

Institut d'Etudes Politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

Programme doctoral en sociologie politique et politiques publiques

CEVIPOF

Doctorat en science politique

Repenser le national dans le changement des politiques publiques:

*Le régime forestier international et les politiques forestières
du Brésil, du Cameroun et de l'Indonésie*

Benjamin Singer

Directeur d'études : Pierre Lascoumes, Directeur de recherche

Date de soutenance : 24 septembre 2009

Jury:

Romain Bertrand, Directeur de recherche, CERI, Sciences Po

Gérard Buttoud, Professeur, AgroParisTech – ENGREF

Benjamin Cashore, Professeur des universités, Université de Yale

David Humphreys, Directeur de recherche, The Open University

Alain Karsenty, Directeur de recherche, CIRAD

Pierre Lascoumes, Directeur de recherche, Centre d'études européennes, Sciences Po

Table des matières

Résumé	7
Introduction	9
I - La construction d'une méthodologie	10
A - L'approche comparative	10
B - Les théories du changement : une revue de la littérature	16
1) L'apport conceptuel des relations internationales.....	16
2) L'apport théorique de l'analyse des politiques publiques.....	19
C - Problématique.....	21
D - Collection de données	22
II - La construction des forêts tropicales	22
A - Forêts tropicales : un aperçu.....	22
B - Le régime forestier international	23
C - Les PAF brésiliennes depuis 1964.....	27
D - Les PAF camerounaises depuis 1960	31
E - Les PAF indonésiennes depuis 1965	34
III - La construction d'une théorie : le modèle des projections de réseau	39
A - Une nouvelle approche théorique	39
1) Les avantages conceptuels du néo-institutionnalisme	39
2) L'universalité des réseaux d'action publique	41
3) La fluidité de la traduction.....	41
4) Une nouvelle approche	46
B - Le modèle de projection de réseau	48
1) La description du changement : mode et vitesse	48
2) L'analyse du changement (1) : l'origine.....	51
3) L'analyse du changement (2) : la direction	54
IV - L'IFR et l'évolution des PAF	58
A - Changement et politiques affectant les forêts.....	58
1) Brésil : entre développement souverain et schizophrénie.....	58
2) Cameroun : les concessions menacées ?.....	60
3) Indonésie : une déforestation effrénée	61
B - Sphères d'influence et influence des sphères.....	63
1) L'importance ponctuelle de la sphère infranationale.....	63
2) Repenser la place du national dans le changement	65
3) La sphère internationale : aspects formels et non formels du RFI.....	66
Bibliographie	69

Table des Illustrations

Tableau 1. — Sélection des terrains nationaux, régionaux et locaux au Brésil.....	14
Tableau 2. — Sélection des terrains nationaux, régionaux et locaux au Cameroun	15
Tableau 3. — Sélection des terrains nationaux, régionaux et locaux en Indonésie.....	16
Tableau 4. — Composantes du développement durable	43
Tableau 5. — Les caractéristiques macro, méso et micro des interviewés.	44
Tableau 6. — Forces et faiblesses des néo-institutionnalismes, des approches par réseau et de la traduction dans l'explication des quatre composantes du changement.	47
Figure 1. — Les deux dimensions des PAF : secteurs et variables	13
Figure 2. — Les facteurs 1 et 2 qui résultent de l'ACP du développement durable	45
Figure 3. — Distribution des définitions du développement durable selon le pays	45
Figure 4. — Distribution des définitions du développement durable selon le secteur	46

Résumé

La relation entre le Régime Forestier International (RFI) et les Politiques Affectant les Forêts (PAF) est une question souvent posée dans la gestion des forêts tropicales, mais l'absence de recherche rigoureuse sur ce sujet a donné lieu à un certain nombre de conceptions erronées quant à l'influence que l'un porte sur l'autre. Cette étude tente d'analyser cette question selon la perspective des politiques publiques et par là même de tester un certain nombre d'approches théoriques existantes qui expliquent le changement des politiques publiques.

Cette thèse est la première à étudier la relation entre le RFI et les PAF à une échelle mondiale et en grande profondeur. Elle se penche sur l'évolution des PAF depuis les années 1960 afin d'expliquer de quelle manière l'émergence du RFI depuis les années 1980 a contribué à diriger les PAF tropicales dans de nouvelles directions. Douze cas d'étude dans les sphères nationales et infranationales ont été sélectionnés dans trois pays (Brésil, Cameroun et Indonésie) selon des critères prédéfinis. Etant donné les différences dans la manière dont sont perçues les politiques forestières dans ces trois pays, les PAF ont été définis dans leur sens le plus large, en tant qu'éventail de politiques élaborées par tous les acteurs (pas seulement l'Etat) et qui ont un impact, intentionnel ou non, sur les forêts. Cette étude se focalise donc sur les acteurs nationaux plutôt que les processus internationaux et demande comment ces acteurs intègrent les ressources qui les entourent, y compris le RFI, dans l'élaboration des PAF.

Un survol rapide du RFI montre sa pluralité et son caractère fragmentaire qui ont souvent contribué à ce qu'il soit perçu comme inefficace, d'autant plus que contrairement aux autres régimes environnementaux il n'a pas produit de convention internationale. Cependant, son évolution a été marquée par un renouvellement régulier de principes de gestion forestière qui ont rassemblé la plupart des acteurs concernés et conféré au RFI une impression d'unité. Parmi ces principes se trouvent la *deep ecology* (années 1980), la participation (début des années 1990), la bonne gouvernance forestière (fin des années 1990), la gestion durable des forêts (début des années 2000) et les paiements pour services environnementaux et REDD (depuis le milieu des années 2000). Une analyse approfondie de l'évolution des PAF brésiliennes, camerounaises et indonésiennes révèle aussi que le changement diffère fortement selon les pays, les périodes et les secteurs, tout comme l'influence du RFI sur les PAF.

Afin de faire la lumière sur les mécanismes qui sous-tendent ces variations dans le changement, un nouvel outil théorique est élaboré pour expliquer le changement dans les politiques publiques et qui se base sur trois perspectives, à savoir le néo-institutionnalisme, les réseaux d'action publique et la traduction. Cet outil nous permet de diviser le changement en quatre composantes : mode, vitesse, origine et direction, et se fonde sur un nouvel outil heuristique appelé « projection de réseau » qui peut se définir comme la perception qu'ont les acteurs des réseaux d'action publique qui les entourent telles qu'ils les voient ou voudraient les voir. Ils sont construits par des acteurs qui traduisent des ressources externes et jouent un rôle crucial dans la direction du changement des politiques.

Ce nouveau « modèle de projection de réseaux » nous aide à diviser l'histoire des PAF brésiliennes, camerounaises et indonésiennes en périodes spécifiques et de les expliquer selon la direction du changement. Avant tout, ce modèle montre que la sphère nationale continue à jouer le rôle principal dans le changement des PAF nationales. Il nous permet également de comprendre la relation entre les PAF et le RFI non pas comme une imposition sur la sphère nationale, mais comme un échange dynamique où les PAF ont aussi façonné le RFI à certains moments de son histoire. Finalement, loin d'être un outil inefficace, le RFI doit être perçu comme un ensemble complexe d'acteurs, d'institutions et d'idées dont les aspects informels – en particulier les principes de gestion forestière – ont été beaucoup plus influents qu'on ne le reconnaît généralement. Les débats les plus récents sur REDD (réduction des émissions de la déforestation et de la dégradation forestière) nous rappellent clairement la capacité de principes à influencer les politiques, même en l'absence de tout accord officiel. Cependant, la 15^e conférence des parties sur le changement climatique qui aura lieu en décembre 2009 à Copenhague pourrait contribuer à formaliser cette influence pour la première fois, consolidant ainsi à la fois le RFI et ses relations avec les PAF autour d'un accord global.

* * *

Introduction

Après des siècles d'absence des débats politiques sur la question, les dernières décennies ont vu se développer les politiques relatives aux forêts comme l'un des domaines les plus dynamiques des politiques environnementales, tant dans les pays développés qu'en développement. Il y a encore 50 ans, les forêts dans le monde étaient perçues comme étant à la frontière de la civilisation où seuls s'aventuraient quelques explorateurs, missionnaires et anthropologues.

Les années 1960 marquèrent un tournant essentiel à cet égard : cette époque correspond aux grandes politiques de développement national qu'ont vécu surtout le Brésil et l'Indonésie, notamment après le coup d'état militaire à Brasília en 1964 et les événements sanglants de 1965-6 en Indonésie qui ont mené à la création de l'Ordre Nouveau. Suite à ces changements de régime, l'Amazonie brésilienne fut soumise à une série de programmes de « mise en valeur » avec construction de routes, colonisation et développement agricole. Les forêts indonésiennes, soit trois-quarts du territoire national, furent nationalisées et découpées principalement en concessions forestières dites HPH. Au Cameroun, aucune politique de grande envergure ne fut observée, mais c'est à cette période que l'industrie forestière dont le pays avait hérité de l'époque coloniale se développa massivement dans les forêts de l'immense province de l'Est suite à une croissance des marchés internationaux en matière de bois tropicaux.

A l'aube des années 1980, la production de bois au Cameroun et en Indonésie battait son plein alors que les forêts d'Amazonie brésiliennes cédaient aux projets routiers, miniers et agricoles. L'émergence d'un débat international, technique d'abord, puis politique, qui donna lieu dans les années 1990 à un véritable régime, changea la donne. Alors que des mouvements sociaux tels que les réseaux indigénistes et d'extracteurs de latex (*seringueiros*) se faisaient de plus en plus entendre au Brésil, des ONG environnementalistes puis des bailleurs de fonds s'intéressèrent au cas camerounais. En Indonésie, l'attente fut plus longue, mais la chute de Suharto et de l'Ordre Nouveau en 1997 accéléra la mise en place de réformes importantes, notamment sous la forme du démantèlement du réseau qui contrôlait la production et la vente de bois, ainsi que la mise en place de lois de décentralisation.

Malgré tous ces changements, les taux de déforestation ne semblent pas avoir décéléré, ni au Brésil, ni au Cameroun, ni en Indonésie. « Plus ça change, plus c'est pareil », disent certains ; d'autres crient à la violation de la souveraineté des pays forestiers. Cette thèse propose de revenir sur cette contradiction en posant deux questions : comment les politiques affectant les forêts (PAF) ont-elles évolué dans ces trois pays au cours des dernières décennies, et quel en a été l'impact de l'émergence du régime forestier international (RFI) ? Comme dans toute discipline, ces questions ont deux dimensions : l'une théorique, qui demande le choix ou si nécessaire l'élaboration d'une perspective permettant d'appréhender le changement dans les politiques publiques ; et l'autre relative au terrain, qui a pour objectif de répondre à une question empirique sur la relation entre le RFI et les PAF de pays en développement.

Cette thèse est structurée de manière originale afin de rendre compte du processus itératif entre terrain et théorie. La première partie est dédiée à la construction d'un cadre logique et fait un premier tour d'horizon de la littérature et des approches théoriques susceptibles de nous intéresser. La deuxième partie est consacrée au terrain – RFI et PAF brésiliennes, camerounaises et indonésiennes. Dans la troisième partie, nous reviendrons sur les questions théoriques en testant trois perspectives (néo-institutionnalisme, réseaux d'action publique et traduction) avant de développer notre propre outil théorique dit « modèle des projections de réseau ». Dans la dernière partie, ce modèle sera appliqué aux PAF des trois pays étudiés afin de mieux expliquer leur évolution ainsi que le rôle qu'y a joué le RFI.

I - La construction d'une méthodologie

A - L'approche comparative

Nombreux sont les théoriciens de l'approche comparative qui déplorent le manque de rigueur dans le domaine (Hassenteufel 2000:107 ; Sartori 1991:255). Mais comme le souligne Scharpf, la comparaison est la seule manière d'isoler les effets causaux d'un facteur unique dans l'analyse des politiques publiques. Selon Sartori, elle permet de contrôler la véracité des généralisations théoriques : dans le cas présent, donc, de tester la validité d'une manière d'appréhender le changement. Avant de réaliser la comparaison, donc, il est essentiel de fixer des définitions sur des concepts-clés. Par souci de ne pas nous attarder sur des débats techniques, nous reprendrons ici la définition de la **forêt** proposée par la FAO : un territoire

recouvert d'une canopée de plus de 10% de la surface et couvrant au moins 0,5 hectare, avec une hauteur minimale des arbres de 5 mètres à maturité (Ciparisse 2003:51). Une forêt tropicale est donc un territoire qui remplit ces conditions et qui se trouve dans la zone intertropicale (entre les tropiques du Cancer et du Capricorne).

La définition d'une **politique forestière** (PF) est plus complexe. Les définitions proposées dans la littérature (c.f. Ciparisse 2003:52) portent sur des politiques affectant explicitement et intentionnellement les forêts, mais ces définitions paraissent peu satisfaisantes pour deux raisons. D'une part, elles sont caractérisées par l'objet explicite que sont les forêts ; or dans de nombreux cas, les politiques n'ayant pas pour objet spécifique la forêt (par exemple les politiques agricoles, notamment en Amazonie) ont un impact plus important sur les forêts que les politiques forestières *stricto sensu*. Il est donc important d'élargir la définition à toute politique ayant un impact, intentionnel ou non, sur l'espace forestier, d'où l'expression « **politique affectant les forêts** » (PAF). D'autre part, les politiques publiques sont souvent définies comme provenant de l'Etat. Mais dans un contexte de pays en développement en particulier, où l'Etat ne constitue qu'un acteur (souvent affaibli) parmi d'autres, il convient d'inclure les politiques telles qu'elles sont définies par un ensemble d'acteurs. Les politiques affectant les forêts seront donc définies comme le produit (i) d'un système entier d'action constitué d'acteurs qui collaborent pour résoudre des problèmes collectifs et (ii) qui affecte les forêts, que ce soit de manière intentionnelle ou non.

De cette définition découle le problème de la définition d'un **secteur** que nous entendrons ici comme un domaine thématique explicitement visées par des politiques publiques particulières et au sein duquel évoluent un groupe spécifique d'acteurs. La définition du **régime forestier international** (RFI) lui aussi pose problème, en partie à cause du débat autour de la théorie des régimes et de l'applicabilité du concept au débat international sur les forêts qui fait l'objet d'un chapitre dans la deuxième partie de cette thèse. Pour l'instant, nous définirons le RFI comme étant composé de quatre éléments : (i) un grand nombre d'acteurs (notamment de bailleurs de fonds, de gouvernements nationaux, d'organisations intergouvernementales, d'instituts de recherche et de sociétés privées en particulier) ; (ii) une série d'événements et de forums internationaux, des réunions à petite échelle sur des débats précis à des sommets internationaux comme celui de Rio (1992) ; (iii) des règles formelles telles que conventions, accords et droit privé (qui intervient notamment dans la certification forestière) (Humphreys 2006:190) et (iv) un ensemble de

principes, chacun desquels a vécu son « heure de gloire » à un moment précis de l'histoire du RFI. Toutes ces composantes et les dynamiques qui se jouent entre elles sont couvertes de manière plus détaillée dans la deuxième partie.

Autre élément d'une comparaison réussie : l'identification des variables qui soient valables dans tous les cas étudiés. Palier & Surel (2005) avaient notamment proposé trois grands ensembles de variables : idées, institutions, intérêts (les « trois I »). Mais en vue d'éviter de reproduire les divisions théoriques (notamment entre l'importance des idées et des intérêts), nous mettrons en avant trois autres grandes variables, qui permettent non seulement de recouper différentes approches théoriques, mais aussi de couvrir les trois niveaux d'analyse (micro, méso, macro) :

1. Les arguments (variable « micro »), ou la manière donc les acteurs individuels et/ou collectifs raisonnent et justifient leurs activités et leur comportement. Cette variable diffère de la rhétorique dans le sens où elle ne s'attache pas à une analyse linguistique ;
2. Les organisations (variable « méso »), définies ici comme les institutions *officielles* qui régissent les activités (organigrammes, accords et partenariats officiels, règles et procédures écrites) ;
3. Les instruments (variable « macro ») que Lascoumes et Le Galès entendent comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (2004:15).

Dès lors, on peut concevoir les PAF comme une grille où se croisent les différents secteurs qui constituent ces politiques (politiques de conservation, du bois, agricoles entre autres) et les trois variables énumérées ci-dessus (voir Figure I).

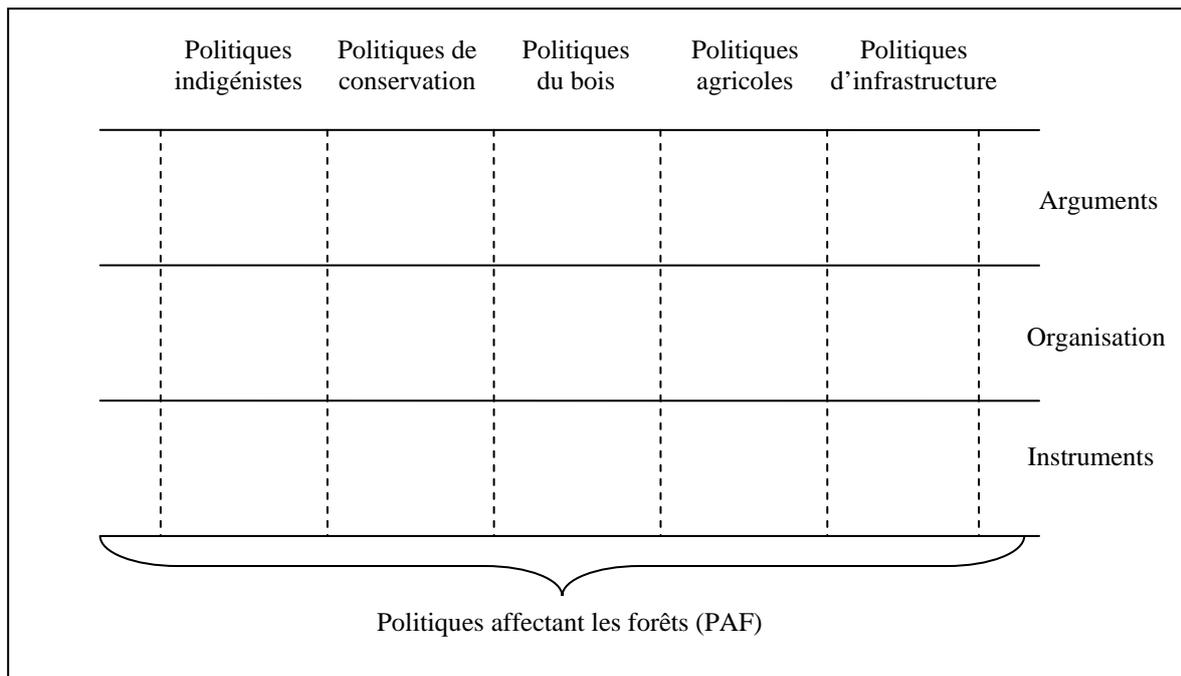


Figure 1.— Les deux dimensions des PAF : secteurs et variables. La liste des secteurs n'est pas exhaustive.

Troisième élément de la construction d'une étude comparée en politique publique, la rigueur dans la sélection des cas d'étude. Il est important de choisir un petit nombre de pays afin de minimiser le terrain. Mais il est aussi essentiel de sélectionner quelles parties des politiques seront étudiées étant donné leur complexité à travers le temps (plusieurs décennies) et l'espace (les politiques varient selon les régions). Nous avons donc construit le mode de sélection de manière à choisir trois pays, au sein desquels les politiques nationales ainsi que trois exemples chacun de politiques infranationales seront étudiés. Les modes de sélection retenus dans cette thèse visent tous à surmonter ce que Lijphart (1971:686) appelle le « problème des variables nombreuses et du petit N ». Ceci nous a amenés à élaborer trois critères de sélection (qui diffèrent légèrement selon que l'on choisit des cas nationaux ou infranationaux) mais aussi à multiplier les cas d'étude tout en limitant le terrain à réaliser.

Les critères sont tels que suit : (i) **diversité** ; à défaut d'un critère de représentativité, ce critère nous permet d'apprécier la variabilité qui existe entre PAF de régions et de pays différents. Il s'inscrit également dans le cadre d'une approche *Most Different Systems Design* (MDS) mieux adaptée à la question de recherche (Przeworski & Teune 1970:34) ; (ii) **importance** ; les pays et cas infranationaux choisis doivent jouir d'une relation privilégiée avec le RFI – si influence du RFI il y a, ce sera dans ces cas d'études-là ; (iii) **tropicalité** ; les

pays sélectionnés doivent se situer en zone tropicale. Ce critère s'avérant redondant dans les cas d'étude infranationaux, il est remplacé dans ces cas-là par celui de **complémentarité**, qui favorise la sélection de régions moins étudiées et moins représentées dans la littérature existante. Ces critères de sélection nous ont permis d'identifier les douze cas d'étude résumés dans les Tableaux I, II et III.

