



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 22/2004 | RESSOURCES NATURELLES

(*ex*-Les rapports de l'Iddri n°5)

Analyse comparative des politiques forestières tropicales en Europe

Allemagne, Finlande et Royaume-Uni

Benjamin Singer (Iddri)

Benjamin Singer a réalisé cette étude en décembre 2003 dans le cadre de l'élaboration du livre blanc par le groupe de travail national sur les forêts tropicales

humides, piloté par l'Iddri et l'AfD.

Ce texte n'engage que son auteur. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a

pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

Tous droits réservés

Analyse comparative des politiques
forestières tropicales en Europe
Allemagne, Finlande et Royaume-Uni

Benjamin Singer

Iddri

Décembre 2003

Etude réalisée dans le cadre de l'élaboration du livre blanc par le Groupe de travail national
sur les forêts tropicales humides

Remerciements

Pour leurs contributions essentielles aux informations
et points de vue présentés dans ce rapport,
je tiens à remercier toutes les personnes en France,
au Royaume-Uni, en Belgique, en Allemagne et en Finlande,
qui ont bien voulu m'accorder un entretien
dans le cadre de cette recherche.
Je suis également reconnaissant envers Stéphane Guéneau,
qui m'a dirigé tout au long de la recherche
et a aidé à identifier de nombreux contacts,
ainsi que Patrick Falcone pour ses remarques sur la première version.

© **Iddri, 2004.**

Sommaire

Résumé.....	7
Introduction	8
Le cadre international	10
<i>Conventions et forums internationaux</i>	10
<i>Les bailleurs de fonds.....</i>	11
<i>La Commission européenne</i>	12
Les politiques forestières tropicales	14
<i>Le rôle des forêts domestiques.....</i>	15
<i>Le cadre institutionnel.....</i>	15
Les institutions responsables.....	15
Les interaction avec les autres secteurs de la coopération.....	16
Coopération bilatérale et multilatérale.....	17
Budget	17
<i>Processus d'élaboration et contenu.....</i>	18
Elaboration et participation des acteurs.....	18
Contenu du document de politique.....	19
Répartition thématique et géographique.....	20
Répartition thématique	20
Répartition géographique.....	21
<i>Gestion des projets.....</i>	21
Choix et cycle des projets.....	21
Choix et cycle des projets.....	21
Coordination et partenariats.....	22
<i>Recherche et évaluation.....</i>	23
Recherche.....	23
Évaluation.....	24
<i>Convergences et divergences</i>	24
Convergences	24
La décentralisation.....	24
L'intégration.....	25
Partenariats, participation, communication et transparence	26
Divergences.....	27
Conclusion	27
Bibliographie.....	28
Liste des acronymes.....	31

Résumé

Le débat international sur les forêts tropicales implique une multitude d'acteurs, de conventions et de forums de discussion. Au sein de ce cadre complexe, les bailleurs de fonds sont des acteurs particulièrement influents, capables d'associer des moyens financiers à la mobilisation de la scène internationale et aux opérations sur le terrain. L'étude des politiques forestières tropicales des agences de coopération pour le développement allemande, britannique et finlandaise montre que celles-ci adhèrent clairement à des principes adoptés dans le débat international : une vision multisectorielle, le partenariat et la participation locale.

Cependant, les trois pays se démarquent par des stratégies de long terme différentes. Le Royaume-Uni semble viser une forte présence sur la scène internationale en mettant l'accent sur la coopération multilatérale et sur des thèmes novateurs comme la lutte contre l'exploitation illégale du bois. Mobilisant un budget conséquent, l'Allemagne multiplie les objectifs et les angles d'attaque des problèmes forestiers sur le terrain en répartissant ses fonds sur un grand nombre de thèmes. La Finlande a adopté une position intermédiaire, se limitant à un petit nombre d'organisations et de pays partenaires afin de maximiser la portée d'un budget restreint en raison de sa faible population nationale.

Les politiques reflètent à la fois les spécificités nationales et le désir de se positionner vis-à-vis d'autres acteurs sur la scène internationale afin de rendre la coopération pour le développement plus efficace et de forger davantage de partenariats.

En France, l'élaboration d'un livre blanc, sous l'égide du Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides, est une occasion idéale pour définir une vision à long terme en concertation avec tous les acteurs nationaux. Un tel processus permettrait à la France de confirmer sa position dans le débat international tout en assurant une légitimité à sa politique forestière tropicale.

Introduction

Il y a deux décennies, l'Organisation internationale des bois tropicaux était créée dans le but d'établir des accords sur le commerce des bois tropicaux, considéré comme l'un des responsables de la disparition des forêts tropicales. Vingt ans plus tard, la déforestation n'a pas décéléré mais les forêts tropicales sont l'objet d'un débat international animé en constante évolution, entre gouvernements des pays tropicaux, agences de coopération pour le développement des pays du Nord, organisations internationales spécialisées, industriels et société civile.

L'importance cruciale des forêts dans le domaine environnemental, social et économique est reconnue à l'échelle internationale. Les forêts abritent une grande part de la diversité biologique de la planète et contribuent à freiner des menaces environnementales telles que la désertification et les changements climatiques. Les fonctions sociales des forêts tropicales ont été reconnues plus récemment. Les forêts sont en effet un moyen de subsistance essentiel pour plus de 90 % des populations vivant dans une pauvreté extrême (BMZ, 2002). La forêt tropicale a aussi un poids économique non négligeable : source de bois, de diversité génétique et attraction en elle-même, elle contribue aux industries du bois, des produits pharmaceutiques et du tourisme.

Ces rôles font des forêts tropicales un thème important dans la coopération pour le développement. Tout comme la France, de nombreux pays du Nord s'y sont impliqués à des niveaux différents.

Les bailleurs de fonds jouent un rôle particulier dans le débat international sur les forêts tropicales. Non seulement ils internalisent et à font évoluer des principes tels que la participation ou la transparence – en les appliquant à leur propre politique –, mais ils les promeuvent activement auprès de leurs partenaires en lançant des projets de réforme institutionnelle ou de gestion durable des forêts. Cette double dynamique renforce la position des grands bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale et la Commission européenne, qui sont devenus des acteurs incontournables sur la scène internationale.

La présente recherche compare les politiques forestières tropicales de l'Allemagne, de la Finlande et du Royaume-Uni dans le but de dresser un état des lieux du rôle des forêts tropicales dans la coopération de ces pays. Elle examine les premiers stades des politiques forestières, à savoir la formulation des politiques et la participation des acteurs. Elle s'inscrit dans le cadre des travaux du Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides, dont la mission est d'élaborer un livre blanc sur la politique française en matière de forêts tropicales.

