir comme partenaires le secteur privé et d'être à vocation technique (donc avoir un faible degré d'influence politique).

## II.2.b. Les projets de la coopération française

### II.2.b.(i). API Dimako

Bien que la coopération française soit intervenue pendant les années 1980 avec un appui financier à la recherche forestière par le biais du CTFT (aujourd'hui CIRAD-forêt), le volet forestier de l'APD française au Cameroun ne démarra réellement qu'avec le projet d'aménagement pilote intégré (API) à Dimako. Ce projet visait à permettre l'exploitation industrielle et commerciale de la forêt tout en favorisant le développement local et la protection de l'environnement (Ministère de la Coopération 1994 : 5). En pratique, le projet, auxquels furent affectés cinq expatriés et sept camerounais, était constitué de deux volets :

1. le volet forestier débuta avec une étude devant aboutir à la mise au point d'un système de « gestion rationnelle et durable » de la forêt au travers d'un plan d'aménagement d'une zone de 800 000 hectares, mais fut ensuite réorienté en 1995 en raison de la création du plan de zonage (suite à la nouvelle loi forestière). En tout, 510 000 hectares furent inventoriés et ont fait l'objet de plans d'aménagement.
2. le volet développement rural, d'un budget plus restreint, fut initié avec une enquête exhaustive des 135 villages de la zone. Mais le volet fut réorienté dès 1993 suite à l'excès de travail que demande l'enquête initiale ; rebaptisé « volet Interaction Population Forêts », il avait pour objectifs d'étudier la concordance du plan de zonage avec les droits fonciers traditionnels, d'aborder la gestion forestière communautaire et d'apporter un appui aux « initiatives communautaires de gestion des ressources naturelles ».

Malgré ces résultats encourageants et l'approche originale du volet « développement rural », le projet API Dimako est aujourd'hui perçu comme un échec. L'évaluation technique indépendante du projet (Goussard *et al.* 1995) souligne que la réorientation à mi-chemin des deux volets a affaibli la cohérence du projet dans son ensemble. Par ailleurs, étant donné que (i) les interactions étaient très limitées avec le MINEF à Yaoundé, plus occupée avec l'évolution rapide du contexte institutionnel et (ii) l'opération était complètement décentralisée (le personnel restant sur le terrain), le MINEF n'a pas pu bénéficier des leçons potentielles sur le plan de zonage et les forêts communautaires qui sont restées sans suite. Le degré d'influence politique peut donc être considéré comme négligeable.

Les acteurs extérieurs se souviennent du projet pour d'autres raisons. Labrousse et Verschave (2002 : 26) dénoncent le partenariat entre la coopération française et la SFID (Société industrielle et forestière de la Doumé), filiale de Rougier, comme « un cache-sexe pour l'attribution à Rougier d'une forêt de 100 000 hectares – qu'elle aura le loisir d'exploiter plus ou moins à sa guise ». Burnham et Sharpe (1997 : 19) soutiennent que la clôture du projet en 1995 était principalement due à la demande controversée qu'aurait fait la SFID d'avoir accès aux inventaires forestiers afin de mieux se positionner pour les enchères pour les concessions. Devant le refus des chercheurs du CIRAD-forêt, la SFID se serait retirée du projet.

### *II.2.b.(ii). Forêts et Terroirs*

Malgré un hiatus de deux ans entre la fin du premier projet et le début du second, le projet Forêts et Terroirs est considéré comme la deuxième phase du projet API Dimako parce qu'il a repris la zone d'intervention, les infrastructures et le matériel du projet API. L'objectif principal était de contribuer à la création d'outils de gestion des forêts et des compétences professionnelles en vue de l'aménagement du domaine forestier de l'État qui s'inscrirait dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi forestière. Dans son évaluation du projet, Perrot (2002 : 28) décline les objectifs précis du projet selon trois orientations : (i) des objectifs économiques (promotion des plans d'aménagement, appui à une meilleure organisation de la filière bois) ; (ii) des objectifs sociaux (diffusion auprès des populations des principes de la nouvelle loi forestière, renforcement des capacités des populations locales) ; et (iii) des objectifs physiques (mise en place de sites pilotes démonstratifs).

Le projet avait pour partenaires principaux les sociétés d'exploitation impliquées dans la zone (dont Cambois, une autre filiale de Rougier), le CIRAD-forêt et le MINEF. Selon Perrot (2002 : II), le résultat principal a été la création de l'unité technique opérationnelle (UTO) de Dimako-Doumé, un service extérieur du MINEF censé répondre au besoin de zones spécifiques pour accroître l'efficacité sur le terrain. Cependant, en raison de l'inactivité de l'UTO créée depuis 2001, le suivi du projet n'a pas pu être effectué et, une fois de plus, les résultats n'ont pas été utilisés et n'ont pas contribué à la mise en œuvre de la loi forestière de 1994 en dehors de la zone d'opération. Le départ précipité de la coopération française à un moment où elle était jugée « le plus utile » a fait que les résultats de Forêts et Terroirs, comme ceux d'API Dimako, sont restés sans suite.

*II.2.b.(iii). Assistance technique auprès du MINEF*

Le poste de « conseiller du Ministre de l'environnement et des forêts », autrement connu sous le nom d'assistant technique, existe depuis 1995. Cette mission étant de conseil et d'appui au MINEF plutôt qu'une substitution aux personnels camerounais du Ministère, l'assistant technique doit s'occuper de nombreux dossiers sans en être responsable lui-même. En pratique, il agit comme « courroie de transmission » entre le SCAC et le MINEF et assiste le Ministère dans de nombreuses tâches dont (i) la coordination avec les autres coopérations (canadienne, britannique, allemande, européenne et Banque mondiale), (ii) la mise en œuvre de volets divers de la loi forestière de 1994 y compris l'aménagement forestier et l'industrialisation de la filière bois et (iii) la représentation auprès de conventions internationales. L'assistant technique est inséré dans la structure du MINEF au point où il participe aux réunions et aux audiences du Ministre.

Bien que l'assistant technique affirme appartenir plus au MINEF qu'à la coopération française, de nombreux acteurs soulignent l'ambiguïté d'un tel poste à « double casquette ». En effet, lors de réunions avec les bailleurs de fonds, ces derniers expriment une certaine frustration à devoir dialoguer avec le MINEF par le biais de ce qu'ils considèrent comme un coopérant français. De plus, étant donné l'absence de résultats concrets de l'assistance technique (comme il n'est responsable d'aucun dossier), certains se demandent si la « réelle » mission de l'assistant technique ne serait pas de représenter et de soutenir les intérêts économiques français dans le secteur forestier au cœur du MINEF.

Le poste d'assistant technique est donc avant tout d'un projet d'appui institutionnel, mais comme la lettre de mission le souligne, ce poste a aussi pour objectif de promouvoir l'aménagement forestier ; ce projet tombe donc dans les catégories thématiques d'« aménagement / sylviculture » et de « gouvernance » (bien que le terme de gouvernance en lui-même soit ici anachronique puisque ce concept était encore étranger à la coopération française en 1995). Le partenaire unique est le MINEF. Le fait que le projet soit placé au cœur du MINEF alors que l'impact sur la politique forestière nationale n'est pas visible sont deux éléments contradictoires dans l'échelle d'influence politique. Faute de pouvoir élaborer une variable plus sensible à ce cas particulier, le projet est donc classé comme ayant un degré d'influence politique moyen.

*II.2.b.(iv). Appui aux plans d'aménagement*

Dans toute l'Afrique centrale, l'AFD s'est lancée dans des soutiens financiers à l'élaboration de plans d'aménagement forestier en vue de promouvoir cet outil comme une manière d'exploiter les ressources forestières tout en assurant un renouvellement des espèces, « le respect de la biodiversité et le bon fonctionnement des rapports sociaux ». En pratique, l'AFD accorde des prêts à taux bonifiés aux organisations responsables de la réalisation des plans. En RCA, c'est l'État qui est chargé de cette tâche ; mais faute de moyens, dans les autres pays d'Afrique centrale, c'est aux sociétés auxquelles sont allouées les concessions que l'État délègue la confection des plans d'aménagement.

L'AFD a déjà entrepris plusieurs projets d'appui aux plans d'aménagement en Afrique centrale, mais au Cameroun, en raison de désaccords entre les sociétés d'exploitation et les banques privées, le premier projet de ce type ne vit le jour qu'en février 2004 avec la société Pasquet. Avec un autre dossier en voie de finalisation avec la société SIBAF, les plans d'aménagement financés par des prêts bonifiés par l'AFD au Cameroun devraient couvrir 500 000 hectares. L'AFD affirme adopter une position « réaliste » : malgré l'existence d'une loi imposant la réalisation de plans d'aménagement aux sociétés détenant des concessions, ces sociétés doivent encore être encouragées par le biais de l'APD afin d'entreprendre une action qui leur est aussi coûteuse qu'astreignante. Cependant, de nombreux acteurs, en premier lieu les ONG identifient au contraire les sociétés d'exploitation comme les principales responsables de la déforestation : encourager l'exploitation reviendrait donc à promouvoir les intérêts français tout en détruisant la forêt. En particulier, les Amis de la Terre, dans leur campagne « déforestation durable », dénoncent ce projet de l'AFD comme un soutien à un secteur perçu comme « corrompu » et responsable d'activités « illégales ».

*II.2.b.(v). Contribution au PSFE*

Tous les bailleurs de fonds présents dans le secteur forestier camerounais participent au Programme Sectoriel Forêt Environnement (PSFE ; voir section I.2.b.(ii)) en y apportant une contribution différente. La coopération française a participé aux études en soutenant la réalisation d'une recherche sur l'industrialisation de la filière bois dans les dernières années ; quant à la mise en œuvre prochaine du PSFE, l'AFD s'est positionnée, à titre provisoire, dans la composante 2 (« Aménagement des forêts de production et valorisation des produits forestiers »), alors que le SCAC a choisi la composante 5 (« Renforcement institutionnel, formation et recherche »).

Bien que la coopération française ait témoigné de sa volonté de prendre part au PSFE et a toujours été partie prenante, les autres bailleurs de fonds notent qu'elle a adopté une position d'attente, voire de retrait par rapport au PSFE. Par exemple, elle a financé l'élaboration du programme à un niveau bien plus faible que les autres participants, même si certains reconnaissent que cette décision pourrait être due au manque de financements dont souffre actuellement la coopération française au Cameroun. Contrairement aux autres bailleurs, celle-ci n'a en effet pas encore établi une somme à allouer à la mise en œuvre du PSFE. Mais les fonds pourraient prochainement provenir d'un C2D (Contrat de désendettement et de développement), outil français de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) consistant à transformer les dettes du Cameroun envers la France en APD.

Comme le montre le positionnement de la coopération française dans les composantes du PSFE, l'AFD et le SCAC ont donc opté pour un angle thématique chacun : l'aménagement et la gouvernance. La nature du PSFE a imposé tous les acteurs des forêts camerounaises comme partenaires, bien que la coopération française, au travers de la nature de sa contribution aux études du programme, ait choisi le secteur privé comme interlocuteur privilégié. Finalement, le PSFE a un degré d'influence politique très fort puisqu'il n'a qu'un autre but que la mise en œuvre de la politique forestière de 1994 ; cependant, la coopération française s'étant investie de façon limitée dans le programme, le degré d'influence de sa *contribution* au PSFE reste donc moyen.

*II.2.b.(vi). Projets futurs*

De nouveaux projets sont en train d'être discutés, tant à l'AFD qu'à la DGCID. À l'AFD, il est question d'un « virage » dans les projets dans le secteur forestier : en effet, des réflexions internes, selon les coopérants, ont conduit à l'idée que la coopération française a jusqu'à maintenant sous-estimé la question des aires protégées. Ces décisions se sont déjà concrétisées avec la signature d'accords-cadres entre l'AFD et des ONG telles que WWF, WCS et CI (Agence française de développement 2004 : 1).

Le FFEM vient aussi de s'engager à appuyer la mise en place d'un projet de conservation de deux zones transfrontalières de forêt humide afin de lier des aires protégées existantes (Dja – Boumba Bek – Nki – Minkébé – Odzala et Lobéké – Dzanga Sangha – Ndoki). Approuvé en 2004, ce projet régional devrait être élaboré en partenariat avec un ensemble d'ONG dont WWF, WCS, CI et The Jane Goodall Institute ainsi que l'UNESCO. La contribution de la coopération française s'inscrit dans ses engagements pris dans le cadre du Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo. Étant donné qu'il s'agit d'un projet de terrain mais qu'il implique les autorités frontalières de plusieurs pays, le degré d'influence sur la politique forestière camerounaise devrait être faible à moyen.

Du côté de la DGCID, un projet FSP est actuellement en cours afin de « traduire l'engagement de la France dans le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo » (Direction générale de la coopération internationale pour le développement 2004 : 1). Un FSP ou Fonds de solidarité prioritaire est l'instrument principal d'aide du Ministère des affaires étrangères et prend la forme d'un projet à composantes différentes (appui institutionnel, financement, etc.). Ce FSP, qui s'étend à toute l'Afrique centrale mais comprendra vraisemblablement des composantes au Cameroun, se divise en trois volets : (i) amélioration de la gouvernance, lutte contre l'exploitation illégale, certification ; (ii) participation aux réflexions sur la gestion forestière durable et réalisation d'études pour encourager les projets forestiers nationaux ; et (iii) contribution à la définition des stratégies pour les puits de carbones forestiers, en accord avec le Protocole de Kyoto. Ce projet centré sur la gouvernance risque donc d'avoir une très forte influence sur les politiques nationales.

## II.2.c. Les projets de la Coopération britannique

### II.2.c.(i). FMRP Mbalmayo

Pendant les années 1980, la coopération britannique s'était limitée dans le secteur forestier camerounais à des bourses pour des doctorats et une assistance à la formation en foresterie. En 1988, suite à la médiatisation de la déforestation amazonienne (voir section I.2.a), le Premier ministre Margaret Thatcher débloqua £ 100 millions pour l' « initiative des forêts tropicales », invitant ainsi la coopération à établir des projets dans le domaine. C'est ainsi que commença, dès 1988, l'élaboration du projet FMRP (*Forest Management and Regeneration Project*) qui fut mis en œuvre à partir de 1991.

Les objectifs fixés étaient d' « améliorer la capacité à réaliser une gestion saine des zones forestières humides à travers la démonstration et la formation aux techniques de gestion de plantations, la production d'un matériel ligneux de meilleure qualité et des prises de décision informées » (Roby 1994 : 2). La coopération britannique s'était donc associée à un institut de recherche britannique, le Natural Resources Institute, et avait choisi la Réserve forestière de Mbalmayo comme une expérience afin de développer la capacité à régénérer artificiellement les forêts de basse altitude par le biais de plantations d'espèces à valeur commerciale.

Bien qu'il ait réussi à remplir ses propres objectifs, c'est-à-dire d'apporter des connaissances techniques de plantations à Mbalmayo, ce projet est aujourd'hui considéré comme un échec. Certains affirment qu'avec du recul, « il est évident que le projet était en retard sur son époque ». La période 1992 – 1994 au Cameroun est marquée par la création du MINEF et la réalisation de la nouvelle loi forestière ; pendant ces mêmes années, la politique de recrutement au sein d'ODA avait évolué vers une approche pluridisciplinaire. Suite à sa fermeture, le projet passa aux oubliettes et aucune tentative ne fut donc entreprise afin d'en tirer des leçons autres que sylvicoles, domaine perçu comme borné aux questions économiques des forêts.

### II.2.c.(ii). Les projets JFS

DFID et son prédécesseur ODA ont cofinancé les projets sur la base d' « une livre pour une livre » (*pound-for-pound basis*) avec les ONG basées au Royaume-Uni par le biais du *Joint*

*Funding Scheme* (Projet de financement mixte ou JFS) (Hussey *et al.* 1998 : 358). Le projet à être soutenu en premier et le plus longtemps fut celui du Parc national de Korup, dans le Cameroun anglophone, géré jusqu'à ce jour par WWF. Se présentant comme le plus long projet « de conservation et de développement intégré » (WWF 2004), le projet Korup commença en 1986 sous la forme d'un projet de conservation de la biodiversité mais s'étendit rapidement à un projet de gestion en concertation avec les populations locales qui devaient tirer profit du parc national par le biais de l'écotourisme et de l'extraction de produits forestiers non ligneux (Malleon 2001 : 17). Le projet continue à ce jour avec le soutien financier de l'Union européenne.

Le Projet de la forêt de Kilum Ijim, géré par l'ONG Birdlife International et le MINEF, fut un deuxième projet soutenu par la coopération britannique. Tout comme celui de Korup, ce projet tentait d'intégrer la conservation et la gestion participative, l'objectif étant de « maintenir la biodiversité et les processus écologiques de la forêt tout en permettant aux populations locales de l'utiliser de manière durable » (Birdlife 2004). Le troisième projet à bénéficier du JFS au Cameroun fut celui de la forêt du Mont Kupe (WWF 2001), géré par WWF et dont l'objectif était aussi d'associer conservation et gestion participative (Department for International Development 1998). Bien que ces projets aient atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés, certains acteurs leur reprochent aujourd'hui de ne pas s'être davantage inséré dans le débat de l'époque sur la mise en œuvre des forêts communautaires, thème pourtant très proche et porté à son apogée par la loi forestière de 1994.

### *II.2.c.(iii). Mont Cameroun*

Dans le cadre de la loi forestière promulguant le statut des forêts communautaires et dans la lignée du soutien aux projets de gestion participative par le biais de JFS, la coopération britannique lança avec la GTZ (coopération allemande) le projet Mont Cameroun dès 1994. Ayant pour partenaire principal les jardins botaniques de Limbe, ce projet avait « pour mandat du MINEF de développer et de tester des approches de conservation participative de la biodiversité à la gestion durable des forêts (...) au travers d'une stratégie de conservation participative de la biodiversité (SCPB) » (Olsen *et al.* 2001 : 13-14). La SCPB, principal produit attendu du projet, avait pour principes (i) la conservation des ressources naturelles, (ii) le soutien de modes d'existence compatibles avec la conservation, (iii) la publication des

résultats et (iv) la possibilité d'influencer l'application de la politique nationale de gestion participative.

Le projet Mont Cameroun fut le premier projet d'application du volet forêts communautaires de la loi de 1994 et donc le premier cas à montrer qu'un concept théoriquement simple (la conservation de la biodiversité par le biais de la gestion participative) pouvait, en pratique, s'avérer à la fois long et coûteux. Le principal problème émanait du fait que les populations locales, longtemps aliénées par les autorités forestières qui les empêchaient d'avoir accès à la ressource, se retrouvaient responsables d'une forêt sans avoir l'expérience de sa gestion.

*II.2.c.(iv). CFDP (Community Forest Development Project)*

Tous les projets de la coopération britannique jusqu'au milieu des années 1990 avaient été réalisés loin du centre de décision (Yaoundé) et par des experts non-francophones, ce qui encouragea certains d'accuser DFID d'un manque d'intégration dans la dynamique politique centrée autour de la réforme forestière. Par exemple, Burnham et Sharpe notent que

Sans aucun doute, la contrainte ou menace-clé du succès de la mise en œuvre du projet d'APD forestière d'ODA au Cameroun provient des circonstances politiques, économiques et administratives problématiques du Gouvernement camerounais. À présent, il existe peu de volonté politique de la part de l'élite au pouvoir de soutenir la mise en place de la loi forestière de 1994 (...). La durabilité des nombreuses activités de gestion et de conservation forestière actuellement en cours au Cameroun dépend de manière cruciale de la réalisation de changements politiques et institutionnels au centre. Ceci est un problème que les bailleurs de fonds n'ont commencé que récemment à essayer de résoudre de front.

Burnham & Sharpe (1997 : 24)

Afin de tenter de résoudre ce problème et forts de toutes ces expériences en gestion participative, les experts forestiers d'ODA décidèrent de porter le thème de co-gestion un pas plus loin en réalisant le Projet de développement des forêts communautaires (CFDP). Les objectifs du CFDP tels qu'ils furent négociés entre gouvernements britannique et camerounais étaient (i) de créer une unité viable au sein du MINEF qui serait responsable de la mise en œuvre des aspects communautaires de la loi de 1994, (ii) d'étudier le cadre légal et institutionnel des forêts communautaires et (iii) de sensibiliser les institutions et le public par rapport à la notion de gestion participative (Djeumo 2001 : 3). La cellule forêts

communautaires fut donc créée par décision ministérielle en 1998 et intégrée au sein de l'organigramme du MINEF l'année suivante.

En moins de deux ans, la cellule s'équipa d'une bibliothèque d'information, visant à sensibiliser autant le personnel du MINEF que les populations locales désireuses de mettre sur pied une forêt communautaire. Mais le soutien qu'y apporta ODA/DFID par le biais d'un assistant britannique prit fin soudainement en 2000. D'après certaines sources, le poste d'assistant à la cellule prit fin à cause de l'isolation dont aurait fait l'objet le responsable du poste dû à des relations difficiles avec le reste du personnel du MINEF.

#### *II.2.c.(v). Soutien à l'observateur indépendant*

Le projet peut-être le plus médiatisé de tout le secteur forestier camerounais est celui d'« Observateur indépendant en soutien au renforcement des lois ». Ce projet marque un départ de la question de la gestion participative, thème sur lequel s'était centrée la coopération britannique pendant près d'une décennie. Suite aux expériences cambodgienne et indonésienne sur le contrôle des activités d'exploitation forestière, DFID décida d'appliquer le concept au Cameroun, classé comme le pays le plus « corrompu » au monde par l'ONG Transparency International.

Avec l'accord du MINEF, la coopération britannique et la Banque mondiale ont donc demandé à l'ONG britannique Global Witness de jouer le rôle d'observateur indépendant des activités forestières camerounaises avec les objectifs suivants : (i) contribuer à la capacité du MINEF à renforcer les lois forestières sur le terrain ; (ii) créer un réseau entre les communautés locales, les ONG, le secteur privé et les administrations publiques afin de regrouper les informations ; et (iii) rendre public les informations recueillies sur le secteur privé (Global Witness s.d.).

Selon les données les plus récentes publiées par Global Witness en juillet 2004 (Global Witness 2004), sur un échantillon de 58 sociétés, 42 ont commis des infractions en 2002 et 2003. Brown *et al.* (2004) reconnaissent également que les observateurs indépendants ont l'avantage de révéler l'étendue des activités illégales en rendant public « les informations sur le secteur, [y compris] les infractions [et] les relations et intérêts politiques sous-jacents » et « d'accélérer le processus de réformes forestières ».

Cependant, ce sont moins les résultats que la conception même du projet qui a été mise en cause à de nombreuses reprises, à commencer par la notion d' « illégalité ». Les sociétés forestières se plaignent notamment de la grande complexité de la loi forestière de 1994 qui rendrait presque impossible l'exploitation forestière en toute légalité ; elles accusent aussi l'opération de porter atteinte à l'image de l'industrie forestière dans son ensemble par la publicité faite aux infractions et l'utilisation de termes à forte connotation – comme les « crimes forestiers » (critique reprise par Brown *et al.* 2004). HFC, filiale de la société française Bolloré, se serait même retiré entièrement de la Province du Sud suite « aux pressions environnementalistes » ; l'observateur indépendant avait en effet trouvé que HFC avait pénétré dans le Parc national de Campo Ma'an. Le projet aurait aussi engendré une certaine tension entre le MINEF et la coopération française d'une part, et la coopération britannique, Global Witness et la Banque mondiale d'autre part.

Le contrat avec Global Witness ayant pris fin en 2004, les termes de référence ont été rediscutés entre DFID et le MINEF et un appel d'offres rendu public afin de recruter un nouvel observateur indépendant. Mais les nouveaux termes ont été considérés comme peu strictes par les ONG qui hésitent à postuler ; en effet, le MINEF aurait maintenant la possibilité de bloquer la publication des informations recueillies. L'appel d'offres est toujours ouvert et les candidats varient du CIRAD-forêt aux cabinets privés de consultants, en passant par un éventail d'ONG, la plupart desquelles sont britanniques.

#### *II.2.c.(vi). Contribution au PSFE*

La majorité des acteurs s'accordent à dire que, contrairement à la coopération française, DFID a adopté un rôle moteur dans l'élaboration du Programme Sectoriel Forêt Environnement. Avec comme partenaire principal la Banque mondiale, la coopération britannique a financé une grande partie de la phase d'élaboration du PSFE, en particulier la revue institutionnelle (un ensemble d'une trentaine d'études du cadre institutionnel des forêts) ainsi que des recherches plus courtes sur le renforcement des lois forestières et les forêts communautaires. De plus, DFID s'est positionné dans quatre des cinq composantes du PSFE : C1 (« gestion environnementale des activités forestières »), C2 (« aménagement des forêts de production et valorisation des produits forestiers »), C4 (« gestion communautaire des ressources forestières et fauniques ») et C5 (« renforcement institutionnel, formation et recherche »).

Aux yeux de la coopération britannique sur le terrain, la focalisation sur le PSFE dans ces dernières années représente une évolution d'une « approche projet » (une approche adoptée par les bailleurs de fonds visant à monter des projets individuels sans concertation et sans lien avec le contexte institutionnel) à une « approche programme » (une série d'activités réalisées dans un cadre planifié et d'utilité au contexte institutionnel). Le degré d'influence de cette contribution devrait donc être très forte.

#### *II.2.c.(vii). Appui budgétaire (projet futur)*

Contrairement à la coopération française qui a toujours assuré une présence physique dans la capitale camerounaise, DFID n'a ouvert un bureau qu'en 1997. Ayant adopté l'« approche programme » mentionnée ci-dessus et mis fin à tous ses projets de terrain, DFID estime officiellement que la présence de personnel de terrain au bureau de Yaoundé n'est plus nécessaire et a fermé les portes de son antenne camerounaise en juin 2004, mettant ainsi un terme à son influence sur la politique forestière nationale.

Les responsables du secteur forestier de la coopération britannique à Londres affirment que DFID ne se retire pas pour autant du Cameroun. En accord avec la politique de la coopération britannique d'augmenter l'efficacité de l'APD tout en réduisant à un minimum les ressources humaines, il a été décidé que dès la fin de 2004, DFID remplacerait sa présence physique dans le secteur forestier camerounais par un appui budgétaire qui passerait par deux institutions : (i) un compte commun à tous les bailleurs de fonds pour être utilisé dans les projets à court terme dans le cadre du PSFE ; et (ii) le SECAL (*Sectoral Adjustment Loan* ou prêt d'ajustement sectoriel), outil financier de la Banque mondiale utilisé dans le secteur forestier selon des conditionnalités spécifiques. Il est également possible que DFID appuie la nomination d'un expert forestier au sein de la Banque mondiale pour aider à gérer l'appui budgétaire de la coopération britannique.