En ce qui concerne la dimension temporelle, nous étudierons l'évolution des PAF sur plusieurs décennies, couvrant ainsi la période avant et la période depuis l'émergence du RFI. Les dates exactes diffèrent selon les pays en raison de tournants majeurs dans les PAF qui sont propres aux pays étudiés : 1964 pour le Brésil (date du coup d'état militaire), 1960 pour le Cameroun (indépendance du Cameroun oriental) et 1965 pour l'Indonésie (fin du régime de Soekarno).

Cas d'étude et localisation	Sphère	Critère n°1 Importance	Critère n°2 Diversité	Critère n°3 Tropicalité/ Complémentarité
Politiques forestières fédérales (Brasília)	Nationale (fédérale)	En tant que politique nationale qui interagit avec les sphères régionales et locales	Seul cas représentant de la sphère fédérale	Exemple de pays latino-américain ; le pays avec la plus grande forêt tropicale au monde
Politiques forestières du Mato Grosso	<i>Estadual</i>	L'état arrive en tête des chiffres de la déforestation dans les dernières années	Un représentant des politiques forestières de « frontière » selon Becker (2004:136)	
Politiques forestières en Acre	<i>Estadual</i>	Un état qui a fortement contribué aux politiques forestières fédérales dans les deux dernières décennies	Un représentant des politiques forestières « durables » selon Becker (2004:136)	
Politiques forestières en Amazonas	<i>Estadual</i>		Un représentant des politiques forestières « de conservation » selon Becker (2004:136)	Un cas peu étudié malgré la grande taille de l'état d'Amazonas

Tableau 1.— Sélection des terrains nationaux, régionaux et locaux au Brésil selon les trois critères.

Cas d'étude et localisation	Sphère	Critère n°1 Importance	Critère n°2 Diversité	Critère n°3 Tropicalité/ Complémentarité
Politiques forestières nationales (Yaoundé, Douala)	Nationale (fédérale)	En tant que politique nationale qui interagit avec la sphère locale	Seul cas représentant de la sphère nationale	L'un des pays forestiers d'Afrique centrale
Politiques forestières à Dimako (Province de l'Est)	Locale (communale)	Le site principal de la coopération française dans le secteur forestier	Exemple de gestion et d'exploitation forestières par la commune	
Politiques de conservation du Parc national de Campo Ma'an (Province du Sud)	Locale (Parc national)	L'un des exemples d'aire protégée les plus visibles en Afrique centrale du fait de son lien historique avec le pipeline Tchad-Cameroun	Exemple de politique de conservation	Un cas moins étudié que la Réserve de faune du Dja ou le Parc National de Korup
Politiques d'exploitation ligneuse des UFA 09-021 et 09-024 (Ma'an, Province du Sud)	Locale (Unité forestière d'aménagement)	L'UFA 09-021 fut la première concession certifiée FSC en Afrique centrale	Exemple de politique d'exploitation du bois et de la gestion concessionnaire des forêts	Des exemples moins étudiés que les UFA gérés par le Groupe Rougier ou Pallisco

Tableau 2.— Sélection des terrains nationaux, régionaux et locaux au Cameroun selon les trois critères.

Cas d'étude et localisation	Sphère	Critère n°1 Importance	Critère n°2 Diversité	Critère n°3 Tropicalité/ Complémentarité
Politiques forestières nationales (Jakarta)	Nationale	En tant que politique nationale qui interagit avec les sphères régionales et locales	Seul cas représentant de la sphère nationale	Le pays d'Asie avec le plus grand couvert forestier tropical
Politiques forestières de Java-Centre	Provinciale	La base historique des politiques forestières nationales	Représentant des politiques forestières javanaises	
Politiques forestières à Riau	Provinciale	Une illustration de la métamorphose des industries forestières en Indonésie : passage du bois à la pâte à papier (et aux plantations)	Représentant des régions où les industries forestières sont fortement développées	Un exemple de forte industrialisation forestière moins étudiée que Jambi (Sumatra) ou les provinces de Kalimantan
Politiques forestières en Papouasie (Papua)	Provinciale		Un exemple de politiques forestières dans un contexte de vellétés indépendantistes et d'« autonomie spéciale »	Une région très peu étudiée par rapport à sa taille et à sa contribution potentielle au secteur forestier

Tableau 3. — Sélection des terrains nationaux, régionaux et locaux en Indonésie selon les trois critères.

B - Les théories du changement : une revue de la littérature

La science politique abonde déjà d'études sur la relation entre les sphères nationale et internationale, tant en relations internationales qu'en politiques publiques.

1) L'apport conceptuel des relations internationales

En relations internationales, quatre grandes perspectives théoriques posent la question de la nature de la relation entre sphères nationale et internationale. Premièrement, la littérature sur la « mondialisation » a été longtemps dominée, du moins en France, par deux chercheurs du CERI, Jean-François Bayart et Bertrand Badie. Bien que les deux auteurs s'accordent sur l'idée que l'Etat est un construit politique, le premier souligne que si des institutions sont importées dans un pays, elles portent aussi le sceau des institutions locales : il suggère notamment que la « greffe » de l'Etat en Afrique s'est faite selon un processus de « réappropriation » en fonction de « fondements autochtones » (Bayart 1989:317). Le

deuxième, au contraire, rejette cette idée qu'il taxe de « logique d'hybridation, que les flux venus de dehors ont vocation à être appropriés par la société réceptrice, comme si une mystérieuse main invisible assurait une prise de possession des biens et des symboles » (Badie 1992:223). Mais au-delà de l'utilité de l'apport de concepts nouveaux tels que l'hybridité et la réappropriation, ce débat est d'une utilité limitée dans le cadre de cette thèse qui cherche avant tout une dimension analytique plutôt que synthétique.

Deuxièmement, la littérature sur le thème de la démocratisation a proliféré dans les dernières années à tel point que Tomescu-Hatto (2008) recense non moins de 246 sources académiques sur l'Europe de l'Est seule. Les auteurs multiplient les différentes variables explicatrices potentielles, telles que le rôle des organisations internationales, la diplomatie, les sanctions et l'intégration dans le système économique mondial, voire l'aide publique au développement (Huntington 1991, Chu *et al.* 1997, Pinto Duschinsky 1997, Schmitter 1996). D'autres proposent une classification du mode de diffusion de la démocratie, notamment sous trois catégories (contagion, contrôle et consentement). Mais de nouveau, malgré l'utilité conceptuelle apportée par les classifications et les hypothèses de relations causales, de nombreux chercheurs dans ce domaine ne s'aventurent pas dans la dimension analytique du problème, à savoir la recherche des mécanismes permettant d'expliquer la manière dont les facteurs propres à la sphère internationale influencent le contexte politique national. De plus, la normativité reste de mise, approche compréhensible étant donné les abus des régimes non démocratiques, mais d'une utilité limitée dans le cadre de cette thèse.

Troisièmement, la théorie des régimes internationaux, dont le concept a été attribué à John Ruggie (1975), a proliféré dans les années 1980. Un régime international est généralement défini comme « des ensembles de principes, normes, règles et procédures de prise de décision implicites ou explicites autour desquels les attentes d'acteurs convergent dans un domaine spécifique des relations internationales » (Krasner 1983:2). Cette définition, et la masse d'études qui s'en est suivie sur l'identification de régimes internationaux de toute nature ont fait de nombreux sceptiques qui ont critiqué le manque de rigueur théorique du concept du fait que des régimes pouvaient être identifiés partout. De nombreux théoriciens des régimes posent la question de leur « efficacité » au travers de leur impact soit sur la résolution du problème collectif identifié, soit à défaut sur les politiques nationales. Cette question de l'efficacité aurait pu être utile à cette thèse si elle n'était pas basée sur deux postulats – normativité et approche *top-down* – qui la rendent incompatible avec l'approche

élaborée dans cette étude. En revanche, le concept de régime international sera retenu comme l'une des notions-clé de cette thèse. Les critiques sont nombreuses et se centrent sur l'idée que le concept est mal défini, voire un construit, mais ce n'est pas pour autant qu'il doit être rejeté. L'applicabilité de cette notion au débat international sur les forêts sera débattue dans la deuxième partie.

Finalement, les études postcoloniales se sont elles aussi penchées sur les relations entre sphères nationale et internationale. Ce courant fait probablement plus figure d'*outsider* des relations internationales du fait (i) de ses origines disciplinaires (littérature d'abord, puis sociologie) et (ii) de son approche avant tout *bottom-up* et constructiviste. En effet, les chercheurs en études postcoloniales se focalisent généralement sur la remise en cause de la manière de penser qui a été imposée par la « situation coloniale », basée notamment sur des dichotomies telles que « colonisateur / colonisé » et « sauvage / civilisé ». La littérature postcoloniale perçoit au contraire une grande fluidité entre cultures qui se sont rencontrées dans un contexte colonial et insistent sur l'importance de se distancier de la construction de l'autre que nous avons hérité du colonialisme – d'où la prolifération de titres comme *Imagining...*, *Inventing...* et *Writing...* (c.f. Lazarus 2004:17, Smouts 2007:41). L'un des concepts élaborés dans cette perspective théorique nous paraît particulièrement intéressant, à savoir celui d'appropriation, ou la manière dont les sociétés postcoloniales s'approprient certains aspects de la culture coloniale (langue, formes d'écriture, film, théâtre, voire les manières de penser) (Ashcroft *et al.* 2000:19). Cette idée rejoint la notion de « réverbération » (Smouts 2007:26) selon laquelle les sociétés colonisatrices influencent les colonisées et vice-versa. Nous retrouverons par la suite ce concept sous une forme légèrement différente dans la troisième partie de cette thèse.

En résumé, la généralisation sur la discipline des relations internationales pourraient avoir un grain de vérité dans le sens où, à l'exception possible de la littérature postcoloniale, les approches théoriques se focalisent sur la synthèse plutôt que l'analyse (Petiteville & Smith 2006). Mais c'est justement ce qui fait la force de cette discipline : comme nous le verrons en troisième partie, nous retiendrons des relations internationales plusieurs concepts-clé, à commencer par celui de régime international et d'appropriation.

2) L'apport théorique de l'analyse des politiques publiques

Au risque d'une trop grande simplification, alors que les forces des relations internationales sont dans la création de concepts, celles de l'analyse des politiques publiques résident dans la théorie. Cette discipline abonde en approches théoriques complexes dont seules celles qui appréhendent le changement et/ou la relation entre sphères nationale et internationale sont présentées ici.

La première famille d'approches dite « rationnelle » se base sur le simple postulat que chaque acteur se comporte de manière à maximiser ses propres bénéfices, ce qui donne lieu à toutes sortes de « jeux » qui prédisent le comportement d'un nombre limité d'acteurs en fonction de règles différentes (Putnam 1988, Tsebelis 1990). L'approche rationnelle a déjà beaucoup été utilisée dans la littérature sur les PAF, ne serait-ce qu'à cause de la domination de l'économie néo-classique dans ce domaine (approche qui se fonde sur le même postulat). Nous nous pencherons principalement sur deux courants de cette approche susceptibles de nous intéresser dans le cadre des questions posées. D'une part, Putnam (1988) perçoit la relation entre sphères nationale et internationale comme un jeu à deux niveaux selon lequel des restrictions à un niveau peuvent engendrer plus de pouvoir de négociation à l'autre niveau. L'approche de Putnam est intéressante de par le fait qu'il envisage l'influence des politiques nationales sur les négociations internationales (mettant ainsi de côté l'approche *top-down* classique), mais cette théorie n'est applicable qu'aux négociations internationales, qui ne constituent qu'un aspect de cette sphère.

L'autre approche rationnelle d'utilité potentielle est l'école d'Elinor Ostrom (*e.g.*, Ostrom 1990), auto dénommée la « théorie de l'action collective auto organisée » autour de ressources naturelles collectives, aussi connues sous le nom de « communes » (*commons*). Celle-ci suggère que les « communautés » rurales élaborent et renforcent des règles afin de gérer l'exploitation de ressources naturelles de manière durable, et que si l'exploitation est aujourd'hui excessive, c'est que ces règles ont été remplacées par l'intervention d'acteurs extérieurs tels que l'Etat ou les sociétés privées. Cette approche a été appliquée à de nombreuses reprises dans des environnementaux contextes extrêmement divers, y compris en forêt tropicale (c.f. Gibson 2000) afin d'expliquer la manière dont les ressources sont exploitées avec succès parmi les populations locales. En revanche, l'explication qu'offre Ostrom du changement de ces règles reste peu convaincante, car elle se limite à la constatation qu'un changement provient généralement d'un facteur exogène. Au-delà de cette

faiblesse particulière, toutes les approches rationnelles ont tendance à mettre de côté la dimension politique des actions collectives ; mais elles reposent aussi sur un postulat qui ne s'applique pas forcément à d'autres cultures et d'autres sociétés.

Le deuxième courant théorique dans l'analyse des politiques publiques, dite « idéale », s'oppose à l'approche rationnelle en affirmant que les politiques s'expliquent plus par les idées que par les intérêts. Parmi ces approches, les néo-institutionnalismes ont connu une popularité croissante depuis les années 1980, à l'instar du néo-institutionnalisme sociologique dont la capacité analytique repose sur la notion de « référentiels » ou manières de voir le monde. Le néo-institutionnalisme historique, quant à lui, pourrait s'avérer d'une plus grande utilité, d'autant plus qu'il se penche sur la question du changement en plus grand détail. En particulier, Pierson (1993, 1994, 2000a, 2000b) développe le concept de dépendance au sentier (*path dependency*) selon lequel les politiques publiques s'engagent sur un sentier duquel il est de plus en plus difficile de s'éloigner au fur et à mesure que le temps passe, jusqu'à ce que l'on arrive à un tournant majeur (*critical juncture*) qui permet aux politiques de prendre une nouvelle voie. Cette perspective prédit donc deux types de période : l'une longue et stable, et l'autre courte et avec un changement abrupte. Cette manière d'appréhender le changement est analogue à celle de Baumgartner & Jones (1991) qui, bien que basés sur un modèle explicatif différent, arrivent aux mêmes conclusions quant au type de changement observé.

Peter Hall (1993), quant à lui, va plus loin dans son étude du changement en proposant trois ordres : le premier, le plus fréquent, le moins important et d'origine endogène, correspond à un changement de calibration d'instruments politiques existant déjà. Le changement de deuxième ordre, généralement d'origine exogène, correspond à un changement d'instruments, alors que celui de troisième ordre, le plus rare mais le plus important (aussi d'origine exogène) équivaut à un changement de paradigme. Howlett et Cashore (Cashore & Howlett 2007, Howlett & Cashore 2007) vont plus loin encore en dissociant les composantes du changement (mode, importance, origine) les unes des autres. Howlett et Cashore élaborent une taxonomie complexe du changement en créant quatre mécanismes : homéostatique, thermostatique, néo-homéostatique et quasi-homéostatique. Les néo-institutionnalismes proposent donc tout un éventail de manières de percevoir le changement de politiques publiques.

Face à ces « pôles » idéels et rationnels, les théoriciens des réseaux d'action publique ont tendance à souligner qu'idées et intérêts ne sont pas mutuellement exclusifs : au contraire, ils peuvent circuler au sein de réseaux d'acteurs qui se créent et se mobilisent afin de résoudre des problèmes collectifs. Ces approches ont le grand avantage d'être applicables dans presque n'importe quelle situation, y compris dans les politiques environnementales de pays en développement marquées par la prolifération d'acteurs ; mais les théoriciens des réseaux l'admettent eux-mêmes, la capacité de cet outil théorique à expliquer le changement reste limitée (Rhodes & Marsh 1995).

Il faut donc se référer aux approches enracinées dans le concept de réseaux pour mieux comprendre le changement. Ainsi, les idées de *social skill* développée par Fligstein (1996, 1997) qui suggère que des politiques sont menées par des réseaux dominés par des individus aux compétences requises, et de transfert de politiques publiques (*policy transfer*) (Dolowitz & Marsh 2000) qui souligne que les politiques sont diffusées d'un contexte à l'autre, sont imbriquées dans le concept de réseau duquel elles dépendent. Il en va de même pour la notion de traduction telle qu'elle a été développée par Callon (1986) et reprise par Lascoumes (1996, 2004), parfois sous le nom de transcodage. Selon cette perspective, des acteurs utilisent des ressources pour proposer des solutions à des problèmes collectifs ; mais pour ce faire, ils doivent adapter, ou traduire, ces ressources de manière à problématiser l'enjeu, intéresser le plus grand nombre d'acteurs qu'ils enrôlent et les mobiliser pour que leurs propositions soient retenues et mises en place. Cette dernière approche montre que les acteurs ne sont pas de simples réceptacles de règles, mais qu'au contraire ils les modifient en fonction du contexte et de leurs intérêts.

Toutes ces perspectives contribuent chacune de leur manière à mieux comprendre le changement des politiques publiques. Dans la troisième partie, les avantages notamment (i) des néo-institutionnalismes, (ii) des réseaux d'action publique, et (iii) de la traduction seront repris de manière à élaborer un outil heuristique qui nous permette de comprendre et d'expliquer le changement dans son ensemble.

C - Problématique

La problématique porte sur les questions de recherche mentionnées ci-dessus mais tente d'approcher le problème sous un angle différent de la littérature qui le perçoit avant tout d'un point de vue *top-down* et normatif, où le RFI constitue une contrainte ou une imposition pour

les politiques forestières nationales dont le rôle est alors réduit à celui d'acceptation ou de résistance. Nous la poserons donc de telle manière à éviter ces deux écueils : **comment les acteurs intègrent-ils les ressources autour d'eux, y compris ceux du RFI, dans le cadre de l'élaboration des PAF dans la sphère nationale ?**

D - Collection de données

En tout, 384 entretiens ont été utilisés dans cette thèse, y compris 44 entretiens réalisés dans le cadre d'un DEA réalisé par l'auteur en 2003-4. Les entretiens se sont déroulés principalement au Brésil, au Cameroun et en Indonésie, mais aussi en France, au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, à Brunei, en Australie et au Guyana. En tout, l'auteur a passé 20 mois sur le terrain. Les entretiens se sont déroulés de manière semi directive et si possible dans la langue maternelle de la personne interrogée,¹ avec une petite liste de questions préparées à l'avance qui suivaient généralement l'ordre suivant : (i) décrivez l'organisation pour laquelle vous travaillez, son rôle, son histoire ; (ii) quelles sont vos activités quotidiennes ; (iii) avec qui travaillez-vous le plus souvent et pourquoi ; (iv) définissez le « développement durable » (question utile pour l'analyse statistique que nous verrons dans la troisième partie), et (v) des questions supplémentaires plus précises, selon la personne interrogée.

II - La construction des forêts tropicales

A - Forêts tropicales : un aperçu

Nous prenons souvent « la forêt tropicale » comme une entité à part entière et allant de soi, mais malgré l'apparence superficiellement uniforme de cette catégorie, mêmes les biologistes ont du mal à le définir comme un ensemble cohérent avec des propriétés spécifiques. Ce n'est d'ailleurs qu'en 1898 que le naturaliste A.F.W. Schimper crée l'expression *Tropische Regenwald* qui sera ensuite traduite dans toutes les langues. Malgré tout, les biologistes réussiront à identifier un certain nombre de caractéristiques qui font d'un environnement naturel une forêt tropicale, bien que ces éléments ne soient ni unanimement

¹ L'auteur a complété un DEUG en Indonésien-Malais à l'INALCO afin de maîtriser suffisamment la langue pour réaliser des entretiens en Indonésien. Les autres entretiens se sont déroulés principalement en français, anglais et portugais. Le recours à un interprète n'a pas été nécessaire.

acceptés ni présents dans toutes les forêts tropicales du monde : climat chaud et humide, prolifération de la vie et diversité biologique, sols pauvres en nutriments car recyclés rapidement. Ces forêts se trouvent dans un nombre de grands massifs, notamment l'Amérique latine (Amazonie), l'Afrique occidentale et centrale (Bassin du Congo), Asie du Sud-est péninsulaire et insulaire. Ces forêts, en particulier dans la zone intertropicale, sont en train de disparaître à des vitesses variées, mais les taux et les causes de cette déforestation restent sujettes à des débats politiques importants (Angelsen & Kaimowitz 1999, Chomitz *et al.* 2006, Geist & Lambin 2002, Kanninen *et al.* 2007, Rudel 2007).

B - Le régime forestier international

La déforestation n'est pas un phénomène nouveau, même si elle a connu une forte accélération à l'échelle mondiale dans le dernier siècle. Elle a donc été depuis longtemps une préoccupation, mais jusqu'à une époque récente elle était du ressort seul de naturalistes et de forestiers ; ce n'est qu'à partir des années 1980 qu'elle est réellement devenue dans la sphère internationale un enjeu à la fois mondial et politique. Ce chapitre se base sur les trois principaux ouvrages à avoir décrit le débat international sur les forêts, à savoir Humphreys (1996, 2006) et Smouts (2001).