Diverses sources ont été exploitées afin de rassembler les informations nécessaires :

- les documents officiels les plus récents établis par les autorités responsables¹ ;

¹La terminologie se rapportant aux documents de politique forestière tropicale varie selon l'organisation (Banque mondiale, BMZ, DFID). Dans le présent rapport, les termes suivants seront utilisés : « approche » pour un document généraliste et succinct comme le document britannique (DFID, 1997) et « stratégie » pour un document détaillé dans le style allemand (BMZ, 2002).

- la littérature s'y rattachant, qu'elle soit académique ou des évaluations du secteur forestier tropical des trois pays étudiés ;
- dix-huit entretiens avec des personnes rattachées à des organisations impliquées dans la gestion des forêts tropicales.

Après un résumé du cadre international concernant les forêts tropicales en deuxième partie, une troisième section, essentiellement descriptive, retrace les grandes lignes des politiques forestières tropicales allemande, britannique et finlandaise. Ces politiques sont ensuite comparées et discutées dans la quatrième et la cinquième parties.

Les données recueillies au cours de cette recherche ont été présentées à la réunion du Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides en novembre 2003, ainsi que lors de la rencontre annuelle du groupe ETFAG (European Tropical Forest Advisors' Group) à Helsinki.

Le cadre international

Etant donné leur nature transnationale, les politiques forestières tropicales de l'Allemagne, de la Finlande et du Royaume-Uni ont été fortement influencées par le cadre international dans lequel elles s'inscrivent. Il convient donc d'en mentionner brièvement les différents éléments. Les forêts (et en particulier les forêts tropicales) ont fait l'objet d'une multitude de débats à l'échelle internationale, scène que Marie-Claude Smouts a qualifiée de « jungle internationale » (2001).

Conventions et forums internationaux

A ce jour, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui eut lieu à Rio de Janeiro en 1992, reste l'événement le plus important dans l'histoire du débat forestier. La CNUED a donné naissance à trois conventions fondamentales pour la politique internationale sur les forêts : la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD) et la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCCC).

La CDB poursuit trois objectifs : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses composantes et le partage équitable des bénéfices issus des ressources génétiques. Les conférences des parties ont adopté une « approche écosystémique » consistant à intégrer les facteurs écologiques, économiques et sociaux des ressources naturelles.

La CLD concerne directement les forêts, la disparition des forêts étant un facteur majeur de désertification. Elle encourage une approche holistique : l'article 4 (2)(a) intègre facteurs biologiques, physiques et socio-économiques au développement durable dans les régions concernées par la désertification (Tarasofsky, 2002).

Quant à la CCCC, dans son article 4(1)(d), elle engage les parties à « [encourager] la gestion rationnelle et [à encourager] et [à soutenir] par leur coopération la conservation et, le cas échéant, le renforcement des puits et réservoirs de tous les gaz à effet de serre (...), notamment les forêts ».

D'autres conventions internationales ont également à voir avec les forêts, en particulier la Convention de Ramsar sur les zones humides et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites). Bien qu'aucune ne concerne spécifiquement les forêts (BMZ, 2002), ces conventions forment l'architecture du régime forestier international. Par ailleurs, elles ont exposé un grand nombre de concepts auxquels se réfèrent de plus en plus les acteurs des débats forestiers internationaux, y compris la notion de participation et une vision multisectorielle, dite holistique, de la problématique forestière.

En parallèle à ces conventions, de nombreux forums de discussion se sont créés depuis le Sommet de Rio. La pluralité de ces forums illustre la dynamique et les efforts de concertation à l'échelle internationale, mais aussi le manque de consensus sur la problématique de la déforestation.

En 1995, la Commission pour le développement durable, issue de la CNUED, créa le Groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF) pour poursuivre le dialogue international. En 1997, le GIF fut remplacé par le Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF). Ces deux forums ont donné naissance à plus de deux cents propositions d'actions sur des thèmes aussi divers que le commerce des produits forestiers, les aires protégées et les savoirs locaux. En 2000, le Forum des Nations unies sur les forêts (FNUF) remplaça le FIF avec pour objectif de promouvoir la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêt et de renforcer les engagements politiques à cet effet.

Afin de soutenir le FNUF dans sa mission, le Conseil économique et social des Nations unies a créé le Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) en 2001. Le PCF a pour objet de faciliter le dialogue et d'améliorer la coopération entre ses quatorze membres (dont la FAO, la Banque mondiale, les secrétariats de la CDB, de la CLD, de la CCCC et plusieurs organismes de recherche) et d'appuyer les propositions d'actions résultant du GIF, du FIF et du FNUF, qui s'élèvent actuellement à plus de trois cents.

Enfin, depuis la fin des années 1980, deux outils existent pour mettre en œuvre les politiques et promouvoir des propositions internationales. Lancé en 1987 par la FAO, le WRI et le PNUD (Smouts, 2001), le Plan d'action forestier tropical (PAFT) a pour objectif de fournir un cadre permettant le renforcement et la coordination du financement international en faveur des forêts tropicales. Vers 1990, le PAFT était considéré comme une référence par les bailleurs de fonds, qui l'utilisaient pour acheminer l'aide aux projets forestiers. Il reçut également le soutien de soixante-dix pays tropicaux et fut approuvé par les ONG environnementalistes. Mais plusieurs évaluations montrèrent que, malgré un discours holistique, le plan restait centré sur les questions de l'industrie forestière, ce qui éroda fortement la légitimité du PAFT. Une à une, les organisations lui retirèrent leur soutien.

Bien qu'issus du PAFT, les plans forestiers nationaux (PFN) connaissent encore un large succès. Pour les bailleurs de fonds, ils offrent un cadre pour acheminer l'aide dans les pays partenaires. Les pays concernés les conçoivent comme un forum de discussion et comme un cadre national guidant les activités forestières.

D'autres différences plus subtiles entre le PAFT et les PFN peuvent expliquer l'échec de l'un et le succès des autres. Le PAFT se fondait sur un système hiérarchique : les bailleurs de fonds imposaient des principes aux pays tropicaux receveurs de fonds. En revanche, les PFN utilisent un système dit « hétérarchique » (Pülzl & Rametsteiner, 2002), où l'échange doit se faire entre les acteurs d'un même pays, et auquel les bailleurs de fonds sont censés s'adapter. Par ailleurs, les PFN encouragent une vision intégrée des forêts, soulignant le besoin de coopération entre tous les acteurs et sans se limiter aux industries.

En bref, les PFN reflètent fortement les tendances actuelles du débat sur les forêts : vision holistique, coopération, participation. Encouragés par cette évolution parallèle, certains bailleurs de fonds ont même décidé de soutenir financièrement la mise en place des PFN. Tel est le cas de la Banque mondiale (par le biais du programme PROFOR) et de la FAO (grâce au mécanisme pour les PFN).