La fermeture du bureau de Yaoundé demeure incomprise de la grande majorité des acteurs du secteur forestier camerounais. Mais à l'heure qu'il est et en attendant la mise en place de l'appui budgétaire, la coopération britannique est absente du débat forestier au Cameroun.

### **II.2.d. Comparaison des projets français et britanniques**

Les projets de la coopération française dans le secteur forestier camerounais peuvent donc se résumer par une continuité dans les trois variables étudiées, malgré quelques variations mineures :

- (i) depuis les débuts de la coopération française dans les forêts camerounaises, les projets sont restés centrés sur l'aménagement forestier, bien que des tentatives aient eu lieu de décliner ce thème en l'associant avec d'autres angles, tels que la gestion participative (API Dimako, Forêts et Terroirs) et la gouvernance (appui institutionnel, contribution au PSFE) ;
- (ii) de même, dans les cinq projets déjà mis en place par la coopération française, quatre d'entre eux ont été réalisés avec le secteur privé comme partenaire principal (API Dimako, Forêts et Terroirs, appui aux plans d'aménagement, contribution au PSFE) ; mais là aussi, d'autres partenaires ont participé sporadiquement à la politique française dans les forêts camerounaises, notamment le CIRAD-forêt, les populations locales elles-mêmes et le MINEF) ;
- (iii) tout comme les deux autres variables, l'influence politique a peu varié d'un projet à un autre, oscillant entre « négligeable » (API Dimako) et « moyen » (appui institutionnel au MINEF, contribution au PSFE) au cours des 13 dernières années.

Face à cette stabilité dans les trois variables, les futurs projets suggèrent une nette coupure et un changement aigu par rapports aux projets passés et présents. Pour la première fois, le thème de l'aménagement sera absent, remplacé par la conservation et des ONG constitueront les partenaires privilégiés (pour le projet de gestion transfrontalière) ; et contrairement à tous les autres projets, le FSP dans sa conception s'affiche comme ayant un degré d'influence politique très fort (Tableau II).

Projets	Angles thématiques	Partenaires	Influence politique
API Dimako	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement / sylviculture</li> <li>• (+ gestion participative)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secteur privé</li> <li>• (+ org. de recherche)</li> <li>• (+ populations locales)</li> </ul>	négligeable
Forêts et Terroirs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement / sylviculture</li> <li>• (+ gestion participative)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secteur privé</li> <li>• (+ org. de recherche)</li> <li>• (+ populations locales)</li> </ul>	faible
Assistance technique auprès du MINEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance</li> <li>• Aménagement / sylviculture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEF</li> </ul>	moyen
Appui aux plans d'aménagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement / sylviculture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secteur privé</li> </ul>	faible
Contribution au PSFE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement / sylviculture</li> <li>• Gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous</li> <li>• (surtout secteur privé)</li> </ul>	moyen
Gestion transfrontalière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG</li> </ul>	faible à moyen
Fonds de solidarité prioritaire (FSP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance</li> <li>• (+ aménagement / sylviculture)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous</li> </ul>	très fort

Tableau II. — Scores des trois variables de l'identité dans l'action attribués aux projets de la coopération française dans le secteur forestier camerounais.

Les scores des trois variables de l'identité dans l'action attribués aux projets de la coopération britannique dans le même domaine révèlent que contrairement à une coopération française caractérisée par la continuité, ODA/DFID montre une évolution très nette dans les trois variables étudiées (Tableau III) :

- (i) la coopération britannique semble passer d'un angle thématique à un autre en quelques années : après un projet initial de sylviculture (FMRP Mbalmayo), la coopération britannique s'est mise à soutenir des projets de gestion participative et de conservation (projets JFS) avant d'en établir deux elle-même (Mont Cameroun, CFDP). Mais la coopération britannique a de nouveau réorienté l'angle thématique de sa politique en se focalisant, dès 1999, sur la gouvernance (appui à l'observateur indépendant, contribution au PSFE) ;
- (ii) la variable « partenaires » montrent une évolution tout aussi rapide : suite au premier projet (FMRP Mbalmayo) élaboré avec un organisme de recherche, le Natural

Resources Institute, la coopération britannique s'est tournée vers les ONG, tout en diversifiant ses partenaires (Limbe Botanical Gardens, MINEF). Dans les dernières années, les projets font preuve d'un rapprochement avec la Banque mondiale ;

- (iii) mais c'est le degré d'influence politique qui montre l'évolution la plus flagrante. En effet, les projets de la coopération britannique sont passés d'une influence négligeable (FMRP Mbalmayo) à un degré très fort d'influence sur la politique forestière camerounaise (appui à l'observateur indépendant, contribution au PSFE), tant au niveau des objectifs que des impacts des projets.

Tout comme à la coopération française, le projet futur de la coopération britannique suggère néanmoins une rupture avec les tendances de la politique britannique dans la dernière décennie. En particulier, l'influence politique de l'appui budgétaire retombe à un niveau négligeable.

Projets	Angles thématiques	Partenaires	Influence politique
FMRP Mbalmayo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement / sylviculture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisme de recherche</li> </ul>	négligeable
Projets JFS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion participative</li> <li>• Conservation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG</li> <li>• populations locales</li> </ul>	faible
Mont Cameroun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion Participative</li> <li>• Conservation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisme de recherche</li> </ul>	moyen
CFDP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion participative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEF</li> </ul>	fort
Appui à l'observateur indépendant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG</li> <li>• Banque mondiale</li> </ul>	très fort
Contribution au PSFE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance</li> <li>• (+ aménagement / sylviculture)</li> <li>• (+ gestion participative)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tous</li> <li>• (surtout Banque mondiale)</li> </ul>	très fort
Appui budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>[informations insuffisantes]</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banque mondiale</li> </ul>	(probablement) négligeable

Tableau III. — Scores des trois variables de l'identité dans l'action attribués aux projets de la coopération britannique dans le secteur forestier camerounais.

### II.3. IDENTITES DANS LA RHETORIQUE

La distinction entre identité dans l'action et identité dans la rhétorique est quelque peu artificielle car en un sens, la rhétorique est en elle-même une action et inversement, l'action politique est une manière de s'exprimer, de communiquer. Cependant, la séparation est utilisée ici pour des raisons pratiques : alors que l'identité dans l'action est localisée dans l'APD elle-même, c'est-à-dire le produit des organisations qui forment les coopérations française et britannique, l'identité dans la rhétorique se situe aux niveaux des paroles, tant celles des membres des organisations qui constituent les dispositifs de coopération que de ceux qui les observent. L'étude de l'identité dans la rhétorique est donc chargée d'éléments narratifs Czarniawska-Joerges (1997).

#### II.3.a. Opérationnalisation de l'identité dans la rhétorique

L'identité dans la rhétorique peut donc se décliner à l'infini : elle a autant de versions que de personnes chez qui l'on recueille les points de vue. Afin de simplifier et de mieux comprendre cette pluralité, trois variables de cette facette des identités institutionnelles sont proposées.

##### II.3.a.(i). *Identité projetée*

L'identité projetée reprend l'expression créée par Soenen et Moingeon (2002 : 18-19) qui définissent le concept comme consistant « des éléments qu'utilise une organisation, de manière plus ou moins contrôlée, de se présenter (...), [faite] de communications, de comportements et de symboles (...). [L'identité projetée se définit comme] l'auto-présentation planifiée et opérationnelle d'une société, à la fois interne et externe ». C'est donc autant dans les discours oraux de leurs membres que dans leurs publications que l'on retrouvera l'identité projetée des coopérations française et britannique.

##### II.3.a.(ii). *Identité vécue*

L'identité vécue diffère de l'identité projetée par le fait qu'elle ne passe pas par un processus de « médiatisation ». Selon Soenen et Moingeon (2002 : 19), elle est définie par ce que les membres d'une organisation vivent au jour le jour, collectivement et plus ou moins consciemment. En d'autres termes, l'identité vécue renvoie à ce que les membres d'une

organisation perçoivent comme distinguant leur propre organisation des autres. Elle se situe donc principalement dans la rhétorique orale des membres d'une organisation.

### *II.3.a.(iii). Identité perçue*

L'identité perçue d'une organisation est définie par ce que perçoivent les personnes extérieures à cette organisation. Elle peut s'apparenter, comme le suggèrent Soenen et Moingeon (2002 : 21), aux « impressions » ou à la « réputation » d'une organisation aux yeux de l'extérieur. Elle diffère des deux autres identités par le fait qu'elle est à rechercher dans la rhétorique orale et écrite des personnes étrangères à l'organisation. C'est cette caractéristique qui fait d'elle l'identité la plus diverse, car des audiences différentes génèrent des perceptions divergentes de l'organisation.

### **II.3.b. La coopération française**

Un dépouillement des identités dans la rhétorique de la coopération française dans le secteur forestier permet de dresser une série d'indicateurs qui la distinguent des autres coopérations : objectifs de l'APD, ressources organisationnelles, angles thématiques, partenaires et changement.

### *II.3.b.(i). Identité projetée*

**Objectifs de l'APD.** Tout d'abord, les différentes organisations qui forment la coopération française, en France comme au Cameroun, se présentent sous le signe de la « solidarité envers le Tiers-Monde » (Kessler 1999 : 335). Cette valeur de base qu'a adoptée la coopération française est généralement accompagnée de chiffres : malgré la chute du budget de l'APD française dans les dernières années, la DGCID affirme encore que « la France avec 0,32% du PIB se situe 50% au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (0,22%) et demeure au premier rang du G7 en termes de taux d'effort, aux côtés de la Grande-Bretagne (Direction générale de la coopération internationale pour le développement 2002 : 3). Cette solidarité se traduit dans le secteur environnemental par un appui au « développement durable » et une « valorisation des ressources naturelles ».

Cependant, une certaine ambiguïté se glisse dans cette composante de l'identité projetée de la coopération française. Bien que certains coopérants nient que l'APD française puisse avoir d'autres objectifs que la solidarité, Michel Roussin, Ministre de la Coopération de 1993 à 1994, n'était pas le seul à suggérer que la coopération française devait associer solidarité et intérêts (voir section I.1.b.(ii)). En effet, la DGCID déclare que « sans instrument d'influence sur les décideurs et les opinions, notre diplomatie serait condamnée à l'incantation. Sans outil de solidarité, le développement durable de la planète n'est pas possible. C'est pourquoi depuis 1999, la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID) réunit (...) ces deux instruments de la coopération »<sup>18</sup>.

**Ressources organisationnelles.** La coopération française présente sa structure à trois piliers comme une organisation « logique » : « la France a conduit entre 1998 et 2000 une profonde réforme de son dispositif d'aide au développement. Cette réforme a permis de rationaliser et d'améliorer l'efficacité de son aide » (Direction générale de la coopération internationale pour le développement 2002 : 3). De même, la double représentation de la coopération française au Cameroun est présentée comme « logique » : « À chacun ses outils. L'AFD apporte un soutien financier alors que le SCAC fournit un appui institutionnel. Cette répartition des tâches a toujours permis au tandem d'éviter de se marcher sur les pieds ». La présence de l'AFD et du SCAC symbolise également la vision englobante que possède la coopération française par rapport aux autres coopérations qui ne disposent pas de tant d'outils.

**Angles thématiques.** Plus qu'un simple outil de gestion forestière ou un angle thématique des projets en forêt, l'aménagement est qualifié comme le « propre de la coopé », la « logique française en Afrique centrale ». Dans son dernier document de politique forestière, l'AFD présente l'aménagement comme son outil principal de gestion forestière (AFD 2002 : 14-16). Ce concept symbolise premièrement la continuité de la coopération française : « au début des années 1990, le débat sur les forêts a pris de l'ampleur, et c'est alors que la plupart des organisations ont adopté une position conservationniste. Seule la France a travaillé sur le même créneau [l'aménagement], alors que les autres se sont rétractés », soutient un coopérant. Deuxièmement, le concept d'aménagement renvoie au « réalisme » et au « pragmatisme » de la coopération française : bien que la loi de 1994 exige la création de plans d'aménagement, rares sont les sociétés qui respectent cette demande. La coopération française « rend donc

---

<sup>18</sup> Site Internet de la DGCID, <http://www.diplomatie.gouv.fr/cooperation/dgcid/>

compte de la réalité du terrain en mettant un place un outil sexy pour inciter les exploitants à se mettre du côté de la légalité ». L'aménagement forestier, en plus d'un outil de gestion, est donc aussi devenu un outil de rhétorique.

**Partenaires.** « C'est sur l'élaboration de partenariats multi-acteurs que nous pourrons atteindre concrètement les objectifs du développement durable », déclare l'AFD dans son document de politique sur les forêts et la lutte contre la désertification (Agence française de développement 2002 : 4). Les termes de « gestion concertée », de « participation » et de « partenariats » réapparaissent régulièrement dans les documents de la coopération française (Direction générale de la coopération internationale pour le développement 2002 : 4, 32, 35 ; Agence française de développement 2002 : 6, 10, 13, 17), à un tel point que certains acteurs ont dénoncé de telles expressions comme étant des *buzzwords* (des termes « à la mode »).

La coopération se définit par rapport à certains types de partenariats, notamment les partenariats public-privé dont l'AFD est le principal architecte (tendance reflétée dans les projets étudiés en section II.3). Mais de plus en plus, les ONG sont citées comme des partenaires (AFD 2002 : 10, 17), remarques qui renvoient aux récents accords entre l'AFD et WWF ou CI. Les coopérants définissent aussi leurs partenariats comme « diplomatiques et respectueux des institutions en place » et refusent de « brusquer les choses et d'imposer notre volonté ou nos points de vue ».

**Changement.** Au Cameroun en particulier, la coopération française se définit par sa stabilité et sa continuité, surtout par rapport aux autres coopérations présentes sur le terrain. Cette facette s'inscrit dans le contexte des relations bilatérales franco-camerounaises : « le cadre institutionnel de longue date des relations entre la France et le Cameroun aux niveaux politique et économique assure à la coopération française à Yaoundé une stabilité unique dans le paysage des bailleurs de fonds », affirme un coopérant français au Cameroun.

### II.3.b.(ii). *Identité vécue*

**Objectifs de l'APD.** L'ambiguïté de l'APD entre solidarité et intérêts ressurgit dans l'identité vécue. La question de la « solidarité » envers le Tiers-Monde apparaît régulièrement dans les discours, mais quelques coopérants reconnaissent aussi que la coopération a choisi un terrain – le secteur forestier camerounais – où les intérêts français sont très marqués : « il est difficile

de dire pourquoi la coopé se limite à l’Afrique centrale [dans le secteur forestier]. Ce qui est certain, c’est que nous y avons des intérêts privés très forts, un cercle politique avec plusieurs sociétés et un lobby privé qui fonctionne bien ». Mais d’autres coopérants déclarent ouvertement le lien entre intérêts et APD, car la solidarité et la défense des intérêts sont reconnus comme étant souvent complémentaires : après tout, la « coopération » se définit comme un échange dont bénéficient les deux parties. « Ceux qui disent qu’on a des intérêts dans le secteur bois [au Cameroun] ont raison ! Bien sûr qu’on soutient nos intérêts (...). Mais les Camerounais aussi ont besoin de nos intérêts : l’exportation du bois représente 20% de leur rentrées de devises étrangères », affirme un coopérant.

**Ressources organisationnelles.** Contrairement à l’identité projetée, certains coopérants ne voient pas l’organisation actuelle de la coopération française comme étant efficace. Ceux qui ont vécu l’absorption du Ministère de la coopération au sein du Ministère des affaires étrangères ont tendance à regretter le Ministère de la coopération comme un « creuset de sensibilités différentes, une organisation unifiée avec un rôle spécifique » ; certains d’entre eux accusent la réforme de 1998 d’avoir éclaté la coopération française visant à mettre fin à « l’esprit indépendant de la coopération » plutôt que de rationaliser les ressources organisationnelles. Indépendamment de l’ex-Ministère de la coopération, quelques personnes mettent en cause « l’efficacité » de la structure actuelle : « la structure AFD – Ministère des affaires étrangères fonctionne mal ; le lien et la synergie ne sont pas claires. Par exemple, on a du mal à créer des liens entre Ministère et AFD sur la question de l’aménagement ».

**Angles thématiques.** L’aménagement est perçu par la coopération française comme une approche « visionnaire » et la manière la plus efficace de gérer les forêts en prenant en compte les trois fonctions des forêts. Mais parce que le concept est aussi symbole de la continuité de la coopération française, un petit nombre de coopérants qualifie l’aménagement de thème « monolithique », « duquel on ne peut pas échapper, exception faite des activités du FFEM qui restent pourtant légers par rapport aux autres projets de la coopération ». L’adoption de nouveaux thèmes dans les projets à venir (gouvernance, conservation) est donc reçu par certains comme une ouverture d’esprit et par d’autres comme un abandon de la « tradition française ».

**Partenaires.** Certaines sources dans la coopération voient les partenariats, en particulier avec le secteur privé, comme une force de la coopération française. Mais d’autres sentent que la

coopération française, en travaillant avec le privé, s'est « placée trop loin des préoccupations du public, qui s'intéresse plus à la conservation ». Plus généralement, quelques coopérants avouent que « la coopération française a difficulté à s'insérer dans les débats internationaux. Les seules informations externes à arriver dans la coopé viennent du secteur privé. La coopération française n'est jamais présente aux réunions et ce sont généralement les industriels qui la représentent ». Un autre coopérant affirme que le nombre restreint de partenaires de la coopération française est « une façon laisser les autres se dépatouiller pendant qu'on s'occupe de notre pré carré ». Les partenariats avec les ONG suscitent des réactions diverses. Certains traitent avec une grande méfiance ceux qu'ils voient comme « le cheval de Troie des Américains en Afrique centrale ». D'autres affirment que leur manque de légitimité en France n'en fait pas des acteurs très « influents ». Quant à l'augmentation récente des partenariats entre coopération française et ONG, elle fait partie de la « crise-passion » et du « virage stratégique » selon certains, mais d'autres expriment une ouverture de la coopération française vers un secteur qui leur est nouveau.

**Changement.** La plupart des coopérants définissent le dispositif français comme étant particulièrement stable par rapport aux autres coopérations : « notre avantage, c'est qu'on a une continuité dans notre présence au Cameroun, même depuis avant l'indépendance. Les Français ne sont jamais partis et ont sans doute joué une fonction de stabilité dans le pays (...). Les prospections, les inventaires [forestiers], etc., on faisait tout ça aussi du temps des colonies ». Mais d'autres se disent frustrés : « la France a tendance à persister et a difficulté à changer de pied et à sortir du sentier battu (...). La stabilité que la France a assuré plombe sa capacité à se remettre en cause ». Des membres de la coopération parlent aussi de « poids de l'histoire », du « mal à sortir du carcan » et de la « difficulté à intégrer les idées nouvelles ». L'un d'entre eux suggère une explication autre qu'historique à cette continuité : « la France est dominée par les grands corps. On y crée une logique de pensée valable mais très contraignante : impossible de penser autre chose, de critiquer, tant en foresterie que dans d'autres domaines ».

Certains membres de la coopération notent cependant des changements importants dans les dernières années. En particulier, le Gouvernement français a rendu public en avril 2004 un « plan d'action du Gouvernement en faveur des forêts tropicales » (voir Annexe IV) dans lequel il est mentionné « une coopération française réorientée vers la conservation des forêts et des activités compatibles avec la préservation des milieux naturels ». Les membres de la

coopération française elle-même parlent d'une « crise-passion » en « rupture avec le chemin que nous prenons actuellement » tout en soulignant que « ce qui est anormal, c'est qu'aucune personne de la coopération n'y a vraiment travaillé ». Cette tentative de réorienter la politique française en matière de forêts tropicales est vécue comme externe à la coopération, même s'il est reconnu qu'il existe une « réflexion interne [à la coopération française] », un « virage qui est encore au niveau stratégique, pas encore acquis mais un consensus non dit ».

### *II.3.b.(iii). Identité perçue*

**Objectifs de l'APD.** Rares sont les personnes qui ne relèvent pas l'ambiguïté entre l'APD comme solidarité et l'APD comme soutien aux intérêts français. L'évaluation du secteur forestier de la coopération française note que « l'action de la France a été pénalisée par les ambiguïtés entre actions de coopération et défense des intérêts commerciaux. Du fait des intérêts commerciaux et industriels de la France dans le secteur forestier en Afrique (...), celle-ci a peine à s'imposer comme un partenaire impartial et exemplaire dans le secteur forestier » (Sofreco 2002 : 13). Certains, plus radicaux, affirment que le double objectif de la coopération française est une contradiction, une oxymore, puisqu'on ne peut pas concilier une aide solidaire aux pays pauvres tout en bénéficiant le pays donateur économiquement. D'après ces discours, en choisissant comme objectif la défense des intérêts nationaux, l'APD française « nuit au développement du Cameroun et à la protection de ses forêts » ; « au lieu de protéger les ressources naturelles, elle s'associe avec les exploitants forestiers dans leur destruction ».

**Ressources organisationnelles.** L'organisation de la coopération française est avant tout perçue comme complexe : « Si la structure opérationnelle de la coopération française (...) est enviée pour son efficacité et sa complémentarité par d'autres bailleurs de fonds, un certain nombre de ses partenaires trouvent toutefois le dispositif peu lisible » (Sofreco 2002 : 14). Ce sont surtout les acteurs étrangers qui ont du mal à comprendre la structure de la coopération française. Il a d'ailleurs été remarqué qu'« à la coopération française, la main droite fait une chose, la main gauche en fait une autre ». Il est possible que ce soit en réaction à ces impressions extérieures que la fusion de l'AFD et du SCAC dans les pays partenaires a été mentionnée. De plus, une des personnes contactées au Cameroun affirme que « la chaîne de décision est longue et difficile à instrumentaliser et les blocages administratifs fréquents. Tout doit passer par Paris ».

**Angles thématiques.** De nombreuses personnes applaudissent l'aménagement comme un instrument « visionnaire » et « pluridisciplinaire », « fondé sur des bases scientifiques et dont l'efficacité est prouvée ». Cependant, la concentration de la coopération française sur cet outil de gestion a suscité deux types de critiques. Tout comme les partenariats, certains perçoivent l'aménagement comme un signe de plus de soutien de la coopération française envers le secteur privé et ses intérêts économiques. D'autres regrettent que la France ne se soit pas ouverte sur de nouveaux angles thématiques, même si certains signes actuels montrent un changement dans ce sens : « les nouveaux thèmes environnementaux n'ont pas été assez pris en compte par la coopération française. L'écocertification, la conservation (...), la défense des peuples de la forêt... sont des thèmes qui n'ont été que partiellement intégrés par les acteurs de la coopération, notamment sur le terrain » (Sofreco 2002 : 12).

**Partenaires.** Le secteur privé perçoit la coopération française comme l'une des seules à être ouvertes aux partenariats avec le secteur privé : ce sont « parmi les seuls à ne pas nous traiter comme le diable en personne ». Mais d'autres audiences voient ces partenariats comme le symbole de la promotion des intérêts français. De plus, l'évaluation du secteur forestier de la coopération française estime que « si depuis quelques années, la coopération française commence à soutenir les ONG environnementalistes les plus crédibles, ses points d'appui ne sont pas encore assez diversifiés » (Sofreco 2002 : 12). Dans les débats multilatéraux, la coopération française est perçue comme ayant adopté « une position d'attente, voire de retrait », comme en témoigne sa faible contribution au PSFE : « la [coopération française] s'implique très peu dans les débats internationaux ; elle préfère s'associer à d'autres organisations françaises ». De même, l'évaluation de Sofreco affirme que « la coopération française souffre d'un déficit d'information vers ses partenaires » (2002 : 12). Cette perception a encouragé certains acteurs à qualifier la coopération française d'« isolationniste » et de « bilatéraliste ».

**Changement.** En accord avec les identités projetée et vécue, la majorité des personnes extérieures au dispositif français d'APD qualifient la coopération française de continue, voire de « rigide » et d'« inflexible ». La stabilité de la coopération française dans son ensemble, bien au-delà du secteur forestier, a été remarquée par la plupart des politologues (Adda et Smouts 1989 ; Kessler 1999 ; Verschave et Boisgallais 1994). Certains critiquent la coopération française pour son « incapacité à s'adapter aux questions du moment qui préoccupent tous les autres acteurs des forêts camerounaises ». Mais d'autres y voient un

point fort de la coopération française qui est perçue comme « un facteur de stabilité dans les forêts du Cameroun » et « un élément qui a permis à la France de bien connaître le Cameroun et de mieux se positionner vis-à-vis des acteurs nationaux ».

### II.3.c. La coopération britannique

Les thèmes saillants des identités dans la rhétorique de la coopération britannique tombent dans les mêmes catégories que celles de la coopération française : objectifs de l'APD, ressources organisationnelles, angles thématiques, partenaires et changement. Ces caractéristiques sont déclinées en fonction des trois types d'identité dans la rhétorique (projetée, vécue et perçue).

#### II.3.c.(i). *Identité projetée*

**Objectifs de l'APD.** DFID s'affiche uniquement sous le signe de la solidarité envers le Tiers-Monde. L'organisation décline le concept de « solidarité » en l'adaptant au paradigme dominant du moment sur la scène internationale. Au début des années 1990, ODA s'était centré sur le « développement durable » ; dans le livre blanc qu'a publié DFID en 1997, le principe adopté était celui de la « lutte contre la pauvreté ». Aujourd'hui, DFID a quelque peu élargi son objectif central en épousant les « Objectifs du développement pour le millénaire ».<sup>19</sup> La gestion des forêts s'inscrit dans la lutte contre la pauvreté en contribuant aux modes d'existence de populations pauvres marginalisées et en fournissant un revenu à l'État par le biais de l'exploitation du bois. Afin de soutenir cette image, DFID se targue de « libérer deux millions de personnes de la pauvreté chaque année » (Department for International Development 2003 : 8). L'organisation se démarque nettement d'une APD soutenant les intérêts nationaux : « défendre les intérêts de notre pays n'a jamais été l'un de nos objectifs ; pour ça, nous comptons sur le FCO », affirme un coopérant.