La première organisation internationale à avoir été créée dans la question forestière est l'IUFRO (l'Union internationale des organisations de recherche forestière) en 1896. Après la seconde guerre mondiale, la FAO s'empara de l'enjeu forestier dans la sphère internationale, toujours du point de vue des sciences forestières. Mais à partir des années 1980, cet enjeu entra dans une seconde phase de son existence avec l'apparition de nouveaux acteurs non forestiers, notamment les ONG environnementales qui commencèrent à sonner l'alarme sur le problème de la déforestation. Le World Resources Institute (WRI), *think-tank* basé à Washington, répondit à ces inquiétudes en créant une équipe de travail avec le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) en 1984, suivie d'une première publication appelant à résoudre le problème de la déforestation dès l'année suivante. Les ONG environnementales y ajoutèrent des campagnes de grande envergure, suivies de près par plusieurs publications académiques et populaires soulignant l'ampleur apparente du désastre à venir. Le débat international entama sa troisième et dernière phase lorsque les bailleurs de fonds et organisations intergouvernementales entrèrent dans le débat, lui donnant un aspect formel notamment au travers du Plan (ou programme) d'action pour les forêts tropicales

(PAFT), précédé de quelques années par la création de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT).

Le débat semblait en bonne voie à la fin des années 1980 pour la signature d'une convention mondiale sur les forêts au prochain sommet mondial sur l'environnement et le développement. Cependant, alors que le sommet de Rio (1992) donna lieu à trois autres conventions (sur la diversité biologique, les changements climatiques et la lutte contre la désertification), aucun accord ne fut trouvé sur les forêts, en partie car les pays du Nord refusaient d'y associer des garanties de flux financiers vers les pays du Sud qui abritaient les principales forêts tropicales. Après quelques années de battement, le Panel intergouvernemental sur les forêts vit le jour en 1995. Il fut remplacé par le Forum intergouvernemental sur les forêts en 1997, puis par le Forum des Nations Unies sur les Forêts en 2000 qui diffère de ses prédécesseurs (i) par sa longévité, puisque le FNUF est toujours actif aujourd'hui, et (ii) par le fait que tous les pays membres des Nations Unies en sont automatiquement membres.

La prolifération d'acteurs au sein de ce débat a de quoi donner le vertige, écrivait Smouts (2001:218). Leur nombre n'a cessé d'augmenter jusqu'au milieu des années 1990, époque depuis laquelle le débat s'est quelque peu stabilisé, jusqu'au renouveau récent autour d'un nouvel enjeu appelé REDD (décrit ci-dessous). Ces acteurs peuvent se grouper en quatre grandes catégories : (i) acteurs gouvernementaux, notamment intergouvernementaux (FAO, PNUE, PNUD, Institutions financières internationales et régionales, gouvernements de grandes puissances et de pays forestiers) ; (ii) acteurs non gouvernementaux (ONG internationales telles que WWF, Greenpeace, Friends of the Earth et nationales tels que ISA et IMAZON au Brésil) ; (iii) organismes de recherche (universités mais aussi centres de recherche comme le CIFOR et le CIRAD et *think tanks* comme le WRI, Woods Hole Research Institute, ODI et l'IDDRI) ; et (iv) le secteur privé, resté longtemps discret à cause de la mauvaise image des exploitants forestiers dans les médias. Pas tous ces acteurs sont présents à chaque négociation internationale, loin s'en faut. De nombreuses manières ont été créées afin d'éviter ces grands événements qui débouchent souvent sur la frustration des désaccords perpétuels. Ainsi, un nombre d'ONG dont WWF ont mis sur place en 1993 un système de certification indépendante de l'exploitation forestière qui promeut une gestion plus « durable » des ressources forestières en l'absence d'accords internationaux. Même certains négociations intergouvernementales évitent les grandes rencontres internationales

pour se focaliser sur l'échelle régionale, à l'instar des processus FLEG(T) (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*).

En plus de cette prolifération de forums et d'acteurs, ce débat se caractérise aussi par une succession rapide de principes de gestion forestière qui se succèdent les uns après les autres par leur niveau de popularité. Dans les années 1980, le principe que Larrère & Larrère (1997) appellent *deep ecology* était particulièrement en vogue parmi les ONG qui prônaient une « mise sous cloche » des forêts et l'interruption de l'exploitation du bois, perçue comme l'une des principales causes de la déforestation, d'où l'appel au boycott des bois tropicaux qui marqua la fin de la décennie. Mais ces ONG faisaient aussi fi des droits des populations locales, souvent accusées de défricher la forêt. Ce positionnement était donc en conflit ouvert (i) avec les organisations intergouvernementales telles la FAO et l'OIBT qui préféraient voir une meilleure réglementation des marchés du bois, et (ii) des gouvernements des pays du Sud comme le Brésil qui y voyait une remise en question de la souveraineté nationale.

Ce principe ne dura pas. A l'aube des années 1990, la plupart des acteurs avaient mis de côté la *deep ecology* au profit d'un nouveau principe, celui de participation qui lui encourageait une réconciliation entre besoin des populations locales notamment et nécessité de protéger l'environnement. Le principe fut réellement propulsé par le Sommet de Rio en 1992 et fut appliqué dans le monde entier dans les années 1990, surtout sous la forme de gestion « concertée » et « communautaire » des ressources forestières. Mais vers la fin de la décennie, de nombreux bailleurs de fonds questionnèrent le principe en raison des difficultés rencontrées dans la gestion des forêts par les populations locales (manque d'expérience et de formation, divisions internes, etc.).

C'est justement vers la fin des années 1990 qu'émergea un troisième principe, la « bonne gouvernance » ou comment améliorer les institutions régissant les PAF et faire régner un « état de droit ». Dès lors, la lutte contre l'exploitation illégale et la corruption battit son plein, tant en Amérique latine qu'en Afrique centrale et en Asie du Sud-Est. La fin de la guerre froide avait permis aux pays développés occidentaux de mettre fin à leur soutien aux régimes autocratiques dans les pays en développement uniquement au nom de la lutte contre le communisme. Du coup, les bailleurs de fond se mirent progressivement à inclure des clauses de bonne gouvernance dans les flux financiers qu'ils contrôlaient et l'aide devint ainsi liée à des réformes politiques. Dans le secteur forestier, elle avait commencé avec l'implication de la Banque mondiale, entre autres, dans la loi de 1994 au Cameroun ; il a fallu

presque une décennie pour qu'elle se retrouve sous différentes formes (FLEG, raids policiers contre des réseaux de commerce illégal, etc.) sur tous les continents.

Au début des années 2000, on vit également émerger le principe de « gestion durable des forêts » (GDF), principe qui visait à réconcilier le débat avec les exploitants forestiers puisqu'il suggérait que ces derniers pouvaient aider à maintenir la forêt sur pied. En effet, en la valorisant économiquement et en y assurant une présence physique, les exploitants évitaient que la forêt ne soit appropriée par d'autres acteurs qui seraient tentés de la défricher. D'abord promue par la coopération française, cette idée fut reprise notamment en Amérique latine avec une vague de lois introduisant les concessions forestières (Pérou, Colombie, Brésil) mais à la fin des années 2000 elle était déjà en recul, notamment parmi les bailleurs de fonds.

Ces mêmes bailleurs, tout comme l'immense majorité des acteurs, se sont tournés depuis peu vers REDD (*Reducing emissions from deforestation and forest degradation*), principe issu de l'idée des paiements pour services environnementaux et qui propose de rémunérer les pays du Sud s'ils réussissent à limiter leur taux de déforestation. Malgré de nombreux débats techniques qui rendent encore difficile l'applicabilité de ce principe, REDD a créé un enthousiasme sans précédent dans le débat forestier, en partie parce qu'il l'associe à des négociations qui ont eu plus de succès aux yeux de certains dans le sens où elles ont débouché sur des accords internationaux : ceux relatifs aux changements climatiques, car on estime que 18 à 25% des émissions de gaz à effet de serre proviennent de la déforestation. Dans cette année 2009, et en dépit d'un certain scepticisme (notamment de la part de la communauté de chercheurs), tous les acteurs placent leur espoir dans le prochain Sommet de Copenhague où doit se formaliser le trait d'union entre changements climatiques et gestion forestière.

Ce débat constitue-t-il un régime forestier international ? Les désaccords persistent sur ce point. Alors que pour Smouts, la réponse est clairement négative (2001:201), Humphreys au contraire parle ouvertement d'un régime (2006:190) en vertu du *soft law*, des instruments légaux et du droit international privé qui se sont accumulés dans la sphère internationale au fil des années. Mais ces deux auteurs ne semblent définir l'existence d'un régime que par son côté formel, officiel ; or l'une des principales composantes du débat, nous l'avons vu, est la succession de principes informels qui se sont vus appliqués sous des formes très différentes de par le monde. Ces principes, si malléables soient-ils, constituent néanmoins une série d'idées autour de laquelle convergent les acteurs dans la sphère internationale. La prolifération des

institutions formelles et les désaccords qui caractérisent le débat ont beau donner une image de pluralité et de fragmentation extrême, il n'empêche que la convergence autour d'un nombre limité de principes, à l'instar de REDD, confirme l'applicabilité du concept de régime forestier international (RFI) au débat en question. Nous nous tournons à présent vers l'évolution des PAF au Brésil, au Cameroun et en Indonésie.

C - Les PAF brésiliennes depuis 1964¹

Avec la plus grande étendue au monde de forêt tropicale, le Brésil n'est pas passé inaperçu dans le RFI. Bien au contraire : premier pays en terme de biodiversité, il a su s'imposer dans les débats comme aucun autre pays. La forêt brésilienne se trouve aujourd'hui principalement en Amazonie légale, cette grande moitié (57%) du territoire localisé au nord-ouest du pays, couvrant 8 états de ce pays fédéral (Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins) ainsi que la moitié d'un neuvième (Maranhão). Mais malgré sa taille imposante, elle ne contribue qu'à un faible pourcentage de la population et de l'économie nationales. De plus, elle recule à un taux rapide comparé au reste des tropiques, tendance due ces dernières années avant tout au développement de l'agriculture de grains dans le Mato Grosso qui repousse les pâturages extensifs vers le nord de l'état et le Pará.

De nombreux facteurs qui influencent les PAF brésiliennes aujourd'hui proviennent du mode de colonisation du pays par les Portugais. Le Brésil abritait déjà 5 millions d'habitants avant le navigateur portugais Pedro Cabral ne débarque sur les côtes du Brésil en 1500, suite au « partage du monde » du Traité de Tordesilhas signé six ans plus tôt entre l'Espagne et le Portugal. Ce dernier profita de l'union des couronnes ibériques (1580-1640) pour reculer les frontières amazoniennes de leur colonie sud-américaine, et c'est depuis cette époque que le Brésil contrôle la majeure partie de cet immense bassin hydrographique. Mais l'emprise portugaise, puis brésilienne sur cette partie centrale et orientale de l'Amazonie resta ténue pendant longtemps, incitant les pouvoirs publics à asseoir leur autorité sur cette région par divers moyens. Ainsi, à la chute de l'empire brésilien de Dom Pedro II, la première constitution républicaine de 1891 promit la création d'une nouvelle capitale brésilienne dans l'intérieur des terres afin de rééquilibrer la balance entre littoral et intérieur. Getúlio Vargas, dictateur de l'Estado Novo fascisant des années 1930, puis président populiste jusqu'à son

¹ Source d'information : Singer (2006).

suicide en 1954, avait aussi fait un discours célèbre en 1937 intitulé la Conquête de l'Ouest (*Marcha para o Oeste*) dans lequel il promettait la valorisation de l'Amazonie en vue de développer la nation. En 1961, contre toute attente, ce fut un président démocratiquement élu, Juscelino Kubitschek, qui réussit ce qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait osé : la création de cette nouvelle capitale, baptisée Brasília, au cœur de l'état du Goiás.

Cependant, ce ne fut qu'après la chute de la république et son remplacement par un régime militaire suite au coup d'état de 1964 que des politiques amazoniennes nationalistes et développementalistes prirent leur véritable essor. Se basant sur des arguments développés par les régimes précédents, les présidents militaires de la période 1964-1985 mirent en place une série de programmes visant à (i) fournir une infrastructure à la région amazonienne afin de promouvoir son développement, (ii) encourager le développement local à travers l'agriculture notamment, (iii) peupler la région et (iv) assurer une présence militaire le long des frontières. Ainsi se virent succéder des projets tels que la construction de routes comme la Transamazonienne (composante du Projet d'intégration nationale ou PIN) et de barrages (Tucuruí, Balbina) et la création de « pôles de développement » pour donner un coup de fouet aux industries extractives (*Polo Amazônia, Grande Carajás*). La colonisation publique le long des routes eut du mal à décoller, mais la colonisation privée avec défrichement des terres pour en créer des pâturages eut plus de succès (surtout grâce aux paquets fiscaux et aux prêts à taux intéressants), notamment le long d'un « arc de la déforestation » du Pará oriental à l'Acre en passant par le sud du Pará, le sud-est de l'Amazonas, le nord du Mato Grosso et le Rondônia. L'industrie du bois fut toujours le « petit frère » de l'agriculture. Ne bénéficiant pas du même intérêt aux yeux des décideurs, les exploitants de bois adoptèrent surtout un comportement opportuniste visant à récupérer le bois là où avaient lieu les défrichements, tout ceci avec une réglementation minimale.

Tout bascula dans les années 1980. L'autorisation du multipartisme dès 1980 et la montée en puissance de mouvements sociaux amazoniens comme les mouvements indigénistes et surtout d'extracteurs de latex (*seringueiros*) remit en cause le modèle développementaliste qui visait à faire disparaître la forêt au profit de l'agriculture et de l'industrie. Ces mouvements défendaient leurs droits à la terre, à une terre couverte de forêt dont ils dépendaient, et dès les premiers signes de l'émergence d'un RFI ils bénéficièrent d'un soutien international important. Après une période de résistance de la part du premier gouvernement démocratique (1985-1990), les gouvernements brésiliens épousèrent officiellement le besoin

d'une plus grande attention aux politiques environnementales et non seulement mirent en place des organes environnementaux (IBAMA, ministère de l'Environnement ou MMA) mais acceptèrent la création d'une myriade de territoires indigènes et unités de conservation de toutes sortes. Ces tendances qui marquèrent les années 1990 s'essoufflèrent en quelque sorte dans les années 2000 qui vit surtout se développer le débat autour de la création d'un système concessionnaire qui régulerait l'industrie du bois tout en assurant une présence physique dans les forêts publiques amazoniennes. C'est ainsi que la loi du février 2006 de gestion des forêts publiques vit le jour, mais elle eut du mal à être appliquée en raison du flou qui règne dans la question foncière et l'appropriation des terres en Amazonie brésilienne.

Les PAF de l'état du Mato Grosso reflètent surtout les politiques agricoles et de colonisation au niveau fédéral. Ce vaste état de 900 000 km², peuplé de 2,8 millions d'âmes, n'est couvert par les forêts que sur son tiers septentrional. Dans les années 1970 cette partie de l'état fut justement visée par les programmes de colonisation, en particulier privée, qui virent la fondation d'une série de villes le long des nouveaux axes routiers comme la BR 163 de Cuiabá, capitale du Mato Grosso, à Santarém (Pará). La fin des programmes officiels de colonisation n'empêcha pourtant pas l'arrivée de nouveaux migrants, principalement du sud brésilien, tant l'industrie bovine s'avéra rentable. Celle-ci n'a cessé de croître depuis les années 1990 au dépens d'un couvert forestier en recul. Depuis le début des années 2000, l'expansion des champs de soja dont les prix internationaux ont grimpé en flèche ont repoussé les pâturages vers le nord, menant à un pic de déforestation en 2003-4 qui renouvela l'inquiétude au sein de l'opinion publique occidentale et força le gouvernement brésilien à prendre des mesures afin de limiter la disparition des forêts. En 2005, une opération policière de grande envergure dénicha un réseau de transport illégal du bois centré sur le Mato Grosso qui décima le personnel de l'IBAMA, agence fédérale de gestion des ressources naturelles renouvelables, et son équivalent au niveau *estadual*, qui fut même remplacé par une nouvelle agence.

La nature et l'évolution de ces politiques contraste fortement avec les PAF de l'état d'Acre, petit état qui longe la frontière bolivienne et péruvienne. L'Acre avait été rattaché au territoire brésilien en 1903 suite à l'invasion de *seringueiros* venant du Nordeste brésilien pour exploiter le caoutchouc, sève de *Hevea brasiliensis* qui pousse naturellement en grandes densités dans cette partie de l'Amazonie. Mais après la chute des cours du produit dans les années 1910 suite à la création de plantations en Malaisie, alors colonie britannique,

ce petit territoire fut oublié du Brésil jusqu'à l'émergence de deux mouvements sociaux locaux : celui des *seringueiros*, dont les descendants vivaient toujours en forêt, et des populations indigènes. Tous deux demandaient la reconnaissance de leurs droits à la forêt que la colonisation agricole menaçait de faire disparaître à coup de tronçonneuse. En quelques années seulement, ces deux mouvements, unis sous l'égide du charismatique Chico Mendes sous le nom de l'Alliance des peuples de la forêt, prit l'image d'une lutte de « peuples traditionnels » contre l'avancée inexorable du grand capitalisme soutenu par des régimes autocratiques. L'assassinat de Mendes força le gouvernement fédéral à reconnaître leurs demandes, donnant naissance à la vague de RESEX (réserves extractivistes) et de territoires indigènes qui marqua les politiques amazoniennes tout au long des années 1990. En 1999, l'état se dota du premier gouvernement en faveur de ces mouvements et qui créa en grande pompe un nouveau concept : celui de « Florestania » qui se définit à la fois comme une appartenance et une responsabilité vis-à-vis de la forêt. Mais les difficultés à mettre en place des politiques visant à réconcilier développement local et protection des forêts ont pour l'instant limité le succès de ce concept.

L'état d'Amazonas, dernier cas d'étude infranational pour le Brésil, est l'état le plus vaste et le moins densément peuplé du pays. Grand comme trois fois la France, il est situé de part et d'autre du Solimões, ou fleuve Amazone, et est peuplé de petites villes éparses et de communautés indigènes importantes. Tout comme l'Acre, cet état a longtemps été isolé du reste du pays et le manque d'infrastructure, d'industrie locale et de poids démographique expliquent certainement le couvert forestier de l'état (plus de 95% du territoire). Dans les dernières décennies, le gouvernement d'Amazonas a profité de ce contexte particulier pour lancer de vastes politiques de conservation, créant régulièrement des territoires indigènes et unités de conservation dont certains couvrent des surfaces plus grandes que certains pays européens, comme se plaît à le dire le gouvernement *amazonense*. Depuis l'arrivée du gouverneur Eduardo Braga, ce sont surtout des unités de conservation à vocation « durable » qui ont vu le jour, comme la Réserve de développement durable de Cujubim, de la taille d'Israël, et dont le but est de protéger la forêt mais aussi de promouvoir le développement des quelques 56 familles qui habitent cette région reculée de l'Amazonie brésilienne.

D - Les PAF camerounaises depuis 1960¹

Contrairement au Brésil où les politiques relatives à la production de bois ont été périphériques aux PAF jusqu'aux années 2000, au Cameroun elles ont joué un rôle central depuis les premiers moments de la colonisation. Le paradigme concessionnaire, établi à l'origine par les autorités allemandes, domine les PAF nationales et infranationales à ce jour.

Le Cameroun est souvent résumé à une « Afrique en miniature » en vertu de sa diversité à la fois en terme de végétation (savane, forêt dense notamment), de composition ethnique (plus de 200 ethnies ont été officiellement recensées) et religieuse (catholicisme, protestantisme et islam se côtoient). En effet, lorsque les Portugais « découvrirent » la « rivière des crevettes » (*Rio dos Camarões*) en 1472, le nord du pays était déjà connu depuis longtemps du monde musulman. A part quelques échanges commerciaux sur les côtes et des captures d'esclaves, la présence européenne ne devint permanente au Cameroun qu'à partir du milieu du 19^e siècle, et ce ne fut qu'après le Traité de Berlin de 1884-5 que la puissance allemande entreprit un programme de conquête et d'occupation territoriale. La déroute des forces allemandes pendant la première guerre mondiale céda rapidement le Cameroun aux Britanniques (qui s'approprièrent la partie limitrophe au Nigeria sous le nom de *Cameroons*) et aux Français, qui devinrent la principale puissance coloniale dès la création des mandats camerounais sous l'égide de la Ligue des Nations. Quelques quatre décennies plus tard, les deux Cameroun devenaient indépendants, la partie francophone en 1960 et anglophone l'année suivante ; seule la partie méridionale de la colonie britannique fut rattachée au Cameroun oriental. Depuis, seuls deux présidents ont gouverné le pays : Ahmadou Ahidjo (1960-1982) qui mena le pays pendant une période de forte croissance et qui réussit à abolir le système fédéral hérité de la division coloniale entre France et Royaume-Uni ; et Paul Biya, qui affronta une grave crise économique dès la fin des années 1980 et réintroduisit le système multipartiste qu'avait aboli Ahidjo suite aux troubles de 1990.