Les bailleurs de fonds

Parmi les acteurs influents, la Banque mondiale émerge comme le plus grand bailleur de fonds du secteur forestier, avec 27 % du budget total de la coopération pour le développement dédié aux forêts. Elle est suivie de la Commission européenne (14 %). L'Union européenne joue cependant un rôle prépondérant sur la scène internationale : à eux seuls, les pays membres de l'Union ainsi que la Commission représentent 40 % du budget consacré à ce secteur. Les pays non européens ne représentent que 20 % (figure 1).

La Banque mondiale a fait l'objet de nombreuses critiques depuis les années 1980, époque à laquelle elle avait été considérée comme dogmatique et arrogante (Smouts, 2001). En réponse, la Banque indiqua, dans sa stratégie de 1991, qu'elle ne soutiendrait plus l'exploitation forestière et conserva cette position conservationniste tout au long de la décennie. Vers 2000–2001, une nouvelle autoévaluation remit sérieusement en cause ce positionnement.

Le document de stratégie de 2002 est en grande partie le résultat de cette évaluation. L'évaluation repose sur trois « piliers » qui intègrent les questions d'économie et de

développement à la conservation : la réduction de la pauvreté, le développement économique durable et la protection des biens et services environnementaux des forêts. Le thème de l'exploitation forestière est ainsi réintégré dans un discours sur la réduction de la pauvreté et sur le développement durable. La stratégie inclut également des principes et des objectifs marqués par une vision plus inclusive des forêts : une approche écosystémique, applicable aux forêts boréales et tempérées comme tropicales, et la création de marchés pour tous les produits forestiers, ligneux ou non.

D'autres organisations multilatérales ont aussi participé au débat international sur les forêts. Malgré un budget restreint, l'OIBT (Organisation internationale des bois tropicaux) influence la scène internationale depuis 1983, en jouant le rôle de forum de discussion sur le commerce des bois tropicaux. La FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) fut très active dans les années 80 et participa à la création du PAFT et à d'importants inventaires forestiers. Elle reste encore aujourd'hui une source importante d'information sur les forêts sous tous leurs angles et possède l'équipe pluridisciplinaire la plus grande au monde en matière de forêts (Smouts, 2001). Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont également travaillé sur la question des forêts mais de façon plus périphérique.

La Commission européenne

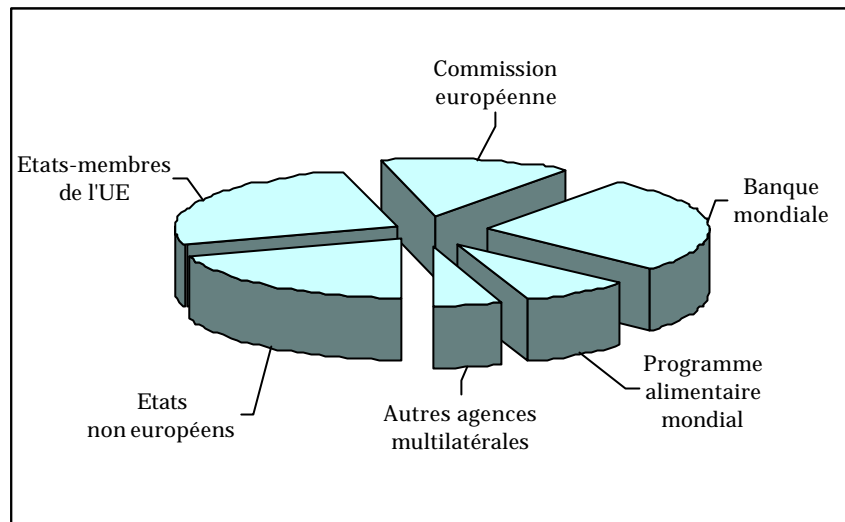
La Commission européenne est le deuxième bailleur de fonds du secteur. Elle a une double fonction. D'une part, elle agit comme bailleur de fonds, tantôt bilatéral, tantôt multilatéral. La Commission dispose du Fonds de développement européen (FDE) ainsi que d'un document de stratégie forestière tropicale révisé en août 2003 (Commission européenne, 2003). Elaboré en coordination avec les délégations des pays membres, ce document définit huit actions prioritaires réparties dans les domaines suivants : bonne gouvernance des affaires publiques, changement climatique, flux financiers / biens et services, et soutien des PFN et de la CBD. Il repose sur le cadre politique défini par la Communication de 1999 sur les forêts et le développement et par la Déclaration sur la politique de développement, qui fait de la réduction de la pauvreté le principal objectif de la Commission relatif à l'aide. Par ailleurs, la Commission travaille actuellement sur une coordination des Etats-membres sur l'exploitation illégale du bois (Commission des Communautés européennes, 2003).

Malgré la participation de délégations gouvernementales nationales, de nombreuses ONG se sont plaintes de l'opacité dans laquelle opère la Commission, dont la structure complexe est, aux yeux des ONG, impénétrable.

D'autre part, la Commission européenne participe à un forum informel de discussion entre les Etats membres de l'Union européenne. Elle a contribué à la création de l'European Tropical Forest Advisors' Group (ETFAG) afin de promouvoir le dialogue entre la Commission, les responsables des politiques forestières tropicales des Etats-membres et des instituts de recherche et des ONG européennes. L'ETFAG propose aux participants d'échanger des informations et d'identifier des problèmes liés aux stratégies forestières tropicales. Malgré ces efforts, certains considèrent qu'une coopération plus étroite et efficace est nécessaire afin de coordonner les efforts des pays membres de l'Union européenne en faveur des forêts tropicales.

Le régime forestier international se caractérise donc par de nombreux acteurs au sein d'un cadre institutionnel complexe en permanente évolution. Les bailleurs de fonds ont néanmoins réussi à se positionner stratégiquement à l'égard du discours international et des autres acteurs. Les politiques forestières tropicales de pays européens tels que l'Allemagne, la Finlande et le Royaume-Uni en témoignent.