**Ressources organisationnelles.** La structure actuelle de DFID est marquée par trois réformes récentes, symboles de (i) solidarité, (ii) flexibilité et (iii) modernité. La première, celle de 1997 qui vit la séparation d'ODA et du FCO et la création d'un ministère à part entière pour

---

<sup>19</sup> Objectifs du développement pour le millénaire : série d'objectifs que les membres de l'ONU se sont engagés à réaliser en 2000 (réduire de moitié la pauvreté extrême, assurer un certain niveau d'éducation et de santé ainsi qu'un environnement durable, etc.).

l'APD, est présentée comme un symbole de la séparation entre les objectifs d'influence (réservé pour le FCO) et de solidarité (attribué à DFID). La deuxième réforme, celle de la décentralisation, transféra des pouvoirs considérables aux bureaux nationaux auxquels revient la responsabilité de la gestion des projets. Cette réforme tend à « augmenter la flexibilité de DFID, caractéristique essentielle pour une meilleure efficacité ». La troisième réforme concerne la direction de la stratégie et de l'international, qui a vu ses départements professionnels remplacés par des équipes pluridisciplinaires. « Dans un domaine comme l'APD où doit aujourd'hui être adoptée une vision intégrée, il était essentiel de moderniser notre structure afin de ne pas paraître anachronique », soutient l'une des sources contactées.

**Angles thématiques.** DFID se présente comme positionné sur un thème principal, tout comme la coopération française sur l'aménagement ; mais à la différence de son équivalent outre-Manche, la coopération britannique change ses thèmes rapidement, comme le montre une comparaison des deux « documents de stratégie » de DFID pour le Cameroun (Department for International Development 1997, 2002). En novembre 1997, l'accent est mis sur le rôle de la gestion participative afin d'accorder « plus de pouvoir aux communautés pour qu'elles établissent des modes d'existence durables, basés sur les ressources forestières » (Department for International Development 1997b : 5). Mais dans le document de 2002, le discours a été réorienté sur la « gouvernance » : DFID s'est fixé comme objectifs de « renforcer la capacité institutionnelle au sein du gouvernement nécessaire à un aménagement durable (...) [et] une assistance coordonnée des donateurs [pour] aider le Gouvernement du Cameroun à appliquer sa propre politique » (Department for International Development 2002 : 10).

**Partenaires.** DFID se présente comme un bailleur de fonds tourné vers l'aide multilatérale. « L'atteinte des objectifs pour le millénaire dépend d'une approche cohérente à l'échelle internationale, avec des politiques en accord [avec les autres partenaires]. DFID attache beaucoup d'importance à son rôle au sein de ce système (...) : 43% du total de l'APD de DFID passe par des agences multilatérales ». <sup>20</sup> Au Cameroun, les coopérants britanniques adoptent le même discours pour justifier leur rapprochement récent avec des organisations internationales, notamment la Banque mondiale et des ONG internationales (WWF, Birdlife). Plus généralement, DFID donne l'image d'une organisation favorisant le dialogue et les partenariats, comme en témoigne son rôle moteur dans le PSFE au Cameroun. Contrairement

---

<sup>20</sup> <http://www2.dfid.gov.uk/aboutdfid/dfidwork/>

aux partenariats « respectueux » qu'établit la coopération française au Cameroun, les coopérants de DFID affirment utiliser une « diplomatie militante », un « style ouvertement radical et provocateur, sans lequel rien n'aurait jamais pu se faire au Cameroun. Nous sommes les premiers, avec l'appui fourni à l'observateur indépendant, à avoir abordé les problèmes de la corruption qui minent le secteur forestier », soutient un coopérant.

**Changement.** La coopération britannique se présente donc comme une organisation particulièrement flexible, tant au niveau de sa structure organisationnelle (réforme de décentralisation) que dans les thèmes qu'elle choisit (gestion participative, suivie de la gouvernance). Le « livre blanc » de DFID de 1997 sur les forêts se limite à un dépliant de six pages dans lequel sont mentionnés quelques principes adoptés à l'échelle internationale (lutte contre la pauvreté, égalité des femmes). Les experts forestiers de la coopération britannique justifient la petite taille de ce « livre blanc » en affirmant que dans un domaine aussi dynamique que les forêts, il est essentiel de ne pas s'encombrer d'un document contraignant : « avoir un document qui nous dit comment gérer un projet, avec quels outils, etc. nous empêcherait d'être sensibles aux exigences du terrain et d'anticiper la dynamique du débat et les préoccupations du moment ».

### *II.3.c.(ii). Identité vécue*

**Objectifs de l'APD.** L'objectif de solidarité, qui se traduit par la contribution aux objectifs du millénaire pour le développement, est fortement réitéré dans l'identité vécue et, comme dans l'identité projetée, constitue le discours dominant sur les objectifs de l'APD. « Pour quelle autre raison voulez-vous que l'on intervienne dans le secteur forestier camerounais où il n'existe pas un seul opérateur britannique? », demande un membre de la coopération. Cependant, quelques coopérants regrettent une « interférence de la diplomatie dans les affaires de DFID », en particulier dans la dernière année, bien qu'elle n'ait pas affecté directement le secteur forestier. « La guerre en Irak a causé du tort à l'APD britannique. D'abord, c'est à cause de la guerre que Short [ministre du développement international de 1997 à 2003] a démissionné en mai. Mais nous regrettons aussi de voir que tout à coup, des fonds énormes ont été alloués par DFID à la reconstruction en Irak. (...) Il y a une situation de crise [en Irak], certes, mais les Irakiens sont moins pauvres que les Africains qui ont beaucoup plus besoin de notre aide que le Moyen-Orient », avoue un coopérant.

**Ressources organisationnelles.** La création d'un ministère à part entière pour l'APD en 1997 a été applaudie unanimement par les membres de la coopération britannique. Mais il n'en va pas de même pour la réforme de 2002 visant à remanier les équipes de la direction de la stratégie et de l'international. Présentée comme une façon de refléter une vision intégrée de l'APD, elle est mal vécue par les membres de cette direction : « la réorganisation a eu lieu dans des conditions terribles, confuses, peu claires et lentes. Nous n'avons su qu'après quatre mois quel serait notre budget ; on se sentait comme dans un pays du Tiers-Monde ». Certains perçoivent cette réforme comme un signe que « la direction se sentait trop menacée par ces groupes cohérents [c'est-à-dire les départements professionnels] qui tendaient à croître et contrôler des budgets de plus en plus importants ». La réforme est d'autant plus mal acceptée dans le secteur forestier que certains coopérants accusent la réforme d'avoir marginalisé les forêts dans l'APD, comme en témoignerait une baisse récente du budget dans le secteur. La fermeture du bureau de Yaoundé a été tout aussi mal vécue. Certains coopérants ne comprennent pas pourquoi DFID « se retire du Cameroun » et invoquent des accords secrets entre gouvernements britannique et camerounais.

**Angles thématiques.** L'évolution de DFID dans les angles thématiques abordés est perçue par les membres de la coopération comme une « suite logique », basée sur un apprentissage au fur et à mesure des projets, afin de rendre plus « efficace » l'APD britannique. L'un des coopérants explique que

Lorsque l'on s'est rendu compte que le projet Mbalmayo n'avait vraiment que des retombées minimales, on a effectué des évaluations qui ont montré que le projet était bien trop technique et n'impliquait pas assez ceux qui étaient les vrais gardiens des forêts : les populations locales. C'est pour ça que nous nous sommes réorientés sur le thème de la gestion participative (...). [Mais même] avec les projets comme le Mont Cameroun, on a compris que l'impact [des projets de DFID] serait limité si on n'assurait pas une présence au centre décisionnel, c'est-à-dire au MINEF à Yaoundé. C'est ainsi qu'est né le projet CFDP (...). [Finalement] nous nous sommes recentrés sur la gouvernance qui est un moyen efficace de s'assurer que tous les acteurs gèrent correctement la forêt en accord avec les lois en vigueur, et pas seulement les populations locales.

L'une des personnes contactées confie cependant que le renouvellement rapide des thèmes ressemble à « un effet de mode ». L'angle thématique est aussi vu par certains comme une manière pour DFID d'assumer un rôle moteur dans la politique forestière camerounaise. « On dit souvent que la Banque mondiale a imposé dans le débat la question de l'exploitation

illégal et de la corruption ; mais c'est DFID qui, après de nombreuses discussions, a réussi à convaincre la Banque mondiale à le faire, alors qu'elle était encore très réticente au départ. C'est une victoire de David contre Goliath ».

**Partenaires.** La création de nombreux partenariats est perçue comme rationnelle par les membres de la coopération britannique : « étant donné que le Royaume-Uni est un acteur peu important au Cameroun, dans le secteur forestier comme dans le domaine de l'APD, nous sommes obligés de nous associer aux autres ; nous devons travailler avec nos partenaires ». Quant à la nature des relations qu'entreprend la coopération britannique avec les partenaires, qualifiées d'« audacieuses », de « lobbying », elles reflètent « une frustration de ne pas voir changer les choses au Cameroun ». Tout en percevant cette « stratégie » comme nécessaire, l'un des coopérants a néanmoins souligné l'image négative qu'elle pouvait entraîner aux yeux des autres acteurs : « c'est vrai que parfois les autres acteurs [du secteur forestier camerounais] nous regardent comme s'ils disaient : 'arrêtez de jouer les petits chefs' ».

**Changement.** Les coopérants reconnaissent aussi à DFID une capacité à changer rapidement :

Malgré leurs faiblesses, les instruments de DFID – notamment la manière dont les projets sont construits – permettent à DFID de débloquer des fonds rapidement en provenance d'un grand nombre de sources : les fonds de recherche, les fonds politiques, en plus d'un budget déjà établi pour le secteur forestier dans son ensemble (...). Les processus internes sont simples et le cadre opérationnel simple et flexible (...). C'est ce qui nous permet d'occuper le premier rang dans les débats sur les forêts, tant au Cameroun que sur la scène internationale. Par exemple, c'est ce qui a mis DFID à la pointe dans le processus FLEGT et a permis aux antennes nationales de mettre en place immédiatement des projets sur le thème de la gouvernance et du renforcement des lois.

Le rôle de DFID en tant que « leader » dans les débats est donc omniprésent dans l'identité vécue : les ressources organisationnelles (décentralisation, mobilisation rapide de fonds), les partenariats (« jouer les petits chefs »), les angles thématiques (une évolution rapide pour toujours être « à la pointe ») et surtout la flexibilité convergent vers l'image de DFID comme un moteur des politiques forestières au Cameroun.

### II.3.c.(iii). *Identité perçue*

**Objectifs de l'APD.** Tout comme dans l'identité vécue, l'APD britannique est perçue par les acteurs extérieurs avant tout comme reflétant une volonté d'aider au développement dans le Tiers-Monde. Encouragées par l'absence d'intérêts visibles de Royaume-Uni dans le secteur forestier, les ONG environnementales en particulier soutiennent cette image de l'APD britannique : « à l'heure qu'il est, DFID doit être le seul bailleur de fonds du secteur forestier à réellement faire preuve de volonté de préserver les forêts », affirme un membre d'une ONG. Mais en dehors du secteur forestier, cette vision altruiste de l'APD britannique ne fait pas l'unanimité. Selon Monbiot, un journaliste radical :

En Zambie, DFID ne débourse que £ 700 000 sur l'amélioration de la nutrition mais dépense £ 56 millions sur la privatisation des mines de cuivre. Au Ghana, [DFID] a proposé des versements pour un nettoyage du système d'approvisionnement en eau en échange d'une privatisation partielle. L'aide britannique au développement se traduit donc aujourd'hui par des dons aux riches pour qu'ils maintiennent les pauvres en vie (...). Aujourd'hui, le gouvernement britannique aide les sociétés non seulement à saisir les terres des pauvres, mais aussi l'eau, le gaz et l'électricité, les mines, les écoles, les services de santé et tout ce qu'ils perçoivent comme susceptible de fournir des bénéfices (...). Le DFID britannique a commencé à faire plus de mal que de bien.

Monbiot (2004)

**Ressources organisationnelles.** La structure de DFID est généralement perçue par les autres acteurs, en particulier au Cameroun, comme étant très flexible : par exemple, des membres de la coopération française remarquent que « DFID a une facilité de décaissement qui se fait en général en moins d'un mois » et a « une capacité bien plus grande de mobiliser ses fonds sur des thèmes individuels ». En revanche, le départ physique de DFID du Cameroun reste incompris par la plupart des acteurs impliqués dans les forêts camerounaises car perçu comme un « échec de leur programme forêts ». Les ONG notamment ont accusé la coopération britannique de se retirer trop rapidement alors que les problèmes du secteur forestier sont loin d'être résolus. Les nouveaux termes de référence de l'observateur indépendant à l'appui, elles soutiennent que la coopération britannique a effectivement abandonné la lutte contre la « corruption » et l'« illégalité ».

**Angles thématiques.** Les thèmes abordés par les projets de la coopération britannique sont généralement bien perçus par les ONG dont beaucoup travaillent aussi sur des angles tels que

la gestion participative ou la gouvernance. Mais le passage rapide d'un thème à un autre suscite les critiques de la part de nombreux acteurs des forêts camerounaises. Certains identifient la succession rapide des thèmes comme un « effet de mode, pour essayer de montrer qu'ils sont toujours au premier rang dans les débats » (de nouveau un clin d'œil vers l'image de « leader » retrouvé dans l'identité vécue). La coopération française parle même du « surfing » ou du « zapping thématique » qu'elle effectue son équivalent outre-Manche. Même les ONG expriment des doutes quant à l'évolution thématique des projets de DFID : « il y a quelques années, nous les soutenions à fond dans leurs projets de gestion forestière par les populations locales, mais c'est un angle qu'ils ont abandonné, préférant la gouvernance qui ne permet que des revenus à l'État et non aux populations les plus défavorisées », déclare un membre d'une ONG spécialisée dans la « défense des droits des populations autochtones ».

**Partenaires.** La nature des partenaires avec qui s'associe la coopération britannique ne suscite des commentaires que d'acteurs principalement français qui perçoivent le rapprochement avec la Banque mondiale et les ONG comme « une tendance anglo-saxonne ». Certains, cependant, vont plus loin en accusant DFID d'être « influencé par le lobby environnementaliste », voire d'être « dominé par des lobbies anglo-saxons basés sur des sentiments superficiels ». Les relations que DFID entretient avec ses partenaires au Cameroun est également sujet à une certaine controverse. Bien que jugée utile par certains, d'autres affirment que par exemple au sein du PSFE, la coopération britannique est « trop enthousiaste », « peu respectueux de l'État et des procédures en place », « agressive » et « néo-dirigiste ». Selon eux, la coopération britannique a adopté « une politique de bras de fer » qui consiste à faire « des conflits permanents, des menaces ».

**Changement.** Presque toutes les personnes contactées s'accordent à dire que la coopération britannique est marquée par une grande flexibilité qui lui permet un changement plus rapide, mais les différentes facettes de cette caractéristique ne sont pas forcément perçues de la même manière. La flexibilité organisationnelle est vue comme un avantage, mais le changement d'angle thématique est considéré comme une faiblesse. Selon un chercheur,

la flexibilité de la coopération britannique est essentielle à l'image de « leader » qu'elle tente de véhiculer, car une organisation qui mène les autres doit toujours avoir une longueur d'avance (...). Mais [DFID] souffre aussi du fait qu'il soit sans cesse obligé d'évoluer : c'est un comportement

qui porte préjudice à la qualité de ses partenariats avec des organisations qui n'en tirent qu'une impression confuse.

En effet, selon certains, la coopération britannique est « inconstante » et « volatile » et « procède par saccades et coupures dans sa politique ». « En passant d'un thème à un autre, de la lutte contre la pauvreté au contrôle indépendant, DFID interrompt régulièrement tout le travail qu'il avait accumulé pendant quelques années », affirme-t-on.

#### **II.4. SYNTHÈSE COMPARATIVE DES DEUX IDENTITES**

De par la pluralité des facettes des identités institutionnelles, les coopérations française et britannique dans le secteur forestier camerounais sont définies par un grand nombre de caractéristiques :

- Au niveau des identités dans les ressources, la coopération française se distingue par sa complexité et la coopération britannique par sa simplicité organisationnelle. Malgré ces différences, les deux organisations disposent d'un budget (en baisse dans les dernières années) et d'un effectif comparables.
- Au niveau des identités dans l'action, la coopération française se caractérise par une continuité dans la forme que prennent ses projets dans les forêts camerounaises. En effet, depuis 1991, ceux-ci restent focalisés sur le thème de l'aménagement, bénéficient du secteur privé comme partenaire principal et sont relativement indépendants de la politique forestière camerounaise à l'échelle nationale. Si la coopération française a subi quelques changements mineurs dans les 13 dernières années (changement de projets, adoption de nouveaux angles thématiques, variation dans l'influence politique), ceux-ci sont restés en grande partie en marge de la direction qu'a prise la politique dans son ensemble. La coopération britannique se démarque en faisant preuve d'une forte dynamique dans l'évolution des projets : au cours de la dernière décennie, les projets sont passés de la sylviculture à la gouvernance en passant par la gestion participative (et dans une moindre mesure la conservation). De même, les partenaires ont été variés, comprenant les organismes de recherche et les ONG, et plus récemment la Banque mondiale. L'influence

des projets sur la politique forestière camerounaise s'est aussi considérablement renforcée au cours des 13 dernières années.

- Les identités dans la rhétorique révèlent aussi des différences majeures entre les deux coopérations. La coopération française se projette et est perçue comme menant une politique stable, surtout par rapport à la flexibilité dont fait preuve la coopération britannique. De plus, la coopération française affiche une certaine ambiguïté dans ses objectifs (entre solidarité et influence) alors que son équivalent britannique affirme ne poursuivre qu'un seul but : la solidarité. Finalement, les acteurs extérieurs ont tendance à opposer une coopération française « isolationniste » à une coopération britannique « multilatéraliste ».

La question du changement émerge donc de ces identités comme un thème saillant et récurrent. En effet, il prend trois formes différentes dans l'espace et le temps : au sein de la coopération française, le changement a été quasi absent et s'est traduit par une apparente continuité qui caractérise la politique d'APD française ; par contre, le changement a pris la forme d'une évolution incrémentale dans la politique d'APD britannique, conférant à cette dernière une image de mobilité. Finalement, la politique française actuelle (et dans une moindre mesure la politique britannique) est marquée par une période où coïncident des changements aigus et rapides dans toutes les facettes des identités institutionnelles, remettant en cause les caractéristiques qui définissent les identités institutionnelles des deux coopérations. Comme nous le verrons dans la prochaine section, le changement est donc à la fois une manière d'évaluer mais aussi de définir les identités institutionnelles.

Facettes	Variables	Coopération française	Coopération britannique
Identités dans les ressources	Structure organisationnelle	Structure actuelle complexe (AFD, DGCID et FFEM – dans le secteur environnemental uniquement). La réforme de 1998 a conduit à la fusion des Ministères de la coopération et des affaires étrangères. Au Cameroun : deux structures, l'AFD et le SCAC.	Structure simple constituée d'une seule organisation : DFID, ministère à part entière depuis sa séparation du FCO (Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth) en 1997. Au Cameroun : une antenne de DFID, fermée en juin 2004.
	Ressources humaines (effectif et parcours)	Effectif : 5 au siège et 3 au Cameroun. Forte chute dans les dernières années. Profils professionnels dominés par des formations à l'ENGREF, mais nouvelle tendance aux parcours avec une expérience dans les ONG.	Effectif : 5 au siège et une douzaine à l'antenne camerounaise jusqu'à sa fermeture. Profils variés, en foresterie jusqu'au début des années 1990, aujourd'hui sciences économiques, sociales, biologiques, études du développement.
	Ressources financières	Budget global en forte chute dans les dernières années ; forte chute aussi pour le secteur forestier avec US\$ 10 M par an actuellement (dont 2,4 M en prêts) (estimations).	Budget global en légère hausse dans les dernières années mais en légère baisse pour le secteur forestier, avec US\$ 6 M par an actuellement (estimations).
Identités dans l'action	Angles thématiques	Principalement l'aménagement (avec la gestion participative et la gouvernance) ; virage récent vers la conservation et la gouvernance pour l'avenir proche.	Évolution rapide avec un thème à la fois : sylviculture (début des années 1990), gestion participative (milieu des années 1990) et gouvernance (années 2000).
	Partenaires	Principalement le secteur privé (et CIRAD-forêt), avec un virage récent vers les ONG.	Principalement ONG (et organismes de recherche) ; rapprochement avec la Banque mondiale depuis 1999.
	Influence politique	Entre négligeable et moyen (projets techniques, indépendants de la dynamique politique, impact limité sur la politique nationale), mais sera probablement renforcé d'ici peu.	Évolution de négligeable à très fort (les projets sont de moins en moins techniques et s'inscrivent de plus en plus dans la dynamique politique) mais probablement négligeable à l'avenir.
Identités dans la rhétorique	Identités projetées	Coopération aux objectifs ambigus mais marquée par la stabilité (autant dans sa focalisation sur l'aménagement que ses partenariats multiples) et une structure rationnelle.	Coopération solidaire (indépendance de DFID), aux partenariats multilatéraux, dynamique et flexible (tant dans sa structure que l'évolution rapide de ses angles thématiques).
	Identités vécues	Coopération aux objectifs ambigus mais bénéficiant de stabilité (concept d'aménagement, partenariats public-privé) bien que des changements sont à prévoir ; réformes structurelles mal vécues et d'efficacité moyenne.	Coopération solidaire (indépendance de DFID) à l'image de « leader », tant dans ses partenariats multiples que son dynamisme et sa flexibilité (structure, angles thématiques) ; peur de voir se marginaliser le secteur forestier.
	Identités perçues	Coopération défendant les intérêts de la France (comme en témoigne le concept d'aménagement et les partenariats public-privé), isolée, marquée par la stabilité, voire la rigidité, et à la structure organisationnelle complexe.	Coopération solidaire et flexible, mais aussi volatile et inconstante (variation des angles thématiques, fermeture du bureau de Yaoundé) et agressive dans ses partenariats avec les ONG et la Banque mondiale.

Tableau IV. — Résumé des différentes facettes des identités institutionnelles des coopérations française et britannique dans le secteur forestier au Cameroun.

### **III. L'APPORT DES IDENTITES INSTITUTIONNELLES**

#### **III.1. INTRODUCTION**

La présente recherche est partie d'une problématique spécifique : comment expliquer les différences entre les politiques française et britannique d'APD dans le secteur forestier, sachant que les deux politiques visent apparemment à résoudre le même problème qu'est la déforestation au Cameroun. En première partie, un survol des différentes théories retrouvées dans la littérature sur l'APD a suffi à montrer que les approches classiques s'avèrent insuffisantes pour répondre à cette question. Toutes partagent des faiblesses communes : d'une part, elles ignorent les acteurs-mêmes qui sont responsables des politiques d'APD ou les traitent comme une « boîte noire » uniforme d'individus concourant à promouvoir les intérêts de leur pays ou véhiculer leurs valeurs culturelles. D'autre part, les théories classiques ont tendance à expliquer l'APD en fonction d'éléments de son environnement, qu'il s'agisse de modèles de développement, de politique étrangère ou de contexte culturel.

Tirées des approches néo-institutionnalistes, les « identités institutionnelles » constituent un outil théorique novateur qui répond aux besoins de cette étude en remplissant deux conditions : (i) elles se concentrent sur les organisations responsables de l'APD et (ii) elles contribuent à étudier les politiques d'APD non pas en fonction de leur contexte, mais comme le produit de ces organisations. Nous avons donc opérationnalisé le concept d'identité institutionnelle en lui définissant trois facettes, chacune contenant trois variables :

1. identités dans les ressources (dont les variables sont la structure organisationnelle, les ressources humaines et les ressources matérielles) ;
2. identités dans l'action (dont les variables sont l'angle thématique, les partenaires et le degré d'influence politique) ;
3. identités dans la rhétorique (dont les variables sont l'identité projetée, l'identité vécue et l'identité perçue).

En deuxième partie, ces trois facettes ont été appliquées tour à tour aux coopérations française et britannique avec, comme cas d'étude du produit de ces organisations, leur politique dans le

secteur forestier camerounais. La troisième partie a pour but d'utiliser cette grille d'analyse de façon interprétative pour répondre à la problématique par le biais de deux hypothèses : les identités institutionnelles expliquent (i) les politiques française et britannique d'APD dans le secteur forestier camerounais et (ii) le changement de ces politiques dans le temps. La deuxième hypothèse servira donc de test pour l'outil que constituent les identités institutionnelles dans un domaine généralement reconnu comme une faiblesse pour les théories néo-institutionnalistes : le changement. Une discussion sur les limites des identités institutionnelles comme approche théoriques clora cette partie.

### **III.2. PREMIERE HYPOTHESE : LES IDENTITES INSTITUTIONNELLES EXPLIQUENT LES DIVERGENCES DE POLITIQUES**

De par (i) la nature de leurs différences entre les deux coopérations, (ii) leurs relations dynamiques avec les politiques d'APD et (iii) leurs origines, les identités institutionnelles constituent le seul outil heuristique qui puisse expliquer les divergences entre les politiques d'APD française et britannique dans le secteur forestier camerounais.

#### **III.2.a. Deux identités institutionnelles marquées par le changement**

La coopération française (dans le secteur environnemental) est constituée d'une structure organisationnelle complexe basée sur trois piliers : (i) la Direction générale de la coopération internationale pour le développement (DGCID), structure rattachée au Ministère des affaires étrangères et héritant du Ministère de la Coopération qui a disparu lors de la réforme de 1998 ; (ii) l'Agence française de développement (AFD), organisation sous la tutelle des Ministères des Affaires étrangères et de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; et (iii) le Fonds Français pour l'environnement mondial (FFEM), rattaché à la Direction stratégique de l'AFD. Au Cameroun comme dans les autres pays partenaires, cette structure se traduit par une double présence : le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC), rattaché à l'ambassade de France, et une antenne de l'AFD.

Les ressources, humaines et financières, ont toutes les deux connu une forte chute depuis 1996, reflétant la tendance observée dans l'APD française dans son ensemble. Aujourd'hui, huit personnes travaillent dans le secteur forestier, sièges et antennes camerounaises

confondues (bien que d'autres soient affectés dans d'autres pays d'Afrique centrale). La plupart d'entre elles ont un parcours qui comprend une formation à l'ENGREF, même si une tendance récente a été observée au recrutement de personnel ayant des expériences dans le secteur non gouvernemental. Le budget annuel est actuellement estimé à 10 millions de dollars US dont 2,4 millions en prêts (estimations).