Aux yeux de la majorité des acteurs des PAF camerounaises, la fonction principale de la forêt du pays continue à être la production de bois. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, l'exploitation forestière se concentrait exclusivement sur le littoral, mais au fur et à mesure des progrès des transports routiers et de l'épuisement localisé de la ressource ligneuse, les sociétés (avant tout françaises) s'aventurèrent vers la grande province de l'Est où le premier

¹ Source d'information : Singer (2008a).

exploitant, la SFID, s'installa en 1947. Les politiques de production de bois restèrent en grande partie figées malgré quelques réformes légales (1946, 1973) dans un système où les sociétés exploitaient des concessions (dites licences) de la taille de leur choix et qui leur avait été attribuées par les autorités forestières au gré à gré. Ceci changea radicalement avec la loi forestière de 1994 qui, sous l'impulsion de la Banque mondiale en cette époque de crise politique et économique, mit en place un nouveau système d'allocation des concessions nommées UFA (unités forestières d'aménagement) par enchères selon des critères techniques et financiers.

Dans les premières années, le ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF, créé en 1992) et les grandes sociétés d'exploitation détournèrent ce système et des UFA furent allouées au gré à gré en 1996, provoquant une pression de la part des bailleurs de fond qui aboutit à un moratoire dans l'allocation des UFA suivantes. La distribution des UFA reprit dans les années 2000, non sans l'introduction de nouvelles mesures visant à faire appliquer la loi dans son ensemble, y compris une réforme fiscale avec l'introduction d'une taxe sur la surface plutôt que le volume (redevance forestière annuelle ou RFA), la création et l'application de plans d'aménagement (notamment grâce à l'introduction d'un Observateur indépendant), et la mise en place de forêts communautaires à travers le pays qu'avait également prévu cette loi. Jusqu'au milieu des années 2000, les sociétés d'exploitation dénoncèrent une fiscalité et une réglementation excessives mais deux éléments essentiels ont abouti depuis à une amélioration de la situation, à la fois en termes d'application des lois et du bénéfice que tirent les populations locales de l'exploitation industrielle. D'une part, l'Observateur indépendant a entre autres permis la médiatisation des infractions forestières, infligeant une publicité négative à tout exploitant accusé. D'autre part, les marchés européens, vers lesquels est acheminée la grande majorité de la production ligneuse camerounaise, demandent de plus en plus des produits certifiés, notamment FSC, poussant ainsi dans les toutes dernières années les grands opérateurs vers la certification. Ces deux éléments ont eu pour effet de minimiser l'exploitation dite « illégale » parmi les grandes sociétés d'exploitation visant des marchés extérieurs, alors que l'exploitation artisanale et de petite échelle qui se focalise plutôt sur un marché domestique ou régional continue à être en grande partie informelle.

Les autres secteurs qui composent les PAF camerounaises sont restées périphériques, bien que les politiques indigénistes (notamment envers les « Pygmées » Baka et Bagyéli)

aient connu un essor dans les dernières années grâce à la pression d'ONG nationales (CED) et internationales (Greenpeace, les Amis de la Terre). Les politiques de conservation continuent à se focaliser sur la gestion d'aires protégées (surtout par WWF, poids lourd en la matière), et la lutte contre le commerce de la viande de brousse qui a décimé la mégafaune (grands singes, éléphants) dans plusieurs endroits de la zone forestière qui couvre le sud du pays. Les politiques minières ont également émergé de la torpeur dans les années 2000, partiellement en raison de la construction du pipeline Tchad-Cameroun qui traverse la province du Sud, mais aussi à cause de l'ouverture prochaine d'une mine proche de la Réserve du Dja qui menace non seulement d'avoir un impact sur la conservation forestière mais aussi de concurrencer l'exploitation forestière qui risque d'être reléguée au second plan en termes de priorité.

Trois cas d'étude de politiques infranationales ont également été sélectionnés. Les PAF à Dimako, petite commune de la province de l'Est, ont surtout été marquées par l'arrivée dès 1947 de la SFID, société française d'exploitation de bois. Vendue au groupe français Rougier, la SFID n'a cessé de faire grandir ce qui n'était à l'origine qu'un hameau qu'elle a alimenté de ses employés à la fois en forêt et dans une scierie qu'elle installa en ville. Mais la ressource exploitée et épuisée, la SFID quitta définitivement Dimako en 2003, laissant derrière elle la ville en crise qui en l'espace de quelques années perdit près d'un quart de sa population. L'espoir que maintient la mairie aujourd'hui, c'est de voir un revenu stable en provenance de sa forêt communale, la première en son genre dans le pays et le principal héritage de la présence de la coopération française dans la ville pendant près d'une décennie.

Les PAF autour du parc national de Campo-Ma'an, dans la pointe sud-ouest du Cameroun, sont quant à elle caractérisées par l'évolution des politiques de conservation. La réserve de Campo, créée dès 1932 afin de gérer la mégafaune riche de la région, n'avait pas empêché l'avancée de l'exploitation forestière, notamment par la Forestière de Campo qui depuis les années 1960 avançait progressivement vers l'est. Le projet de conservation et de gestion de la biodiversité de Campo, mis en place par les années 1990 et géré par SNV et Tropenbos International, souligna l'importance de la zone en matière de conservation et un parc national fut finalement créé en 2000 créant une hostilité de la part des populations locales qui apprécient la viande de brousse provenant de la forêt maintenant protégée. Depuis 2003, la gestion du parc a été reprise par WWF qui en a fait l'un de ses fers de lance en Afrique centrale. Mais malgré cette grande visibilité et les efforts déployés par l'équipe locale de WWF en matière de mise en place d'activités économiques alternatives dans les villages

riverains, l'hostilité et la méfiance des populations locales vis-à-vis du parc et des organisations qui la gèrent continue à menacer l'intégrité de l'aire protégée et en particulier de la faune.

A l'est du parc national se trouve la commune de Ma'an dont trois des UFA sont gérées par la société néerlandaise Wijma. L'UFA 09-021 à la limite avec le parc fut la première en Afrique centrale à bénéficier de la certification FSC, lançant une nouvelle tendance parmi les exploitants forestiers qui n'a cessé de se répandre depuis. Mais cette première certification en 2005 engendra une vaste campagne par des ONG qui dénonçaient le manque de concertation et de bénéfices des populations locales dans le processus. Suite à une révision, la certification fut donc suspendue en 2007 pour être finalement de nouveau accordée l'année suivante aux UFA 09-021 et 09-024 (également de la Wijma), non sans des modifications majeures dans la gestion des concessions, notamment au niveau de la relation avec les populations locales. Suite à cette campagne mais aussi des débats menés localement, celles-ci bénéficient aujourd'hui non seulement du revenu provenant de la RFA (bien que l'opacité au niveau communal empêche les riverains d'en apprécier la mesure) mais aussi d'une taxe de 1000 FCFA par m³ que s'est imposée la Wijma afin de permettre aux « communautés » (c'est-à-dire les chefferies de troisième degré) de construire des infrastructures collectives.

E - Les PAF indonésiennes depuis 1965¹

La caractéristique principale des PAF indonésiennes depuis l'avènement de Suharto et l'instauration de l'Ordre Nouveau est la domination de l'enjeu forestier par les grandes industries, qu'il s'agisse de la production de bois dans les années 1960 à 1990 ou l'expansion de la pâte à papier et du palmier à huile depuis. L'archipel indonésien, qui s'étend sur près de 5 000 km de part et d'autre de l'équateur, abrite la cinquième plus grande population au monde. Autrefois le deuxième pays au couvert forestier tropical, il est maintenant passé au troisième rang en raison d'une déforestation aux taux élevés qui se sont maintenus au cours des décennies et en dépit de changements de régime.

Lorsqu'en 1511 les Portugais capturèrent la ville de Melaka, comptoir malais dans le détroit du même nom, ils trouvèrent dans l'archipel insulindien une mosaïque de civilisations aux cultures et aux structures politiques complexes. Dans un premier temps, Portugais, puis

¹ Source d'information : Singer (2009).

Hollandais, jouèrent le rôle de partenaires commerciaux et stratégiques de divers sultanats et empires locaux, mais au fur et à mesure que les Hollandais développèrent leur contrôle sur l'île de Java, ils assirent leur domination politique par rapport aux forces politiques « indigènes ». Au cours des 17^e et 18^e siècles, les Pays-Bas gouvernèrent les Indes néerlandaises par le biais de la Compagnie Unie des Indes Orientales ou VOC, qui remporta des succès diplomatiques et militaires importants à Java. Mais suite à des problèmes de corruption et de mauvaise gestion de fonds, l'Etat néerlandais abolit la VOC et assumait un contrôle direct de la colonie en 1800. Ce n'est véritablement qu'au cours du 19^e siècle que les Pays-Bas créèrent un appareil colonial d'état qui posa les jalons d'un futur état indonésien, d'abord à Java qui fut divisé en provinces et régences où les habitants furent soumis à des impôts, puis dans le reste de l'archipel que les armées hollandaises conquièrent entre le milieu du 19^e siècle et les années 1910. Diverses politiques relatives aux populations « indigènes » se succédèrent. La fameuse politique des cultures ou *Cultuurstelsel* élaborée dans la première moitié du 19^e siècle força les populations sous le joug colonial à remettre entre 20 et 33 % de leur production aux autorités de la colonie en vue de rentabiliser celle-ci économiquement. Cette politique fut suivie de près par une politique dite « éthique », où les pouvoirs coloniaux, accusés d'abus contre les populations, se lancèrent au début du 20^e siècle dans de vastes programmes d'éducation qui permirent en partie aux élites locales de participer de manière plus active à la vie politique des Indes néerlandaises.

L'invasion japonaise de 1942 sonna le glas de l'aventure coloniale hollandaise en Asie. L'un des objectifs affichés de l'occupation nipponne était d'effacer toute trace de présence européenne et elle y arriva en partie grâce à une mobilisation de l'élite politique indonésienne en vue d'une indépendance éventuelle. Celle-ci donna lieu à la déclaration d'indépendance de Soekarno en août 1945 dans le vide politique laissé par la déroute japonaise et avant l'arrivée des troupes alliées. Cependant, les Néerlandais n'étaient pas prêts à abandonner leur colonie aussi rapidement et menèrent une longue guerre qui ne prit fin que sous la pression internationale qui força les Pays-Bas à reconnaître l'indépendance indonésienne en décembre 1949. Jusqu'en 1965, le pays fut dirigé par Soekarno qui consolida une idéologie populiste et se positionna sur la scène internationale comme un état non-aligné. Mais le tournant autocratique d'une part, et pro-communiste d'autre part à la fin des années 1950 aliéna l'armée et les alliés occidentaux du régime et Soekarno perdit le contrôle du pouvoir en 1965 suite à une tentative de coup d'état dont les causes et les auteurs n'ont toujours pas été élucidées. S'ensuivit l'installation du régime autocratique de Suharto connu sous le nom

d'Ordre nouveau qui dépolitisa la société indonésienne et mit l'accent sur le développement économique et la lutte contre le communisme. Il ne prit fin qu'en 1998 lorsque suite à la crise financière asiatique de l'année précédente le régime fut remplacé par une démocratie balbutiante qui est toujours en voie de stabilisation à l'heure actuelle.

L'une des industries à recevoir les faveurs de l'Ordre nouveau fut celle du bois. Dès 1967, la loi forestière de base créa un vaste domaine forestier permanent (*kawasan hutan*) sur près de trois-quarts de la surface du pays. Plus de la moitié de cette surface fut réservée à des concessions allouées à de grandes sociétés d'exploitation dont la production de grumes connut un essor dramatique dans les années 1970. La décision que prit Suharto d'interdire l'exportation de grumes dans les années 1980 fut donc perçue comme allant à l'encontre des besoins de développement du pays, mais comme le souligne Barr (1999) elle doit plutôt être interprétée comme une manière de limiter le nombre d'acteurs dans le secteur bois aux sociétés capables d'investir dans une industrie de transformation. Ainsi, le contreplaqué remplaça les grumes comme produit principal d'exportation, mais il fut soumis à un régime imposé par la toute-puissante Apkindo ou association de contreplaqué indonésien qui multiplia les restrictions au niveau de la production et de la commercialisation du bois par ses membres. A sa tête, Bob Hasan, un proche de Suharto, concentra ainsi peu à peu le contrôle de cette filière hautement rentable entre ses mains.

Ce pouvoir ne disparut qu'à la chute de Suharto en 1998, mais la production du bois avait déjà commencé à diminuer en raison de l'épuisement de la ressource. Suivit alors la période de réformes ou *Reformasi* pendant laquelle s'accumulèrent des lois de décentralisation et de recentralisation qui ne firent que contribuer à la confusion générale et entretenir un terrain fertile pour les pratiques illégales d'exploitation. A la fin des années 2000, les activités illégales semblent stabilisées mais le secteur bois a peu à peu cédé la place à des filières plus rentables, telles que la pâte à papier et l'huile de palme, toutes deux grandes demandeuses de terres. Ainsi, les forêts naturelles continuent de reculer à un rythme inquiétant devant l'appétit de ces deux nouvelles industries.

Quant au gouvernement actuel de Susilo Bambang Yudhoyono, il continue à imposer des restrictions au secteur bois, officiellement afin de réduire les pratiques illégales, tout en ouvrant discrètement la voie à l'expansion des deux nouvelles industries au dépend d'un couvert forestier en recul perpétuel. Entre temps, une vaste réseau « indigéniste » a repris le flambeau de l'*adat*, concept promu par les autorités coloniales et qui se réfère autant aux

pratiques coutumières qu'aux politiques de reconnaissance et de promotion des groupes ethniques minoritaires de l'archipel. Mais Jakarta refuse de reconnaître officiellement toute notion d'indigénisme en ne distinguant qu'une seule entité ethnique, les Indonésiens (par opposition aux Occidentaux, Arabes et Chinois qui se sont installés dans l'archipel au cours des derniers siècles).

Pour l'Indonésie aussi trois cas d'étude infranationaux ont été sélectionnés, cette fois-ci au niveau des provinces. La première, celle de Java-Centre, a été choisie comme représentant l'origine historiques des PAF actuelles que l'on retrouve dans tout l'archipel. C'est en effet à Java que les autorités coloniales, dans la deuxième moitié du 19^e siècle, créèrent pour la première fois un domaine forestier permanent où ils imposèrent une exploitation « scientifique » et « rationnelle » (Peluso 1992) qui délégitima le rôle des populations locales. Il faut dire que les forêts javanaises jouaient un rôle économique et stratégique particulièrement important : étant pour une majorité des plantations de teck, qui contrôlait la forêt mettait la main sur une ressource économique non négligeable et la matière première pour la construction de bateaux qui permettaient à leur tour de contrôler l'archipel. A partir des années 1970, il sembla de nouveau que Java-Centre prit un rôle précurseur avec l'introduction de mesures de concertation avec les populations locales, plusieurs décennies avant que cette pratique ne fût généralisée dans les tropiques ; aujourd'hui encore les forêts publiques javanaises continuent à faire figure de modèle en matière de participation, bien que celle-ci ne soit véritablement limitée qu'à un partage des bénéfices avec les institutions villageoises locales.

La province sumatranaise de Riau, en face de la ville de Singapour, fut sélectionnée comme deuxième cas d'étude en vertu du développement fulgurant de son industrie ligneuse dans les années 1970 et 1980 et sa conversion vers les nouvelles industries dans la dernière décennie que sont la pâte à papier et l'huile de palme. Autrefois une région isolée et difficile d'accès où se réfugiaient les pirates du détroit de Melaka, Riau connut un essor sans précédent sous l'Ordre Nouveau avec l'exploitation pétrolière, mais aussi la « mise en valeur » des forêts qui propulsèrent la province au deuxième rang de production du bois du pays après Kalimantan-Est. Mais en 2007, il ne restait qu'une seule concession active sur la soixantaine qu'avait connue la province à l'heure de gloire de l'industrie ligneuse ; cette dernière a été presque entièrement substituée par la pâte à papier en pleine croissance et dont les deux principales sociétés actives en Indonésie (RAPP, ou April, et APP) sont localisées dans la

province. Ces sociétés ont profité de la loi permettant la conversion des forêts naturelles dont les capacités de production de bois étaient en deçà de 5 m³ par hectare, pour utiliser le bois issu de la déforestation afin de maximiser leur production. Leur dépendance vis-à-vis de plantations d'acacia et d'eucalyptus est actuellement en augmentation mais reste inférieure à ce qu'auraient espéré les observateurs inquiets du taux de déforestation. Car celui-ci, à cause du développement de la pâte à papier mais aussi de l'huile de palme, a connu des taux records de plus de 5% par an à Riau : entre 1982 et 2004 le couvert forestier de la province est tombé de 78 à 36%.

Dernier cas d'étude local, la Papouasie indonésienne, connue sous le nom d'Irian Barat, Irian Jaya et aujourd'hui simplement Papua, fut rattachée tardivement à l'Indonésie qui ne l'occupa qu'à partir de 1963 après un long bras de fer avec les Pays-Bas. Cette région distincte du reste de l'Indonésie de par sa composition ethnique à dominante mélanésienne plutôt qu'asiatique est longtemps restée isolée du reste du pays, et les politiques vis-à-vis de la province se sont longtemps focalisées sur ce trait unique. Ainsi, pendant l'Ordre Nouveau la Papouasie fut soumise à de vastes programmes de transmigration et « d'Indonésianisation » visant à augmenter sa population en nombre et y installer des habitudes et des traits culturels indonésiens (port de vêtements, pratiques agricoles et en particulier du riz, éducation avec pour objectif une intégration à l'idéologie nationale, etc.).

Ceci n'empêcha pas un mouvement armé de naître dans les plateaux centraux, l'OPM (Organisation pour la libre Papouasie) et que l'armée indonésienne n'a jamais cessé de combattre. Suite à la chute de Suharto, et face à la menace de la désintégration de l'archipel due aux velléités indépendantistes de plusieurs régions (dont le Timor oriental qui fut le seul à se séparer de Jakarta en 1999), le gouvernement d'Abdurrahman Wahid accorda une autonomie spéciale à la province (*Otsus*), mais son successeur Megawati Soekarnoputri divisa également la région en deux provinces, retirant ainsi le statut d'autonomie à la partie la plus riche, à savoir la « tête d'oiseau » (*Kepala Burung*) située au nord-ouest de l'île. Dans le reste de l'île, l'autonomie spéciale a permis aux gouvernements locaux de profiter de flux financiers bien plus importants et de projeter dans les dernières années de vastes programmes de développement à long terme qui présentent des ressemblances troublantes avec les politiques amazoniennes des années 1970. A nouveau, la perspective quant au couvert forestier de cette région de l'Indonésie paraît peu prometteuse.

* * *

Plusieurs tendances se dégagent d'ores et déjà de ce rapide tour d'horizon. D'une part, l'influence du RFI est clairement visible dans les trois grandes variables de comparaison (arguments, organisation, instruments), en particulier au travers des principes qui se sont succédés au niveau du RFI (participation, bonne gouvernance, etc.). D'autre part, le changement a opéré de manière très différente selon le cas d'étude, la période historique, mais aussi les secteurs. La prochaine partie se focalise sur la construction d'un outil théorique permettant d'appréhender le changement qui sera ensuite appliqué à ces cas d'études afin d'expliquer ces tendances.

III - La construction d'une approche théorique : le modèle des projections de réseau

A - Une nouvelle approche théorique

A la fin de la première partie, nous avons retenu trois approches théoriques susceptibles de nous aider dans l'analyse du changement des politiques publiques : néo-institutionnalisme, réseaux d'action publique et traduction. Dans un premier temps, la robustesse de ces trois approches sont testées avec les données présentées dans la dernière partie ; dans un deuxième temps, leurs forces, faiblesses et leur complémentarité sont identifiées afin de construire une nouvelle approche composite de l'explication du changement dans les politiques publiques.