Figure 1. Répartition de l'aide officielle au développement dans le secteur forestier selon les bailleurs de fonds (d'après Brown *et al.*, 1999)

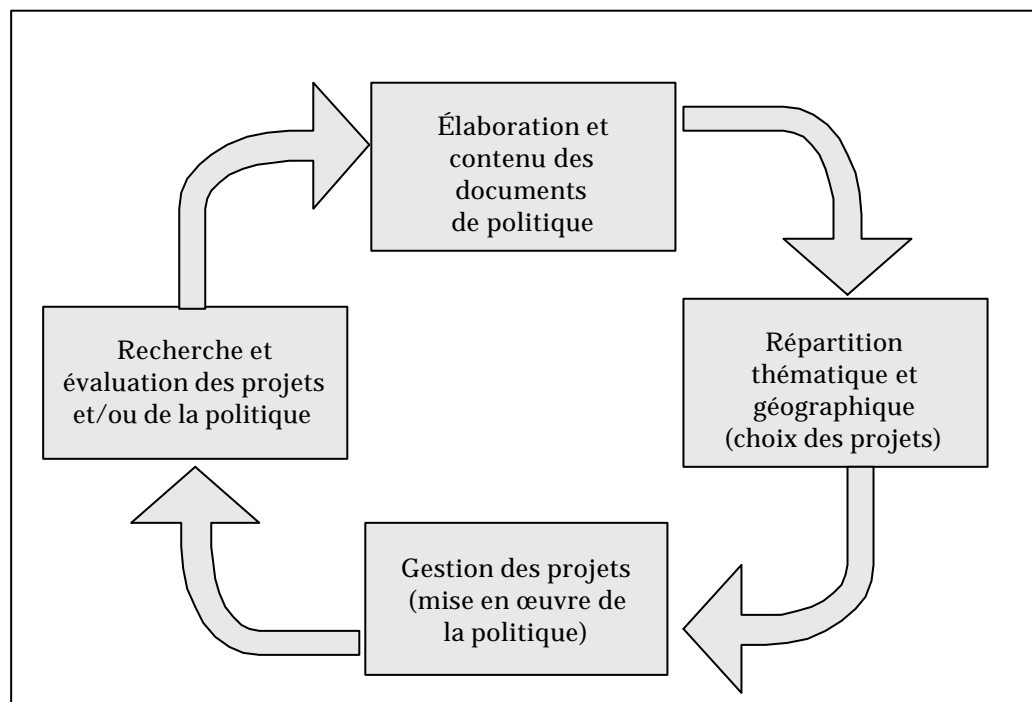


Les politiques forestières tropicales

La description ci-dessous est fondée en grande partie sur les entretiens avec les principaux acteurs des politiques des trois pays considérés. Elle forme donc un recueil de perceptions plutôt qu'une vision « objective », qui aurait peu de sens dans un secteur où les points de vue diffèrent profondément.

La structure de cette section reprend celle proposée par Shepherd *et al.* (1998) dans leur description exhaustive des politiques forestières tropicales des pays membres de l'Union européenne. Elle situe d'abord les politiques en décrivant : le rôle politique et économique des forêts domestiques ; le cadre institutionnel de la coopération pour le développement dans les pays ; avant de suivre une grille séquentielle caractéristique de toute politique publique² (figure 2).

Figure 2. Grille séquentielle d'analyse des politiques forestières tropicales allemande, britannique et finlandaise



² Bien que cette grille théorique ait été critiquée à de nombreuses reprises (cf. Muller, 2003), elle permet d'analyser les multiples facettes des politiques forestières tropicales de manière cohérente.

Le rôle des forêts domestiques

ALLEMAGNE

Pays au couvert forestier proche de celui de la France (29 %), l'Allemagne a acquis la réputation de berceau des sciences forestières, établies pendant le XVIII^e siècle. Au cours du XIX^e siècle, les forestiers allemands sont intervenus aussi bien dans leurs propres colonies que dans les Indes orientales britanniques et néerlandaises. Ce rôle des forestiers allemands reprit du poids à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, dans le cadre de la coopération pour le développement. Suite à la médiatisation du problème de la déforestation et des pluies acides dans les années 70 et 80, c'est en Allemagne que s'est d'abord développée la pression publique pour une gestion plus durable des forêts, voire pour une protection.

FINLANDE

La Finlande se démarque de l'Allemagne et du Royaume-Uni par un budget limité dû à sa taille démographique restreinte. Cependant, ce pays est profondément marqué par son secteur forestier. La Finlande possède de loin le plus grand couvert forestier de l'Union européenne (75 %), ainsi que deux des trois plus grandes sociétés forestières au monde (Suomen Metsäsäätiö, 2000). Ce n'est qu'après la Seconde guerre mondiale que les gouvernements firent de la foresterie le principal secteur économique du pays – elle représentait 15 % du PIB vers 1960 (Oksanen *et al.*, 1998).

En 1996, malgré la diversification de l'économie, les produits forestiers ligneux et non ligneux comptaient encore pour 8 % du PNB et employaient près de 100 000 personnes. La propriété forestière est dominée par environ 440,000 propriétaires privés (Van Kooten *et al.* 1999), soit plus de 8% de la population du pays. La forêt est tellement ancrée dans la société finlandaise que «la gestion forestière est devenue synonyme d'environnement » (LTS International, 2003).

ROYAUME-UNI

Le couvert forestier britannique est historiquement faible et n'a jamais dépassé 15 % au cours du dernier millénaire. Dès le début du XIX^e siècle, les demandes en bois tropicaux entraînèrent rapidement la disparition de forêts entières de teck dans les Indes afin de subvenir aux besoins de l'Amirauté. C'est dans le cadre de cette destruction massive, vers 1850, que commença la gestion des forêts coloniales en Inde, en partie grâce à l'expertise allemande (Hussey *et al.*, 1998).

Après la Seconde Guerre mondiale, le rôle du Royaume-Uni dans la foresterie tropicale se restructura sous la forme d'une coopération pour le développement tout en gardant son biais forestier jusque dans les années 80. Le mouvement conservacionniste, comme en témoigne l'importance des ONG environnementales, a influencé le rôle du Royaume-Uni dans le domaine.

Le cadre institutionnel

Les institutions responsables

ALLEMAGNE

Le ministère fédéral de la coopération financière et du développement (BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) est chargé d'élaborer les politiques fédérales de développement. BMZ collabore étroitement avec trois organismes spécialisés :

- GTZ (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit) est responsable de la mise en œuvre des politiques de BMZ à travers la coopération technique. Environ la moitié des effectifs sont basés sur le terrain ;
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), chargée de la coopération financière, est une banque dont l'aide prend généralement la forme de dons aux pays les moins avancés ;
- DED (Deutsche Entwicklungsdienst) coopère avec les pays partenaires en fournissant du personnel. Soixante forestiers sont affectés à divers projets (Heindrichs & Schreckenbergr, 1998).

Cette structure divisée a l'avantage d'établir clairement les responsabilités de chaque organisme. Cependant, certaines ONG ont remarqué le manque de coordination entre les structures et conseillent une approche davantage intersectorielle, même si le personnel contacté dans le cadre de cette recherche considère que la structure ne pose aucun problème de coordination. Malgré l'existence d'un ministère à part entière dédié à la coopération, la politique de coopération pour le développement reste peu autonome, comme en témoigne la participation de nombreux ministères à l'élaboration de la stratégie forestière tropicale de BMZ.