La coopération française a élaboré et mis en œuvre de nombreux projets dans les forêts humides camerounaises depuis le début de ses interventions dans ce secteur au Cameroun, les principaux étant le projet d'aménagement pilote intégré (API) de Dimako, le projet Forêts et Terroirs, l'appui institutionnel au MINEF, l'appui aux plans d'aménagement forestier et diverses contributions au Programme Secteur Forêt Environnement (PSFE) qui vise à coordonner les projets des différents bailleurs de fonds du secteur au Cameroun. La coopération française compte poursuivre sa présence dans les forêts du pays, notamment avec plusieurs projets régionaux : la gestion de zones transfrontalières comprenant des aires protégées et un projet FSP (Fonds de Solidarité Prioritaire) ayant pour but de mettre en œuvre les engagements français dans le cadre du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo.

Les projets de la coopération française au Cameroun se distinguent par une triple continuité. Premièrement, presque tous ont abordé, d'une manière ou d'une autre, le thème de l'aménagement forestier, bien que certains projets aient aussi des composantes sur la gestion participative et la gouvernance. Deuxièmement, les partenariats de la coopération française ont été principalement avec le secteur privé, même si le CIRAD-forêt a été partenaire de plusieurs projets. Troisièmement, le degré d'influence politique de ces projets est resté relativement faible pour plusieurs raisons : la plupart d'entre eux ont été réalisés loin de la capitale où sont prises les décisions politiques et leur réalisation a été plus ou moins indépendante de la dynamique des politiques nationales sur lesquelles ils ont eu peu d'impact.

Ces trois variables font certes preuve d'une variation pendant les 13 dernières années : par exemple, la gouvernance est apparue comme angle thématique en 1995 avec le projet d'appui institutionnel au MINEF. De même, l'influence politique de la politique française a quelque peu oscillé au cours des projets. Mais ces variations d'envergure limitée n'ont pas changé la direction de la politique ; elles paraissent souvent imposées de l'extérieur (besoin de prendre en compte la gestion participative avec la loi forestière de 1994 ; participation au PSFE

malgré les réticences) et constituent un « bruit de fond » qui n'a pas remis en cause l'image de continuité qui caractérise la coopération française.

Cependant, des changements sont à prévoir pour ces trois aspects des projets. De plus en plus d'ONG sont actuellement sollicitées comme partenaires de la coopération française, qui pour la première fois devrait focaliser sur des thèmes autres que l'aménagement (en particulier la conservation et la gouvernance). De même, le degré d'influence des projets sur la politique nationale devrait augmenter, en particulier avec le projet FSP.

La coopération française se présente donc dans le secteur forestier camerounais sous le signe de la stabilité, une image que partagent les coopérants de par leur expérience ainsi que les acteurs extérieurs au dispositif français d'APD. Cette continuité est symbolisée, aux yeux de tous, par la focalisation de l'APD française sur le thème de l'aménagement et du secteur privé comme partenaire principal, même si la continuité qui caractérise l'APD française est actuellement remise en question avec les projets à venir. En revanche, la structure organisationnelle, présentée comme rationnelle par la coopération, est perçue avant tout comme complexe par les acteurs extérieurs. De plus, les objectifs que se fixe la coopération française sont ambigus, à cheval sur la solidarité et la défense des intérêts nationaux. Aux yeux des acteurs extérieurs, la solidarité n'est une manière de masquer ce qu'ils perçoivent comme le réel objectif de la coopération, la promotion de l'influence nationale outre-mer.

La coopération britannique se démarque de son équivalent français tout d'abord par une structure simplifiée. En effet, elle est constituée d'une seule organisation, le *Department for International Development* (DFID), ministère à part entière depuis sa séparation du *Foreign and Commonwealth Office* (Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth) en 1997. Au Cameroun, DFID était représenté par une antenne qui a fermé ses portes en juin 2004. L'effectif du siège londonien de DFID affecté aux forêts est resté constant depuis le début des années 1990, avec cinq personnes, mais le bureau de Yaoundé comprenait une douzaine de personnes, toutes affectées au secteur forestier qui était l'unique thème de DFID au Cameroun. Bien que le budget de l'APD britannique dans son ensemble soit en légère augmentation, celui dédié aux forêts n'a fait que baisser depuis le milieu des années 1990, atteignant environ 6 millions de dollars US par an actuellement (estimations).

Depuis ses débuts dans le secteur forestier en 1991, DFID a réalisé et subventionné un grand nombre de projets au Cameroun, y compris le *Forest Management and Regeneration Project* (FMRP) de sylviculture à Mbalmayo, les projets d'ONG financés par le *Joint Funding Scheme* (Korup, Mont Kupe, Kilum Ijim), le projet Mont Cameroun, le *Community Forest Development Project* (CFDP) visant à la création d'une cellule au MINEF pour les forêts communautaires, l'appui à l'observateur indépendant (Global Witness) et des contributions au Programme Secteur Forêt Environnement. À l'avenir, DFID devrait soutenir le secteur forestier camerounais par le biais d'un appui budgétaire dont une partie serait gérée par la Banque mondiale. Mais en attendant la mise en place de ces versements et depuis la fermeture du bureau de Yaoundé, DFID est absent du secteur forestier.

Contrairement à celle de la coopération française, la politique d'APD britannique au Cameroun est marquée par une évolution rapide, comme en témoignent les projets successifs. Le thème couvert par le premier projet (FMRP Mbalmayo), la sylviculture, a rapidement été remplacé par celui de la gestion participative vers 1992-1993, avant même la fin du projet Mbalmayo. L'angle thématique a de nouveau changé vers 1999 lorsque les projets de DFID se sont réorientés sur les problèmes de gouvernance. Alors que les partenaires des premiers projets étaient des organismes de recherche (Natural Resources Institute, Limbe Botanical Gardens) et des ONG (WWF, Birdlife International), DFID s'est rapproché de la Banque mondiale dans les dernières années. L'influence des projets sur la politique nationale camerounaise a augmenté de façon exponentielle, avec une évolution rapide vers des projets basés dans la capitale, gérés par des francophones, inscrits dans la dynamique de la politique nationale et ayant un impact de plus en plus fort sur la politique forestière camerounaise.

La coopération britannique se présente donc comme une organisation simple et flexible, tant par sa capacité à mobiliser des fonds rapidement que de changer l'orientation de sa politique, comme en témoignent ses projets au Cameroun (angle thématique, partenaires et degré d'influence politique). Cette flexibilité est vécue par le personnel de DFID comme un signe du rôle moteur que tente de s'accorder la coopération britannique mais est perçue par certains acteurs extérieurs comme une preuve d'inconstance. Tout comme les acteurs extérieurs, la coopération britannique affirme que DFID privilégie les partenariats et les approches multilatérales, bien que certaines de ces relations aient été qualifiées de peu respectueuses, voire d'agressives. Finalement, l'APD britannique est projetée, vécue et perçue comme ayant

pour unique objectif la solidarité, même si cet objectif a été remis en question par certains depuis le rôle que joue DFID dans la reconstruction de l'Irak.

Certains expriment toutefois leurs craintes de voir les forêts être soudain mises à la marge de l'agenda de la coopération britannique. En effet, la réforme interne de 2002 qui visait à remplacer la structure sectorielle de DFID par des équipes pluridisciplinaires a été vécue comme une marginalisation du secteur forestier et une cause de la baisse de son budget. De même, la fermeture du bureau de Yaoundé est perçue par beaucoup comme un véritable retrait des forêts du Cameroun et ce, malgré la promesse d'un appui budgétaire.

Ces deux tableaux que les identités institutionnelles dressent des coopérations française et britannique montrent que la notion de changement s'avère être une caractéristique fondamentale des identités des deux coopérations dans le secteur forestier camerounais. Malgré quelques changements d'envergure limitée, le dispositif français d'APD est marqué par une continuité symbolisée par une focalisation sur l'aménagement, le choix du secteur privé comme partenaire principal et un degré d'influence faible des projets sur la politique forestière nationale. En revanche, la coopération britannique est identifiée par une évolution rapide, symbolisée par une flexibilité dans ses ressources organisationnelles et des projets dont l'angle thématique, les partenaires et l'influence sur les politiques forestières camerounaises changent sans cesse.

Dans les dernières années, le changement semble cependant avoir pris une nouvelle dimension à la fois plus rapide et plus profonde : en France, (i) la nouvelle tendance à recruter le personnel de la coopération auprès des ONG et (ii) la décision d'initier des projets à vocation de gouvernance et de conservation plutôt que d'aménagement, et en partenariat avec des ONG plutôt que des sociétés d'exploitation, est vécue et perçue comme un « virage » dans la politique française d'APD dans le domaine des forêts au Cameroun. Même s'il n'est pas aussi évident, un tournant risque aussi d'avoir lieu au sein de la coopération britannique où le personnel redoute une marginalisation des forêts dans la mesure où (i) les forêts ne constituent plus un secteur officiel, (ii) les manques de fonds se font sentir et (iii) la présence physique au Cameroun a été remplacé par un appui budgétaire.

### **III.2.b. La relation dynamique entre politiques et identités : un jeu de miroirs**

Les politiques d'APD sont donc indissociables des identités institutionnelles. En fait, le lien de causalité entre (i) les identités institutionnelles des organisations responsables de l'APD et (ii) les actions de ces organisations, c'est-à-dire les politiques d'APD elles-mêmes, est double ; les politiques sont influencées par les identités et vice-versa :

- D'une part, les politiques d'APD sont fixées par le cadre des identités institutionnelles qui constituent des contraintes, des frontières qu'elle ne peut pas franchir. Par exemple, les projets français restent fixés sur la question de l'aménagement, caractéristique essentielle à l'identité de la coopération française ; les projets britanniques, quant à eux, font preuve d'une influence sur la politique forestière nationale de plus en plus forte, reflétant l'image de « leader » que véhicule le personnel de la coopération britannique. Ceci n'empêche pas les coopérations de disposer d'une petite marge de manœuvre, si limitée soit-elle : dans le cas français, d'autres angles thématiques que l'aménagement sont parfois utilisés (gestion participative, gouvernance) sans que l'identité institutionnelle de la coopération en soit affectée.
- D'autre part, les politiques d'APD disposent d'une certaine latitude d'action par le fait qu'elles ont la capacité d'influencer les identités institutionnelles elles-mêmes. En effet, les politiques constituent une facette entière des identités (l'identité dans l'action) qui, de plus, se reflète dans les autres facettes, en particulier l'identité dans la rhétorique. Les identités s'expriment et se forment au travers de l'action et donc des politiques. En ce sens, elles sont loin d'établir des contraintes rigides imposées sur les acteurs des organisations puisque ces dernières peuvent les transformer.

Cette double dynamique nous permet donc de comparer les identités institutionnelles à un jeu de miroirs arrangés face à face où l'identité dans l'action (c'est-à-dire les politiques d'APD) viendrait se refléter dans les deux autres identités et inversement.

L'analogie des miroirs suscite deux remarques sur la nature des identités institutionnelles. Premièrement, on pourrait porter cette analogie plus loin dans le cadre de l'identité dans la rhétorique dont chacune des variables (projetée, vécue et perçue) constituerait un miroir. Certains acteurs reformulent en effet les remarques ou les actions des autres, un phénomène

connu sous le nom de « niveaux d'intentionnalités » (Dunbar 2004). La même histoire se reflète plusieurs fois dans les miroirs qui se font face mais à chaque reflet, elle revêt une nuance différente, une interprétation nouvelle.<sup>21</sup> Mais là encore, contrairement aux outils théoriques développés par Geertz (1973) ou Cziarnawska-Joerges (1997), ces nuances et interprétations sont loin d'être libres : les identités institutionnelles des organisations construisent un cadre au sein duquel évoluent les identités dans la rhétorique. Ce sont en effet les *mêmes* aspects qui sont repris tour à tour par les trois identités dans la rhétorique : objectifs de l'APD, ressources organisationnelles, partenaires, thèmes et changement.

Deuxièmement, l'analogie des miroirs montre qu'il faut parler d'identités institutionnelles au pluriel plutôt qu'au singulier. Contrairement à ce que prétendent les organisations par rapport à « leur identité », les identités institutionnelles sont loin de former un tout logique et cohérent. Bien au contraire : il est possible de distinguer trois niveaux de pluralité identitaire :

1. différences entre les trois facettes des identités institutionnelles (« *inter-facettes* ») : par exemple, la coopération française est marquée par une grande stabilité malgré le fait qu'elle a subi une réforme importante de sa structure organisationnelle en 1998 ;
2. différences entre les variables d'une même facette (« *intra-facettes, inter-variables* ») : par exemple, la coopération française se projette comme favorisant les partenariats mais est perçue comme étant « isolationniste » ;
3. différences à l'intérieur d'une même variable (« *intra-variables* ») : par exemple, l'APD britannique est perçue comme certains comme étant un signe de solidarité envers le Tiers-Monde, mais d'autres affirment qu'elle ne fait que promouvoir les intérêts nationaux.

Pour revenir à l'hypothèse de départ, les différences entre politiques française et britannique s'expliquent donc par les différences entre les identités institutionnelles (des organisations responsables de l'APD) avec lesquelles elles entretiennent une relation dynamique. Mais on

---

<sup>21</sup> On revient ici aux couches successives de la « description dense » que définit Geertz (1973). Cet auteur utilise l'exemple d'une description « fine » où trois garçons se lancent des clins d'œil. Mais selon une description « dense », chacun de ces comportements serait chargé de sens : l'un des garçons clignerait de l'œil parce qu'il a une poussière, mais le deuxième le ferait pour imiter le premier, et le troisième le ferait par parodie. La description dense est donc un genre ethnographique qui est une « hiérarchie stratifiée de structures pleines de sens » (Geertz 1973 : 7).

pourrait alors poser la question suivante : d'où viennent donc les divergences entre les identités institutionnelles elles-mêmes ?

### III.2.c. Les origines des politiques et des identités institutionnelles

C'est en expliquant l'origine des politiques d'APD que l'ancrage théorique des identités institutionnelles dans les approches néo-institutionnalistes trouve toute son utilité. L'un des éléments fondamentaux du néo-institutionnalisme (en particulier la branche historique, comme le soulignent Hall et Taylor 1996) est l'idée de *path dependency* ou « dépendance au sentier ». Certains auteurs définissent la dépendance au sentier de manière descriptive : par exemple, Lecours (2002) définit le terme comme « l'idée que les phénomènes sociopolitiques sont fortement conditionnés par des facteurs contextuels, exogènes aux acteurs, dont beaucoup sont de nature institutionnelle ». D'autres insistent sur le fait que les premières phases dans la vie d'une institution sont celles qui déterminent sa direction (Théret 2001). Mais de telles définitions n'expliquent pas pourquoi la dépendance au sentier se produit si fréquemment selon les néo-institutionnalistes, comme si elle était régie par une loi dont on ne connaîtrait pas la nature.

North (1990) et Pierson (2000a, 2000b) apportent une solution à cette énigme en appliquant à la dépendance au sentier la « loi des rendements croissants ». Plusieurs analogies sont utilisées dans la littérature pour expliquer ce phénomène ; Pierson (2000a) en fournit un exemple avec l'urne de Polya. Prenons une urne contenant une boule blanche et une boule rouge et tirons au hasard l'une des boules de l'urne. Chaque fois qu'une boule est tirée, il faut en remettre deux de la même couleur. Au premier tour, nous avons donc 50% de chances de tirer, par exemple, une boule rouge. Mais au deuxième tour, nous aurons 67% de chances de tirer une boule rouge (si la boule rouge était tirée au premier tour) ; au troisième tour (si des boules rouges étaient tirées aux deux premiers tours), 75%, et ainsi de suite. Au deuxième tour, il est toujours possible de rééquilibrer le jeu en tirant une boule blanche, mais plus on avance dans le jeu, plus il sera difficile d'inverser les proportions de boules rouges et blanches. Les chances de tirer une boule d'une certaine couleur augmentent donc progressivement jusqu'à atteindre un pourcentage proche de 100. Les premiers tours sont donc décisifs dans le « sentier » que va prendre la composition de l'urne en termes de proportions de boules de couleurs différentes.

Les analogies des économies politiques de North (1990) et des innovations technologiques d'Arthur (1994) arrivent à la même conclusion : la loi des rendements croissants consiste en un processus de « cascade » grâce auquel les caractéristiques que revêtent les institutions lors de leur création sont renforcées au cours de leur vie. Comme le souligne North, « le réseau interdépendant d'une matrice institutionnelle produit des retours croissants exponentiels » (1990 : 95). En l'appliquant aux sciences politiques, Pierson (2000a : 257) propose quatre mécanismes qui font que la loi des rendements croissants (et donc la dépendance au sentier) est fréquemment observée dans les politiques publiques :

1. la nature collective de la vie politique rend fréquentes les « attentes adaptatives » : les acteurs politiques doivent sans cesse adapter et réadapter leurs actions politiques en fonction des attentes, qui elles-mêmes sont forgées par les actions politiques. Ceci pourrait expliquer la persistance organisationnelle qu'ont observée tant de politologues.
2. la densité institutionnelle de la vie politique se traduit par le fait que la création de nouvelles institutions ou de politiques devient de plus en plus coûteuse au fur et à mesure que le temps passe. Ce « coût de sortie » rend donc de plus en plus attirants les arrangements institutionnels qui existent déjà.
3. l'autorité politique et les asymétries de pouvoir conduisent l'un des acteurs à s'emparer du pouvoir, il a tendance à l'instrumentaliser à son avantage, de manière à faire croître son propre pouvoir.
4. la complexité et l'opacité de la vie politique (surtout par rapport à d'autres disciplines comme l'économie où l'accès à l'information est plus facile) conduisent les acteurs politiques à opérer dans des contextes sociaux complexes où prévalent des « cartes mentales » qui filtrent les nouvelles informations : celles qui confirment la carte mentale sont retenues, celles qui l'infirmement sont rejetées.

North (1990) et Pierson (2000a, 2000b) permettent donc de mieux définir la dépendance au sentier qui, d'après eux, renvoie à la manière dont les institutions renforcent progressivement, au cours du temps, leur appartenance à un sentier particulier par divers mécanismes qui génèrent une loi des rendements croissants. On est donc bien loin des processus

isomorphiques que décrivent DiMaggio et Powell (1983) pour expliquer des similitudes entre structures d'organisations différentes.

Au moins deux des quatre mécanismes proposés par Pierson (2000a) qui aboutissent à un rétrocontrôle positif rejoignent les modes de fonctionnement des identités institutionnelles. Premièrement, la nature collective de la vie politique qui se traduit par des « attentes adaptatives » renvoie à l'analogie des miroirs utilisée dans la section précédente où les différentes facettes des identités institutionnelles se reflètent pour renforcer le cadre que constituent ces identités. On observe en effet un va-et-vient à de nombreux niveaux, illustrés par ces trois exemples : (i) la coopération britannique entreprend des réformes visant à illustrer sa rhétorique de solidarité (réforme de 1997) et de vision intégrée de lutte contre la pauvreté (réforme de 2002), reflétant un va-et-vient entre l'identité dans les ressources et l'identité projetée ; (ii) les coopérants français rétorquent aux critiques que l'APD n'a pas pour but premier de défendre les intérêts français à l'étranger, ce qui illustre un reflet entre identité projetée et identité perçue, et (iii) la plupart des caractéristiques abordées dans les identités dans la rhétorique (structure organisationnelle, partenaires, angles thématiques) reflètent directement des variables des deux autres identités (dans les ressources et dans l'action). Il semble donc que les politiques d'APD sont prises dans un échange où s'adaptent et se confirment les attentes des coopérations française et britannique et de leurs interlocuteurs.

Deuxièmement, la complexité et l'opacité dans la vie politique (par rapport aux autres disciplines) est telle que, tout comme le suggère Pierson, des « cartes mentales »<sup>22</sup> jouent un rôle important dans les politiques d'APD, ce qui s'apparente aux « logiques d'action » et « façons de penser » qui font partie de la définition des identités institutionnelles (voir section I.3.b.(iii)). Des deux côtés de la Manche, il semble que les politiques d'APD dans le secteur forestier sont indissociables de la manière dont est définie la déforestation (voir sections I.2.d.(ii) et I.2.d.(iii)). De plus, le parcours du personnel de chacune des coopérations pourrait en partie expliquer les choix des politiques d'APD.

---

<sup>22</sup> La notion de « carte mentale » s'apparente aux référentiels que Muller développe dans son approche cognitive des politiques publiques (voir, par exemple, Muller 2003). Cependant, son approche diffère de celle-ci dans le sens où les référentiels mentionnés dans le cas présent s'inscrivent dans un cadre néo-institutionnaliste : ils sont traités comme un type d'institution parmi d'autres qui constituent les identités institutionnelles.

En effet, la prédominance de l'ENGREF dans le parcours du personnel de la coopération française dans le secteur forestier confère, aux yeux de certains, une « logique de grand corps » au dispositif français d'APD ; le fait que l'aménagement forestier constitue un tronc commun aux formations d'ingénieur forestier de l'ENGREF explique donc peut-être pourquoi la coopération française s'est focalisée sur cet angle thématique en particulier. Au Royaume-Uni, un projet de sylviculture avait été mis en place à l'époque où seuls des ingénieurs forestiers étaient recrutés ; mais lorsque le recrutement s'est ouvert aux diplômés de sciences sociales et biologiques, les angles thématiques de conservation et de gestion participative, puis de gouvernance, sont soudain apparus dans le portefeuille de la coopération britannique.

L'influence politique des projets des deux coopérations est aussi un indicateur des « cartes mentales » déterminées en partie par le parcours du personnel. En effet, l'influence des projets britanniques sur la politique forestière camerounaise s'est accrue depuis que des experts en sciences sociales ont été recrutés au début des années 1990. Cette corrélation pourrait s'expliquer par le fait que les experts britanniques, forts de leur parcours en sciences sociales, pensent que seule une solution politique peut empêcher la déforestation, alors que la coopération française, dont la majorité des experts forestiers sont des ingénieurs, accorde une plus grande priorité aux solutions techniques et par là-même limite l'influence politique de ses projets.

### **III.2.d.Des politiques qui s'expliquent par les identités institutionnelles**

À partir de ces idées, on peut donc confirmer la première hypothèse selon laquelle les identités institutionnelles expliquent les différences entre politiques d'APD française et britannique dans le secteur forestier camerounais. En effet, des identités institutionnelles « embryonnaires », constituées d'un petit nombre d'éléments initiaux, se sont elles-mêmes renforcées et confirmées – de par leur nature institutionnelle – au cours du temps au travers de mécanismes de rétrocontrôle positif inhérents aux identités institutionnelles : les « attentes expectatives » et les « cartes mentales ». Il en résulte, dans le cas des coopérations française et britannique, deux identités institutionnelles distinctes : du côté français, une coopération à l'organisation complexe, marquée par la stabilité mais dont les objectifs sont ambigus ; du côté britannique, une coopération à l'organisation simplifiée qui contribue à une image de flexibilité – voire de volatilité – mais dont les objectifs sont clairs. Les politiques d'APD entretiennent une relation dynamique avec ces identités institutionnelles : d'une part, elles

émanent des identités institutionnelles comme leur produit, leur expression, et revêtent par là-même des caractéristiques identiques (stabilité pour la politique française, flexibilité pour la politique britannique). D'autre part, les politiques contribuent à forger les identités institutionnelles puisqu'elles en constituent une facette.

### **III.3. DEUXIEME HYPOTHESE : LES IDENTITES INSTITUTIONNELLES EXPLIQUENT LE CHANGEMENT**

La notion du changement est donc centrale aux identités institutionnelles des coopérations française et britanniques : comme le montre la grille d'analyse (section II), les politiques d'APD française et britannique sont soumises à des évolutions de nature différente qui renforcent ou au contraire affaiblissent les identités institutionnelles des coopérations des deux pays. La clé de l'explication de ces différentes formes de changement réside dans la définition de l'identité institutionnelle telle qu'elle est proposée par Brunsson et Olsen (1993). Comme nous l'avons souligné dans la section I.3.b.(iii), ces auteurs créent une typologie du changement en fonction de sa situation par rapport aux identités institutionnelles :

1. le premier type est un changement « de routine » qui consiste en un bruit de fond, une évolution lente et incrémentale de petite envergure qui se fait « en accord » avec les identités institutionnelles ;
2. le deuxième type est un changement rare, abrupte et soudain qui arrive en période de « crise ». Selon Brunsson et Olsen (1993 : 5-6), ce type de changement « viole l'identité d'une organisation ».

On pourrait donc qualifier ces deux types d'évolution (i) de « changement interne aux identités institutionnelles », c'est-à-dire qui sont en accord avec l'identité d'une organisation, et (ii) de « changement externe aux identités institutionnelles » pour celles qui « violent » l'identité d'une organisation. Non seulement les politiques françaises et britannique d'APD reflètent ces deux types d'évolution mais elles contribuent à l'enrichissement de cette typologie.

### III.3.a. Les changements internes : continuité et évolution incrémentale

L'évolution de la politique britannique (en particulier les angles thématiques, les partenaires et l'influence politique des projets) est un exemple de changement incrémental interne à une identité institutionnelle. En effet, l'identité dans l'action de la coopération britannique montre par exemple un remplacement des angles thématiques avec un chevauchement sur plusieurs années :

- 1992-1994 : le projet sylvicole de FMRP Mbalmayo venait de commencer alors que la coopération britannique mettait déjà en place le financement des projets JFS de conservation et de gestion participative ;
- 1999-2000 : avant même de mettre fin au projet CFDP axé sur la gestion participative, la coopération britannique contribuait déjà à l'initiation du PSFE, marquant le début d'une phase de réorientation sur la gouvernance.

De même, l'évolution de l'influence des projets sur la politique forestière nationale s'est faite de manière progressive, passant d'un degré « négligeable » au début des années 1990 à « très fort » à la fin de la décennie.

Mais cette évolution incrémentale n'est pas seulement « en accord » avec les identités institutionnelles : elle occupe une place essentielle au sein des différentes identités dans la rhétorique et contribue à l'image de flexibilité et de dynamisme (ou de volatilité et d'inconstance) qui est centrale aux identités institutionnelles de la coopération britannique. Elle permet aussi au personnel de DFID de percevoir leur organisation comme un « leader » dans le secteur forestier camerounais comme en témoigne l'identité vécue de l'organisation : à leurs yeux, la coopération britannique doit sans cesse évoluer afin de garder une « longueur d'avance » sur les autres bailleurs de fonds. En interagissant avec d'autres variables, le changement à l'intérieur des identités institutionnelles est indissociable des autres caractéristiques d'une organisation et joue donc un rôle vital dans les identités institutionnelles.