1) Les avantages conceptuels du néo-institutionnalisme

Seules les principales innovations théoriques seront reprises ici : la dépendance au sentier de Pierson (1993, 1994, 2000a,b), les *critical junctures* de Baumgartner & Jones (1991), les trois ordres de changement de Hall (1993) et les modèles thermostatiques, néo-homéostatiques et quasi-homéostatiques de changement politique de Howlett & Cashore (2007). Comme on l'a vu dans la première partie, ces modèles successifs se basent à chaque fois sur leurs prédécesseurs en y ajoutant un élément et donc un degré de complexité supplémentaires. Dans un premier temps, Baumgartner & Jones et Pierson, chacun de leur côté, proposèrent des modèles différents mais permettant cependant de distinguer deux types principaux de changement : l'un lent, prolongé dans le temps et peu important (soit de longues périodes de stabilité relative), l'autre de courte durée mais d'envergure importante, voire radicale : les auteurs décrivent ainsi des *vitesse*s différentes du changement.

Les trois pays étudiés semblent a priori illustrer ces deux types de changement. Au Brésil, les moments critiques où des changements importants ont été observés correspondent aux changements de régime et les années qui s'en suivent, en l'occurrence le coup d'état militaire de 1964 et le retour à la démocratie en 1985, suivis tous deux de réformes importantes. En Indonésie les mêmes tendances se dégagent avec le début de l'Ordre Nouveau (1965-6) et sa chute (1998), alors qu'au Cameroun le tournant principal correspond non pas à un changement de régime mais à une crise politique et économique profonde, à savoir celle du début des années 1990. Entre ces moments critiques, les PAF des trois pays semblent avoir évolué avec une vitesse beaucoup plus limitée. Les grandes tendances semblent donc bien décrites par Baumgartner & Jones et Pierson, mais ces deux modèles sont incapables d'expliquer les variations plus subtiles du changement observées dans la dernière partie, notamment entre cas d'étude d'un même pays et entre secteurs.

En apportant une dimension supplémentaire, celle du *mode* de changement (c'est-à-dire quels éléments des politiques changent), Hall (1993) apporte une solution partielle à ce problème. En effet, ses trois ordres de changement sont avant tout liés à des composantes particulières des politiques publiques, notamment les calibrations des instruments (premier ordre), les instruments eux-mêmes (deuxième ordre) et les paradigmes (troisième ordre). Mais le mode, la vitesse et même *l'origine* du changement selon lui sont verrouillés les uns aux autres : à un changement dans la calibration des instruments correspond un changement mineur et lent d'origine interne, alors qu'à l'autre extrême à un changement de paradigme correspond un changement profond mais rapide, d'origine externe. De nombreux changements de premier et deuxième ordre peuvent être identifiés dans les PAF des trois pays étudiés, mais il est plus difficile de mettre le doigt sur des changements de troisième ordre. Au Brésil par exemple, suite au coup d'état de 1964, une politique « souverainiste-développementaliste » se met clairement en place et est appliquée à toute l'Amazonie, mais on pourrait également affirmer que ces tendances existaient déjà dans les régimes précédents, notamment dans les discours de Getúlio Vargas et même la construction de Brasília par Kubitschek, achevée en 1961. De même, on peut identifier la période 1985-1990 comme celle d'un changement de paradigme avec l'affirmation des idées indigénistes et environnementalistes, mais comme le montre l'évolution des PAF fédérales surtout dans les années 2000 le paradigme « souverainiste-développementaliste » n'avait jamais vraiment disparu. On assisterait donc à une superposition de paradigmes plutôt qu'une substitution de l'un par l'autre.

L'apport majeur de Cashore et de Howlett a été de déverrouiller les différentes composantes du changement que sont la vitesse, le mode et l'origine, tout en reprenant une quatrième composante, celle de la direction, dérivée de la « directionnalité » proposée par Durant & Diehl (1989). Ceci leur permet notamment de multiplier la catégorisation des types de changements, mais malgré cette avancée importante, ces auteurs – tout comme leurs prédécesseurs – ont plus tendance à décrire les changements en termes de métaphores et d'images plutôt qu'avoir recours à des mécanismes explicatifs. La contribution des néo-institutionnalismes reste cependant loin d'être négligeable, car ils nous ont permis de conceptualiser le changement des politiques publiques selon quatre composantes indépendantes : mode, vitesse, origine et direction.

2) L'universalité des réseaux d'action publique

On l'a vu, l'approche des réseaux d'action publique a souvent été critiquée pour ses difficultés à appréhender la question du changement. Mais Howlett (2002) y consacre justement un article dans lequel il construit une typologie des réseaux selon leur capacité à évoluer de manière plus ou moins rapide. Selon lui, tout réseau est constitué de deux parties : une partie plus large, la *discourse community*, qui se réunit autour d'un enjeu en fonction du discours politique construit ; et un noyau plus resserré, l'*interest network*, composé d'acteurs qui entretiennent des relations plus fréquentes entre eux. Le degré de changement varie selon la « porosité » entre les deux parties et leur degré de symétrie. Mais l'opérationnalisation de la limite entre ces deux parties et donc les modalités d'application de cette approche aux données présentées dans la dernière partie est telle que ce modèle reste difficilement utilisable. Nous retiendrons cependant que les réseaux d'action publique permettent d'expliquer le changement non seulement par la fluidité de leur nature, mais aussi à soutenir d'autres approches et outils théoriques tels que la traduction, comme nous le décrivons ci-dessous.

3) La fluidité de la traduction

La traduction telle qu'elle a été développée par Callon (1986) et Lascoumes (1994, 1996, 2004) insiste justement sur cette fluidité des réseaux d'action publique pour expliquer le changement, mais cette fois-ci pas en tant que résultat mais en tant que processus. La perspective statique proposée par les théoriciens des réseaux d'action publique les avait empêchés de comprendre l'émergence des réseaux ; Callon et Lascoumes proposent une

solution à ce problème en soulignant le processus itératif entre ressources et acteurs. En effet, par un processus en quatre séquences, les acteurs construisent un problème, le partagent, puis enrôlent d'autres acteurs et mobilisent des alliés tout en ajustant constamment les ressources, dont les idées qu'ils traduisent, en fonctions de leurs intérêts et de ceux des autres acteurs.

On trouve des exemples d'un tel processus à tous les niveaux des PAF brésiliennes, camerounaises et indonésiennes ; quelques exemples sont repris ci-dessous. Etant donné le grand nombre d'exemples, il nous a semblé plus utile d'avoir recours à une analyse quantitative afin de tester la traduction plutôt que d'énumérer de manière qualitative les exemples qui illustrent le processus. Nous avons donc recueilli auprès de 240 personnes interviewées leur définition du « développement durable », expression qui a perduré dans le RFI malgré les changements de principes, et qui est valable au-delà des politiques forestières seules. L'hypothèse de départ est que la différence entre définitions n'est statistiquement pas significative : si c'est le cas, alors la traduction de ce concept originaire du RFI n'a pas été observé et l'outil théorique sera donc rejeté. Afin de quantifier la définition du développement durable, 10 composantes ont été retenues (Tableau 4). Les caractéristiques des interviewés ont également été notés (voir Tableau 5).

Composante	Nombre de cas	Description et mots-clé
Temps	116 (48.3%)	« Durabilité », « qui dure dans le temps », qui « continue pour toujours » ; ou question de génération (« intergénérationnel », « générations futures », « mes enfants », etc.)
Amélioration	81 (33.8%)	Peut être soit qualitative (« amélioration du niveau de vie » ou de « l'humanité ») ou quantitative (« accumulation », « croissance », « accélération »)
Complexité	66 (27.5%)	Facteurs multiples à prendre en compte ; « il y a tant de définitions de ce concept », « concept complexe » ; ou effet de liste d'au moins trois éléments (par exemple fonctions sociale, environnementale et économique)
Régulation	50 (20.8%)	« Réglementation », « imposition de restrictions », limitation d'activités, « planification et contrôle » du développement
Equilibre	46 (19.1%)	Equilibre, balance, harmonie entre les différents éléments du D.D.
Niveau de vie	44 (18.3%)	« Niveau de vie », « qualité de vie » ou la « façon dont vivent les gens »
Relativité	43 (17.9%)	Soit : « la définition dépend de la personne à qui vous le demandez », soit « il y a plusieurs chemins vers le développement durable »
Bottom-up	20 (8.3%)	« Le développement commence au niveau local », « il doit être mené par les communautés », « initiatives basées sur les communautés », « appropriation par les populations locales »
Recherche	16 (6.7%)	Besoin d'inclure ou de baser le développement durable sur la « recherche », des études, des « connaissances spécialisées » ou la « science »
Effet de mode	8 (3.3%)	Le développement durable comme un « effet de mode ». Etant donné le petit N, cette composante est exclue des analyses statistiques.

Tableau 4.— Composantes du développement durable, opérationnalisation et fréquence parmi les définitions recueillies.

Niveau	Caractéristique	Description
Macro	Cas d'étude / pays	Les douze cas d'étude présentés dans les tableaux 1, 2 et 3. Dans l'analyse de variance cette variable est remplacée par le pays qui lui est indépendant de la variable suivante.
	Sphère	Nationale, infranationale, locale
Méso	Secteur	Environnement, bois, sociale, agriculture commerciale, plurisectoriel, autre
	Type d'organisation	Intergouvernemental, public, privé, recherche et non gouvernemental
Micro	Niveau d'éducation	Primaire, secondaire, premier diplôme universitaire, deuxième diplôme universitaire
	Nationalité	Brésilien, Camerounais, Indonésien, pays développé
	Genre	Féminin, masculin
	Catégorie d'âge	Plus ou moins de 45 ans ; cette limite a été adoptée parce qu'elle correspond à la limite entre ceux qui ont reçu une formation ou une éducation avant et après l'émergence du RFI.

Tableau 5. — Les caractéristiques macro, méso et micro des interviewés.

L'analyse statistique a été menée en deux étapes. Dans un premier temps, une analyse de composantes principales (ACP) a été réalisée permettant d'identifier les facteurs les plus importants auxquels sont corrélées les composantes du tableau 4 et qui expliquent la plus grande partie de la variation entre les définitions. Ces facteurs, illustrés dans la Figure 2 sous forme d'axes, nous indiquent également quelles sont les principales idées qui différencient les définitions les unes des autres. Ainsi, à en juger des corrélations que présentent les composantes des définitions avec ces axes, le premier semble correspondre à une polarisation entre la multiplicité, la complexité d'une part et la simplicité, l'opérationnalité et le pratique d'autre part. Le deuxième axe semble plutôt correspondre à une polarisation entre le « développement » d'une part, c'est-à-dire l'amélioration ou l'accumulation, et le « durable » d'autre part, en particulier la réglementation et le besoin de limiter ce développement. Ainsi, l'ACP montre les résultats suivants pour la distribution des définitions selon les pays (Figure 3) et selon le secteur (Figure 4).

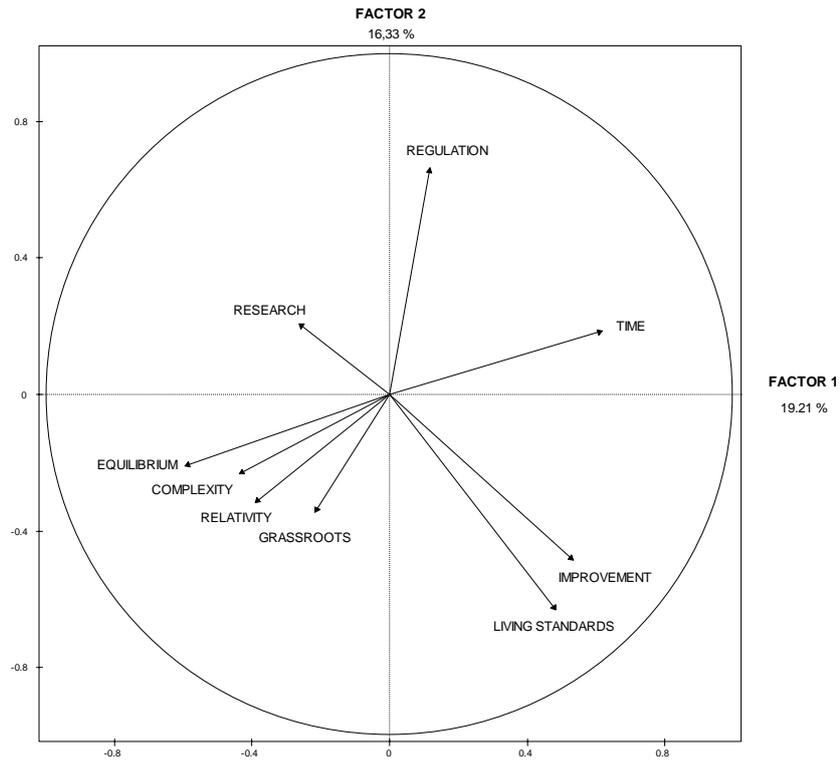


Figure 2. — Les facteurs 1 et 2 qui résultent de l'analyse des composantes des définitions présentées dans le Tableau 4 (généralisé sous SPAD 7.0).

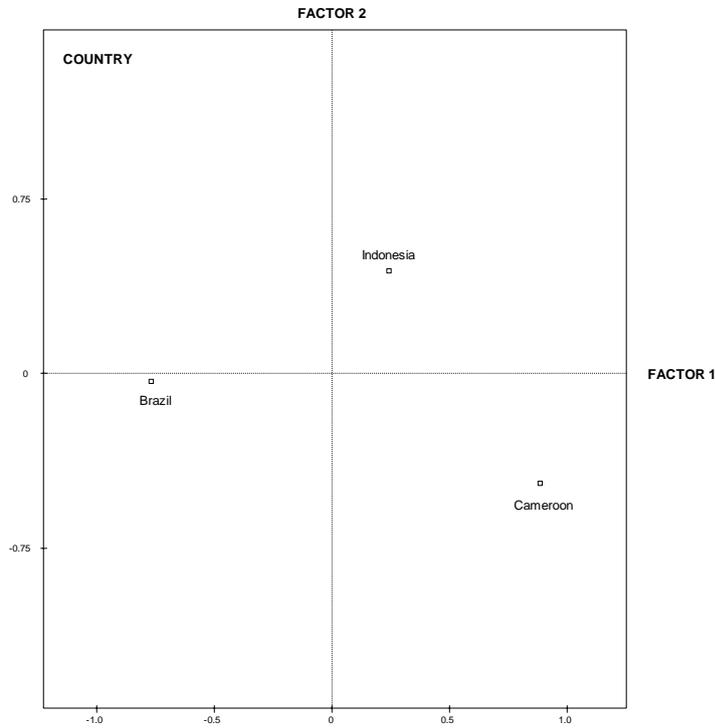


Figure 3.— Distribution des définitions du développement durable selon le pays (généralisé sous SPAD 7.0).

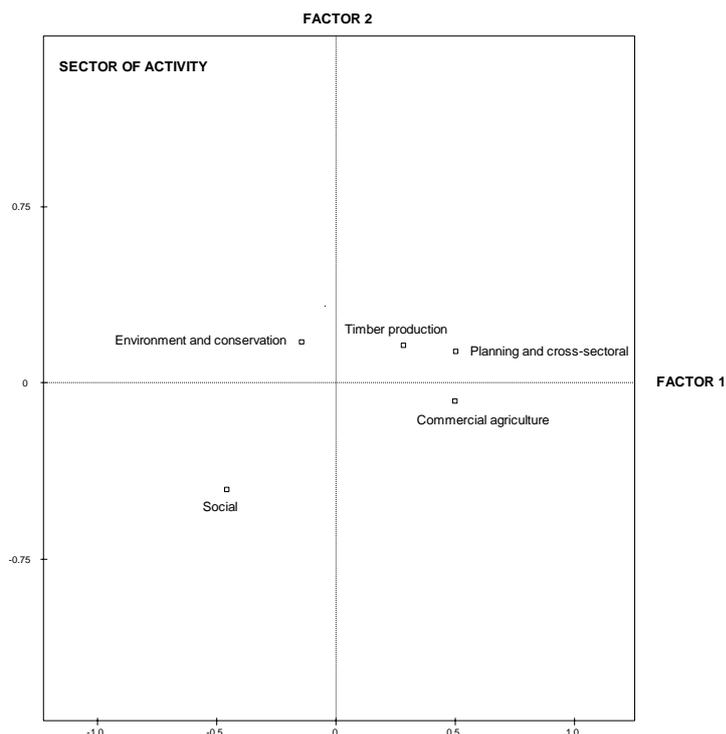


Figure 4.— Distribution des définitions du développement durable selon le secteur (généré sous SPAD 7.0).

Dans un deuxième temps, une analyse de variance (ANOVA) a été réalisée afin de tester la significativité de l'effet des variables indépendantes (Tableau 5) sur les facteurs 1 et 2. Seuls le pays et le secteur ont révélé un effet significatif ($p = 0,039$ et $0,050$ respectivement), indiquant que ce sont principalement des variables macro et méso qui expliquent les différences entre définitions. Ces résultats nous permettent également de rejeter l'hypothèse initiale et donc de confirmer que la traduction a bien eu lieu dans le transfert du « développement durable » dans les contextes nationaux brésilien, camerounais et indonésien. On peut aussi conclure du résultat concernant les secteurs que les réseaux d'action publique pourraient jouer un rôle important dans le processus de traduction, puisqu'une différence entre secteurs peut s'expliquer par l'effet des réseaux.

4) Une nouvelle approche

Les néo-institutionnalismes nous permettent d'identifier quatre composantes du changement qui peuvent varier indépendamment les unes des autres : mode, vitesse, origine et direction. Les approches par réseau nous fournissent un concept théorique utile, celui de réseau d'action publique, qui à son tour établit une base pour la notion de traduction. Mais

chacune de ces approches a ses propres forces et faiblesses qu'il convient d'analyser selon leur capacité à comprendre chacune des composantes du changement proposées par les néo-institutionnalismes. Cette dernière approche, justement, suggère des descriptions particulièrement détaillées du mode et de la vitesse du changement, mais reste relativement muette sur ses origines (se bornant à différencier entre origines « internes » et « externes ») et la direction. La seule approche par réseau qui tente d'expliquer le changement, à savoir Howlett (2002), connaît les mêmes avantages et inconvénients. Ceux de la traduction, en revanche, sont tout autres : cette perspective nous permet de comprendre de manière détaillée l'origine et la direction du changement, d'autant plus qu'elle est axée sur le changement comme processus plutôt que comme résultat. Ces trois approches, dont les forces et faiblesses sont résumées dans le Tableau 6 ci-dessous, sont donc très clairement complémentaires.

	Composantes du changement				Aspect	Focus
	Mode	Vitesse	Origine	Direction		
Néo-institutionnalisme ¹	✓	✓			Résultat	Structure
Réseaux de politique publique ²	✓	✓			Résultat	Structure
Traduction ³			✓	✓	Processus	Acteur

Tableau 6.— Forces et faiblesses des néo-institutionnalismes, des approches par réseau et de la traduction dans l'explication des quatre composantes du changement.

De ce tableau se dégagent donc des complémentarités qui nous aident à construire un nouvel outil théorique qui combine les forces de chacune de ces approches. Ainsi, elle nous permet d'appréhender les quatre composantes du changement mais aussi de voir le changement autant comme un résultat que comme un processus en nous focalisant tantôt sur la structure, tantôt sur l'acteur.

¹ Basé sur Baumgartner & Jones (1991), Cashore & Howlett (2007), Durant & Diehl (1989), Hall (1993), Howlett & Cashore (2007) et Pierson (1993, 1994, 2000a, b).

² Basé sur Howlett (2002).

³ Basé sur Callon (1986) et Lascoumes (1994, 1996, 2004).

B - Le modèle de projection de réseau

Une fois ces quatre composantes et les perspectives utiles à leur compréhension identifiées, il est nécessaire de les opérationnaliser en les appliquant aux données recueillies pour cette thèse. Il en émergera alors un modèle que l'on nommera de « projection de réseau » en vertu de l'outil théorique central du modèle décrit ci-dessous.

1) La description du changement : mode et vitesse

Afin de décrire le mode de changement des PAF au Brésil, au Cameroun et en Indonésie, l'utilisation des trois variables ci-dessus (arguments, organisation, instruments) nous paraît la plus utile car elles transcendent à la fois les divisions classiques entre idées et intérêts et permettent aussi d'aller au-delà des institutions pour regarder comment les acteurs eux-mêmes s'organisent et justifient leurs actions. Au sein de chaque variable, on peut identifier deux types de changement : le Type I correspond à un changement dans un argument qui ne remet pas en cause son existence, alors que le Type II correspond à l'apparition ou la disparition d'un argument. On pourrait ajouter à ceci un Type III qui correspond à l'apparition (et théoriquement la disparition) d'un secteur dans son ensemble.