FINLANDE

La politique de coopération au développement de la Finlande est gérée par le Département pour la politique de développement (DDP, anciennement connu sous le nom de DIDC ou FINNIDA), structure dépendant du ministère des affaires étrangères (MFAE). Le secteur forestier du ministère des affaires étrangères est représenté par un réseau de personnels (dans différentes ambassades) géré par le conseiller forestier depuis le siège du ministère. L'effectif limité du ministère ne permet pas à toutes les ambassades d'être dotées d'un expert forestier, ce qui peut poser problème lors de la gestion de projets touchant aux forêts.

La dépendance du DDP à l'égard du MFAE, en ce qui concerne le budget et la gestion des projets, assure une cohérence de la politique étrangère finlandaise dans son ensemble et évite que les relations économiques aillent à l'encontre des relations de coopération. En revanche, au début des années 90, plusieurs ONG ont dénoncé cette structure en accusant FINNIDA de soutenir les intérêts forestiers finlandais. Par ailleurs, plusieurs acteurs ont remarqué le « recyclage » du personnel entre agence gouvernementale de coopération et sociétés finlandaises d'exploitation du bois. LTS International (2003), auteur de la dernière évaluation du secteur forestier de la coopération finlandaise, estime que cette situation pourrait compromettre le jugement indépendant du MFAE.

ROYAUME-UNI

DFID (Department for International Development ou ministère du développement international) est le ministère responsable des politiques d'aide au développement ainsi que de la mise en œuvre des programmes d'aide bilatérale et multilatérale. Depuis l'avènement au pouvoir du parti travailliste en 1997, DFID est ministère à part entière, ce qui explique en partie sa grande autonomie à l'égard du gouvernement en matière d'élaboration des politiques.

Jusqu'en 2002, les divisions géographiques de DFID étaient soutenues par un nombre de « départements professionnels » -- santé, environnement, social. Depuis, ces départements ont été remplacés par des « équipes pluridisciplinaires » (gouvernance, agriculture et ressources naturelles, biens et services publics, développement rural) censées refléter la nouvelle approche intégrée du ministère. DFID emploie actuellement onze conseillers forestiers, dont deux à Londres, six dans les bureaux nationaux et trois affectés dans des agences multilatérales (Hudson s.d. a).

Les interactions avec les autres secteurs de la coopération

ALLEMAGNE

BMZ a clairement préservé une structure sectorielle. Le ministère est doté de nombreuses divisions, dont l'environnement, la pauvreté et le développement social, la santé et l'éducation, l'eau et l'énergie, le développement urbain, le développement rural et le secteur privé. Une division générale, celle de la réduction de la pauvreté, veille à la coordination des autres divisions et au respect de l'objectif principal de BMZ – d'où son intitulé.

Cette structure permet de fournir un cadre précis dans lequel sont établies les politiques, même si, là encore, quelques ONG déplorent un manque d'intégration des secteurs. Sur le terrain, certaines divisions collaborent régulièrement. Par exemple, les projets forestiers en Afrique font souvent appel à la division de la santé et de l'éducation : en effet, dans de nombreux cas, l'épidémie de sida empêche les institutions environnementales locales de fonctionner efficacement.

FINLANDE

DDP est doté de neuf secteurs différents : santé et éducation, gouvernance, développement rural, démocratie, approvisionnement public, eau, environnement, égalité entre les sexes et énergie. En raison de la structure des projets qui demande un maximum de trois secteurs prioritaires de coopération par pays, une certaine concurrence existe entre ces différentes branches. La communication s'est considérablement développée entre secteurs dans les dernières années dans un souci d'adopter une vision plus intégrée de la coopération au développement. Dans le cas des forêts, les secteurs du développement rural, de l'eau, de l'environnement et de la gouvernance sont les plus régulièrement consultés.

ROYAUME-UNI

DFID a toujours officiellement encouragé un échange régulier entre les secteurs ou « départements professionnels ». Certains désaccords apparaissaient dans des débats spécifiques comme la réconciliation entre objectifs de réduction de la pauvreté et protection de la biodiversité. Aujourd'hui, la question ne se pose plus puisque la nouvelle structure de DFID a officiellement fait disparaître les « secteurs » tels que les connaissent les autres agences de coopération. Mais cette nouvelle structure risque, selon certains, de marginaliser le secteur forestier dans les débats sur le développement.

Coopération bilatérale et multilatérale

ALLEMAGNE

Bien que l'Allemagne ait surtout favorisé la coopération bilatérale et régionale, la coopération multilatérale occupait encore 36 % du budget national à la fin des années 90 (Heindrichs & Schreckenberg, 1998). Les contributions allemandes représentent 12 % du budget de la Banque mondiale, ce qui fait de BMZ le troisième plus grand contribuable de cette organisation. Le ministère soutient aussi les PFN et l'OIBT.

FINLANDE

La coopération multilatérale est restée inférieure à l'aide bilatérale tout au long des années 90. Dans le secteur forestier, la proportion du budget dédiée à la coopération multilatérale est extrêmement basse, de l'ordre de 5 % actuellement. PROFOR et le Mécanisme pour les PFN de la FAO bénéficient de la grande majorité de l'aide multilatérale finlandaise dans le secteur forestier, et ce, à proportions égales. Une contribution importante de la Finlande au Fonds de développement européen est également à prévoir prochainement.

ROYAUME-UNI

L'aide multilatérale a été favorisée dans les dernières années et a récemment atteint la barre des 50 % de l'aide totale. De plus, DFID a encouragé la candidature d'experts forestiers, recrutés auprès d'agences multilatérales (Commission européenne, Banque mondiale). Cette tendance pourrait refléter une plus grande implication du Royaume-Uni à l'échelle de la Commission européenne, mais aussi, selon certains, un désir d'influencer l'agenda forestier international.

Budget

ALLEMAGNE

BMZ représente à lui seul 15 % du total du budget mondial alloué aux forêts, ce qui fait de ce pays le plus gros donateur bilatéral au monde dans le secteur forestier. En 1998, 0,31 % du PNB était consacré à l'aide officielle au développement, dont 2,21 % au secteur forestier, soit 166,3 millions de dollars (Shepherd, 1998). Ce chiffre s'élève aujourd'hui 125 millions d'euros (BMZ, 2002).

FINLANDE

Du fait de la faible population de la Finlande (5 millions d'habitants), le montant du budget est limité en comparaison à celui de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Le taux de contribution de la Finlande à la coopération au développement se situe autour de 0,36 % (LTS International, 2003). Cependant, la proportion du budget de la coopération allouée au

secteur forestier – 5,8 % en 2000, soit 18 millions d'euros – reste exceptionnellement élevée par rapport à la norme européenne (LTS International, 2003).