Par ailleurs, la dynamique de la politique britannique en matière d'APD pourrait aussi bien révéler un cas de « légitimité d'*output* » dans le sens de Scharpf (2000 : 20). Selon cet auteur,

la force légitimatrice d'un système démocratique réside en partie dans ses résultats attendus : le changement des politiques britanniques pourrait donc être perçu comme une multiplication des *outputs* et donc une manière pour l'État britannique d'accroître sa légitimité. Selon Le Galès (communication personnelle), le rôle de l'évolution permanente dans la légitimité d'*output* est une caractéristique propre des politiques publiques au Royaume-Uni. Cependant, cette hypothèse reste bancale parce qu'elle n'explique pas pourquoi la France n'a pas fait l'objet d'une légitimité d'*output* semblable.

Brunsson et Olsen (1993) suggèrent que la « modernité » et la « mode » sont deux mécanismes qui peuvent expliquer le contenu des « changements de routine » au sein d'une organisation telle que la coopération britannique. Ils définissent la modernité comme une tendance à long terme, associée dans la culture occidentale aux concepts d' « amélioration », de « progrès » et de « développement ». Il s'agirait donc d'un outil rhétorique permettant de faciliter de nombreux types de changement, puisque les définitions de ces trois termes restent particulièrement vagues et peuvent s'adapter à la plupart des réformes organisationnelles.

La « mode », l'autre phénomène décrit par Brunsson et Olsen, expliquerait plutôt des fluctuations rapides et à court terme. Les changements observés dans les politiques britanniques d'APD pourraient en effet refléter des « tendances du moment » dans le débat forestier à l'échelle internationale. Par exemple, la gestion participative a été adoptée comme angle thématique par la coopération britannique au moment où les signataires de la Convention sur la diversité biologique s'accordaient à encourager un partage des bénéfices des ressources naturelles. Quelques années plus tard, lorsque DFID émit un livre blanc sur la « lutte contre la pauvreté », cette même expression faisait l'objet de nombreux débats à l'ONU (qui ont abouti aux Objectifs pour le millénaire). Finalement, dans un début de siècle marqué, dans le débat international sur les forêts tropicales, par les thèmes de la gouvernance et du renforcement des lois, la coopération britannique au Cameroun se concentre sur des projets tels que le PSFE et l'observateur indépendant. Il est donc vraisemblable que le dynamisme du débat international sur les forêts tropicales joue un rôle important dans le choix des angles thématiques de la coopération britannique.

L'évolution incrémentale qui caractérise la coopération britannique est équivalente à la continuité qui définit la coopération française dans le sens où ces deux types de changement (ou d'absence de changement pour le cas français) sont centraux aux identités institutionnelles

des deux dispositifs. Ils constituent une partie inhérente à ces identités qui, sans eux, seraient très différentes.

### **III.3.b. Les changements externes : les ruptures**

L'évolution incrémentale et la continuité centrales aux identités institutionnelles des coopérations britannique et française ne sont pas les seuls types de changement observés. En France, après une décennie de continuité dans le secteur forestier au Cameroun (et plus si l'on y associe les expériences ivoiriennes et sénégalaises), la coopération française a atteint un « virage », pour reprendre le terme utilisé par certains coopérants. Cette rupture peut être perçue dans plusieurs variables des identités institutionnelles de la coopération française :

1. Au niveau des ressources humaines, une nouvelle tendance au recrutement est observée qui consiste à sélectionner des profils en fonction de leur expérience dans des ONG et non plus seulement par rapport à leur formation à l'ENGREF ;
2. L'angle thématique de l'aménagement forestier, qui constitue le « propre » de la coopération française, risque d'être marginalisé pour la première fois à l'avenir proche, au profit d'autres thèmes tels que la conservation et la gouvernance ;
3. Les partenaires des projets français changent également : alors que le secteur privé était le principal partenaire privilégié de la coopération française depuis ses débuts dans le secteur forestier camerounais, l'AFD s'associe de plus en plus avec des ONG (bien que certains soutiennent que le FFEM ait toujours collaboré avec le secteur non gouvernemental) ;
4. L'influence des projets français sur la politique forestière camerounaise, qui a toujours été relativement faible jusqu'à maintenant, sera probablement renforcée à l'avenir, comme en témoigne le futur projet FSP de la DGCID ;
5. Certains coopérants suggèrent que la rupture actuelle reflète des tendances dans les ressources organisationnelles plus vieilles, telles que la chute du budget de l'APD depuis le milieu des années 1990 et la réforme de 1998 qui, en fusionnant les Ministères de la coopération et des affaires étrangères, aurait fait que « la coopération française n'existe plus » (selon l'un des coopérants).

L'évolution de la coopération française est donc loin d'être incrémentale et « en accord » avec ses identités institutionnelles. Au contraire : elle affecte plusieurs des caractéristiques qui définissent la coopération française aux yeux des coopérants mais aussi des acteurs extérieurs, notamment la focalisation sur l'aménagement et les partenariats public-privé ; mais avant tout, elle va à l'encontre de l'image de continuité et de stabilité, aspect central du dispositif français d'APD. Il s'agit donc d'un changement abrupt, relativement rare (car c'est la première fois qu'il s'en produit un depuis 1991) et en « violation » de l'identité institutionnelle de la coopération française.

Ce type de changement s'apparente beaucoup plus aux périodes de crise ou *critical junctures*, une explication néo-institutionnaliste du changement qui s'accorde bien avec le concept de dépendance au sentier. Krasner (1984, 1988) et Thelen et Steinmo (1992) reprennent un modèle de changement établi en biologie de l'évolution appelé « équilibre ponctué » (*punctuated equilibrium*) :

[L'équilibre ponctué] part du postulat que les institutions sont caractérisées par de longues périodes de stabilité, ponctuées périodiquement par des crises qui engendrent un changement institutionnel relativement soudain, après lequel la stabilité institutionnelle se réinstalle (...). Les crises institutionnelles émanent d'habitude de changements dans l'environnement externe. De telles crises peuvent causer la disparition de vieilles institutions, une disparition qui crée un conflit politique intense sur la forme des nouveaux arrangements institutionnels.

Thelen et Steinmo (1992 : 15)

Mais les périodes de crise ne trouvent pas forcément leurs origines dans les contextes extérieurs aux institutions : Brunsson et Olsen (1993) et Chreim (2002) suggèrent qu'une crise peut émerger lorsque les différentes facettes des identités institutionnelles cessent de se refléter. Dans ce que Chreim appelle une « dissonance » et Brunsson et Olsen un « découplage », il arrive que certaines facettes, en particulier les identités rhétoriques, racontent des « histoires » non pas légèrement différentes mais carrément contradictoires. Brunsson et Olsen soutiennent que ces caractéristiques sont typiques d'identités institutionnelles en période de crise où de profondes modifications deviennent possibles. Le cas français illustre en effet des dissonances importantes dans trois des cinq caractéristiques des identités rhétoriques :

1. Partenariats. Dans l'identité projetée, la coopération française se présente comme favorisant les partenariats, mais aux yeux de la plupart des acteurs extérieurs (dans l'identité perçue), le dispositif français d'APD est caractérisé comme « bilatéraliste », voire « isolationniste » ;
2. Structure organisationnelle. La coopération française présente (au travers de l'identité projetée) une structure claire et rationnelle, mais les acteurs extérieurs, qui ne comprennent pas pourquoi le dispositif français d'APD est constitué de plusieurs organisations, le qualifient de « complexe » ;
3. Objectifs de l'APD. L'ambiguïté des objectifs de l'APD françaises constitue déjà en elle-même une dissonance à l'intérieur des identités projetée et vécue ; mais cette caractéristique fait aussi l'objet d'une dissonance entre identités projetée et vécue d'un côté et identité perçue de l'autre, puisque la plupart des acteurs extérieurs rejettent l'ambiguïté en soutenant que le seul véritable objectif de l'APD française est de soutenir les intérêts nationaux à l'étranger.

Contrairement à la coopération française, la coopération britannique ne montre aucune dissonance importante dans ses identités dans la rhétorique. Cependant, il est possible que le dispositif britannique arrive aussi d'ici peu à une période de crise comme en témoigne une rupture visible dans plusieurs facettes de ses identités institutionnelles. D'une part, la réforme de 2002 qui a été mal vécue par le personnel a fait disparaître les forêts comme un secteur à part entière, ce qui a peut-être joué un rôle dans la réduction budgétaire pour les projets forestiers. D'autre part, la fermeture du bureau de Yaoundé en juin 2004 et la mise en place de l'appui budgétaire a créé une rupture au moins dans le degré d'influence politique des projets de l'APD britannique ; de plus, cette décision reste incomprise par la plupart des acteurs qui la voient comme le signe d'un abandon du secteur forestier par la coopération britannique qui se voulait pourtant « leader » dans le domaine (d'où le début d'une dissonance possible entre identités vécue et perçue). L'avenir confirmera peut-être cette hypothèse d'une crise de la coopération britannique dans le secteur forestier.

### III.3.c. La capacité à analyser les formes de changement

Le concept d'identité institutionnelle surmonte donc l'obstacle où ont échoué, aux yeux de nombreux chercheurs (Thelen et Steinmo 1992 ; Hira et Hira 2000), les théories néo-institutionnalistes : l'analyse du changement. Les identités institutionnelles constituent le seul outil heuristique utilisé dans l'analyse de l'APD qui permette une explication du changement sous toutes ses formes :

- *l'évolution incrémentale* observée dans la coopération britannique est équivalente à la continuité de la coopération française dans le sens où toutes deux sont des caractéristiques vitales aux identités institutionnelles des coopérations ;
- *les ruptures soudaines* observées dans la coopération française et, dans une moindre mesure, la coopération britannique, s'expliquent par une dissonance entre les facettes des identités institutionnelles des organisations en question. Elles risquent d'engendrer une période de crise suite à laquelle seront peut-être redéfinies les identités institutionnelles des deux coopérations.

En établissant une différence entre les changements incrémentaux et aigus, les identités institutionnelles confirment non seulement la deuxième hypothèse mais élaborent une typologie cohérente avec la première hypothèse. En effet, la boucle est bouclée : une fois que la coopération française sera sortie de cette crise, une nouvelle identité institutionnelle naîtra et s'engagera sur un sentier particulier où verront se renforcer, par la loi des rendements croissants, les institutions qui ont été créées pendant la période actuelle.

### III.4. LIMITES

La comparaison des politiques française et britannique d'APD dans le secteur forestier tropical est limitée par deux facteurs : le choix de l'outil théorique qui, malgré tous les avantages cités, comporte aussi des faiblesses, et le choix du cadre spatial et temporel de l'étude.

#### III.4.a. Limites des identités institutionnelles

Comme beaucoup d'approches théoriques en sciences sociales, les points forts des identités institutionnelles font aussi leurs faiblesses. L'outil que représentent les identités institutionnelles avait été sélectionné en section I.3.b. parce qu'il avait l'avantage de se focaliser sur les organisations responsables de l'APD ainsi que leur produit plutôt que de contribuer à expliquer les politiques d'APD au travers de leur contexte. Mais c'est précisément parce que les identités institutionnelles prennent peu compte de l'environnement dans lequel baignent ces organisations qu'elles sont incapables d'expliquer certains éléments des politiques d'APD. En effet, elles n'encouragent l'étude du contexte des organisations qu'à travers l'« identité perçue » qui ne constitue finalement que le reflet des organisations en question sur leur environnement plutôt que le contraire.

En particulier, les identités institutionnelles ont beau être utiles pour analyser les différentes *formes* du changement, elles n'arrivent que peu ou pas à expliquer leur *contenu* :

- Qu'est-ce qui fait que certains éléments plutôt que d'autres déterminent, lors de périodes critiques, le sentier que vont emprunter les institutions ? Comme beaucoup d'autres auteurs néo-institutionnels, Pierson (2000a) ne s'attarde pas sur le contenu des périodes critiques et affirme que finalement, ce qui détermine les sentiers a peu d'importance car il s'agit d'événements très mineurs ; l'important, c'est le phénomène d'amplification. Cependant, ces événements restent essentiels car ce sont eux qui caractérisent par la suite les institutions.
- Pourquoi la coopération britannique, dans le cadre de son évolution incrémentale, a-t-elle adopté les thèmes de la sylviculture et de la gestion participative suivies de la

gouvernance ? Pourquoi n'a-t-elle pas opté pour la gouvernance puis la gestion participative, ou pourquoi n'est-elle pas passée par une phase de projets d'aménagement forestier ? Comme nous l'avons vu, Brunsson et Olsen (1993) suggèrent qu'il pourrait s'agir d'effets de « mode », mais une telle explication ne fait que porter le problème à un autre niveau : qu'est-ce qui détermine ces effets de mode dans le débat international sur les forêts tropicales que suit la coopération britannique ?

Nous tenterons donc de combler ces lacunes exposées par les identités institutionnelles en faisant appel aux théories classiques d'APD qui, comme on l'a vu, ont justement la particularité d'étudier les politiques d'APD en fonction de leur contexte.

#### III.4.a.(i). *Réalisme*

Les théories réaliste et culturaliste fournissent de nombreuses explications fragmentées pour expliquer quels éléments sont retenus *uniquement lors des périodes de crise*. L'approche réaliste s'applique bien au cas de la coopération française (voir section I.1.b.(ii)) : en effet, même la coopération française reconnaît que l'un des objectifs de l'APD est d'assurer le maintien de l'influence française outre-mer.

Le cas du secteur forestier camerounais se prête bien à une telle interprétation : les intérêts économiques français sont représentés par plusieurs sociétés françaises d'exploitation (Rougier, Bolloré, Pasquet et leurs filiales) et le bois est exporté dans des quantités importantes vers la France. De plus, la France est le premier partenaire économique du Cameroun et les deux pays jouissent de liens politiques privilégiés – ce qui a encouragé de nombreuses personnes à dire que le Cameroun fait partie du « pré carré » de la France et d'autres à parler de la « Françafrique » (Verschave 1999).

Mais au début des années 1990 commence une période de crise. Le secteur bois français est menacé sur deux fronts : au niveau de la production, une vague de nouveaux arrivants dans le secteur forestier d'Afrique centrale, essentiellement en provenance d'Asie, réduisent la part de marché ligneux détenue par les Français. Au niveau de la consommation, les ONG environnementales internationales (en particulier WWF et Friends of the Earth) réussissent à organiser un boycott massif de bois tropicaux en accusant les sociétés d'exploitation d'être la cause principale de la déforestation dans les tropiques (Juniper 1998).

Il est fort possible que cette crise qu'ont traversé les représentants des intérêts français dans l'un des secteurs les plus lucratifs du Cameroun a pu encourager la France, par le biais du Ministère de la coopération, à s'engager dans ce secteur pour y défendre son influence. La crise coïncide en effet avec le début du premier projet de la coopération française dans le secteur, API Dimako. Certains observateurs soutiennent que le projet API Dimako a contribué à promouvoir les intérêts français de deux façons :

1. le projet permettait tout d'abord à la SFID, filiale de la société Rougier, de recevoir une concession d'une superficie très importante, lui assurant ainsi la préservation d'une grande part de marché dans la production de bois camerounais ;
2. API Dimako a peut-être aussi été conçu dans le but de donner une meilleure image (ou « identité perçue ») des sociétés françaises aux yeux des consommateurs soucieux d'acheter des bois tropicaux originaires d'une exploitation « durable ».

La théorie réaliste pourrait donc expliquer pourquoi les identités institutionnelles de la coopération française se sont engagées au début des années 1990 sur un sentier marqué par la continuité (pour soutenir des intérêts précis), les partenariats avec le secteur privé et la focalisation sur l'aménagement forestier. Mais la même approche peut également être appliquée à la crise actuelle que traverse la coopération française dans le secteur forestier. De nouveau, les intérêts français sont menacés au Cameroun, mais la menace a une toute autre nature : les jeux géostratégiques entre puissances américaine et française en Afrique centrale.

Le début des années 1990, marqué par la fin de la guerre froide et le fiasco de l'intervention militaire américaine en Somalie, avait vu l'Afrique « disparaître du radar de la diplomatie américaine » (Braeckman 2003). Mais aujourd'hui, l'Afrique a revêtu une importance toute nouvelle aux yeux de la superpuissance. Les tensions politiques dans le monde arabe, exacerbées par la guerre en Irak, menacent le Moyen-Orient comme une source sûre en approvisionnement de pétrole pour les États-Unis. Certains affirment que les États-Unis se seraient tournés vers l'Afrique centrale comme source d'approvisionnement (Figure XI). D'après Braeckman (2003 : 275), le National Intelligence Council américain aurait estimé que d'ici 2013, le pétrole africain répondrait à 25% des besoins américains contre 16% à l'heure actuelle.



Figure XI. — Caricature illustrant le regain d'intérêt des États-Unis en Afrique.  
Source : Martin Plaut 2004 (Mackay / Cartoon Arts International)

Au niveau militaire, ce regain d'intérêt s'est déjà fait sentir avec l'installation prochaine d'une base militaire américaine à São Tomé e Príncipe, au large des côtes gabonaises – brisant pour la première fois le monopole militaire que détient la France dans la région depuis la décolonisation (Abramovici 2004 : 15). Mais certains affirment que cette tendance se fait sentir également dans l'APD américaine : en 2002, après une longue absence du secteur forestier en Afrique, les États-Unis ont lancé le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (voir section I.2.c.(ii)). De même, bien que les États-Unis ne se soient pas (encore) impliqués dans le secteur forestier camerounais, l'agence de coopération américaine, USAID, a ouvert ses portes à Yaoundé en 2004 après une absence de 12 ans.

Cette perte relative d'influence de la France au Cameroun comme dans le reste de l'Afrique centrale a peut-être remis en cause l'efficacité de la coopération française dans l'un de ses objectifs affichés, la défense des intérêts nationaux. Il est donc possible que la convoitise américaine en Afrique centrale soit au moins l'une des raisons derrière la création du GNF et la décision d'élaborer un livre blanc français sur les forêts tropicales humides. À son tour, le

GNF, marquant l'arrivée soudaine de nouveaux acteurs dans le débat (voir Annexe IV), pourrait fournir un contexte de crise pour la politique d'APD française actuelle telles qu'elle est gérée par la DGCID, l'AFD et le FFEM.

Bien que la coopération britannique au Cameroun se prête moins facilement à une interprétation réaliste en raison des intérêts limités dont dispose le Royaume-Uni dans le pays, elle n'y a pas non plus échappé. Parmi les nombreuses rumeurs qui circulent sur les raisons pour lesquelles DFID a fermé son antenne camerounaise en juin 2004, on affirme en effet que cette décision est liée à la présence du Cameroun au Conseil de Sécurité des Nations Unies en 2003, lorsque les débats précédant l'intervention en Irak arrivaient à leur apogée. Certains suggèrent que le gouvernement britannique aurait promis de relâcher sa pression sur la gouvernance au Cameroun à condition que le gouvernement Biya soutienne l'offensive anglo-américaine en Irak. Cependant, il n'existe pas la moindre preuve qui suggère qu'un tel accord ait eu lieu.

#### III.4.a.(ii). *Culturalisme*

Les coopérants présents sur le terrain expliquent souvent les différences entre politiques d'APD de pays différents en utilisant des perspectives culturalistes, dont trois sont résumées ici. Bien qu'il n'existe aucune preuve de relation causale entre les traits culturels d'un pays et les caractéristiques de ses politiques d'APD, certaines de ces interprétations ne doivent pas être rejetées pour autant car elles pourraient jouer un rôle *lors de périodes de crise*.

- Il a été suggéré que la coopération française collabore toujours étroitement avec l'État camerounais (par le biais du MINEF) parce qu'elle reflète le modèle économique de développement « à la française », où un État fort joue un rôle central dans l'économie du pays. De manière parallèle, les partenariats entre la coopération britannique et les ONG pourrait être la projection d'une vision plurielle d'une gouvernance où le secteur gouvernemental et l'État partagent tous les deux une forte légitimité politique.
- De même, les différences d'angle thématique s'expliquent aussi, d'après certains, selon des spécificités culturelles : la décision de la coopération française de se concentrer sur l'aménagement forestier serait due à la tradition française d'une vision productiviste de son espace rural. La coopération britannique, au contraire, favoriserait la protection des

forêts camerounaises (projets de conservation, de gouvernance visant à contrôler l'étendue de l'exploitation) reflétant une tradition conservacionniste de la gestion de ses campagnes et la préservation d'une idylle rurale anglaise.

- Finalement, certains voient également des traits culturels dans l'importance accordée par la coopération britannique à la lutte contre la pauvreté. En effet, si l'on accepte l'hypothèse de Thérien et Noël (Noël et Thérien 1995 ; Thérien et Noël 2000) selon laquelle l'APD est la projection sur la scène internationale de l'Etat providence national, on pourrait argumenter que la lutte contre la pauvreté reflète la préoccupation des États-providence libéraux à l'anglo-saxonne<sup>23</sup> de soulager principalement les populations les plus pauvres.

#### III.4.a.(iii). *Les advocacy coalitions*

Les théories réalistes et culturalistes n'expliquent cependant pas le contenu du changement incrémental observé au sein de la coopération britannique. L'une des théories souvent retrouvées dans la littérature sur les politiques publiques, mais qui n'a encore jamais fait l'objet de l'analyse des politiques d'APD, est connue sous le nom d'*advocacy coalitions* (« coalitions de cause »). Ses fondateurs, Jenkins-Smith et Sabatier, définissent ce concept comme

des acteurs provenant d'un grand nombre d'institutions publiques et privées à tous les niveaux de gouvernement qui partagent un ensemble de croyances de base (objectifs de politiques publiques ainsi que des perceptions causales et autres) et qui cherchent à manipuler les règles, les budgets et le personnel d'institutions gouvernementales afin de réaliser ces objectifs au bout d'un certain temps.

Jenkins-Smith et Sabatier (1993 : 4)

En résumé, dans tous les domaines que touche la vie politique, un petit nombre d'*advocacy coalitions* se concurrencent (malgré, en général, la domination par l'une de ces coalitions) afin d'influencer le personnel d'organisations gouvernementales chargé d'élaborer et de mettre en place des politiques publiques. La théorie part donc de quatre postulats (Cairney 1997 : 886) :

<sup>23</sup> La typologie des États-providence avancée par Esping-Andersen (1990) identifie en effet le modèle anglo-saxon une éligibilité fondée sur la pauvreté et une redistribution dirigée vers les plus pauvres.

1. une perspective temporelle d'au moins dix ans est nécessaire pour évaluer les effets d'une politique publique (afin de voir les effets de coalitions différentes) ;
2. la clé des politiques publiques réside dans les sous-systèmes politiques (c'est-à-dire les interactions entre acteurs qui suivent une politique publique) à l'extérieur des organisations gouvernementales et leurs décisions politiques ;
3. un sous-système politique peut impliquer des acteurs de n'importe quel niveau du gouvernement (ce qui évite de faire référence à l'effet « top-down ») ; et
4. les politiques publiques peuvent être conceptualisées de la même manière que des systèmes de croyance.

Étant donné que les *advocacy coalitions* essaient constamment de traduire leurs croyances dans des politiques publiques gouvernementales, cette approche théorique peut expliquer le changement en politiques publiques de deux manières : d'une part, des éléments externes font que la coalition dominante est remplacée par une coalition concurrente (par exemple grâce à un événement médiatisé ou une autre fenêtre d'opportunité) qui se met à son tour à influencer les projets gouvernementaux. D'autre part, la coalition déjà dominante et qui influence une politique publique peut modifier ses croyances après avoir effectué elle-même un processus d'apprentissage.

La théorie de Jenkins-Smith et de Sabatier (1993) offre donc une explication potentielle du contenu de l'évolution incrémentale de la coopération britannique : le changement régulier d'angle thématique des projets d'APD britannique pourrait être l'effet d'un processus d'apprentissage d'une coalition dominante (qui serait restée proche d'ODA/DFID tout au long de son intervention dans le secteur forestier camerounais) ou la conséquence de remplacements successifs de coalitions dominantes, chacune apportant des croyances différentes quant à la résolution du problème de la déforestation. En effet, on observe une évolution parallèle dans les « partenaires » des projets qui pourraient s'avérer être des *advocacy coalitions* : organismes de recherche, ONG, Banque mondiale.

Cependant, les faiblesses de la théorie des *advocacy coalitions* font qu'elle ne peut pas assumer une place plus importante dans la présente recherche. Premièrement, comme le souligne Cairney (1997), cette approche n'ouvre pas la « boîte noire » des organisations gouvernementales (qui ne paraissent que comme des réceptacles à croyances concurrentes) et n'étudie les politiques publiques que par leur contexte, c'est-à-dire par les acteurs extérieurs

au processus de décision. Ce désavantage relègue donc l'approche au banc des théories classiques d'APD qui ne voient dans les politiques d'APD que la projection de ce qui les entoure. Deuxièmement, cette approche explique le contenu du changement, comme en témoigne son explication de l'évolution incrémentale de la coopération britannique, mais reste muette sur la forme du changement : comme se fait-il, par exemple, que la coopération française n'ait pas été soumise à autant de changements alors qu'il existe pourtant des acteurs français soutenant d'autres idées que l'aménagement ?

Tout comme les autres théories présentées dans cette section (réalisme et « culturalisme »), la théorie des *advocacy coalitions* ne contredit en aucune façon les identités institutionnelles. Au contraire : la deuxième faiblesse de cette théorie confirme la complémentarité entre les *advocacy coalitions* et les identités institutionnelles ; la première approche explique le contenu du changement alors que la seconde en explique la forme.

L'apport de ces théories ne remplace en rien l'utilité des identités institutionnelles puisque le réalisme, le culturalisme et les *advocacy coalitions* ne fournissent que des explications pour des *fragments* de la présente recherche. Comme on l'a vu et contrairement aux identités institutionnelles, ils seraient incapables de construire un cadre d'analyse cohérent pour expliquer les différences entre politiques d'APD française et britannique dans leur ensemble. Paradoxalement, la faiblesse principale des identités institutionnelles – la difficulté à prendre en compte le contexte des organisations et des politiques – constitue donc une force dans le sens où, en permettant une complémentarité et une compatibilité avec les théories concurrentes, elle résulte en un outil théorique puissant.