Premièrement, on voit des renouvellements d'arguments dans les douze cas d'étude sélectionnés pour cette thèse. Nous prendrons ici comme exemple l'argument « souverainiste-développementaliste » et son évolution au travers des politiques fédérales brésiliennes comme exemple. Les origines de ces arguments remontent au moins au 19^e siècle avec la mention dans la Constitution de 1891 de la construction d'une nouvelle capitale brésilienne dans le but de rééquilibrer le territoire national ; l'argument a été amplifié, complexifié et appliqué au contexte amazonien pour la première fois dans les années 1930 avec le discours de Vargas sur la Conquête de l'Ouest. Avec l'arrivée au pouvoir du régime militaire en 1964 l'argument connut son heure de gloire où il fut amplement utilisé pour mettre en œuvre une série de programmes de développement et de « sécurisation » des frontières amazoniennes de grande envergure. L'argument avançait que le « développement » et la « mise en valeur » de l'Amazonie était nécessaire pour deux raisons : d'une part, elle permettrait au pays entier de se développer, et d'autre part, elle aiderait à sécuriser la région contre les convoitises d'acteurs externes. *Integrar para não entregar* (intégrer pour ne pas brader) devint le slogan récapitulatif des discours gouvernementaux.

Dans les années 1980, un changement de Type II eut lieu avec l'apparition, puis l'affirmation d'un nouveau discours « indigéniste-environnementaliste » visant en partie à concurrencer l'argument précédent. C'est alors que le premier argument subit un changement de Type I lorsque ses défenseurs identifièrent clairement les « convoitises d'acteurs externes » comme étant véhiculés par les ONG environnementalistes et indigénistes. En résumé, l'argument souverainiste-développementaliste fut ressuscité sous une forme légèrement différente.

Deuxièmement, au niveau des organisations aussi on observe les deux types de changement, comme l'illustre l'exemple d'Apkindo, l'Association indonésienne de contreplaqué qui domina le secteur ligneux indonésien dans les années 1980 et 1990. L'association fut fondée en 1976 (changement de Type II) lorsque la production indonésienne de contreplaqué était encore minime, mais un avenir radieux lui était promis lorsque Suharto imposa une interdiction progressive de l'exportation de grumes, ce qui força l'industrie à s'équiper de moyens de transformation de la ressource ligneuse. Avec Bob Hasan, ami proche de Suharto, à la tête de l'association, celle-ci connut une série de changements de Type I qui aboutirent à une concentration progressive de son pouvoir : création d'organes internes comme la commission du marketing et les équipes de stabilisation des prix qui réussirent à imposer des quotas et des prix à chacune des sociétés exportatrices qui ne devaient ni exporter moins, ni exporter plus que ce qui leur était autorisé. Ce système ne fut aboli qu'en 1998 à la demande du FMI une série rapide de changements de Type I retira à l'Apkindo les organes internes dont l'association s'était équipée pour parvenir à ce contrôle presque total du secteur.

Troisièmement, les instruments eux aussi connaissent des changements de Type I et II, qui correspondent aux changements de premier de deuxième ordre de Hall (1993). Au Cameroun, les concessions forestières, instrument d'aménagement par excellence, ont été introduites lors de la colonisation allemande ; elles furent réformées (changement de Type I) dans les années 1920 par les autorités françaises puis subirent d'autres changements mineurs avec l'introduction de nouvelles lois et de nouveaux décrets, notamment en 1946 et 1973. Mais la loi de 1994 changea de nombreux éléments du système concessionnaire en introduisant un nouveau mode d'allocation (par enchères) et en créant un nouveau système fiscal basé sur la surface exploitée plutôt que le volume produit. La loi de 1994 correspond-elle à un changement de Type I ou II ? La réponse pourrait être controversée, car les acteurs (notamment des ONG) qui critiquent le système actuel tentent de souligner la continuité avec

l'époque coloniale afin de le délégitimer, alors que d'autres insistent sur les réformes pour montrer que bien que le système concessionnaire ait plus d'un siècle d'histoire, en pratique les UFA d'aujourd'hui n'ont rien en commun par rapport aux grandes concessions de l'époque coloniale.

Finalement, un seul changement de Type III a été observé : il s'agit de l'apparition du secteur bois au Brésil. L'exploitation du bois au Brésil, à qui le pays doit d'ailleurs son nom (*Pau-Brasil* étant une espèce ligneuse convoitée au 16^e siècle), remonte au tout début de son histoire coloniale, avec notamment un cycle du bois quelque décennies seulement après l'arrivée de Cabral en 1500. Mais jusqu'à une époque très récente et malgré la croissance de l'exploitation en tant qu'activité économique, celle-ci ne bénéficiait d'aucune politique publique digne d'un secteur à part entière. Il n'existait pas d'organisme public chargé de la production de bois en particulier ; en pratique l'activité elle-même n'était même pas réglementée malgré l'existence d'un code forestier dès 1932, révisé en 1965 mais qui ne bénéficia pas de décret d'application avant 1994. C'est donc dans les années 1990 que se développa la réglementation forestière à un tel point que de nombreux exploitants furent poussés dans l'illégalité afin de maintenir leurs activités. Et ce ne fut qu'en 2006, suite à la loi sur la gestion des forêts publiques, que les premiers organes fédéraux chargés de réglementer et d'encourager le développement de l'industrie forestière furent créés, marquant de manière définitive la création de ce nouveau secteur aux yeux des PAF fédérales.

Le mode de changement se perçoit donc au travers des arguments, des organisations et des instruments, et même des secteurs. C'est la fréquence de ces renouvellements qui nous permet d'apprécier la vitesse du changement des PAF qui s'avère plus complexe que ne le laissent penser certains observateurs. En effet, on a trop facilement tendance à polariser la vitesse entre longues périodes de stabilité et courtes périodes de changement rapide, mais l'analyse de ces périodes de stabilité révèle en fait des changements importants, même s'ils ne sont pas forcément concentrés dans le temps. La succession rapide d'instruments différents de « mise en valeur de l'Amazonie » par le biais de création de programmes nouveaux (PIN, *PoloAmazônia*, etc. : des changements de Type II, donc) dans les années 1970, période généralement considérée comme stable, en est la parfaite illustration.

2) L'analyse du changement (1) : l'origine

Le mode et la vitesse du changement diffèrent de l'origine et de la direction dans le sens où ces dernières ont une dimension descriptive mais aussi explicative du changement, alors que le mode et la vitesse se concentrent principalement sur la synthèse. Nous entendrons l'origine du changement ici non pas comme la source du changement, c'est-à-dire la localisation de l'élément qui enclenche un changement, mais plutôt comme le cheminement de cet élément et la manière et les raisons pour lesquelles cet élément plutôt qu'un autre a engendré un changement de politiques publiques. Trois étapes peuvent être identifiées dans l'appropriation, phénomène à l'origine du changement : (i) la sélection, (ii) la traduction et (iii) la contribution. Nous nous concentrerons sur le RFI comme source de changement afin de répondre à la problématique de cette thèse.

Du point de vue des acteurs nationaux, le RFI constitue une « boîte aux trésors » en matière de ressources, qu'il s'agisse de légitimation, d'idées ou de ressources financières. La fragmentation et la pluralité du RFI sont telles que d'un certain point de vue, le RFI est loin d'être une imposition : dans de nombreux cas les acteurs nationaux sont libres de sélectionner les ressources qui les aideront à promouvoir leurs propres idées ou intérêts. Le débat concernant l'introduction d'un système concessionnaire au Brésil (et qui a abouti à la loi de 2006) en est un exemple. D'un côté, certaines ONG, à l'instar d'IMAZON et d'*Amigos da Terra*, ont sélectionné le principe de « gestion durable des forêts » en vogue dans le RFI au début des années 2000 pour défendre l'idée que la création de concessions forestières protégerait les forêts publiques d'Amazonie contre l'occupation illégale (*grilhagem*) qui mène souvent à la déforestation : en d'autres termes, l'exploitation du bois valoriserait la forêt sur pied.

Mais d'un autre côté, d'autres ONG telles que l'IPAM restaient sceptique vis-à-vis des avantages d'un système concessionnaire. Un tel système ne légitimerait-il pas l'industrie ligneuse et ses droits aux ressources forestières au dépens des populations « traditionnelles » locales ? En soulevant cette question, l'IPAM s'appuyait sur un autre principe véhiculé par le RFI, à savoir celui de participation. Ainsi, les deux parties qui s'opposaient autour de l'enjeu des concessions forestières ont toutes deux mobilisé des principes provenant du RFI et qui dans ce contexte étaient en apparence contradictoires.

La deuxième étape est celle de la traduction qui a déjà été largement illustrée par l'analyse statistique des définitions du développement durable présentée dans la section

III.A.3 ci-dessus. Nous nous limiterons donc ici à un exemple qualitatif : celui de la concertation avec les populations locales dans la gestion forestière à Java-Centre. Deux types de forêt se côtoient à Java : forêts publiques, domaine géré par la société publique Perum Perhutani en vue d'une production de teck, et forêts privées, dont certaines sont connues sous le nom de « forêt du peuple » (*Hutan Rakyat*). Ces dernières se trouvent en fait sur des terres divisées en petites parcelles privées appartenant à des villageois. Dans les forêts publiques, l'implication des populations locales remonte aux années 1970 lorsque les premiers programmes de partage des bénéfices furent mis en place. Ces forêts furent même parmi les premières au monde à être certifiées dès 1990 en vertu de ces pratiques collaboratives et devinrent un exemple de participation en vogue durant cette décennie.

Non loin de là, certaines ONG (Persepsi notamment) se créèrent afin de faire des *Hutan Rakyat* un modèle alternatif de participation, où la forêt serait non seulement gérée de manière « communautaire » mais serait la propriété des populations locales. Les défenseurs des forêts publiques rétorquent que la production de teck dans ces forêts du peuple est minimale et l'aménagement n'y est pas économiquement viable ; il n'empêche qu'en 2004 les premières forêts du peuple furent certifiées, non pas par FSC mais par LEI, le label indonésien de certification forestière. Ainsi, au sein même d'une province se côtoient deux traductions très différentes du principe de participation.

La troisième étape nous permettant d'expliquer l'origine du changement est celle qui est la plus souvent négligée, voire ignorée car elle ne rentre pas dans une perspective *top-down* de la relation entre sphères internationale (RFI) et nationale (PAF). En effet, nous proposons ici que les PAF peuvent en retour contribuer à influencer le changement au niveau du RFI. La place des gouvernements nationaux dans les débats sur le RFI a généralement été reconnue, mais le rôle attribué à ceux de pays en développement est trop souvent associé à de la résistance au changement, à l'image du Brésil qui a toujours refusé une convention sur les forêts. Mais en regardant de plus près, les PAF brésiliennes et indonésiennes en particulier ont contribué à changer le RFI de manière significative à des moments spécifiques de l'histoire de celui-ci.

Le RFI émerge à un moment de changement profond des PAF brésiliennes, à la période où s'affirment les mouvements indigénistes et de *seringueiros* et où les arguments environnementaux prennent une ampleur sans précédent. Au niveau du RFI, la fin des années 1980 et le début des années 1990 correspond justement à l'affirmation du développement

durable, selon lequel conservation de l'environnement et droits des populations locales peuvent être réconciliés, et à la montée en puissance du principe de participation qui en découle. En ce sens, le Sommet de Rio fut un point d'orgue : il correspondait au moment où le gouvernement brésilien, qui était l'hôte du sommet, affirmait le droit souverain des pays tropicaux de se développer tout en limitant l'impact de celui-ci sur l'espace forestier. En même temps, dans les discours, l'alliance entre mouvements sociaux et environnementaux (à l'instar de l'alliance des peuples de la forêt de Chico Mendes) faisait des émules au niveau international, notamment avec l'affirmation de la gestion concertée ou communautaire des forêts comme solution à la déforestation. Ainsi, il apparaît fort probable que l'exemple brésilien ait joué un rôle important dans l'émergence du principe de participation dans le RFI des années 1990.

De la même manière, il est plausible que les PAF indonésiennes de l'époque de la *Reformasi* (1998-2004) aient également influencé le RFI au niveau du principe de la bonne gouvernance. L'Ordre Nouveau avait chuté sous les cris de KKN (*Kolusi, Korupsi, Nepotisme*) dont les manifestants s'étaient emparés pour délégitimer le régime de Suharto. Dans aucun autre secteur la corruption de l'Ordre Nouveau n'était plus visible que dans celui du bois, soumis au contrôle étroit de l'Apkindo qui jouissait d'un pouvoir discrétionnaire inégalé. Au même moment, certains acteurs du RFI (notamment la coopération britannique et le ministère américain des affaires étrangères) tentaient de promouvoir l'idée que la déforestation tropicale était due, au moins en partie, à la corruption et la « mauvaise gouvernance ».

Le fracas politique de la fin de l'Ordre Nouveau contribua fortement à promouvoir ces idées : si les taux de déforestation avaient atteint des records dans l'archipel, c'était à cause de la corruption de l'Ordre Nouveau, affirmaient certains observateurs (c.f. Barr 1999, Brown 1999). Les gouvernements de Yusuf Habibie (1998-1999) et d'Abdurrahman Wahid (1999-2001) tentèrent d'abord d'enrayer cette image négative de l'industrie ligneuse indonésienne. Mais un revirement fut observé en 2001 lorsque l'Indonésie décida d'accueillir un sommet asiatique sur le renforcement des lois et la gouvernance forestière (FLEG) où la volonté affichée du gouvernement de lutter contre la corruption surprit les participants. L'Indonésie n'avait donc peut-être pas créé seule le principe de bonne gouvernance forestière puisqu'il existait avant même la chute de Suharto ; mais elle contribua en grande partie à sa montée en puissance dans le RFI au tournant des années 2000. Ainsi, les PAF brésiliennes et

indonésiennes fournissent deux exemples de « contribution » : contrairement à une vision *top-down* selon laquelle le RFI influencerait les PAF, on assiste plutôt à une dynamique selon laquelle le RFI et les PAF s'influencent mutuellement.¹

3) L'analyse du changement (2) : la direction

Le concept de « projections de réseau », outil heuristique permettant de mieux comprendre la direction du changement des politiques publiques, constitue la principale innovation de cette approche théorique. Une projection de réseau peut se définir par la manière dont un acteur perçoit les réseaux d'action publique qui évoluent autour de lui et auxquels il peut ou non appartenir. Ce concept provient des réponses à la question « avec qui travaillez-vous et pourquoi », car elle permettait aux personnes interviewées de décrire les réseaux d'acteurs ; mais ce qui était surtout intéressant, c'était que chaque acteur en avait une perception différente. Cette idée n'est pas nouvelle : Vinck notamment affirmait que « la perception des liaisons et de la composition du réseau diffère d'un participant à l'autre ; difficile alors pour un observateur de trouver un critère objectif pour les définir de façon non ambiguë » (2007:143). Mais à part cette remarque isolée, aucun autre auteur ne semble avoir reconnu le fait que les réseaux d'action publique peuvent être analysés autant comme des construits sociaux que comme des faits.

De plus, lorsqu'un acteur décrit une projection de réseau, il n'est pas toujours évident si le réseau décrit a une valeur analytique (l'interviewé décrit ce qu'il perçoit) ou une valeur normative (où il décrit ce qu'il voudrait voir). C'est justement cette ambiguïté qui fait des projections de réseau un avantage heuristique, car elle nous permet d'établir le lien avec le concept de prophétie auto réalisatrice du sociologue Robert Merton (1968) qui prend l'exemple suivant. Un matin, la banque d'une petite ville connaît une affluence plus importante que les autres jours ; un simple événement stochastique. Mais lorsque les passants remarquent la foule, ils pensent qu'il doit y avoir un problème. La rumeur se répand alors que la banque va faire faillite, et tous les clients se précipitent alors pour retirer leur argent. A la fin de la journée, la banque a en effet fait faillite : ce qui était une rumeur est devenue réalité

¹ Nous pouvons ajouter à ceci le fait que plusieurs instruments du RFI sont originaires de pays en développement, à l'instar du mécanisme de développement propre qui avait été initialement proposé par la délégation brésilienne en 1997, et bien sûr REDD (ou plutôt RED), proposé par les délégations du Costa Rica et de la Papouasie-Nouvelle Guinée en 2005.

par sa simple existence. Pour retourner aux projections de réseau, c'est l'ambiguïté entre la valeur analytique et normative de la chose qui la projette en avant, qui en fait potentiellement une prophétie auto réalisatrice. Une projection de réseau n'est pas un réseau d'action publique : d'une part, elle varie d'un observateur/acteur à un autre, et d'autre part, certaines projections sont incomplètes ou fragmentaires, donnant ainsi plus de marge aux acteurs qui la construisent de la modifier, de l'ajuster – bref, de la traduire – en fonction de leurs intérêts et de ceux qui les entourent.

Avant de donner des exemples concrets, il est important de voir comment cet outil peut être opérationnalisé, et à partir de quelles données de terrain il peut être reconstruit. En fait, les trois grandes variables (arguments, organisation et instruments) donnent toutes des indications utiles à la reconstruction de projections de réseau. Les deux principaux types d'arguments qui se confrontent dans les PAF brésiliennes, par exemple, sont porteurs de deux projections concurrentes : d'un côté une projection qui légitime les acteurs privés et publics dans la mise en valeur de l'Amazonie ; et de l'autre, une projection qui exclut ces mêmes acteurs au profit de populations « traditionnelles » qui collaborent étroitement avec des réseaux d'ONG environnementalistes, indigénistes et sociales. Les organisations nous permettent aussi d'esquisser des projections de réseau, surtout lorsque des organismes ou des partenariats sont créés en vue de modifier les réseaux existants : ils prennent alors une valeur fortement normative. Tel est le cas, par exemple, de la création de départements environnementaux dans les ministères des affaires étrangères brésilien et indonésien à la fin des années 1980, dans le but de s'insérer dans le secteur environnemental ; ou encore de la création de fédération d'organisations (Alliance des peuples indigènes de l'archipel en Indonésie ou AMAN ; Forum national des activités à base forestière au Brésil) dont l'objectif affiché est d'unir des organisations en réseau. Finalement, les instruments eux aussi sont porteurs de projections de réseau : comme l'expriment Lascoumes & Le Galès, ils « organise[nt] des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (2004:13).

Passons à présent à un exemple, celui du « bon sauvage écologiste » (*ecologically noble savage*). Le terme fut créé par Redford en 1991 lorsqu'il publia un article du même nom remettant en cause l'idée que les populations indigènes étaient mieux amènes par leur nature ou leur culture à protéger la nature que les acteurs extérieurs et/ou occidentaux. Il s'agit ici d'une projection de réseau fragmentaire qui ne fait que légitimer les populations

traditionnelles (le plus souvent au dépens des secteurs privé et public) et justifie leur accès aux ressources forestières. Mais c'est une projection presque omniprésente dans les PAF, qui sous-tend en tout cas un grand nombre d'ONG qui « jouent sur les deux tableaux » (social et environnemental), à l'instar de l'*Instituto Socioambiental* brésilien ou le Centre pour l'environnement et le développement au Cameroun. Il était d'ailleurs au centre de l'alliance stratégique entre mouvements indigéniste et de *seringueiros* d'une part, et environnementaliste d'autre part à la fin des années 1980 au Brésil. Certains furent surpris de voir que les chefs indiens comme Raoni (des Kayapó du Mato Grosso) décidèrent dans les années 1990 de signer des accords d'exploitation forestière au sein de leur territoire indigène, brisant ainsi l'alliance qu'il avait établie avec le chanteur britannique Sting et l'ONG environnementale *The Rainforest Foundation* qu'il avait mise sur pied. Mais d'autres représentants indigènes se sont approprié la projection du bon sauvage écologiste afin de légitimer leur accès aux ressources forestières, donc il est difficile de dire aujourd'hui que ce concept leur ait été imposé.

Parmi les populations isolées que nous avons eu l'occasion de rencontrer au cours du terrain réalisé dans le cadre de cette thèse, peu de représentants de ces « communautés » semblait correspondre à cette projection de réseau. La réserve de développement durable du Cujubim, située dans l'état brésilien d'Amazonas, se trouve à plusieurs jours de pirogue de la ville la plus proche. La plupart des habitants de cette réserve n'ont jamais mis le pied en ville, mais ils sont moins des écologistes nés par choix que par contrainte. Lors de discussions avec certains habitants, ils ont exprimé leur souhait d'un jour voir la réserve se développer et de s'équiper d'un « aéroport international » (*sic*). La situation était semblable parmi des populations Bese très isolées en Papouasie indonésienne qui n'ont établi un contact avec des personnes extérieures que depuis moins d'une décennie. Mais eux aussi ont manifesté leur joie lorsqu'ils ont entendu de projets de construction de route qui passerait non loin de la forêt où ils habitaient. Les profonds changements sociaux qu'entraînera la construction de cette route chez les Bese ne donne pas de quoi se réjouir, mais de toute évidence l'éventuel instinct écologiste de préservation de la forêt ne semble pas leur être familier.