ROYAUME-UNI

Environ 0,28 % du PNB était consacré à l'aide officielle au développement dans les années 90, dont 1,55 % au secteur forestier (Shepherd, 1998). Les dépenses annuelles consacrées aux projets forestiers se situent autour de 43 millions d'euros, en baisse par rapport au pic de 50 millions d'euros du milieu des années 90. Il faut rappeler qu'étant donné le caractère intersectoriel de beaucoup des projets actuellement mis en place, il est de plus en plus difficile d'estimer les dépenses visant spécifiquement à la gestion des forêts (Hudson, s.d. a).

Processus d'élaboration et contenu

Elaboration et participation des acteurs

ALLEMAGNE

L'élaboration du document de stratégie, le Waldsektorkonzept de 2002, a nécessité en tout deux ans de travail, dont le BMZ a été le principal architecte. Par trois fois, une version fut soumise aux remarques de tous les acteurs principaux présents aux réunions de consultation : agences gouvernementales et organismes chargés de la mise en œuvre de la coopération pour le développement (GTZ, KfW, DED, ministère des affaires étrangères, de l'économie, etc.), ONG (une vingtaine en tout), industries forestières, cabinets de consultants et organismes de recherche (universités de Dresde, Fribourg et Göttingen).

Le succès du processus, reconnu par presque tous les participants, a été attribué à la transparence et à la participation, principes que la stratégie elle-même considère comme fondamentaux, même si le procédé fut long et « plutôt coûteux ». A l'avenir, BMZ tâchera de diminuer ce coût d'élaboration sans pour autant faire de compromis sur la transparence et la participation.

La légitimité ainsi gagnée est un avantage supplémentaire indéniable. L'élaboration de la stratégie en elle-même a en effet suscité peu de critiques de la part des ONG, même si certaines considèrent que les consultations n'ont pas vraiment abouti à la prise en compte de leurs remarques. L'attention se porte maintenant sur la mise en œuvre.

FINLANDE

Le dernier document officiel de politique forestière tropicale remonte à 1991 et fut le fruit d'une coordination d'un petit nombre de conseillers rattachés à FINNIDA. En 1998, le ministère des affaires étrangères délégua la création d'une nouvelle politique forestière tropicale à Indufor, l'un des principaux cabinets de consultants finlandais. Mais, considéré trop ambitieux pour un secteur en régression, le document de 1998 ne fut jamais approuvé. L'évaluation de 2003 a redonné un souffle au secteur et l'élaboration d'une nouvelle politique forestière tropicale devrait être lancée d'ici peu.

L'évaluation du secteur forestier de la coopération (LTS International, 2003) note que, sans politique clairement définie, la coopération forestière manque de direction stratégique et qu'il existe un risque réel de voir les projets s'isoler de plus en plus des priorités nationales pour le développement. De plus, le manque de consultation des ONG a créé un gouffre avec la société civile, qui se plaint de l'opacité du MFEA à l'égard de sa politique forestière tropicale.

Le rôle de l'industrie forestière dans la politique forestière tropicale n'est pas clair. Il est sujet à controverses. Les ONG accusent la politique forestière tropicale d'être lourdement influencée par le ministère de l'agriculture et des forêts qui soutient les intérêts économiques des industries forestières finlandaises. Cependant, le rôle des industries forestières a été entièrement démenti par le ministère des affaires étrangères, selon lequel la petite taille du budget de la coopération pour le développement aurait peu d'intérêt pour le géant qu'est l'industrie forestière finlandaise à l'échelle mondiale.

Néanmoins, ces critiques ont été récemment prises en compte par le MFAE. L'élaboration d'un nouveau document de stratégie sur les forêts tropicales a été mentionnée et devrait voir le jour en 2004. Ce processus déterminera le rôle que joueront les groupes

d'acteurs tels que les ONG et les industries forestières. Il pourrait être l'occasion d'assurer légitimité et transparence à la politique forestière finlandaise, mais aussi de mettre un terme aux controverses actuelles dont le MFAE fait l'objet.

ROYAUME-UNI

Comment peut-on être sensible aux particularités du terrain lorsqu'il faut gérer les projets en accord avec une stratégie détaillée et rigide ? En réponse à cette question, le Royaume-Uni n'a jamais établi de politique officielle pour les forêts tropicales et a préféré élaborer une « approche » (DFID, 1997) qui décrit brièvement les principes et les grandes lignes régissant les projets forestiers faisant partie de la politique forestière tropicale.

La rédaction de la première version du document, réalisée par DFID, était le produit de la collaboration de plusieurs départements professionnels, dont ceux du social, du développement rural et de l'environnement. Un comité interministériel créé en 1988 (Whitehall Forest Group), regroupant des représentants de DFID, du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales, du gouvernement, et du ministère des douanes, a participé à la rédaction de l'approche.

Le document a aussi été soumis à des consultations sous l'égide du Tropical Forest Forum, équivalent britannique du Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides. Créé en 1990, ce forum regroupe 72 organisations différentes, dont 6 gouvernementales, 22 non gouvernementales, 37 centres de recherche, 5 sociétés industrielles et 12 cabinets de consultants. Plusieurs rencontres y ont eu lieu et ont généré des discussions animées dont les conclusions ont été incorporées dans la version finale.

Contenu du document de politique

ALLEMAGNE

En Allemagne comme ailleurs, c'est sur les objectifs que l'empreinte du discours international est le plus facilement perceptible. En effet, la politique allemande repose sur quatre piliers : la mise en œuvre des accords internationaux ; la participation sociale et le partage des bénéfices ; l'approche écosystémique et la certification ; la cohérence des politiques entre bailleurs de fonds à l'échelle nationale (PFN) et internationale. De plus, le Waldektorkonzept fait appel à un grand nombre d'accords et de documents internationaux, tels que la CDB, la CLD et la CCCC mais aussi les Objectifs du Millénaire pour le développement et les propositions d'action du FIF et du GIF.

FINLANDE

La dernière politique officielle, qui remonte à 1991 (FINNIDA, 1991), est dominée par le débat de l'époque entre les industries forestières et l'approche préservationniste. Bien que la participation de la société civile soit mentionnée, le document reste très orienté vers une exploitation durable des forêts tropicales. Depuis longtemps dépassé par les événements, ce document ne fait office aujourd'hui que de source historique.

Depuis, la Finlande a pris en compte de nombreux principes adoptés à l'échelle internationale. Ceux-ci transparaissent notamment dans la stratégie de 1998 (qui ne vit jamais le jour), comme l'importance des PFN, la gouvernance et la transparence. Ces principes ont aussi été appliqués à la gestion des projets actuels qui, par exemple, ont plus tendance à s'inscrire dans les objectifs généraux de la coopération tels que la réduction de la pauvreté.