### **III.4.b.Limites du cadre d'étude**

Par rapport à certaines théories classiques d'APD (marxisme, réalisme) infiniment généralisables, les identités institutionnelles dépendent trop du terrain choisi et ne sont donc que difficilement généralisables. Par exemple, l'importance de la rhétorique fait que la forme que prennent ces dernières dépendent des personnes chez qui l'on recueille des données. Chaque individu a une manière différente de « raconter l'histoire » : les identités institutionnelles décrites dans la présente recherche (en particulier les identités dans la rhétorique) reflètent donc ce dont ont fait part les personnes contactées. Théoriquement, les identités auraient pu être tout autres si les entretiens avaient été effectués auprès de personnes différentes.

En d'autres termes, les identités institutionnelles décrites ici ne s'appliquent qu'aux coopérations française et britannique dans le secteur forestier camerounais : toute tentative de généralisation de ces identités est donc dangereuse. Un cadre d'étude plus large aurait permis de généraliser les identités institutionnelles plus facilement mais aurait évidemment demandé beaucoup plus de temps. Cependant, il est envisageable d'émettre des hypothèses quant à la nature des identités institutionnelles des organisations responsables de l'APD si le choix du cadre d'étude avait été élargi au-delà des coopérations française et britannique et du secteur forestier camerounais :

- Une comparaison des coopérations française et britannique dans le secteur forestier à l'échelle mondiale aurait été plus difficile car les terrains sont très différents (Afrique anglophone et Asie pour la coopération britannique, Afrique centrale francophone pour la coopération française). La nature des acteurs et de leurs intérêts, des contextes sociaux, politiques et économiques rendrait donc la comparaison particulièrement complexe. Mais une telle recherche aurait aussi permis d'analyser le problème dans un contexte plus général : certains soutiennent par exemple que l'intervention britannique au Cameroun n'est pas « représentative » du secteur forestier de son APD car la coopération avait choisi le Cameroun (tout comme l'Indonésie) comme vitrines de sa politique forestière.
- Une comparaison des coopérations française et britannique sur le continent africain – dans tous les domaines – aurait été utile étant donné l'importance de l'Afrique dans l'APD des deux principaux anciens colonisateurs du continent. Une telle recherche a déjà été

effectuée par Cumming (2001) qui a adopté une approche géostratégique pour analyser les deux coopérations pendant la période marquant la fin de la Guerre froide. Bien que les recherches aient été réalisées dans un contexte historique particulier d'après guerre froide et avant les réformes de 1997 et 1998, on retrouve certaines caractéristiques des identités institutionnelles décrites ici. Par exemple, Cumming (2001) décrit la coopération française comme une structure organisationnelle complexe mais marquée par une grande stabilité. En revanche, le fait d'élargir l'étude à d'autres secteurs que les forêts montre que la coopération britannique n'agit pas toujours de manière aussi « désintéressée » qu'au Cameroun, ce qui encouragerait peut-être l'utilisation d'une approche réaliste.

- Certaines personnes contactées au Cameroun se sont demandées pourquoi cette recherche s'était limitée aux coopérations française et britannique et ne s'était pas élargie à tous les bailleurs de fonds du secteur forestier camerounais – surtout que la coopération allemande et la Banque mondiale disposent de fonds bien plus importants que les dispositifs d'APD française et britannique réunis. La raison est simple : la France et le Royaume-Uni partagent une histoire coloniale parallèle avec le Cameroun qui hérite des deux empires coloniaux, ce qui permet de contrôler certaines variables et rend la comparaison plus facile. Mais il est vrai que la concertation qui a lieu aujourd'hui entre bailleurs de fonds, notamment dans le cadre du PSFE, aurait pu s'avérer être un terrain fructueux, même si le travail demandé aurait été bien plus important.
- On peut aussi s'interroger sur le choix d'une perspective sectorielle pour cette comparaison. Les forêts ont toujours constitué un secteur à part entière, tant dans l'enseignement qu'en milieu professionnel ; en France, l'existence d'un grand corps spécialisé dans les eaux et forêts n'a fait qu'accentuer cette vision. Mais dans la mesure où les coopérations elles-mêmes commencent à adopter des perspectives « intégrées » – et si cette tendance se confirme – il serait peut-être plus judicieux à l'avenir d'étudier le « développement rural » plutôt que les « forêts ».

## **IV. CONCLUSION**

Avant de suggérer ce dont les décisionnaires et analystes de l'APD peuvent tirer des identités institutionnelles en tant qu'outil théorique, nous tentons de répondre à la problématique en récapitulant la discussion.

### **IV.1. RETOUR A LA PROBLEMATIQUE**

Les politiques d'APD française et britannique s'expliquent donc par le cadre que fournissent les identités institutionnelles des organisations au sein duquel elles sont établies. Non seulement les politiques émergent comme le produit ou l'expression de ces identités, mais ces dernières se forment et s'expriment également au travers des politiques elles-mêmes. Cette relation dynamique ne rend donc possible l'étude des politiques d'APD qu'au travers des identités institutionnelles des acteurs qui en sont responsables.

Cependant, le cadre que fournissent les identités institutionnelles sont loin d'être aussi rigides qu'elles ne le paraissent. Elles ont beau se renforcer au cours du temps selon des processus qui leur sont propres (attentes adaptatives et cartes mentale qui fonctionnent par rétrocontrôle positif), elles créent deux marges de manœuvre non négligeables : d'une part, les politiques d'APD continuent à évoluer à des rythmes différents qui caractérisent les identités institutionnelles individuelles (continuité, évolution incrémentale). D'autre part, l'histoire des organisations responsables des politiques d'APD est jalonnée de « périodes de crise » qui constituent de véritables fenêtres d'opportunité pour des évolutions abruptes et de grande envergure qui changent les identités institutionnelles elles-mêmes.

Nous sommes maintenant en mesure de répondre à la problématique de cette étude : pourquoi, par rapport au même problème apparent qu'est la déforestation au Cameroun, les coopérations française et britannique ont-elles adopté des politiques d'APD si différentes ?

À la fin des années 1980, dans une période de médiatisation et de « prise de conscience par l'Occident » des menaces auxquelles faisaient face les forêts tropicales, les coopérations française et britannique ont décidé d'étendre leurs interventions au secteur forestier

camerounais. Pendant cette phase critique, intérêts nationaux et traits culturels ont probablement joué un rôle non négligeable dans la façon dont ont été élaborées les politiques d'APD française et britannique dans les forêts du Cameroun : en effet, il est possible que la coopération française soit intervenue sur le thème de l'aménagement afin de défendre ses intérêts menacés dans le secteur forestier. Dès 1992, la coopération britannique avait, quant à elle, choisi comme partenaires des ONG pour des projets JFS, reflétant peut-être la légitimité politique dont jouit le secteur non gouvernemental dans les pays à culture anglo-saxonne.

Mais dans ces premières années, les politiques d'APD française et britannique se différenciaient peu. Malgré le choix des deux coopérations pour des partenaires différents, les angles thématiques des projets se ressemblaient fortement : aménagement et gestion participative du côté français avec le projet API Dimako, sylviculture et gestion participative (avec un volet de conservation) du côté britannique avec les projets Mbalmayo et JFS. Ce n'est qu'au cours des années suivantes que se sont confirmées leurs identités institutionnelles, terme que l'on peut définir comme l'ensemble des institutions qui caractérisent les coopérations française et britannique l'une par rapport à l'autre et desquelles sont indissociables les politiques d'APD. Les différences entre politiques d'APD s'expliquent donc par la divergence entre les identités institutionnelles des coopérations française et britannique.

En effet, depuis la mise en place des premiers projets en 1991, les coopérations française et britannique ont vu leurs identités institutionnelles se renforcer et diverger en empruntant chacune un sentier spécifique selon un processus de rétrocontrôle positif (connu aussi sous le nom de loi des rendements croissants). Deux éléments inhérents aux identités institutionnelles ont contribué à cette divergence progressive : (i) les « attentes adaptatives », traduites en un processus de va-et-vient entre les identités projetées, vécues et perçues qui se réadaptent constamment l'une par rapport à l'autre ; et (ii) les « cartes mentales » au sein desquelles opèrent les organisations responsables de l'APD (en raison de l'opacité et de la complexité de l'action politique) qui filtrent les informations selon leur nature. Cette évolution s'est toutefois effectuée au sein du cadre fixé par le sentier qu'ont emprunté les identités institutionnelles.

Les différences minimales qui avaient distingué les coopérations française et britannique dans leurs premiers pas dans le secteur forestier camerounais au début des années 1990 ont donc été métamorphosées, au travers de la « dépendance au sentier », en de véritables identités institutionnelles qui caractérisent les deux coopérations aujourd'hui. D'une part, la

coopération française est marquée par des objectifs ambigus (solidarité et défense des intérêts nationaux) et une structure organisationnelle complexe (DGCID, AFD et FFEM) qui se veut pourtant rationnelle, mais jouit d'une grande stabilité : presque tous les projets entrepris dans les forêts du Cameroun se sont focalisés sur la question de l'aménagement, sont restés indépendants de la dynamique politique à l'échelle nationale et ont eu comme partenaires principaux des sociétés forestières.

D'autre part, la coopération britannique s'est fixée des objectifs clairs et bénéficie d'une structure organisationnelle simplifiée (DFID), mais elle a aussi été caractérisée par une grande flexibilité voire une certaine volatilité sur le terrain. D'abord centrée sur un projet sylvicole, DFID s'est réorienté vers la conservation et la gestion participative avec comme partenaires principaux les ONG. Dans les dernières années, ces thèmes ont été quelque peu délaissés pour des projets sur la gouvernance (en rapprochement avec la Banque mondiale) et ayant pour but un impact significatif sur la politique forestière nationale du Cameroun.

Cependant, ces identités ne sont pas éternelles et peuvent être remises en cause lors de phases critiques, comme en témoignent certains événements des deux côtés de la Manche qui suggèrent l'arrivée de nouvelles périodes de crise comme celle traversée au début des années 1990. En France, (i) la remise en cause progressive de l'efficacité de l'APD (en termes de défense des intérêts nationaux) dans des pays de plus en plus convoités par les États-Unis et (ii) l'arrivée d'une série d'acteurs français nouveaux avec la création du GNF, sont probablement la cause de profondes mutations dans la politique française dans le secteur forestier camerounais. Par exemple, la coopération française s'associe de plus en plus avec des ONG et s'éloigne pour la première fois de l'aménagement pour avoir un impact plus important sur la politique forestière camerounaise à l'échelle nationale. De même, le secteur forestier de la coopération britannique, qui a officiellement disparu suite à une réforme interne de DFID, a vu son budget se réduire au cours des dernières années, ce qui explique peut-être pourquoi la coopération britannique a fermé ses bureaux à Yaoundé en juin 2004, causant la consternation chez les acteurs du paysage forestier.

Tant que cette période critique n'est pas terminée, il est difficile, voire impossible, de prédire quels éléments seront retenus les prochaines identités institutionnelles des coopérations française et britannique et comment celles-ci s'articuleront avec les identités présentes. Il faudra peut-être attendre une longue phase de dépendance au sentier et de rétrocontrôle positif

avant de pouvoir estimer l'importance de la période que traverse actuellement l'APD forestière des deux côtés de la Manche.

#### **IV.2. INTERETS POUR LES DECISIONNAIRES**

Que peuvent tirer les décideurs de cette explication institutionnelle des différences de politiques où ils ne paraissent pas jouer un rôle central ? La littérature destinée aux consultants et aux décideurs adopte généralement une perspective rationaliste qui fournit à l'audience l'impression qu'elle a la possibilité de contrôler une organisation, ses produits et le comportement de son personnel par le biais de réformes. Même le courant sur les identités organisationnelles, décrit en section I.3.b.(ii), parle de « gestion des identités » et de manières de « réduire les dissonances » et d' « améliorer la qualité des réformes ». Les organisations sont perçues comme des outils structurés qui doivent être instrumentalisés pour accomplir des tâches particulières et viser des objectifs bien définis. Des structures organisationnelles sont réformées, des projets sont mis en place, des nouvelles idéologies sont introduites, des nouvelles responsabilités établies mais malgré cette dynamique, il semble que certains traits de ces organisations sont immuables.

C'est justement à cette approche « instrumentaliste » que s'opposent les politologues néo-institutionnalistes. Ceux-ci remettent en cause les fondements rationnels de cette approche en les qualifiant de naïfs et simplistes : ils soulignent le fait que des réformes peuvent avoir des effets cachés ou à long terme qui ne sont pas prévus et questionnent la rationalité des décideurs (Pierson 2000a). Les néo-institutionnalistes expliquent au contraire l'apparente immobilité des organisations par une résistance au changement inhérente aux institutions dont sont constituées ces organisations. Cette théorie propose donc une solution à la relation problématique entre réformes et changement : si les actions des décideurs n'aboutissent pas aux changements désirés, c'est parce que les forces qui régissent les institutions sont plus ou moins indépendantes de la volonté de quelques hommes de la direction d'une organisation. Le néo-institutionnalisme destitue donc le décideur du pouvoir qui lui a été officiellement accordé ; il n'est donc pas surprenant que cette approche ne fasse pas l'unanimité dans les milieux politiques professionnels.

Les décisionnaires doivent-ils pour autant ignorer une théorie qui ignore leur pouvoir ? La comparaison des politiques française et britannique d'APD dans le secteur forestier camerounais suggère le contraire. Bien que certains phénomènes, comme la dépendance au sentier, soient difficiles à contrôler, cette recherche montre que les décisionnaires disposent de périodes critiques pendant lesquelles s'ouvrent des fenêtres d'opportunité pour des changements rationnels, qu'il s'agisse de réduction de la déforestation ou de promotion d'intérêts nationaux. Ce n'est qu'une fois que ces fenêtres se ferment que le pouvoir des décisionnaires est réduit et que les identités institutionnelles se placent sur un sentier déterminé par l'apport d'éléments, rationnels et non-rationnels, lors de la période critique.

En dehors de ces périodes critiques, le décisionnaire qui désire changer la politique de son organisation est confronté à un dilemme : soit il élabore des réformes qui ne dévieront pas les identités institutionnelles de leur sentier (telles que les changements incrémentaux de la coopération britannique pendant les années 1990) mais qui n'auront qu'un impact limité, soit il entreprend d'initier une nouvelle période critique (comme, par exemple, celle que traverse actuellement la France) mais dont l'issue restera incertaine. Ce n'est donc qu'en prenant compte des identités institutionnelles que le décisionnaire pourra maximiser son pouvoir dans le changement de son organisation.

### **IV.3. INTERETS POUR L'ETUDE DE L'APD**

Depuis plus de quarante ans, l'analyse de l'APD a généralement été tirée entre deux extrêmes : d'un côté, l'approche orthodoxe présente l'APD de manière plutôt utopiste et moraliste comme le produit de la solidarité des pays riches envers leurs voisins du Sud. Certains parlent de « devoir moral », d'humanisme, de générosité et presque d'œuvre charitable ; et pour éviter la notion de domination impliquée dans la notion d'aide, on utilise de plus en plus les termes de « coopération » et de « pays partenaires » pour effacer toute idée d'inégalité entre les pays.

De l'autre côté, les réalistes sont accusés de « voir le mal partout » : ils ne perçoivent le discours orthodoxe sur l'APD que comme une façade qui dissimule l'influence « égoïste » des pays développés. L'APD ne serait qu'une manière supplémentaire de promouvoir les intérêts des pays riches et ce, souvent au dépens des pays en développement. Certains suggèrent

même que l'APD n'est qu'une forme de néo-colonialisme qui perpétue les inégalités entre riches et pauvres. Les sentiments n'existeraient donc dans les relations internationales que sous la forme de voiles idéologiques.

Les identités institutionnelles sortent de cette dichotomie restrictive en proposant d'étudier l'APD en tant que politique publique, comme le produit d'administrations qui agissent au sein d'un cadre fixé par les institutions propres à leur organisation : normes, procédures, règles, ressources, mais aussi croyances, façons de penser et logiques d'action dont la « solidarité » et « la défense des intérêts » ne seraient que deux exemples. Cette étude montre qu'il est possible d'analyser l'APD sous un autre angle que celui des relations internationales et donc de donner un nouveau souffle à un secteur qui jusqu'aujourd'hui était dominé par un débat quelque peu vieilli.

## **ANNEXE I : CARTE DES FORETS DU CAMEROUN**

Figure XII. — Carte des forêts et des principales aires protégées du Cameroun.

## ANNEXE II : GLOSSAIRE DE LA GESTION FORESTIERE

**Aménagement forestier.** Le concept d'aménagement est tellement ancré dans les sciences forestières françaises qu'il n'existe pas réellement de traduction en anglais. Comme le soulignent Bertrand *et al.* (1999), le sens du terme a beaucoup évolué dans les dernières décennies. Dans les années 1970, l'aménagement était défini comme « l'application pratique des théories [de la foresterie] à l'administration d'une forêt et à la conduite des exploitations et travaux à y exécuter, en vue d'objectifs à atteindre » (Metro 1975 : 20) ; il relevait donc exclusivement de la compétence des ingénieurs forestiers et restait focalisé sur la forêt en tant que source de produits ligneux. Dans la dernière décennie, la définition de l'aménagement comme type de gestion forestière s'est quelque peu élargie, d'abord pour prendre en compte l'extraction de produits forestiers non ligneux (PFNL) puis les fonctions non-économiques (sociale et écologique) des forêts, reflétant un rapprochement vers le concept de « développement durable » qui prône une vision « intégrée » des milieux naturels. Malgré le pluralisme dont font preuve ses définitions les plus récentes, l'aménagement continue à être perçu par de nombreux acteurs comme l'outil du forestier qui cherche à maximiser le rendement en bois d'une forêt.

**Biodiversité.** Ce terme renvoie à bien plus que la densité d'espèces sur une surface définie. Wilson définit la biodiversité comme « la variété d'organismes à tous les niveaux, des variantes génétiques d'une même espèce à la diversité d'espèces et de genres, familles et de niveaux taxonomiques encore plus élevés. La biodiversité inclut aussi la variété d'écosystèmes qui comprennent les communautés d'organismes au sein d'habitats particuliers mais aussi les conditions physiques dans lesquelles elles vivent » (1992 : 377). Selon cette définition, la biodiversité ne peut donc pas être quantifiée.

**Concession.** Zone forestière dont l'exploitation du bois est réservée exclusivement à une société sur une période de temps définie.

**Conservation.** Ce concept, qui s'applique à un mode de gestion de l'environnement naturel, se réfère à une protection ou « mise sous cloche » du milieu forestier afin d'en préserver le capital écologique avec la création d'aires protégées comme principal outil. Une telle approche a souvent été critiquée car elle favorise la préservation écologique au dépens de la valorisation économique et du capital social : en effet, certaines ONG qui défendaient la conservation forestière sont allées jusqu'à suggérer une exclusion des populations locales elles-mêmes. La rhétorique conservacionniste, populaire parmi les ONG jusqu'au début des années 1990, a aujourd'hui commencé à prendre compte des autres fonctions des forêts (en particulier l'importance sociale) et en s'associant à la gestion participative†, d'où les projets de « *conservation intégrée* ».

**Débité.** Planches de bois taillées et découpées pour un usage spécifique. L'exportation de débités implique donc que le bois a subi une transformation et bénéficie donc d'une certaine valeur ajoutée lorsqu'il quitte le pays de production ou de transformation. **Placages** et **contraplaqués** sont d'autres formes qui permettent une valeur ajoutée à la matière ligneuse.

**Déforestation.** Malgré l'omniprésence du concept, la déforestation ne fait que très rarement l'objet d'une définition. On s'en tiendra à celle proposée par la FAO qui définit le terme comme un changement dans la couverture végétale qui se traduit par une réduction de la surface de la canopée forestière à moins de 10% de la surface totale de la zone forestière (Forest Resources Assessment Programme 1998 : 15). La « déforestation » se différencie de la « dégradation » forestière qui consiste en un passage d'une classe de forêt à une classe « inférieure », en utilisant la typologie offerte par la FAO (Forest Resources Assessment Programme 1998 : 15).

**Développement durable.** Bien que sa définition soit encore le sujet de nombreux débats, cette expression, apparue pour la première fois dans le rapport Brundtland de 1987, renvoie généralement à une gestion prenant en compte les trois fonctions du milieu naturel (écologique, sociale et économique). Elle s'oppose à une vision classique de la gestion environnementale selon laquelle le développement économique et la protection de l'environnement sont irréconciliables. Le développement durable se traduit dans une perspective analytique par l'expression « *approche écosystémique* » (c'est-à-dire l'étude de l'environnement sous ses trois dimensions) et dans le domaine forestier par le terme « *gestion durable des forêts* » (terme tout aussi élastique et conflictuel [Smouts 2001 : 275]). En encourageant la prise en compte des différentes fonctions de l'environnement, le développement durable s'inscrit dans une nouvelle tendance à la « pluridisciplinarité », au « holisme » et à la « vision intégrée » qui se démarque de la perspective sectorielle classique.

**Éco-certification.** L'idée de « décerner un brevet de respectabilité » (Smouts 2001 : 294) à des forêts et aux produits qui en proviennent est originaire des milieux non gouvernementaux britanniques et américains. La plus grande initiative à ce jour est celle du Forest Stewardship Council (FSC ou Conseil de bonne gestion forestière), lancée par WWF et appuyée par de nombreuses autres ONG et dont le principe est de soutenir la gestion durable des forêts par le biais du choix du consommateur et donc par les forces du marché. Comme le note Smouts, les forêts FSC (desquelles seuls 7% sont situés en zone tropicale) ne représentent pour l'heure qu'une toute petite minorité des forêts naturelles mondiales. De plus, d'autres « labels » concurrents sont arrivés sur le marché, parmi lesquels le PEFC (Programme de reconnaissance des certifications forestières). La question des marchés publics et du rôle des bailleurs de fonds gouvernementaux dans la gestion des forêts tropicales placent les agences d'APD au cœur du débat sur l'écocertification.

**Forêt.** La forêt a été définie par la FAO comme « une surface avec une couverture de couronnes d'arbres de plus de 10% et sur une surface de plus de 0,5 hectare. Les arbres doivent pouvoir atteindre une hauteur minimale de 5 mètres à maturité *in situ*. Ce type de végétation peut consister soit de formations de forêt dense où les arbres atteignent des étages différents et la végétation basse couvre une proportion élevée de la surface, soit de formations de forêt ouverte avec une végétation continue dont le couvert en termes de couronnes d'arbres excède les 10%. Des types de végétation jeune et toutes les plantations établies à des fins forestières, qui n'ont pas encore atteint une densité de couronnes de 10% ou les 5 mètres de hauteur sont inclus dans cette catégorie, tout comme les zones qui font part normalement du couvert forestier mais qui ont temporairement été détruits suite à une intervention humaine ou des causes naturelles, mais dont on attend une régénération permettant un retour à une végétation forestière » (Forest Resources Assessment Programme 1998 : 3). Cette définition montre à quel point il est difficile de définir le couvert forestier d'une région et donc de mesurer quantitativement la déforestation†.

**Gestion participative.** Connu sous de nombreux noms (*cogestion, gestion concertée, participation des populations locales*), cette expression peut être définie comme « un partenariat de travail entre les principales parties prenantes en vue de gérer une forêt donnée » (Carter 1999 : 1). La gestion forestière participative est généralement assimilée à la participation des populations locales dans la gestion forestière car bien que dépendantes des forêts pour leur existence, elles ne sont que rarement représentées dans les modes de gestion classique. Ce concept n'est pas né dans le vide : il provient à la fois de l'approche « intégrée » dans laquelle s'inscrit le développement durable, mais aussi d'un contexte international marqué par la libéralisation et un certain recul de l'état au profit d'autres acteurs. Le modèle de développement « par le bas » (voir section I.1.b.(i)) se base notamment sur cette forme de gestion des ressources naturelles.

**Gouvernance.** (ou « *bonne gouvernance* ») Mis en avant en premier par la Banque mondiale, ce concept relativement récent est synonyme, selon Cumming (2001 : 36), d'une « gestion saine des ressources et la capacité administrative de mettre en place des réformes politiques ». Ce terme reste donc l'un des plus vagues : dans un contexte forestier, il encourage la création d'un système législatif cohérent, un renforcement et une application des lois forestières, la transparence dans les activités forestières et prône une lutte contre « l'illégalité » et la « corruption ». La bonne gouvernance s'est avant tout traduite par une vague de réformes des lois forestières et la mise en place de processus de renforcement des lois à l'échelle mondiale (FLEGT, ou Forest Law Enforcement, Governance and Trade) et régionale (par exemple, AFLEG, ou African Forest Law Enforcement and Governance).

**Grume.** « Tronc d'arbre abattu, ébranché et recouvert de son écorce » (définition du Larousse 1992), propre à fournir du bois d'œuvre. Il s'agit donc de la forme que prend le bois lors de son extraction du lieu de production (forêt naturelle ou plantation) et avant toute transformation.

**Lutte contre la pauvreté.** Connu aussi sous le nom de « *réduction de la pauvreté* », ce principe constitue le premier des objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire ; il est venu supplanter chez de nombreux bailleurs de fonds (dont la coopération britannique) l'objectif général de l'APD : le développement économique. Le remplacement du « développement économique » par la « lutte contre la pauvreté » est témoin de l'adoption d'une perspective plus libérale de l'APD qui vise uniquement les populations les plus démunies des pays du Tiers-Monde plutôt que de se focaliser sur l'économie nationale d'un pays. En effet, cette distinction reflète celle observée entre deux types d'États providence selon Esping-Andersen (1990) : d'un côté, le modèle universaliste scandinave dont tous peuvent bénéficier, quel que soit leur revenu ; de l'autre, le modèle résiduel anglo-saxon destiné seulement aux populations les plus pauvres. La gestion forestière s'inscrit dans la lutte contre la pauvreté dans le sens où les forêts représentent un mode de subsistance pour de nombreuses populations environnantes qui vivent généralement en marge de l'économie nationale de leur pays.

## ANNEXE II : ACTEURS FRANÇAIS, BRITANNIQUES ET CAMEROUNAIS DES FORETS TROPICALES

Le tableau ci-dessous présente les principaux acteurs des forêts tropicales en France, au Royaume-Uni et au Cameroun, exception faite des dispositifs d'APD français et britanniques. Il constitue un document de référence dans le cadre de cette étude plutôt qu'une liste exhaustive (qui dépasserait la centaine si l'on se réfère au nombre de membres du GNF et son équivalent britannique, le Tropical Forest Forum).