Et pourtant, une fois en contact par un moyen ou un autre avec cette projection de réseau, certains groupes indigènes sont devenus plus enclins à devenir des « écologistes ». L'anthropologue José Pimenta fournit l'exemple intéressant des Indiens Ashaninka de l'ouest acréen et de l'évolution de leur structure politique au contact d'un réseau d'ONG indigénistes

émergent. Jusque dans les années 1990, plusieurs « chefs » indigènes étaient actifs au sein des communautés Ashaninka, mais depuis plus d'une décennie, seul l'un d'eux, Antônio Piyãko, semble avoir retenu le titre de « cacique » (aux yeux des ONG indigénistes) et de « kuraka » (aux yeux des Ashaninka). La raison en est simple : c'est le seul des trois concurrents à (i) avoir compris le système marchand du projet de coopérative qu'avait monté une ONG afin de fournir aux Ashaninka un revenu alternatif à la vente du bois et de viande ; et (ii) à avoir entrepris des projets environnementaux. Ainsi, Piyãko est le seul à avoir bénéficié des faveurs des ONG et d'avoir continué à recevoir des fonds qu'il a pu distribuer au sein de sa population afin d'y maintenir sa position politique. En résumé, les ONG indigénistes porteuses de la projection de réseau du « bon sauvage écologiste » ont réussi à influencer la structure politique Ashaninka de manière à favoriser le seul candidat qui correspondait à cette projection.

Le deuxième exemple que nous fournissons ici illustre la différence entre la direction et l'*outcome* des politiques publiques. Dans l'exemple Ashaninka, la direction avait fini par déterminer l'*outcome* : la structure politique prend aujourd'hui en compte la dimension environnementale. Mais lorsque différentes projections de réseau se concurrencent, l'*outcome* dépend plutôt de celle qui arrivera à s'imposer, donc de facteurs externes aux projections elles-mêmes. Tel est le cas des différentes projections construites par l'instrument que sont les concessions forestières au Cameroun. Deux projections concurrentes ont émergé dans les dernières années quant au rôle que doit jouer l'entreprise concessionnaire dans les politiques sociales. D'un côté, certains acteurs s'attendent à ce que le concessionnaire joue le rôle d'un « état dans l'Etat », c'est-à-dire qu'il doit remplir les fonctions régaliennes dans sa propre concession : donner accès aux services de santé et d'éducation pour les populations locales, construire des routes et autres infrastructures publiques, etc. Ces tâches sont résumées dans un cahier des charges, pratique déjà vieille de plus d'un siècle.

Mais la loi de 1994 semble imposer une projection alternative que nous appellerons la projection « professionnelle » : en effet, la loi insiste moins sur ce cahier des charges que sur l'imposition d'une fiscalité élevée, notamment la RFA dont la moitié doit être versée aux communes et « communautés » locales. Ceci a donc encouragé certaines sociétés à limiter leur cahier des charges (donc leur rôle régalien) et de contribuer au développement local indirectement par le biais des impôts versés aux communes. Cependant, cette projection de réseau plaît peu aux populations locales dont la majorité n'a jamais vu arriver les revenus

issus de ces impôts qui « disparaissaient » pour la plupart dans les mairies. Ainsi, lorsque la Wijma, société concessionnaire des UFA 09-021 et 09-024 à Ma'an (Province du Sud) a voulu obtenir une certification FSC, il a fallu créer un système de versements supplémentaires aux populations locales qui ont à nouveau imposé un rôle régalien à la société. Ainsi, nous sommes aujourd'hui confronté à une concurrence entre la loi de 1994 qui prescrit une projection de réseau « professionnelle » d'une part, et la certification FSC qui dans un but d'équité encourage plutôt une projection d' « état dans l'Etat ». Ces projections donnent ainsi deux directions différentes et l'outcome dépendra de celle qui prendra le dessus.

* * *

En résumé, cette approche théorique peut se résumer en deux étapes : (i) l'une descriptive et synthétique, qui consiste à décrire le mode et la vitesse de changement grâce aux trois variables identifiées (arguments, organisations, instruments) ; et (ii) l'autre analytique qui consiste à retracer la manière dont les ressources ont été appropriées dans le but de construire des projections de réseau qui constituent l'objectif commun d'un réseau d'action publique, et qui détermine la direction. Les projections de réseau se trouvent donc au centre de cette approche théorique.

IV - L'IFR et l'évolution des PAF

Cette dernière partie est consacrée à l'interprétation des données présentées dans la deuxième partie en y appliquant le modèle de projections de réseau élaborée dans la troisième partie. Dans un premier temps, nous récapitulerons de manière synthétique et explicative l'évolution des politiques au Brésil, au Cameroun et en Indonésie ; dans un deuxième temps, nous analyserons le rôle des trois sphères (infranationale, nationale et internationale) dans le changement des PAF des trois pays étudiés.

A - Changement et politiques affectant les forêts

1) Brésil : entre développement souverain et schizophrénie

L'évolution des PAF brésiliennes depuis 1964 peut se découper en trois séquences selon les projections de réseau dominantes, à savoir (i) le régime militaire (1964 à 1985),

(ii) l'émergence de l'environnementalisme (1985 à 1992) et (iii) la stabilisation des PAF (depuis 1992).

En 1964, les forces armées s'emparèrent du pouvoir et mirent fin à la démocratie qui avait émergé à la fin de la seconde guerre mondiale. Ils mirent alors en place une série de politiques nationalistes inspirées du penchant populiste de Getúlio Vargas qui avait instauré un régime fascisant dans les années 1930, l'*Estado Novo*, avant d'être élu président de la République jusqu'à son suicide en 1954. Aux yeux de Vargas tout comme ceux des présidents militaires, l'Amazonie jouait un rôle tout à fait distinct dans le nationalisme brésilien : la région était perçue non seulement comme un tremplin vers le développement, mais aussi comme une zone à occuper afin d'empêcher la convoitise de forces étrangères. A cet égard, le régime militaire construisit une projection de réseau simple dérivée principalement d'idées nationales où les pouvoirs publics et les investisseurs privés mettraient en valeur l'Amazonie – au dépens certes des populations locales (y compris indigènes), mais celles-ci étaient délégitimées car elles ne contribuaient pas au développement économique du pays. Ainsi, toute une série d'instruments et d'arguments furent mis en place basés sur cette projection de réseau « souverainiste-développementaliste ».

Avant même la transition vers la démocratie en 1985, cette projection avait été remise en cause par un nombre croissants d'acteurs, à commencer par des mouvements sociaux qui apparurent en Amazonie avec l'aide de l'Eglise catholique, alors imprégnée de la Théologie de la libération. Ces mouvements indigénistes et *seringueiros*, auxquels se joignirent des ONG sociales puis environnementales, prônaient une nouvelle projection de réseau qui légitimait les populations indigènes et « traditionnelles » et excluait les pouvoirs publics, les colons et le secteur privé pour avoir mis à sac la forêt amazonienne et ignoré les droits d'accès des populations locales aux ressources forestières. Des arguments, en grande partie basée sur l'image du « bon sauvage écologiste », ainsi que de nouvelles organisations (ONG, fédérations, alliances des peuples de la forêt, etc.) et de nouveaux instruments (notamment les aires protégées, RESEX et territoires indigènes) émergèrent alors avec la montée en puissance du réseau soutenant cette projection de réseau « indigéniste-développementaliste ».

Mais les réseaux concurrents n'avaient pas dit leur dernier mot. Le secteur agricole en pleine expansion dans les années 2000 (au dépens du couvert forestier) s'est équipé d'une projection de réseau dérivée de celle du régime militaire. La seule différence était l'identification des acteurs qui convoitent l'Amazonie : selon eux, les mouvements

indigénistes, environnementalistes et de *seringueiros* ne seraient qu'à la solde des pays développés ayant pour but ultime d'empêcher le Brésil de se développer afin de pouvoir mieux le coloniser. Ainsi se confrontent deux projections de réseaux diamétralement opposées, l'une portée par les bailleurs de fonds, ONG environnementales et sociales et le Ministère de l'Environnement, l'autre entre autres par le secteur agricole dans son ensemble, donnant ainsi aux politiques actuelles leur caractère en apparence schizophrène.

2) Cameroun : les concessions menacées ?

Des trois pays étudiés le Cameroun a connu la plus grande continuité depuis les années 1960, bien que la première moitié des années 1990 ait constitué un tournant majeur dans l'évolution des PAF nationales. En 1960, le Cameroun accède officiellement à une indépendance paisible, même si en réalité l'armée française s'est engagée à continuer à écraser la lutte armée dans le pays Bassa. Accède alors à la présidence camerounaise Ahmadou Ahidjo qui assurera la continuité de la présence française dans l'économie nationale, y compris dans le secteur forestier où la part des entreprises françaises est restée grande majoritaire jusqu'à une époque récente. Le système concessionnaire qui régit la production de bois, source importante de devises étrangères, évolue à peine entre 1960 et 1994 hormis quelques réformes législatives. Elle se centre sur une relation discrétionnaire entre les autorités forestières et les sociétés concessionnaires à qui sont attribuées des licences au gré à gré, avec une surveillance minimale des activités en forêt. La principale projection de réseau retrouvée dans les arguments, organisations et instruments de cette période soutient le statu quo qui accorde la légitimité d'accès à la ressource forestière au réseau étroit constitué de ces deux acteurs.

L'attention internationale croissante sur les questions de déforestation coïncida au Cameroun avec une profonde crise économique engendrée par la chute des cours internationaux de pétrole sur lequel reposait en grande partie l'économie nationale. Celle-ci déboucha sur une crise politique avec un retour au multipartisme et au droit d'association, permettant aux ONG (environnementales entre autres) de proliférer alors que le gouvernement eut recours aux institutions financières internationales pour tenter de se relever de la crise. La Banque mondiale encouragea alors une réforme du secteur forestier aboutissant à la loi de 1994 qui modifia profondément le secteur bois. Tout d'abord, la loi imposa des règles strictes pour l'allocation des concessions dites UFA (unités forestières d'aménagement) selon un mode transparent d'enchères, créant ainsi une nouvelle projection de réseau où la nature de la

relation entre ces deux principaux acteurs était changée. Mais la loi introduisit également un nombre d'acteurs supplémentaires dans cette projection, à commencer par les populations locales qui elles aussi, au travers des forêts communautaires, devenaient des acteurs à part entière, ainsi que les autorités communales qui (i) avaient la possibilité de créer des forêts communales et (ii) qui toucheraient la moitié de la nouvelle RFA (redevance forestière annuelle) que les concessionnaires devaient désormais verser à l'Etat.

Cette nouvelle loi mit du temps à se mettre en place. Devant la résistance affichée par le MINEF (ministère de l'Environnement et des Forêts) et les sociétés d'exploitation (par exemple avec l'allocation d'UFA de gré à gré en 1996), les bailleurs de fonds encouragèrent l'instauration d'un moratoire sur l'allocation des UFA, ce qui à son tour contribua à plonger une partie du secteur bois dans l'illégalité. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 2000 que la situation se stabilisa, d'autant plus que les consommateurs européens (qui représentent de loin le plus grand marché pour les bois camerounais) devinrent plus exigeants en matière de certification forestière. Ainsi, aujourd'hui une proportion importante des UFA aménagées par de grandes sociétés européennes bénéficient d'une certification FSC, attestant de la mise en place au moins partielle de cette nouvelle projection de réseau plus inclusive. Cependant, celle-ci risque d'être remise en cause par la profonde crise économique que traverse le secteur bois en raison de la chute de la demande européenne de bois tropicaux, remettant en cause une grande partie des efforts déployés jusqu'aujourd'hui dans l'application de la loi de 1994.

3) Indonésie : une déforestation effrénée

L'Indonésie est l'un des cas les plus inquiétants en matière de recul du couvert forestier. Depuis le début de l'Ordre Nouveau, le pays a perdu près de la moitié de ses forêts et les taux de déforestation ne semblent pas baisser pour autant. La mise en place de l'Ordre nouveau par Suharto en 1965 fut accompagné d'une vaste réforme consistant dans la nationalisation des forêts de l'archipel, soit 74% des surfaces émergées du pays, et la mise en concession d'une majorité de ce territoire dénommé domaine forestier (*Kawasan Hutan*). Dans les premières années, il semblait que Suharto tenait principalement à ce que l'exploitation forestière joue un rôle important dans le développement économique du pays. Mais les réformes menées à partir de la fin des années 1970 attestent plutôt d'une projection de réseau où le contrôle du secteur bois, devenu particulièrement lucratif, devait être contrôlé dans son ensemble par un minimum d'acteurs de préférence proches du pouvoir exécutif. Ainsi, l'Apkindo, Association de contreplaqué indonésien, fut créé en 1976 quelques années

seulement avant l'interdiction d'exportation de grumes qui réduisit drastiquement le nombre d'exportateurs (car seuls ceux qui pouvaient s'offrir une usine de transformation survécurent). Dans le courant des années 1980, l'Apkindo étendit peu à peu son pouvoir au contrôle des prix et des exportations de chacune des sociétés membres de l'association (l'adhésion étant évidemment obligatoire pour avoir accès à une concession ou aux marchés du bois), de manière à ce que dans les années 1990 le directeur d'Apkindo, Bob Hasan, ami proche de Suharto, tenait entre ses mains la plus grande industrie au monde de bois tropicaux.

Cette projection de réseau ainsi que toute la structure de contrôle du secteur bois tomba avec fracas avec la chute de Suharto en 1998, d'autant plus que le FMI avait lié son prêt pour sortir l'Indonésie de la crise à la suspension des prérogatives d'Apkindo. Mais les années 1990 avaient vu plafonner la production officielle de bois qui allait maintenant chuter sous le coup de la confusion qui régna dans les années de la *Reformasi* (1998-2004), notamment avec les multiples lois de décentralisation et recentralisation, et de l'exploitation illégale qui s'en suivit. Celle-ci ne commença à baisser significativement que vers le milieu des années 2000 lorsque le gouvernement de Susilo Bambang Yudhoyono organisa des opérations policières de grande envergure visant à démanteler des réseaux de bois illégal.

La fin de l'Ordre nouveau permit également à des mouvements sociaux d'apparaître, en particulier le mouvement indigéniste dit *adat* – un concept propre à la société indonésienne approprié par les groupes revendiquant les droits d'accès des peuples « indigènes » entre autres aux ressources forestières. Mais la reconnaissance par le gouvernement n'est pas chose facile, d'autant plus que l'idéologie sur laquelle repose l'Etat indonésien ne reconnaît qu'une seule catégorie ethnique, celle d'Indonésiens *pribumi* (fils de la terre), en opposition aux populations chinoises et aux Européens principalement.

Le secteur bois a donc peut-être chuté en termes de production, mais la déforestation n'a pas ralenti pour autant. Loin de là : depuis environ une décennie, les nouvelles industries que sont la pâte à papier et l'huile de palme semblent avoir remplacé la production de bois dans leur expansion agressive au dépens du couvert forestier. Les projections de réseau qui s'esquissaient pendant la période de *Reformasi* paraissaient être plus inclusives des acteurs locaux, qu'ils soient gouvernementaux ou non gouvernementaux (décentralisation, montée en puissance du mouvement *adat*, mise en place d'initiatives de gestion locale par exemple en Papouasie). Mais les politiques discrètes actuelles en faveur de ces deux nouveaux secteurs (moratoires levés sur l'accès des deux industries aux forêts naturelles, vastes projets

d'expansion des champs de palmier à huile, etc.) suggèrent plutôt que le gouvernement favorise une projection de réseau à nouveau dominée par les sociétés privées et qui tient peu compte à la fois de la pérennité des ressources forestières et du rôle que pourraient jouer les acteurs locaux, en particulier les populations locales.

B - Sphères d'influence et influence des sphères

Ce récapitulatif de l'évolution des PAF brésiliennes, camerounaises et indonésiennes nous permet de mieux expliquer le rôle qu'a joué chacune des sphères (infranationale, nationale et internationale) dans le changement des politiques.

1) L'importance ponctuelle de la sphère infranationale

La sphère infranationale a souvent été sous-estimée dans le rôle qu'elle joue sur les PAF nationales et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, les approches *top-down* n'ont pas tendance à regarder les effets *bottom-up* que la sphère infranationale pourrait avoir sur les PAF nationales. D'autre part, par rapport aux recherches sur les deux autres sphères, la sphère infranationale est souvent peu étudiée : le manque de confort et les distances à parcourir pour réaliser des études locales ont souvent encouragé les chercheurs à se focaliser sur une échelle plus large. Or trois exemples sont présentés ici afin de démontrer qu'à des moments précis, la sphère infranationale peut jouer un rôle déterminant dans l'évolution des PAF au niveau national.

Au Brésil, l'émergence du mouvement *seringueiro* né des populations d'extracteurs de latex de l'état d'Acre a fortement contribué à faire apparaître la nouvelle projection de réseau « indigéniste-environnementaliste » à la fin des années 1980. Jusqu'à la fin de la décennie précédente, l'état d'Acre était resté une région lointaine, appauvrie et isolée du reste du pays et jouait un rôle quasi-négligeable dans les politiques fédérales. Pourtant, c'est ici que se développa un mouvement politique basé sur les revendications des populations de *seringueiros* quant à leurs droits « traditionnels » à la terre et aux ressources forestières. Chico Mendes, qui en assumait la direction dès le début des années 1980, réussit à construire des alliances stratégiques essentielles, notamment avec l'Eglise catholique, le mouvement indigéniste puis le mouvement environnemental qui lui ouvrit alors les portes du soutien d'organisations internationales à l'instar des Nations Unies. Le gouvernement brésilien, d'abord réticent, accepta finalement de créer les premières réserves extractivistes (RESEX) en

1989, après la mort de Chico Mendes, ce qui a son tour ouvrit la voie de la vague d'aires protégées (notamment les territoires indigènes et les unités de conservation « durables » comme les RESEX) qui caractérisa les PAF brésiliennes des années 1990.

Au Cameroun, l'importance de la sphère infranationale peut se voir au travers de deux projets de la coopération française réalisés dans les années 1990 dans la commune de Dimako, dans la province de l'Est. Dimako avait déjà placé son nom sur la carte grâce à la présence de la SFID, société d'exploitation appartenant au groupe français Rougier. Dès 1991, le CIRAD, avec des fonds du ministère français de la Coopération, y installa un projet Aménagement Pilote Intégré (API) visant à concilier l'exploitation « rationnelle » du bois avec les besoins des populations villageoises. Un deuxième projet lui succéda sous le nom de « Forêts et Terroirs » qui vit en autres la création de la toute première forêt communale du Cameroun, catégorie de forêt créée par la loi de 1994 mais qui n'avait guère suscité d'enthousiasme. Mais quelques années plus tard, les forêts communautaires, qui elles avaient engendré un engouement considérable dès 1994, se retrouvèrent au centre d'un scandale de corruption : selon certains, plusieurs chefs de communauté avaient blanchi du bois exploité illégalement en les libellant comme produits des forêts communautaires. Un nombre de bailleurs internationaux se tournèrent alors vers des moyens alternatifs de faire bénéficier les ressources forestières aux populations locales et la forêt communale de Dimako devint rapidement un exemple à suivre, en dépit du succès très relatif qu'a connu la commune jusqu'aujourd'hui. En décembre 2008, le Cameroun comptait 24 forêts communales classées ou en attente de classement (CTFC 2008).

En Indonésie aussi, la sphère infranationale a su influencer les PAF nationales à certains moments de leur histoire. Tel est le cas des politiques à Java où depuis la fin du 19^e siècle les forêts avaient été nationalisées et aménagées selon des principes scientifiques occidentaux en vue de la production de teck. A cet égard, Java était unique en Indonésie dont les forêts des îles extérieures n'étaient que rarement sous exploitation, jusqu'à ce que Suharto fît passer la loi forestière de base 5/1967 qui nationalisa les forêts de l'archipel et introduisit une exploitation scientifiquement « rationnelle » dans tout le pays. Le système d'aménagement forestier javanais avait été étendu au reste de l'archipel (malgré quelques différences de taille dont la création de concessions ou HPH). Mais les PAF nationales représentent plus que la somme des expériences locales. Si certains aspects des politiques infranationales ont réussi à influencer de manière déterminante les politiques nationales, ils

restent cependant limités dans l'espace et le temps. Les principales sources d'influence du changement des PAF nationales doivent donc être cherchées ailleurs.

2) Repenser la place du national dans le changement

S'il y a un message sans ambiguïté que les résultats des données recueillies peuvent démontrer, c'est que la sphère nationale reste déterminante dans le changement des PAF brésiliennes, camerounaises et indonésiennes. Par « sphère nationale » nous entendons le contexte politique national dans lequel évoluent les PAF. Cette conclusion pourrait paraître évidente : après tout, il serait normal que les PAF soient plus liées au contexte national qu'aux sphères infranationales ou internationales, car elles appartiennent justement à cette sphère. Cependant, la littérature semble montrer que les avis divergent à cet égard. D'un côté, certains auteurs nationaux, à l'image des Brésiliens Lino *et al.* (2005), accusent régulièrement la sphère internationale de dominer les PAF nationales au point où elles remettent en cause la souveraineté du pays. Au Brésil, de telles interprétations viennent nourrir les théories du complot de la nouvelle projection de réseau « souverainiste-développementaliste » qui tente de prouver que les mouvements non gouvernementaux sont à la solde d'un complot international contre le développement du pays. Si étranges ces théories soient-elles aux yeux des lecteurs des pays développés, il s'agit d'idées très répandues parmi les populations des trois pays étudiés. Cette étude rassurera donc les observateurs inquiets de voir les PAF influencées par la sphère internationale : jusqu'aujourd'hui c'est surtout la sphère nationale qui prime.