ROYAUME-UNI

Les principes de l'approche britannique (DFID, 1997), bien que généraux, reflètent eux aussi les priorités reconnues dans les forums internationaux : un consensus maximal en étant à l'écoute des besoins, des priorités et des objectifs des pays partenaires, la coordination avec les autres organisations de développement à l'échelle nationale, européenne et internationale, ainsi que la poursuite d'objectifs internationaux (Objectifs du Millénaire, Ecocertification et Programme d'action pour les forêts du G8).

Structure des documents de politique forestière tropicale

ALLEMAGNE

Le « Concept du secteur forestier » (BMZ, 2002), long de 33 pages, est structuré de la manière suivante : (i) but du document et définition du secteur forestier ; (ii) description du cadre international des forêts tropicales ; (iii) objectifs et principes de la stratégie allemande ; (iv) retour sur les expériences passées de la coopération allemande dans le secteur forestier ; (v) guide pour la mise en œuvre de la stratégie. En outre, le document contient en annexe une description de certains principes (approche écosystémique, certification forestière...) qui reflètent le rattachement de la coopération allemande aux valeurs reconnues sur la scène internationale. Ce « Concept » joue donc le rôle de guide des actions forestières allemandes et fournit un cadre normatif pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets individuels.

FINLANDE

Vieux de douze ans, le document officiel de politique forestière tropicale (FINNIDA, 1991) reflète peu la coopération finlandaise actuelle dans ce secteur. En neuf pages, il résume les menaces qui pèsent sur les forêts ainsi que l'expérience finlandaise, avant d'énoncer les objectifs, les principes stratégiques et la répartition thématique de la coopération. Il est cependant précisé que la dynamique du secteur forestier pourrait entraîner des modifications de la politique finlandaise telle qu'elle est présentée dans ce document, qui a donc plus une valeur informative que contraignante. Le MFAE a été appelé à réviser sa politique forestière d'ici la fin 2004.

ROYAUME-UNI

Contrastant avec son équivalent allemand, « l'approche de DFID relative aux forêts tropicales » (DFID, 1997) est un dépliant cartonné de six pages. Il résume l'importance des forêts dans le tiers monde, décrit en détail la scène internationale, les acteurs, les accords et les outils avant de survoler le secteur de la recherche. Ce document se rattache donc principalement au débat international, en soulignant les principes adoptés par la coopération britannique, mais ne mentionne pas la mise en œuvre de l'approche de DFID. Il n'a donc aucune valeur contraignante.

Répartition thématique et géographique

Répartition thématique

ALLEMAGNE

L'Allemagne a toujours choisi de répartir ses projets sur de nombreux thèmes. Le Waldsektorkonzept (BMZ, 2002) le confirme : les domaines prioritaires identifiés pour les années à venir sont la protection forestière et le boisement, la création de cadres institutionnels et légaux viables, l'exploitation illégale du bois, la certification, les stratégies de financement et le soutien actif du régime forestier international. Certaines ONG ont toutefois noté que l'Allemagne a mis de côté certains principes comme la participation au profit de thèmes économiques.

FINLANDE

Plusieurs changements ont été notés au cours des dix dernières années dans la répartition thématique des projets, en particulier le quasi-abandon du développement des industries forestières. Selon LTS International (2003), la recherche et les projets institutionnels reçoivent 41 % du budget forestier, la politique forestière et le développement (18 %), la conservation et le reboisement (18 %) et la foresterie (17 %). L'éducation et le développement des industries forestières ne perçoivent que 3 % chacun.

ROYAUME-UNI

Contrairement à l'Allemagne, le Royaume-Uni a développé un thème particulier à la fois. La participation, priorité du milieu des années 90, a été quelque peu délaissée au profit des réformes institutionnelles et politiques. C'est dans ce cadre que le combat contre l'exploitation illégale du bois est à présent en tête des priorités. DFID collabore étroitement

à ce sujet avec de nombreuses ONG environnementales (Global Witness, Friends of the Earth, Environmental Investigation Agency, the Rainforest Foundation). D'autres projets actuels de DFID couvrent des thèmes tels que le boisement et la conservation, l'écocertification et les savoirs traditionnels (Foreign and Commonwealth Office, 2003).

Répartition géographique

ALLEMAGNE

Tout comme la Finlande et le Royaume-Uni, l'Allemagne a décidé de concentrer sa coopération sur les pays les plus pauvres, en l'occurrence ceux d'Afrique. La répartition selon les continents est présentée dans la figure 3. Par ailleurs, l'Allemagne est de plus en plus intéressée par la coopération régionale plutôt que bilatérale : le PPG7 (Brésil), le Partenariat dans le Bassin du Congo et le Partenariat asiatique pour les forêts (BMZ, 2002).

FINLANDE

Le choix des pays partenaires reflète en partie le besoin d'aide (c'est-à-dire le niveau de pauvreté), mais aussi la volonté des pays candidats de poursuivre une voie de développement démocratique. La figure 4 illustre la répartition des projets alloués aux dix partenaires à long terme que sont le Kenya, le Mozambique, la Namibie, la Zambie, le Sénégal, la Tanzanie, le Laos, le Népal, le Vietnam et le Mexique.

ROYAUME-UNI

La répartition géographique des programmes bilatéraux reflète le soutien de DFID pour les pays les plus pauvres de l'Asie et de l'Afrique subsaharienne (Hudson s.d. b), mais une nette préférence peut aussi être observée pour les pays qui partagent des liens coloniaux avec le Royaume-Uni (figure 5). DFID a récemment concentré ses efforts sur un petit nombre de pays clés (Inde, Brésil, Indonésie, Népal, Ghana, Cameroun, Afrique du Sud, Guyana, Ouganda et Malawi).

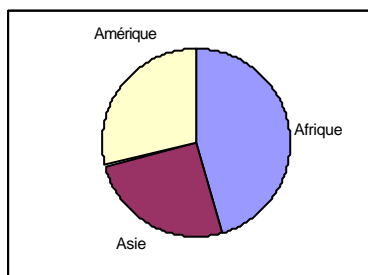


Figure 3. Répartition géographique des projets forestiers allemands (d'après Shepherd 1998).

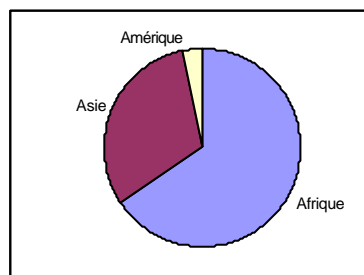


Figure 4. Répartition géographique des projets forestiers finlandais avec leurs partenaires à long terme (d'après LTS International, 2003).