Acteurs	Pays	Catégorie	Description
<b>ACDI</b>	Cameroun	Bailleur de fonds	L'ACDI (Agence canadienne de développement international, CIDA en anglais) fut l'un des premiers bailleurs de fonds à s'impliquer dans les forêts du pays, au milieu des années 1970, partageant avec le Cameroun un héritage colonial franco-britannique et un couvert forestier important. Les projets de l'ACDI se sont concentrés sur un appui au secteur forestier en termes de techniques sylvicoles (inventaires, aménagement, formation professionnelle et fourniture de matériel). Aujourd'hui, l'ACDI a mis en place un projet d'appui aux forêts communautaires suite à deux expériences pilotes dans le domaine conduite pendant les années 1990.
<b>Amis de la Terre (Les) / Friends of the Earth</b>	France, Royaume-Uni	ONG	Friends of the Earth est un réseau international d'organisations non gouvernementales et privées, représenté au Royaume-Uni par Friends of the Earth Ltd. et Friends of the Earth Trust, et en France par l'ONG Les Amis de la Terre. La campagne forêt des Amis de la Terre France dénonce depuis plusieurs années la politique de l'AFD en matière de forêts tropicales en l'accusant de soutenir le secteur privé qu'elle juge la principale responsable de la déforestation. Friends of the Earth au Royaume-Uni a établi une grande campagne forêt qui ne dispose de projets qu'en Amérique latine et en Asie du sud-est. Le réseau est absent du continent africain.

Acteurs	Pays	Catégorie	Description
<b>Banque mondiale</b>	Cameroun	Bailleur de fonds	La Banque mondiale (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) est de loin le bailleur de fonds le plus influent au Cameroun. Ce bailleur multilatéral, dont sont membres, parmi 182 autres pays, la France et le Royaume-Uni, intervient dans le secteur forestier depuis 1989 (Brunner & Ekoko 2001 : 59) en liant des réformes politiques forestières à ses crédits d'ajustement structurels (CAS), prêts qu'il débourse par tranches selon que le pays partenaire remplit ou non des conditionnalités. La Banque mondiale se concentre surtout sur les réformes structurelles, politiques et fiscales ; elle fut l'un des principaux architectes de la réforme forestière de 1993-4. Le CAS-III, débuté en 1998 et toujours en vigueur, contient un volet forestier ajouté <i>in extremis</i> et a pour but de contribuer à la mise en œuvre des réformes des années 1990 – entre autres par le biais de la création du PSFE ou Programme Secteur Forêts-Environnement (voir section I.2.c.(ii)). Le caractère incontournable de la Banque mondiale fait que les autres acteurs ont tendance à se positionner vis-à-vis d'elle dans les débats du secteur forestier camerounais. La Banque mondiale a par ailleurs appuyé la construction d'un pipeline pour exploiter le pétrole tchadien qui passe sur le territoire camerounais et notamment à travers les forêts du Sud du pays (le pipeline « Tchad-Cameroun »). Afin de faire preuve de bonne volonté environnementale, la création d'une aire protégée, le parc national de Campo Ma'an, fut incluse dans le projet.
<b>Bolloré</b>	France, Cameroun	Société d'exploitation	La société familiale Bolloré, fondée en 1822, est aujourd'hui un conglomérat diversifié dont l'exploitation de bois ne constitue qu'un petit pourcentage des activités. La majorité de ses bénéfices provient de son rôle en tant que l'un des plus grands acteurs dans l'organisation de transports Nord-Sud et la plus grande société française de fret aérien. Bolloré détient presque la moitié des actions de Camrail S.A., la société camerounaise de chemins de fer (van Gelder et Kessler 2003). Avec 10% des concessions forestières du Cameroun, Bolloré est la troisième plus grande société dans le secteur bois du pays (Bikié <i>et al.</i> 2000 : 28). L'une de ses six filiales au Cameroun, HFC (la Forestière de Campo S.A.) a été fermée « suite aux pressions et aux restrictions environnementalistes », affirme-t-elle. L'observateur indépendant avait en effet trouvé que HFC exploitait du bois à l'intérieur d'une aire protégée.
<b>CED</b>	Cameroun	ONG	CED (Centre pour l'environnement et le développement) est l'une des seules ONG camerounaises. Parmi ses projets, le CED apporte un conseil juridique aux ONG et aux populations locales et appuie les populations pygmées vivant autour d'aires protégées ; il réalise également une compilation de textes de lois forestières et environnementales en vue de la mettre à disposition du public. Mais ses activités principales évoluent autour d'un suivi du projet du pipeline Tchad-Cameroun ainsi que de certaines activités d'exploitation forestière.

Acteurs	Pays	Catégorie	Description
<b>CIRAD-forêt</b>	France, Cameroun	Institut de recherche	Le CIRAD-forêt, anciennement CTFT (Centre technique forestier tropical) fut créé en 1948 afin de promouvoir la recherche en foresterie dans les colonies françaises. Aujourd'hui rattaché au CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), cet organisme dispose de trois programmes : (i) « arbres et plantations » qui a pour objectif principal d'améliorer la gestion des plantations et des formations agroforestières ; (ii) « bois », qui consiste à valoriser économiquement les produits ligneux et (iii) « forêts naturelles » dont le but est de mieux comprendre l'interaction entre les hommes et l'écosystème forestier. Le CTFT/CIRAD-forêt assure une présence au Cameroun depuis plusieurs décennies et collabore étroitement avec les instituts d'enseignement et de recherche camerounais. Il a aussi contribué à la mise en œuvre de la politique française d'APD, notamment dans le projet API Dimako (voir section II.3.b.(i)).
<b>Commerce du Bois (Le)</b>	France	Organisation professionnelle du bois	Le Commerce du Bois (LCB) fut créé en 2000 pour représenter les entreprises françaises de la distribution spécialisée dans le bois et ses dérivés. Il s'agit principalement d'une structure parapluie regroupant les entreprises en « aval » du commerce ligneux : importateurs (stockistes), courtiers et négociants. Le commerce du bois tropical constitue l'une des activités les plus importantes de LCB qui dispose d'une commission bois tropical ainsi qu'une commission certification. Dans ce dernier domaine, LCB reconnaît tous les types de certification sans se limiter au FSC et privilégie les labels régionaux.
<b>Commission européenne</b>	Cameroun	Bailleur de fonds	La Commission européenne, deuxième bailleur multilatéral, possède une structure complexe d'aide publique au développement avec trois types de financement : le FED (Fonds européens pour le développement), des fonds versés directement par les pays membres à la commission et STABEX. La Commission intervient à quatre niveaux dans le secteur forestier du Cameroun : (i) elle encourage le développement de la certification des bois en collaboration avec l'ONG WWF ; (ii) elle soutient le contrôle de l'exploitation illégale du bois avec un apport financier au projet d'observateur indépendant et une participation au processus AFLEG ; (iii) elle appuie la création de forêts communautaires au travers de deux projets de terrain ; et (iv) elle contribue à la gestion des aires protégées, notamment par le biais d'ECOFAC, le Programme de conservation et d'utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale.
<b>DEFRA</b>	Royaume-Uni	Administration publique	Le <i>Department of the Environment, Food and Rural Affairs</i> (DEFRA) est le ministère britannique équivalent du MAAPAR et du MEDD. DFID collabore avec DEFRA sur de nombreux thèmes, y compris sur les accords multilatéraux (en particulier sur la question de la légalité des importations de bois) tels que FLEGT, mais DEFRA ne retient dans ce cadre qu'un rôle principalement consultatif. Selon le personnel de DFID, DEFRA tente généralement d'influencer l'agenda de la politique britannique en matière de forêts tropicales vers les questions de conservation et de biodiversité.

Acteurs	Pays	Catégorie	Description
<b>DTI</b>	Royaume-Uni	Administration publique	Le <i>Department of Trade and Industry</i> (DTI) est le Ministère britannique chargé du commerce et de l'industrie. Ce ministère joue un rôle consultatif important dans la politique britannique sur les forêts tropicales mais uniquement dans les domaines de l'écocertification et contrôle de la légalité des importations de bois dans le Royaume-Uni. À ce niveau, DTI collabore étroitement avec DFID sur le processus FLEGT dont l'AFLEG fait partie (voir section I.2.c.(ii)). Selon Cumming (2001 : 173), DTI participe également à l'élaboration des <i>country strategy papers</i> , des documents de politique d'APD spécifiques à chaque pays partenaire.
<b>ENGREF</b>	France	Institut de recherche	L'ENGREF (École nationale du génie rural des eaux et forêts) est un « grand corps » français. L'école occupait déjà au XIXe siècle une position centrale dans l'enseignement des sciences forestières lorsque les bases du service forestier colonial britannique furent posées par la formation de forestiers anglais à l'« École de Nancy » (Bedel et Brown 1998 : 219). C'est de l'ENGREF que sont issus les ingénieurs forestiers français, y compris la plupart du personnel de la coopération française spécialisée dans les forêts. Les différentes formations aboutissent à plusieurs types de diplômes d'ingénieur, notamment l'IGREF (Ingénieur du GREF) et le FIF (Formation d'ingénieur forestier) qui offre une formation plus axée sur la gestion forestière pure (inventaires, échantillonnage, etc.). Dans les deux cas, l'enseignement reste axé sur l'aménagement forestier mais une culture de fonds est proposée dans les domaines des sciences environnementales et de l'écologie forestière. L'un des mastères propose une formation en foresterie tropicale.
<b>FCO</b>	Royaume-Uni	Administration publique	Jusqu'en 1997, DFID faisait partie du <i>Foreign and Commonwealth Office</i> (Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth) duquel DFID affirme actuellement se démarquer. Mais en raison de la nature de leurs activités, les deux ministères sont très souvent appelés à collaborer sur la question des forêts tropicales. Dans le cas de l'Afrique centrale, le FCO doit réaliser tous les deux mois un compte-rendu à DFID de la politique étrangère du Royaume-Uni en Afrique occidentale et centrale. De même, FCO a participé aux processus FLEGT et AFLEG. La nature de la relation entre FCO et DFID est sujette à controverse (voir section II.4.c.(iii)).
<b>Global Witness</b>	Royaume-Uni, Cameroun	ONG	Cette ONG britannique qui se concentre sur « les liens entre exploitation des ressources naturelles et droits de l'homme » (Global Witness 2004) dispose d'un budget et d'un effectif bien plus limité que les ONG internationales telles que WWF, Greenpeace et les Amis de la Terre. Mais de 2000 à 2004, elle a joué un rôle essentiel dans le secteur forestier camerounais en travaillant pour le MINEF comme observateur indépendant des activités d'exploitation forestière, projet lancé par la coopération britannique. Le projet d'observateur indépendant est décrit en plus grand détail en section II.3.c.(v).

Acteurs	Pays	Catégorie	Description
<b>Greenpeace</b>	France, Royaume-Uni	ONG	L'absence de bureau camerounais de l'ONG internationale Greenpeace n'a pas empêché un contrôle des activités industrielles dans les forêts camerounaises depuis ses bureaux de Paris et Bruxelles. L'un des principaux objectifs de l'ONG consiste à rendre public les infractions des sociétés et les exploitations non « durables » en mettant ainsi pression sur le secteur industriel par le biais du consommateur et sur les pouvoirs publics au travers de l'électorat des pays développés. Greenpeace prône un contrôle beaucoup plus strict du secteur privé qu'il considère comme le principal responsable de la déforestation et encourage l'agrandissement des aires protégées afin de préserver l'intégrité de vastes zones transfrontalières. La campagne forêt de Greenpeace UK coordonne les campagnes forêt des bureaux européens et se focalise sur la déforestation en Amérique latine.
<b>GTZ</b>	Cameroun	Bailleur de fonds	La GTZ (Gesellschaft für technische Zusammenarbeit) est la société privée chargée du volet technique de la coopération allemande. De loin le plus présent des bailleurs de fonds sur le terrain (en dehors de Yaoundé), la GTZ gère un nombre important de projets locaux dont le soutien au développement de l'écotourisme (au sein du MINEF et du ministère du tourisme, MINTOUR), un appui aux forêts communautaires et des projets d'énergies nouvelles et d'alternatives au bois de feu dans le nord du Cameroun.
<b>IFIA</b>	France	Organisation professionnelle du bois	L'IFIA (Interafrican Forest Industries Association), dont le secrétariat général est à Paris, est un lobby fondé en 1996 qui regroupe, à travers les syndicats du commerce et de l'industrie, quelques 300 entreprises en Côte d'Ivoire, Ghana, Cameroun, Gabon, RCA, Congo, RDC et Angola. L'IFIA est très active dans les débats internationaux sur les forêts tropicales et multiplie les partenaires pour adopter une approche multilatérale (FAO, Banque mondiale, OIBT, Commission européenne, etc.). Certaines ONG regrettent qu'en l'absence de la coopération française de certains débats, seule l'IFIA « représente la France » sur la scène internationale, lui conférant une image de « pays d'exploitants ».
<b>Interwood</b>	France, Cameroun	Société d'exploitation	Jusqu'en 2001, Interwood S.A. était l'une des sociétés françaises présentes au Cameroun et avait fait partie pendant longtemps du groupe Pinault-Printemps-Redoute. Mais en 2000 et 2001, la société connut des pertes considérables et fit faillite en 2002. Les biens vendus à la Société Nouvelle Interwood dont le président est actuellement l'ancien président d'Interwood (van Gelder et Kessler 2003). La société a deux filiales au Cameroun dont EGTF RC Coron S.A. qui, d'après Bikié <i>et al.</i> (2000), est la troisième plus grande société d'exploitation du pays selon la surface de concessions (5%).

Acteurs	Pays	Catégorie	Description
<b>MAAPAR</b>	France	Administration publique	Le Ministère français de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales dispose d'une direction générale de la forêt et des affaires rurales qui élabore, met en œuvre et anime la politique forestière française. Membre du GNF, le MAAPAR joue aussi un rôle dans la politique française en matière de forêts tropicales de plusieurs manières : d'une part, il représente la France auprès de conventions internationales sur les forêts ; d'autre part, il met à la disposition de la DGCID un fonctionnaire responsable de la politique d'APD du MAE dans le secteur forestier. Certains acteurs perçoivent le MAAPAR comme ayant une vision trop « productiviste » des forêts tropicales et d'être dominé par la « logique de grand corps » de l'ENGREF à laquelle il est étroitement associé.
<b>MEDD</b>	France	Administration publique	Le Ministère français de l'écologie et du développement durable n'a pas le même poids, en termes de budget, que le MINEFI ou le MAAPAR mais joue cependant un rôle loin d'être négligeable dans la politique française en matière de forêts tropicales. Membre du GNF, c'est par exemple le MEDD qui a rendu public le plan d'action du gouvernement en faveur des forêts tropicales en avril 2004. De par sa mission (« développement durable », « conservation et réhabilitation de la nature »), le MEDD est souvent caractérisé par sa position plus conservatrice que les autres administrations publiques dans les débats sur les forêts tropicales.
<b>MINEF</b>	Cameroun	Administration publique	Le MINEF (Ministère camerounais de l'environnement et des forêts) fut créé en 1992 à l'apogée de la médiatisation sur l'avenir des forêts tropicales, à partir d'une direction au sein du Ministère de l'agriculture. Ce ministère camerounais est chargé de l'élaboration, de la coordination et du suivi de l'exécution de la politique environnementale du pays et dispose, entre autres, de directions des forêts et de la coopération et des projets. Les bailleurs de fonds étrangers, qui voient dans le MINEF leur principal interlocuteur national dans le secteur forestier, soulignent l'inefficacité de son fonctionnement ; manque chronique de fonds, de personnel, de motivation et corruption sont régulièrement évoqués pour expliquer les problèmes du MINEF. Par exemple, Bikié <i>et al.</i> (2000 : 29) notent que dans la Province de l'Est, en 1998 et 1999, le MINEF disposait d'un effectif tellement réduit que chaque employé était responsable en moyenne d'une zone de 21 000 hectares.
<b>MINEFI</b>	France	Administration publique	Bien que le MINEFI (Ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie) ne fasse pas officiellement partie de la coopération française, il joue un rôle essentiel dans la politique d'APD française, entre autres en assurant l'une des tutelles de l'AFD et en siégeant au comité de pilotage du FFEM. Selon Cumming (2001 : 156), la Direction du Trésor contrôle jusqu'à 60% de l'aide bilatérale et 90% de l'aide multilatérale avec un quasi-monopole sur les protocoles financiers (dons et prêts pour les projets d'investissement). Le Trésor est aussi responsable (i) des relations entre la France et les organisations internationales telles que la Banque mondiale, le FMI et l'OCDE, ainsi que (ii) le mécanisme de la zone Franc. C'est donc le Trésor qui mit en œuvre le processus de dévaluation du franc CFA en 1994.

Acteurs	Pays	Catégorie	Description
<b>ODI</b>	Royaume-Uni	Institut de recherche	L' <i>Overseas Development Institute</i> , basé à Londres, est l'un des instituts de recherche ( <i>think-tanks</i> ) pluridisciplinaires et indépendants spécialisé dans les questions du Tiers-Monde. L'ODI est divisé en groupes parmi lesquels le FPEG ( <i>Forest Policy and Environment Group</i> ) dont la grande majorité des études sont des évaluations de la politique d'APD britannique dans le secteur forestier, au Cameroun mais aussi en Amérique latine et en Asie du sud et du sud-est. Après avoir effectué de nombreuses recherches sur la gestion participative dans les années 1990, les sujets abordés actuellement par les études du FPEG sont la gouvernance environnementale (y compris une évaluation récente des expériences d'observateur indépendant) et les liens entre les forêts, les marchés et la pauvreté.
<b>Rougier</b>	France, Cameroun	Société d'exploitation	Bien que Rougier ne détienne que 3% des concessions forestières camerounaises (ce qui la place au sixième rang selon Bikié <i>et al.</i> 2000 : 28), la société a joué un rôle important dans la politique d'APD française dans le secteur forestier. En effet, c'est l'une de ses filiales camerounaises, la SFID (Société forestière et industrielle de la Doumé S.A.) qui a été le partenaire principal du projet API Dimako ; mais l'autre filiale camerounaise de Rougier, Cambois (Société Camerounaise des Bois S.A.) a également participé au projet Forêts et Terroirs.
<b>SNV</b>	Cameroun	Bailleur de fonds	La SNV (Stichting Nederlandse Vrijwilligers) est l'organisation née de l'équivalent néerlandais de l'Association française des volontaires du progrès et qui, depuis deux ans, est une organisation indépendante du Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, bien qu'elle continue à mettre en œuvre la coopération néerlandaise. Ses projets forestiers se focalisent sur les problématiques de terrain : appui aux bureaux locaux du MINEF et surtout soutien à la mise en place de forêts communautaires, en collaboration avec DFID.
<b>TTF</b>	Royaume-Uni	Organisation professionnelle du bois	Le <i>Timber Trade Federation</i> (Fédération des commerces britanniques du bois) représente les intérêts des acteurs privés du commerce du bois au Royaume-Uni auprès des gouvernements centraux et locaux du pays mais aussi de la Commission européenne. La Fédération soutient les initiatives d'écocertification tels que FSC et le PEFC et collabore étroitement avec DEFRA (l'équivalent britannique du MAAPAR et du MEDD) et DFID. La coopération britannique, qui a commencé à travailler avec TTF en 2001 lors d'un plan d'action sur le commerce du bois indonésien, a mis à disposition l'un de ses fonctionnaires au sein de la Fédération.

Acteurs	Pays	Catégorie	Description
<b>Vicwood-Thantry</b>	France, Cameroun	Société d'exploitation	Selon Bikié <i>et al.</i> (2000 : 28), le groupe Vicwood-Thantry possède la plus grande proportion de concessions forestières camerounaises, avec 16% de la surface totale sous concession. Jusqu'à récemment, le groupe Thanry était une entreprise familiale française avec des opérations d'exploitation en France, en Allemagne et en Afrique centrale et équatoriale. Mais les opérations d'exploitation au Cameroun furent vendues dans les dernières années à Vicwood Development Ltd., une société basée à Hong Kong et spécialisée dans les matériaux de construction et le développement de l'immobilier. Les principales filiales du groupe Vicwood-Thantry au Cameroun sont la Compagnie forestière du Cameroun S.A. (CFC), la Compagnie industrielle du Bois au Cameroun S.A. (CIBC) et Fairway Development Cameroon S.A.R.L. En 2001 au Cameroun, la surface de concessions allouée au groupe s'élève à 792 068 hectares et la production annuelle de bois à 460 000 m <sup>3</sup> (van Gelder et Kessler 2003).
<b>WWF</b>	France, Royaume-Uni, Cameroun	ONG	WWF (Fonds mondial pour la Nature) est sans doute l'ONG sur le terrain qui détient les fonds les plus importants. Historiquement, cette ONG s'est concentrée sur une présence de terrain dans la gestion d'aires protégées grâce à une dizaine de branches locales. Mais depuis les années 1990, WWF s'est aussi intéressée aux zones forestières autour des aires protégées ; c'est ainsi qu'elle joue actuellement un rôle dans la lutte anti-braconnage, dans la foresterie communautaire et dans l'aménagement forestier, créant un dialogue avec l'industrie – une première pour une ONG. WWF est présent en France, où sa campagne forêt se focalise principalement sur les forêts du territoire français (y compris l'outre-mer), et au Royaume-Uni, où se situe l'un des plus grands bureaux de WWF au monde. WWF-UK mène des campagnes mondiales et a joué un rôle primordial dans la mise en œuvre du label d'écocertification FSC (Tickell 2000).

Tableau V. — Liste des acteurs principaux impliqués dans les politiques en matière de forêts tropicales en France, au Royaume-Uni et au Cameroun (liste non exhaustive).

## **ANNEXE IV : LE DEBAT FRANÇAIS SUR LES FORETS TROPICALES**

Le débat français sur les forêts tropicales est actuellement en effervescence. Pour la première fois, le gouvernement français a décidé d'ouvrir le débat sur la politique française en matière de forêts tropicales à tous les acteurs français concernés.

Dans le but d'élaborer un livre blanc sur la politique française en matière de forêts tropicales humides, le Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a créé, avec le Ministre délégué à la coopération, le « Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides » quelques semaines avant les élections présidentielles de 2002. L'année 2002 a en effet été marqué par plusieurs rencontres internationales sur les forêts tropicales où devait se positionner la France, notamment la sixième conférence des parties (COP-6) de la Convention sur la diversité biologique à la Haye et le Sommet de Johannesburg sur le développement durable.

Modelé sur le *Tropical Forest Forum*, son équivalent britannique, le GNF regroupe près de 80 organisations françaises impliquées de près ou de loin dans la gestion des forêts tropicales : administrations et établissements publics (dont le dispositif de coopération française), ONG, sociétés d'exploitation, de transformation et de négoce, de vente et de distribution, organisations professionnelles du bois et organismes de recherche. La composition du groupe reste néanmoins ouverte et le fonctionnement informel.

Actuellement sous la tutelle de trois ministères (MEDD, MAAPAR et MAE), le GNF a également pour objectifs de favoriser l'échange d'informations entre acteurs dans un domaine souvent controversé et de formuler des recommandations pour la politique nationale sur les forêts tropicales. Il a pour mandat de se pencher sur des thèmes tels que le positionnement de la France dans le dialogue international, la politique française d'APD dans le secteur forestier, les échanges commerciaux français et le suivi de la mise en œuvre des engagements pris par la France lors du Sommet de Johannesburg.

Lors de sa création, le GNF devait avoir une fréquence de quatre à six réunions par an pour aboutir à l'élaboration du livre blanc pour la fin 2003, mais en raison de la pluralité des acteurs et des points de vue, le Groupe a été divisé en sous-groupes thématiques ouverts à tous les membres (Tableau VI) et l'échéance du Livre Blanc repoussée (pour l'instant) au printemps 2005. Le GNF a toutefois vu la réalisation d'un rapport du MEDD sur la contribution de la France à la « gestion durable » des forêts tropicales (Falcone *et al.* 2003).

Axe stratégique	Chef de file
Renforcer l'appui institutionnel et la gouvernance	MAE
Renforcer la préoccupation de gestion durable dans le marché du bois	LCB et une ONG
Valoriser économiquement les forêts	AFD
Renforcer le volet social de la gestion forestière	ONG
Renforcer la conservation de la biodiversité forestière et la prise en compte de l'environnement dans la gestion forestière durable	MEDD
Reconstituer et restaurer le couvert forestier	CIRAD-forêt
Assurer une gestion durable de la forêts en Guyane et dans les autres DOM-TOM	MAAPAR
Promouvoir l'aménagement forestier	CIRAD-forêt

Tableau VI. — Liste des axes stratégiques et sous-groupes du GNF.

Certains acteurs ont profité de l'actualité en France de la question des forêts tropicales pour mettre le débat sur la place publique. En particulier, deux chercheurs et Nicolas Hulot ont lancé une attaque contre les « experts forestiers » dans un article intitulé « Forêts tropicales : c'est fichu » dans *Le Monde* du 11 novembre 2003. Les auteurs accusent les « experts » d'adopter « un discours paternaliste » et d'encourager les pays tropicaux à exploiter leurs forêts alors que l'exploitation forestière serait l'une des deux grandes causes de la déforestation. Ils qualifient également le Protocole de Kyoto d'« illusoire et inefficace » puisqu'elle ne fournirait aucune solution viable à la déforestation.

« Aucune solution technique ou technocratique n'est sérieusement envisageable. Seule une formidable volonté populaire et politique mondiale pourrait renverser ces tendance, mais la majorité des 'experts', comme la logique financière contemporaine, sont à contre-courant de cet esprit », concluent-ils. L'article a engendré de vives réactions. Le CIRAD et l'IRD ont formulé une réponse commune qui, bien qu'elle ne mentionne même pas le terme d'« aménagement », est bien une défense de l'outil principal de la coopération et de la recherche françaises dans la gestion forestière tropicale.

Cette remise en question de l'« aménagement » comme thème central de la politique française en matière de forêts tropicales est réapparue quelques mois plus tard, de nouveau à quelques semaines d'élections (régionales, cette fois). Le 7 avril 2004, le MEDD rend public le « Plan d'action du gouvernement en faveur des forêts tropicales » qui, dit-on, aurait été élaboré par Matignon à la demande de l'Élysée.