Mais parmi les acteurs internationaux, et en particulier les décisionnaires dont beaucoup désespèrent de ne pas voir se réduire la déforestation tropicale, la sphère nationale apparaît avant tout comme une source de résistance au changement plutôt que de changement en soi. Or cette recherche a montré que loin d'être une source de stabilité, la sphère nationale a évolué de manière dynamique sur le long terme dans les trois pays étudiés et a contribué activement au changement des PAF nationales : en particulier, les événements de la sphère nationale ont déterminé à elles seules les périodes de changement des politiques nationales. Au Brésil, ces périodes correspondent à la montée et la chute du régime militaire ; au Cameroun à une profonde crise politique et économique, même si le pays n'a pas changé de chef d'Etat à cette époque ; et en Indonésie, l'arrivée de Suharto et sa démission ont toutes deux eu des effets profonds sur les PAF nationales. Ces événements ponctuels nationaux ont donc ouvert des fenêtres d'opportunité au changement, mais ils ont également contribué à la

création de projections de réseau telles que la projection « souverainiste-développementaliste » au Brésil ou encore la projection « exclusive » qu'a imposée Suharto sur le secteur bois pendant l'Ordre nouveau. Le retour à la démocratie au Brésil a même permis aux mouvements de s'épanouir qui étaient à l'origine de la projection « indigéniste-environnementaliste » où bon nombre d'observateurs s'accordent pour y voir la main d'acteurs externes à la sphère nationale.

Ces conclusions sont soutenues par les résultats statistiques qui montrent que la variable la plus significative dans la variation des définitions du développement durable est le pays d'étude (voir notamment Figure 3 ci-dessus). Il serait tentant d'expliquer les différences entre les pays par des approches culturalistes qui soutiennent aussi que les contextes nationaux sont d'importance capitale pour comprendre les différences entre pays dans le cadre d'études comparatives. Mais cette étude montre que la sphère nationale est source de dynamisme et non de stabilité, ce qui va à l'encontre d'une interprétation culturaliste qui, comme certaines perspectives de néo-institutionnalisme sociologique, a difficulté à appréhender la question du changement.

3) La sphère internationale : aspects formels et non formels du RFI

Le fait que la sphère nationale continue à jouer un rôle prépondérant dans les PAF brésiliennes, camerounaises et indonésiennes ne veut pas dire que la sphère internationale n'ait aucune influence. Bien au contraire : depuis son émergence dans la seconde moitié des années 1980, le RFI a contribué à déterminer la direction des PAF nationales de plusieurs manières. Si l'on compare la période 1965-1985 (avant l'arrivée du RFI) à la période 1985-2005 (depuis son arrivée), il est évident que la sphère internationale a fortement renforcé son importance dans l'évolution des PAF. Jusqu'aux années 1980, l'influence de la sphère internationale se limitait à quelques rares conférences internationales qui n'avaient qu'un effet ponctuel et périphérique sur le changement des PAF nationales. Mais celles des années 1990 et 2000 ont été rythmées par les négociations internationales ainsi que les principes de gestion forestières qui se sont succédés au niveau du RFI. Cette influence, bien que ténue dans certains contextes, est omniprésente, comme l'atteste l'analyse statistique des définitions du développement durable : en effet, seuls 4% des interviewés n'avaient jamais entendu parler de cette expression qui chapeaute le RFI depuis ses débuts. De même, le RFI a établi des relations directes non seulement avec la sphère nationale, mais aussi infranationales : l'exemple du succès qu'a connu Chico Mendes auprès des instances des Nations Unies en

dépit de l'opposition brésilienne à ce rapport montre que le RFI dès les années 1980 a été capable de contourner la sphère nationale pour aller directement au local.

Une simple comparaison diachronique suffit donc à montrer l'importance du RFI dans l'évolution des PAF nationales. Mais une comparaison synchronique révèle aussi le rôle crucial que jouent les acteurs nationaux dans l'influence du RFI. Dans les années 1990, alors que le Brésil avait accueilli le Sommet de Rio et le Cameroun réformait ses PAF à coups de réformes encouragées par la Banque mondiale, l'influence du RFI sur les PAF indonésiennes restait particulièrement légère. Le gouvernement de Suharto avait certes participé aux rencontres internationales mais celles-ci avaient eu un impact négligeable sur la manière dont les forêts de l'archipel étaient gérées, à l'exception du principe de *deep ecology* dont Suharto s'était emparé afin de promouvoir un conservationnisme qui le permettrait de délégitimer l'accès des populations locales aux ressources forestières. Ce n'est qu'à la chute de l'Ordre Nouveau que le RFI se fit sentir de manière significative, notamment avec une forte implication des bailleurs de fonds dans les lois qui marquèrent la *Reformasi*.

De la même manière, l'influence du RFI ne s'est pas fait sentir de la même façon dans tous les secteurs des PAF nationales. Dans les secteurs environnementaux, indigénistes et de la production de bois, le RFI a été très présent, notamment en encourageant la revendication des populations « indigènes », en poussant pour une meilleure protection des ressources forestières et en mettant en place divers instruments (dont la certification forestière) afin de promouvoir l'aménagement « durable » des forêts. En revanche, d'autres secteurs connexes aux forêts tels que l'agriculture et l'infrastructure n'ont qu'à peine subi l'influence du RFI et souvent de manière négative à l'instar des campagnes environnementales à l'encontre de l'agriculture de l'état du Mato Grosso tenue responsable du pic de déforestation en 2003-4.

Les raisons pour cette différence d'impact sont claires : les acteurs nationaux occupent une position-clé dans l'effet que peut avoir le RFI sur les PAF nationales. Dans le cas de Suharto, la projection de réseau qu'il encourageait était telle que les acteurs du RFI étaient incapables de s'insérer dans les politiques nationales. De plus, les réseaux ne semblent pas (encore) exister entre secteurs, ce qui expliquerait pourquoi le RFI, qui se focalise principalement sur les secteurs indigéniste, environnemental et de la production du bois (c'est-à-dire surtout sur les politiques forestières *stricto sensu*), n'a pas réussi à avoir un impact sur d'autres secteurs. Mais même au sein des secteurs où le RFI a eu le plus d'influence, celle-ci n'a pas été ressentie de la même manière, certains acteurs s'appropriant

le principe de participation alors que d'autres ont favorisé la bonne gouvernance où la gestion durable des forêts. En d'autres termes, les acteurs nationaux continuent à occuper une position centrale dans la relation entre le RFI et les PAF nationales : en s'appropriant les ressources du RFI, c'est-à-dire en les sélectionnant, en les traduisant et en contribuant à leur tour à l'évolution du RFI, ce sont eux qui déterminent quelles ressources seront prises en compte dans la construction des projections de réseau qui détermineront la direction des politiques à venir.

Deux remarques peuvent être faites à cet égard. D'une part, les sphères nationale et internationale n'agissent pas indépendamment l'une de l'autre. Là où la sphère nationale ouvre une fenêtre d'opportunité, le RFI peut la saisir afin de maximiser son influence sur les PAF : tel fut le cas au Brésil dans la deuxième moitié des années 1980, au Cameroun dans la première moitié des années 1990 et en Indonésie après la chute de Suharto. D'autre part, ces conclusions renforcent l'idée que le RFI a joué un rôle nuancé mais non négligeable dans l'évolution récente des PAF brésilienne, camerounaise et indonésienne, contrairement aux affirmations de certains observateurs qui n'y voient qu'une longue série de désaccords internationaux. Mais ces observateurs ont justement trop souvent tendance à se borner aux éléments formels, officiels du RFI : négociations internationales, forums, et surtout l'absence d'une convention sur les forêts. Or, ce sont les principes de gestion forestière (*deep ecology*, participation, bonne gouvernance, gestion durable des forêts et paiements pour services environnementaux) qui constituent véritablement le fer de lance du RFI.

Cependant, l'importance relative des aspects formels et informels du RFI risquent de changer dans l'avenir proche : l'accord potentiel sur un mécanisme REDD officiel pourrait déboucher sur une nouvelle ère où l'influence du RFI serait tout autre. En particulier, en se focalisant sur une rémunération en fonction des taux de déforestation, c'est-à-dire en fonction de l'*outcome* plutôt que des politiques elles-mêmes, ce mécanisme pourrait résoudre l'une des principales faiblesses actuelles du RFI, à savoir le fait qu'elle se concentre sur les politiques forestières *stricto sensu* en ignorant en grande partie les autres secteurs des PAF. Si un tel mécanisme formel réussit à influencer autant les politiques agricoles et d'infrastructure que celles de conservation, de production de bois et d'indigénisme, alors l'impact du RFI sur le couvert forestier, mais aussi peut-être la gestion des forêts, pourrait être déterminant.

Bibliographie

- Ashcroft, B., Griffiths, G. & Tiffin, H. (2000). *Post-Colonial Studies: The Key Concepts*. London: Routledge, 275 p.
- Barr, C.M. (1999). *Discipline and Accumulate: State Practice and Elite Consolidation in Indonesia's Timber Sector, 1967-1998*. Thèse de Master, Faculty of the Graduate School of Cornell University, 300 p.
- Bayart, J.F. (1989). *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*. Paris : Fayard, 439 p.
- Bertrand, R. (2006). "Les sciences sociales et le « moment colonial » : de la problématique de la domination coloniale à celle de l'hégémonie impériale", *CERI – Questions de Recherche* no. 18, 41 p. Document disponible sur Internet : <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/question/qdr18.pdf> (téléchargé le 12 février 2009).
- Bertrand, R. (2009). "Regards sur la *Reformasi* : la saga Syaukani. Scandales environnementaux, affairisme partisan et pouvoir militaire à Kalimantan Est (Indonésie)", In Camau, M. & Massadier, G. (eds), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*. Paris : Karthala, p. 165-89.
- Brown, D. (1999). "Principles and practice of forest co-management: evidence from West-Central Africa", *European Union Tropical Forestry Paper 2*. London: Overseas Development Institute, 39 p. Document disponible sur Internet : <http://www.odi.org.uk/ccf/resources/reports/eutfp-02.pdf> (téléchargé le 21 février 2009).
- Buttoud, G. (2001). *Gérer les forêts du Sud : l'essentiel sur la politique et l'économie forestière dans les pays en développement*. Paris : L'Harmattan, 255 p.
- Callon, M. (1986). "Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles de Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'année sociologique* 36:169-208.
- Cashore, B. & Howlett, M. (2007). Punctuating which equilibrium? Understanding thermostat policy dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science* 51(3):532-51.
- Chomitz, K.M., Buys, P., De Luca, G., Thomas, T. & Wertz-Kanounnikoff, S. (2007). *At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environmental in the Tropical Forests*. Washington, D.C.: World Bank, 287 pp.
- Ciparisse, G. (2003). *Multilingual Thesaurus on Land Tenure: English Version*. Rome: FAO, 197 p. Document disponible sur Internet : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X2038E/x2038e01.pdf> (téléchargé le 14 janvier 2009).

CTFC (2008). "Liste des forêts communales au Cameroun". Pages internet disponible sur http://www.foretcommunale-cameroun.org/fortscommunales_24012009094214.asp (téléchargé le 2 mai 2009).

Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000). "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(1):5-23.

Durant, R.F. & Diehl, P.F. (1989). "Agendas, alternatives and public policy: lessons from the U.S. foreign policy arena", *Journal of Public Policy* 9:179-205.

Fligstein, N. (1996). "Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions", *American Sociological Review* 61(4):656-73.

Fligstein, N. (1997). "Social skill and institutional theory", *American Behavioral Scientist* 40(4):397-405.

Geist, H.J. & Lambin, E.F. (2002). "Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation", *Bioscience* 52(2):143-50.

Gibson, C.C., McKean, M.A. & Ostrom, E. (2000). "Explaining deforestation: the role of local institutions", In Gibson, C.C., McKean, M.A. & Ostrom, E. (eds), *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*. Cambridge, MS: The MIT Press, p. 1-26.

Hall, P. (1993). "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics* 25(3):275-96.

Hassenteufel, P. (2000). "Deux ou trois choses que je sais d'elle : remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes", In Centre universitaire de recherches administratives et politiques (ed), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*. Paris : Presses universitaires de France, p. 105-24.

Howlett, M. (2002). "Do networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: evidence from four Canadian policy sectors 1990-2000", *Canadian Journal of Political Science* 35(2):235-67.

Howlett, M. & Cashore, B. (2007). "Re-visiting the new orthodoxy of policy dynamics: the dependent variable and re-aggregation problems in the study of policy change", *Canadian Political Science Review* 1(2):1-14.

Humphreys, D. (1996). *Forest Politics: The Evolution of International Cooperation*. London: Earthscan, 299 p.

Humphreys, D. (2006). *Logjam: Deforestation and the Crisis of Global Governance*. London: Earthscan, 302 p.

Huntington, S.P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press, 366 p.

Kanninen, M., Mudiyarso, D., Seymour, F., Angelsen, A., Wunder, S. & German, L. (2007). "Do trees grow on money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD", *Forest Perspectives* 4. Bogor : Centre for International Forestry Research, 73 p. Document disponible sur Internet : <http://www.cifor.cgiar.org/Publications/Detail?pid=2347> (téléchargé le 21 février 2009).

Karsenty, A. (1999). *Les instruments économiques de la forêt tropicale : le cas de l'Afrique centrale*. Paris : Maisonneuve & Larose, 125 p.

Karsenty, A. (2007). *Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in West and Central Africa, and considerations of alternatives*. Paper prepared by invitation from the Rights and Resources Initiative. Montpellier : CIRAD, 45 p.

Karsenty, A. (2008). "The architecture of proposed REDD schemes after Bali: facing critical choices", *International Forestry Review* 10(3):443-57.

Karsenty, A., Guéneau, S., Capistrano, D., Singer, B. & Peyron, J.L. (2008). "Summary of the proceedings of the international workshop 'The International Regime, Avoided Deforestation and the Evolution of Public and Private Policies towards Forests in Developing Countries' held in Paris, 21-23rd November 2007", *International Forestry Review* 10(3):424-8.

Karsenty, A. & Nasi, R. (2004). "Un commentaire sur l'article de E. Niesten et R. Rice : les « concessions de conservation » sonnent-elles le glas de l'aménagement forestier durable ?" *Revue Tiers Monde* XLV(177):153-61.

Krasner, S.D. (1983). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", In Krasner, S.D. (ed), *International Regimes*. Ithaca : Cornell University Press, p. 1-21.

Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*. Paris : La Découverte, 317 p.

Lascoumes, P. (1996). "Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", In CURAPP (ed), *La gouvernabilité*. Paris : Presses universitaires de France, p. 325-38.

Lascoumes, P. (2004). "Traduction", In Boussaguet, L. Jacquot, S. & Ravinet, P. (eds), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, p. 437-43.

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004). "L'action publique saisie par ses instruments", In Lascoumes, P. & Le Galès, P. (eds), *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po, p. 11-44.

Lazarus, N. (2004). "Introducing post-colonial studies", In Lazarus, N. (ed), *The Cambridge Companion to Postcolonial Studies*. Cambridge : Cambridge University Press, p. 1-18.

Lijphart, A. (1971). "Comparative politics and the comparative method", *The American Political Science Review* 65(3):682-93.

- Lino, G.L., Carrasco, L., Costa, N. & Palacios, S. (2005). *Máfia Verde 2: Ambientalismo, Novo Colonialismo*. Rio de Janeiro : Capax Dei, 272 p.
- Merton, R.K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York : Free Press, 702 p.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University Press, 280 p.
- Palier, B. & Surel, Y. (2005). “Les « trois I » et l’analyse de l’état en action”, *Revue française de science politique* 55(1):7-32.
- Peluso, N. L. (1992). *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley : University of California Press, 321 p.
- Petiteville, F. & Smith, A. (2006). “Analyser les politiques publiques internationales”, *Revue française de science politique* 56(3):357-66.
- Pierson, P. (1993). “When effects become cause. Policy feedback and political change”, *World Politics* 45(4):595-628.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge : Cambridge University Press, 213 p.
- Pierson, P. (2000a). “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, *The American Political Science Review* 94(2):251-67.
- Pierson, P. (2000b). “The limits of design: explaining institutional origins and change”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(4):475-99.
- Pimenta, J. (2006). *Reciprocidade, Mercado e desigualdade social entre os Ashaninka do Rio Amônia*. Departamento de Antropologia da Universidade nacional de Brasília, Série Antropologia 392, 34 p. Document disponible sur Internet : <http://www.unb.br/ics/dan/Serie392empdf.pdf> (téléchargé le 12 décembre 2006).
- Pinto-Duschinsky, M. (1997). “The rise of ‘political aid’”, In Diamond, L., Plattner, M.F., Chu, Y.H. & Tien, H.M. (eds), *Consolidating Third Wave Democracies: Regional Challenges*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, p. 295-324.
- Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Enquiry*. New York : Wiley, 153 p.
- Putnam, R.D. (1988). “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization* 42(3):427-60.
- Radaelli, C.M. (2003). “The Europeanization of public policy”, In Featherstone, K. & Radaelli, C.M. (eds), *The Politics of Europeanization*. Oxford : Oxford University Press, p. 27-56.

- Redford, .K.H. (1991). "The ecologically noble savage", *Cultural Survival Quarterly* 15(1):41-4.
- Rhodes, R.A.W. & Marsh, D. (1995). "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", *In* Le Galès, P. & Thatcher, M. (eds), *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*. Paris : L'Harmattan, p. 31-68.
- Rudel, T.K. (2007). "Changing agents of deforestation: from state-initiated to enterprise-driven processes, 1970-2000", *Land Use Policy* 24(1):35-41.
- Ruggie, J.G. (1975). "International responses to technology: concepts and trends", *International Organization* 29(3):557-83.
- Sartori, G. (1991). "Comparing and miscomparing", *Journal of Theoretical Politics* 3(3):243-57.
- Scharpf, F.W. (2000). "Institutions in comparative policy research", *Comparative Political Studies* 33(6/7):762-90.
- Singer, B. (2006). *Brazilian Forest-Related Policies: a Multisectoral Overview of Public Policies in Brazil's Forests since 1964*. Rapport non publié, 232 pp. Document disponible sur Internet : www.b-singer.fr (téléchargé le 8 juillet 2009)
- Singer, B. (2008a). *Cameroonian Forest-Related Policies: a Multisectoral Overview of Public Policies in Cameroon's Forests since 1960*. Rapport non publié, 192 p. Document disponible sur Internet : www.b-singer.fr (téléchargé le 8 juillet 2009)
- Singer, B. (2008b). "Putting the national back in forest-related policies: the International Forests Regime and national policies in Brazil and Indonesia", *International Forestry Review* 10(3):523-7.
- Singer, B. (2009). *Indonesian Forest-Related Policies: a Multisectoral Overview of Public Policies in Indonesia's Forests since 1965*. Rapport non publié, 240 p. Document disponible sur Internet : www.b-singer.fr (téléchargé le 8 juillet 2009)
- Smouts, M.C. (2001). *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*. Paris : Presses de Sciences Po, 349 p.
- Smouts, M.C. (2007). "Le postcolonial : pour quoi faire ?" *In* Smouts, M.C. (ed), *La situation postcoloniale : les postcolonial studies dans le débat français*. Paris : Presses de Sciences Po, p. 25-66.
- Smouts, M.C. (2008). "The issue of an International Forest Regime", *International Forestry Review* 10(3):429-32.
- Thatcher, M. (1995). "Les réseaux de politique publique : bilan d'un sceptique", *In* Le Galès, P. & Thatcher, M. (eds), *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*. Paris : L'Harmattan, p. 229-48.

Tomescu-Hatto, O. (2008). *Le retour en Europe : le processus de démocratisation en Roumanie post-communiste (1989-2008)*. Thèse de doctorat. Paris : Centre d'études et de recherches internationales (CERI), Sciences Po, 531 p.

Topa G., Karsenty A., Mégevand C., Debroux L., (in press). *The Rainforests of Cameroon: Experience and Evidence from a Decade of Reform*. Washington, D.C. : Banque mondiale, 95 p.

Tsebelis, G. (1990). *Nested Games; Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley : University of California Press, 288 p.

Vinck, D. (2007). *Sciences et société : sociologie du travail scientifique*. Paris : Armand Colin, 303 p.