Pour la première fois dans un document gouvernemental, l'aménagement y apparaît comme l'une des solutions (plutôt que *la* solution) à la déforestation. Le Plan d'action parle d'une coopération française « réorientée vers la conservation des forêts et des activités compatibles avec la préservation des milieux naturels » au sein de laquelle est inscrite l'aménagement. Le thème de la gouvernance y figure aussi avec la mention d'une « lutte accrue contre

l'importation de bois exploité de façon illégale et une gouvernance améliorée en matière forestière » et le gouvernement se positionne de manière favorable à l'écocertification tout en restant vague sur les labels (FSC, PEFC, ...).

Le Plan d'action a suscité diverses réactions au sein du GNF. Certains accusent les auteurs du Plan d'action d'avoir « court-circuité » le GNF qui n'est mentionné qu'à la dernière page du document. Mais un nombre d'acteurs applaudissent le positionnement ferme du gouvernement sur l'achat de bois justifiant d'une garantie de légalité et « de préférence écocertifiés ».

Les compromis adoptés entre aménagement, conservation et gouvernance ne satisfont pas tous les acteurs. D'un côté, les ONG dénoncent le document comme de la « poudre aux yeux » car bien qu'il mentionne la conservation, la gouvernance et la certification, le gouvernement ne prend aucun engagement concret et « le contenu des propositions semble largement insuffisant par rapport aux objectifs fixés » (Greenpeace 2004). De l'autre côté, un certain nombre d'acteurs parlent de « crise-passion », pointant du doigt les rumeurs d'une amitié entre Chirac et Hulot comme la source de ce virage vers des thèmes qui auparavant n'avaient été abordés que de façon marginale par l'administration française : la conservation et la gouvernance.

Ces derniers événements s'inscrivent dans la théorie (élaborée en section III.3.b) selon laquelle la coopération française a actuellement atteint une période critique dans le secteur forestier. En effet, l'effervescence observée, la médiatisation du débat, l'arrivée soudaine d'une multitude de nouveaux acteurs (avec la création du GNF) et la percée de thèmes nouveaux tels que la conservation et la gouvernance suggèrent que l'identité institutionnelle de la coopération française, marquée par la continuité et la focalisation sur l'aménagement, est en train d'être remise en cause.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abramovici, P. (2004). « Activisme militaire de Washington en Afrique ». *Le Monde Diplomatique* 604:14-15.
- Abratt, R. (1989). « A new approach to the corporate image management process ». *Journal of Marketing Management* 5(1):63-76.
- Adda, J. & Smouts, M.C. (1989). *La France face au Sud : le Miroir Brisé*. Paris : Karthala. 363 p.
- Agence française de développement (2002). *Paroles d'acteurs : Gestion durable des forêts et lutte contre la désertification*. Paris : Groupe Agence française de développement. 34 p.
- AFLEG-MINEF (2003). « Le processus AFLEG ». Disponible sur internet : <http://www.afleg-minef.org>
- Agence française de développement (2004). « L'AFD a signé un accord cadre avec l'ONG environnementale Conservation Internationale (CI) ». Communiqué de presse du 21 juillet. Disponible sur internet : <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/communiqués/communiquéEI-21-07-2004.pdf>
- Arthur, W.B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor : University of Michigan Press. 201 p.
- Balassa, B. (1982). *Development Strategies in Semi-Industrial Countries*. Baltimore : Johns Hopkins Press. 394 p.
- Balmer, J.M.T. & Soenen, G.B. (1999). « The ACID Test of Corporate Management<sup>TM</sup> ». *Journal of Marketing Management* 15:69-92.
- Barthes, R. (1996). *Critique et vérité*. Paris : Seuil. 79 p.
- Bedel, J. & Brown, D. (1998). France. In Shepherd, G., Brown, D., Richards, M. & Schreckenberg, K. (eds), *Guide des actions de l'Union européenne en faveur des forêts tropicales*. Londres : Overseas Development Institute. p. 215-238. Disponible sur internet : <http://www.odi.org.uk/fpeg/francais/publications/books/sourcebook/sourcebook-france-francais.pdf>
- Berthelot, Y. (1973). « French aid performance ». *ODI Review* 6. 18 p.
- Bertrand, A., Babin, D. & Nasi, R. (1999). Évolution et diversité du concept d'aménagement forestier. *Bois et Forêts des Tropiques* 260(2):33-40.
- Birdlife International (2004). « Kilum-Ijim Forest Project, Cameroon ». Disponible sur internet : <http://www.birdlife.net/action/ground/bamenda/bamenda3.html>
- Bikié, H., Collomb, J.G., Djomo, L., Minnemeyer, S., Ngoufo, R. et Nguiffo, S. (2000). *An Overview of Logging in Cameroon*. A Global Forest Watch Cameroon Report. Washington D.C. : World Resources Institute. 72 p. Disponible sur internet : <http://www.globalforestwatch.org/common/cameroon/english/report.pdf>
- Bundesministerium für Zusammenarbeit (2002). *Waldsektorkonzept 2002*. Bonn, division de l'éducation et de l'information pour le développement, ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ). 33p.
- Boilley, E. (2004). Développement durable : le plan d'action du gouvernement en faveur des forêts tropicales. *Commerce international du bois* 233:9-16.

- Braeckman, C. (2003). *Les nouveaux prédateurs : politique des puissances en Afrique centrale*. Paris : Fayard. 309p.
- Brodhead, T. (1992). « Aide au développement ou développement de l'aide ? ». *L'événement européen : initiatives et débats* 19:207-216.
- Brown, D. (1999). *Principles and Practice of Forest Co-Management : Evidence from West-Central Africa*. European Union Tropical Forestry Paper 2. Londres : Overseas Development Institute. 33 p.
- Brown, D., Luttrell, C., Casson, A, Cruz, R. & Fomété, T. (2004). « Forest law enforcement and governance : the role of independent monitors in the control of forest crime ». *ODI Forestry Briefing* 5. 6p. Disponible sur internet : [http://www.odifpeg.org.uk/publications/policybriefs/forestrybriefings/FB5\\_final\\_web.pdf](http://www.odifpeg.org.uk/publications/policybriefs/forestrybriefings/FB5_final_web.pdf)
- Brown, D. & Schreckenber, K. (2001). « Community forestry : facing up to the challenge in Cameroon ». *Rural Development Forestry Network Paper* 25a:1-19. Disponible sur internet : <http://www.odifpeg.org.uk/publications/rdfn/25/rdfn-25a.pdf>
- Brunner, J. & Ekoko, F. (2000). Cameroon. In Seymour, F.J., Dubash, N.K. & Brunner, J. (eds), *The Right Conditions : The World Bank, Structural Adjustment and Forest Policy Reform*. Washington D.C. : World Resources Institute. 155 p.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1993). *The Reforming Organization*. Londres : Routledge. 216 p.
- Burnham, P. & Sharpe, B. (1997). *Political, institutional, social and economic dimensions of Cameroon's forestry and conservation sectors*. Rapport non publié. 25 p.
- Cairney, P. (1997). « Advocacy Coalitions and Policy Change ». Proceedings of the Annual Political Studies Association Conference at the University of Ulster. *Contemporary Political Studies* 4:884-894. Disponible sur internet : <http://www.psa.ac.uk/cps/1997%5Ccair.pdf>
- Carter, J. (1999). *Recent experience in collaborative forest management approaches : a review of key issues*. Rapport non publié. 32 p.
- Chenery, H., Bowen, I. & Svikhart, B.J. (1974). *Redistribution with Growth. Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. Oxford : Oxford University Press. 304 p.
- Chreim, S. (2002). Manifestations in behaviour versus perceptions of identity : convergence or not ? In Moingeon, B. & Soenen, G. (eds), *Corporate and Organizational Identities : Integrating Strategy, Marketing, Communication and Organizational Perspectives*. Londres : Routledge. p. 75-90.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1987). *Our Common Future*. Oxford : Oxford University Press. 320 p.
- Cossard, J. (2003). « Pourquoi l'aide au développement ? ». *Techniques financières et développement* 71:53-62.
- Cumming, G. (2001). *Aid to Africa : French and British Policies from the Cold War to the New Millennium*. Aldershot (Royaume-Uni) : Ashgate. 439p.
- Czarniawska-Joerges, B. (1997). *Narrating the Organization : Dramas of Institutional Identity*. Chicago : University of Chicago Press. 233 p.
- De Caluwe, L. & Vermaak, H. (2000). *Leren Veranderen : een handboek voor de veranderkundige*. Alphen an den Rijn : Samsom Management Selectie. 67 p.
- Degnbol-Martinussen, J. & Engberg-Pedersen, P. (2003). *Aid : Understanding International Development Cooperation*. Londres : Zed Books / Copenhague : Mellemlfolkeligt Samvirke. 350 p.

- Department for International Development (1997). *Cameroon : Country Strategy*. Londres : Department for International Development. 14 p.
- Department for International Development (1998). « Mount Kupe Forest Project ». Disponible sur internet : <http://www.odi.org.uk/tropics/projects/2210.htm>.
- Department for International Development (2002). *Cameroon : document de stratégie*. Londres : Department for International Development. 13 p. Disponible sur internet : <http://www2.dfid.gov.uk/countries/africa/cameroon.asp>
- Department for international development (2003). *Departmental Report*. Londres : DFID. Disponible sur internet : <http://www2.dfid.gov.uk/pubs/files/departreport03full.pdf>
- Direction générale de la coopération internationale pour le développement (2002). *La politique française d'aide au développement pour une mondialisation plus solidaire*. Paris : DGCID. 74 p. Disponible sur internet : [http://www.france.diplomatie.fr/cooperation/dgcid/publications/livre\\_blanc/pdf/livre\\_blanc.pdf](http://www.france.diplomatie.fr/cooperation/dgcid/publications/livre_blanc/pdf/livre_blanc.pdf)
- Direction générale de la coopération internationale pour le développement (2004). *La forêt et le développement durable : Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo*. Rapport interne, non publié. 5 p.
- Dijkstra, A. G. (2002). « The effectiveness of policy conditionality : eight country experiences ». *Development and Change* 33(2):307-334.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields ». *American Sociological Review* 48:147-160.
- Djeumo, A. (2001). « The development of community forests in Cameroon : origins, current situation and constraints ». *Rural Development Forestry Network Paper* 25b:1-16. Disponible sur internet : <http://www.odifpeg.org.uk/publications/rdfn/25/rdfn-25b-i.pdf>
- Dunbar, R. (2004). *The Human Story : a New History of Mankind's Evolution*. Londres : Faber & Faber. 216 p.
- Dunn, M. (1998). « Realism in International Relations ». Disponible sur internet : [http://www.geocities.com/virtualwarcollege/ir\\_realism.htm](http://www.geocities.com/virtualwarcollege/ir_realism.htm)
- Durand, F., Hallé, F. & Hulot, N. (2003). « Forêts tropicales : c'est fichu ». *Le Monde*, 11 novembre. Disponible sur internet : [http://www.fairelejour.org/article.php3?id\\_article=407](http://www.fairelejour.org/article.php3?id_article=407)
- Ekoko, F. (2000). « Balancing politics, economics and conservation : the case of the Cameroon Forestry Law Reform ». *Development and Change* 31:131-154.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press. 248 p.
- Essamah-Nssah, B. & Gockowski, J.J. (2000). *Cameroon : Forest Sector Development in a Difficult Political Economy. Evaluation Country Case Studies Series*. Washington D.C. : Banque mondiale. 123 p.
- Falcone, P., Neuville, A., Rocard, S. & Hermeline, M. (2003). *Forêts tropicales : comment la France peut-elle contribuer à leur gestion durable ?* Paris : La Documentation française. 164 p.
- Forest Resources Assessment Programme (1998). *FRA 2000 Terms and Definitions*. FAO Working Paper. 19 p.
- Friedman, M. (1995). *Foreign Economic Aid : Means and Objectives*. Essays in Public Policy 60. Stanford University : Hoover Institution. 16 p.

- Führer, H. (1996). *The Story of Official Development Assistance : A History of the Development Assistance Committee and the Development Cooperation Directorate in Dates, Names and Figures*. Paris : OCDE. 69 p. Disponible sur internet : <http://www.oecd.org/dataoecd/3/39/1896816.pdf>
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures : Selected Essays*. New York : Basic Books. 470 p.
- Glastra, R. (1999). *Cut and Run: Illegal Logging and Timber Trade in the Tropics*. Ottawa : IDRC (Centre de recherches pour le développement international). 113 p.
- Global Witness (s.d.). « Resources, Conflict and Corruption ». Disponible sur internet : [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)
- Global Witness (2004). « Rapport d'analyse des données fournies par le système informatique de gestion et de l'information forestière (SIGIF) au Cameroun ». Disponible sur internet : <http://www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00058.html>
- Goussard, J.J., Fevre, E., Eba'a Atyi, R. & Madjo, F.R. (1995). *Évaluation technique indépendante du projet API Dimako : Rapport de mission*. Rapport de BDPA-SCETAGRI non publié. 29 p.
- Greenpeace France (2004). « Un plan d'action sur les forêts tropicales poudre aux yeux ! » Communiqué de presse du 7 avril. Disponible sur internet : [http://www.greenpeace.org/france\\_fr/press/release?item\\_id=450042&campaign\\_id=65718](http://www.greenpeace.org/france_fr/press/release?item_id=450042&campaign_id=65718)
- Hall, P.A. et Taylor, R.C.R. (1996). « Political science and the three new institutionalisms ». *Political Studies* 44:936-957.
- Hamada, T. & Sibley, W.E. (1994). *Anthropological Perspectives on Organizational Culture*. Lanham (MD) : United Press of America. 407 p.
- Haslam, S.A., Postmes, T. & Ellemers, N. (2003). « More than a metaphor : organization identity makes organization life possible ». *British Journal of Management* 14:357-369.
- Hattori, T. (2001). « Reconceptualising foreign aid ». *Review of International Political Economy* 8(4):633-660
- Heindrichs, T. & Schreckenber, K. (1998). République fédérale d'Allemagne. In Shepherd, G., Brown, D., Richards, M. & Schreckenber, K. (eds), *Guide des actions de l'Union européenne en faveur des forêts tropicales*. Londres : Overseas Development Institute. p. 325-348. Disponible sur internet : <http://www.odi.org.uk/fpeg/francais/publications/books/sourcebook/sourcebook-germany-francais.pdf>
- Hira, A. & Hira, R. (2000). « The new institutionalism : contradictory notions of change ». *The American Journal of Economics and Sociology* 59(2):267-282. Disponible sur internet : [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m0254/is\\_2\\_59/ai\\_63295358](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m0254/is_2_59/ai_63295358)
- Hook, S.W. (1995). *National Interest and Foreign Aid*. Londres : Lynne Rienner. 221 p.
- Hussey, S., Gordon, J. & Shepherd, G. (1998). Royaume-Uni. In Shepherd, G., Brown, D., Richards, M. & Schreckenber, K. (eds), *Guide des actions de l'Union européenne en faveur des forêts tropicales*. Londres : Overseas Development Institute. p. 349-372. Disponible sur internet : <http://www.odi.org.uk/fpeg/francais/publications/books/sourcebook/sourcebook-uk-francais.pdf>
- Juniper, A. (1998). Effective campaigning. In Goldsmith, F.B. (ed), *Tropical Rain Forest : A Wider Perspective*. Londres : Chapman & Hall. p. 367-390.

- Kahane, B. & Reitter, R. (2002). Narrative identity : navigating between 'reality' and 'fiction'. In Moingeon, B. & Soenen, G. (eds), *Corporate and Organizational Identities : Integrating Strategy, Marketing, Communication and Organizational Perspectives*. Londres : Routledge. p. 115-130.
- Karsenty, A. (2001). *La dynamique des réformes dans le secteur forestier au Cameroun*. Rapport non publié. 56 p.
- Kessler, M.C. (1999). *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*. Paris : Presses de Sciences Po. 498 p.
- Kolk, A. (1996). *Forests in International Environmental Politics : International Organizations, NGOs and the Brazilian Amazon*. Utrecht : International Books. 336 p.
- Krasner, Stephen D. 1984. « Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics ». *Comparative Politics* 16(2):223-246.
- Krasner, Stephen D. 1988. « Sovereignty: An Institutional Perspective ». *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.
- Krueger, A., Michalopoulos, C., Ruttan, V. & Jay, C. (1989). *Aid and Development*. Baltimore : Johns Hopkins University Press. 181 p.
- Labrousse, A. & Verschave, F.X. (2002). *Les pillards de la forêt : exploitations criminelles en Afrique*. Marseille : Agone. 187 p.
- Lal, D. (1983). *The Poverty of Development Economics*. Londres : Institute of Economic Affairs. 25 p.
- Landrot, J.J. (2004). « Statistiques d'exportation des bois du Cameroun ». *La Lettre de l'ATIBT* 20:29-31.
- Lecours, A. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? *Revue Politique et Société (Société québécoise de science politique)* 21(3). Disponible sur internet : [http://www.unites.uqam.ca/sqsp/RSCPOL/21\\_3/pres.\\_21\\_3.html](http://www.unites.uqam.ca/sqsp/RSCPOL/21_3/pres._21_3.html)
- Lefebvre, H. (1983). *Le Marxisme*. Paris : Presses Universitaires de France. 127 p.
- Lesaffre, B. & Girard, J.F. (2004). « Forêts tropicales : est-ce vraiment la chronique d'une mort annoncée ? ». Lettre ouverte au gouvernement. 3p.
- Levante, M. (2003). l'APD, qu'en faire ? Mise à plat, mise à jour. *Techniques financières et développement* 71:19-27.
- Little, I.M.D. (1982). *Economic Development : Theory, Policy and International Relations*. New York : Basic Books. 238 p.
- Lomborg, B. (2001). *The Skeptical Environmentalist : Measuring the Real State of the World*. Cambridge : Cambridge University Press. 515 p.
- Lyotard, J.F. (1979). *La condition postmoderne : rapport sur le savoir*. Paris : Éditions de Minuit. 109 p.
- Malleon, R. (2001). « Opportunities and constraints for 'community-based' forest management : findings from the Korup Forest, Southwest Province, Cameroon ». *Rural Development Forestry Network paper* 25g:11-20. Disponible sur internet : <http://www.odifpeg.org.uk/publications/rdfn/25/rdfn-25g-ii.pdf>
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1984). « The new institutionalism : organizational factors in political life ». *The American Political Science Review* 78(3):734-749.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*. New York : Free Press. 227 p.

- Metro, A. (1975). *Dictionnaire forestier multilingue*. Paris : Association française des eaux et forêts, Conseil international de la langue française. 432 p.
- Ministère de la Coopération (1994). *La coopération française et la forêt en Afrique*. Paris : Ministère de la coopération, direction du développement. 11p.
- Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (2004). Plan d'action du gouvernement en faveur des forêts tropicales. Disponible sur internet : [http://www1.environnement.gouv.fr/IMG/pdf/DP\\_plan\\_action\\_gvt.pdf](http://www1.environnement.gouv.fr/IMG/pdf/DP_plan_action_gvt.pdf)
- Moingeon, B. & Ramanantsoa, B. (1997). « Understanding corporate identity : the French school of thought ». *European Journal of Marketing* 31(5/6):383-395.
- Monbiot, G. (2004). « On the edge of lunacy : British foreign aid is now targeted at countries willing to sell off their assets to big businesses ». *The Guardian*, 6 janvier 2004. Disponible sur internet : <http://www.monbiot.com/archives/2004/01/06/on-the-edge-of-lunacy/>
- Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. *American Political Science Review* 56:301-9.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L'Analyse des Politiques Publiques*. Paris : Monchrestien.
- Nahavandi, F. (2003). *Repenser le développement et la coopération internationale*. Paris : Karthala. 207 p.
- Noël, A. & Thérien, J.P. (1995). « From domestics to international justice : the welfare state and foreign aid ». *International Organization* 49(3):523-553.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press. 152 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2003). « Recipient Aid Charts ». Disponible sur internet : [http://www.oecd.org/countrylist/0,2578,en\\_2649\\_33721\\_25602317\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/countrylist/0,2578,en_2649_33721_25602317_1_1_1_1,00.html)
- Olsen, K.B., Ekwoge, H., Ongie, R.M., Acworth, J., O'Kah, E.M. & Tako, C. (2001). « A community wildlife management model from Mount Cameroon ». *Rural Development Forestry Network paper* 25e:13-31. Disponible sur internet : <http://www.odifpeg.org.uk/publications/rdfn/25/rdfn-25e-ii.pdf>
- Perrot, F. (2002). *Évaluation ex-post du Projet Forêts et Terroirs de Dimako, Province de l'Est*. Rapport de JMN Consultants non publié. 111 p.
- Persson, R. (2003). *Assistance to Forestry : Experiences and Potential for Improvement*. Bogor (Indonésie) : CIFOR. 120 p.
- Petras, J. & Veltmeyer, H. (2002). « Age of reverse aid : neo-liberalism as catalyst of regression ». *Development and Change* 33(2):281-293.
- Pierson, P. (2000a). « Increasing returns, path dependence and the study of politics ». *The American Political Science Review* 94(2):251-267.
- Pierson, P. (2000b). « The limits of design : explaining institutional origins and change ». *Governance : An International Journal of Policy and Administration* 13(4):475-499.
- Plaut, M. (2004). « Watching over Africa : American military and the 'war' on terrorism ». *The World Today (Royal Institute of International Affairs)* 60(7):18-19.
- Pronk, J.P. (2001). « Aid as a catalyst ». *Development and Change* 32:611-629.
- Riddell, R. (1987). *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, en association avec ODI. 309 p.
- Roby, A. (1994). *The Implementation of Project Management in a Forestry Development Project in Cameroon*. Rapport non publié. 10 p.

- Sabatier, PA & Jenkins-Smith, HC (eds). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder : Westview Press. 290 p.
- Salin, P. (2004). « L'illusion de l'aide au développement ». *Géopolitique africaine* 13:59-68.
- Scharpf, F. (2000). *Gouverner l'Europe*. Paris : Presses de Sciences Po. 238 p.
- Shepherd, G. (1998). L'Europe : survol. In Shepherd, G., Brown, D., Richards, M. & Schreckenber, K. (eds), *Guide des actions de l'Union européenne en faveur des forêts tropicales*. Londres : Overseas Development Institute. p. 1-32. Disponible sur internet : <http://www.odi.org.uk/fpeg/francais/publications/books/sourcebook/sourcebook-europe-francais.pdf>
- Singer, B. (2004). *Analyse comparative des politiques forestières tropicales en Europe : Allemagne, Finlande et Royaume-Uni*. Les Rapports de l'IDDRI 5. 31 p. Disponible sur internet : [http://www.iddri.org/iddri/telecharge/rapports/05-singer\\_pol\\_forest.pdf](http://www.iddri.org/iddri/telecharge/rapports/05-singer_pol_forest.pdf)
- Smouts, M.C. (2001). *Forêts tropicales, jungle internationale : les revers d'une écopolitique mondiale*. Paris : Presses de Sciences Po. 349 p.
- Soenen, G. & Moingeon, B. (2002). The five facets or collective identities : integrating corporate and organizational identity. In Moingeon, B. & Soenen, G. (eds), *Corporate and Organizational Identities : Integrating Strategy, Marketing, Communication and Organizational Perspectives*. Londres : Routledge. p. 13-34.
- SOFRECO (2003). *Évaluation rétrospective des actions de la coopération française dans le secteur forestier en Afrique tropicale humide pour la période 1990-2000*. Paris : Ministère des affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation. 145 p.
- Tarp, F. & Hjertholm, P. (2000). *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres : Routledge. 498 p.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (eds). *Structuring Politics*. Cambridge : Cambridge University Press. p. 1-32.
- Théret, B. (2001). Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ? *La Lettre de la Régulation* 35:1-4. Disponible sur internet : [http://www.upmf-grenoble.fr/irepd/regulation/Lettre\\_regulation/lettrepdf/LR35.pdf](http://www.upmf-grenoble.fr/irepd/regulation/Lettre_regulation/lettrepdf/LR35.pdf)
- Thérien, J.P. & Noël, A. (2000). « Political parties and foreign aid ». *The American Political Science Review* 94(1):151-162.
- Tickell, O. (2000). *Certification : A Future for the World's Forests*. Godalming (Royaume-Uni) : WWF-UK. 33 p.
- Tisch, S.J. & Wallace, M.B. (1994). *Dilemmas of Development Assistance: The What, Why and Who of Foreign Aid*. Boulder: Westview Press. 182 p.
- Union pour le Commerce des Panneaux en Bois (2003). *Importations européennes de bois tropicaux*. Bruxelles : UCBD (Union pour le commerce des bois durs dans l'Union européenne. 14 p.
- Uri, P. (1976). *Development without Dependence*. New York : Praeger. 166 p.
- Van Gelder, J.W. & Kessler, J.J. (2003). *The financing of forestry companies in Central Africa : A research paper prepared for WWF United Kingdom*. Rapport non publié. 149 p.
- Van Riel, C.B.M. & Balmer, J.M.T. (1997). « Corporate identity : the concept, its measurement and management ». *European Journal of Marketing* 31(5/6):340-355.

- Van Riel, C.B.M. & Van Hasselt, J.J. (2002). Conversion of organizational identity research findings into actions. In Moingeon, B. & Soenen, G. (eds), *Corporate and Organizational Identities : Integrating Strategy, Marketing, Communication and Organizational Perspectives*. Londres : Routledge. p. 156-174.
- Verschave, F.X. & Boisgallais, A.S. (1994). *L'aide publique au développement*. Paris : Syros. 152 p.
- Verschave, F.X. (1999). *La Françafrique : le plus long scandale de la République*. Paris : Stock. 380 p.
- Wilson, E.O. (1992). *The Diversity of Life*. Londres : Penguin Books. 406 p.
- Wily, L.A. (2002). *Participatory forest management in Africa: an overview of progress and issues*. 31 p. Disponible sur internet : [www.cbnrm.net/pdf/aldenwily\\_1\\_002\\_cfm.pdf](http://www.cbnrm.net/pdf/aldenwily_1_002_cfm.pdf)
- Wood, R.E. (1986). *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. Berkeley : University of California Press. 409 p.
- WWF (2001). « Mount Kupe : Helping people protect themselves ». Disponible sur internet : <http://www.wwf.org.hk/eng/pdf/references/features/feature0201d.html>
- WWF (2004). « Korup National Park Project ». Disponible sur internet : [http://www.panda.org/about\\_wwf/where\\_we\\_work/africa/where/central\\_africa/cameroon/korup.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/africa/where/central_africa/cameroon/korup.cfm)
- Yates. D.A. (1999). « L'aide au développement international : réformes en France, Grande-Bretagne et États-Unis ». *Revue française de Géoeconomie* 12:145-159.