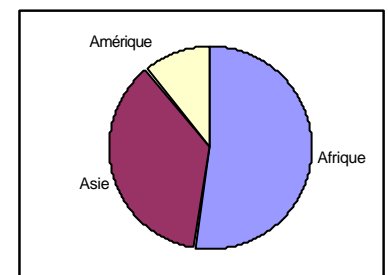


Figure 5. Répartition géographique des projets forestiers britanniques en 1999-2000 (d'après Hudson s.d. a).

Les projets

Choix et cycle des projets

ALLEMAGNE

Les projets s'inscrivent dans les priorités présentées dans les PFN des pays partenaires. Le pays partenaire soumet officiellement à BMZ une demande d'aide pour un projet ou un programme spécifique. Une fois l'approbation donnée par BMZ, la gestion du projet est confiée à GTZ, KfW et/ou DED. L'Allemagne fut l'un des premiers pays à appliquer un cadre logique à la gestion de ses projets. En effet, le ZOPP (une méthodologie de gestion visant spécifiquement à remplir les objectifs fixés d'un projet donné) constitue, depuis le début des années 1980, un outil de gestion essentiel, extrêmement détaillé mais qui a été critiqué pour son manque de flexibilité (Heindrichs & Schreckenberg, 1998), même s'il a été considérablement simplifié depuis sa création.

FINLANDE

Pendant les années 1990, tous les projets s'inscrivaient dans le cadre de «Forest Master Plans», des programmes nationaux pour le secteur forestier établis par les pays partenaires et la Finlande et aujourd'hui remplacés par les PFN. Aujourd'hui, pour chaque pays, trois secteurs prioritaires sont identifiés par le pays partenaire. Cette approche qui vise à concentrer les projets et à répondre aux demandes des pays partenaires plutôt qu'aux attentes nationales finlandaises a cependant le désavantage d'exclure les projets forestiers de nombreux pays dans lesquels travaille la coopération finlandaise, à l'exception de la Tanzanie, du Mozambique et du Vietnam. La Finlande a adopté des cadres logiques dès 1991 (Oksanen *et al.*, 1998) même si, selon l'évaluation de LTS International (2003), ils n'ont que rarement été utilisés.

ROYAUME-UNI

Le choix du projet se fait par le pays partenaire qui soumet officiellement une proposition de projet à DFID. Un cadre logique, Team-Up, est appliqué à la phase de conception selon le modèle Buts-objectifs-résultats-activités. La proposition est ensuite évaluée par un comité interdisciplinaire. Des bilans réguliers « résultats-objectifs » assurent le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation se fait généralement quelque temps après la clôture du projet (Hussey *et al.*, 1998).

Coordination et partenariats

ALLEMAGNE

GTZ, KfW et DED collaborent régulièrement sur les mêmes projets de coopération sur le terrain. Selon un contrat cadre signé entre les trois structures, un seul membre d'une des trois organisations est responsable de la bonne coordination des actions. Les projets sont gérés avec les institutions du pays partenaire. Des cabinets de consultants sont de plus en plus sollicités pour la gestion des projets et bénéficient ainsi officiellement d'au moins 20 % du budget de la coopération pour le développement.

Les plus grandes ONG (en particulier WWF et UICN) participent régulièrement à la gestion des projets. Certaines ONG entretenant de bonnes relations publiques internationales, la légitimité des projets allemands de coopération s'en trouve renforcée. Mais d'autres ONG affirment que leur participation reste très limitée.

FINLANDE

Bien que DDP ne soit chargé que d'évaluer les propositions de projets soumis par les pays partenaires, les conseillers de DDP participent activement à l'identification du projet et son élaboration. La mise en œuvre est coordonnée par le personnel rattaché à l'ambassade compétente. Etant donné les capacités limitées du ministère des affaires étrangères sur le terrain, les cabinets de consultants jouent un rôle fondamental. Ils forment des consortiums pour obtenir des contrats par appel d'offres, mais en raison de l'ouverture des appels d'offre à toute l'Union européenne, il ne reste aujourd'hui plus que la moitié des dix cabinets de consultants spécialisés qui existaient en 1995.

La société civile se plaint de son rôle très restreint, ce que le ministère lui-même reconnaît. La contribution des ONG se limite à une participation de quelques organisations locales dans la mise en œuvre. Malgré cela, les ONG bénéficient de 20 % du budget de la coopération bilatérale pour la mise en œuvre de leurs propres projets de recherche. Là encore, le rôle de l'industrie forestière fait l'objet d'un débat animé. Certains suggèrent que les intérêts forestiers soient représentés par les cabinets de consultants qui comptent les sociétés forestières parmi leurs clients. Par exemple, Lohmann *et al.* (à paraître) accusent certains consultants d'être liés aux intérêts forestiers des pays partenaires, dont la Thaïlande.

ROYAUME-UNI

Les cabinets de consultants et les institutions gouvernementales des pays partenaires restent les deux participants privilégiés des projets gérés par DFID. En effet, de nombreux projets concernent des réformes institutionnelles et politiques, alors que, de plus en plus, DFID fait appel à des consultants britanniques (tels que LTS International ou NR International) pour la gestion de certains stades des projets.

Depuis longtemps, les ONG ont joué un rôle important dans la politique britannique en général et coopèrent activement avec DFID. La société civile est donc un partenaire incontournable dans le secteur forestier comme ailleurs. Des partenariats sont ainsi établis avec la société civile à la demande de cette dernière ; de nombreux accords à long terme entre DFID et certaines ONG existent également. Le ministère finance aussi certains projets des ONG à hauteur de 50 % au travers du Joint Funding Scheme.

**Le projet d'appui d'un observateur indépendant dans les forêts du Cameroun.
Un exemple de partenariat entre le secteur public et la société civile**

En 2001, le gouvernement du Cameroun et DFID ont demandé à Global Witness, une ONG basée à Londres spécialisée dans l'étude des liens entre exploitation de ressources naturelles et abus de droits de l'homme, d'agir en tant qu'observateur indépendant du secteur forestier au Cameroun. Cette demande s'inscrit dans le cadre de la lutte contre l'exploitation illégale du bois. Un contrat fut signé en 2002 à cet effet entre Global Witness et le ministère camerounais de l'environnement et des forêts.

Cet accord a pour objectifs d'aider le gouvernement camerounais à développer sa capacité de vigilance sur les infractions forestières, de créer un réseau entre acteurs locaux afin de regrouper les informations sur les infractions et de documenter celles-ci en vue de verbalisations éventuelles. Plus généralement, ce système a pour rôle d'accroître la transparence dans un secteur critiqué par de nombreuses ONG pour son opacité.

Global Witness a identifié un grand nombre de faiblesses dans les procédures légales appliquées au secteur forestier : lenteur, manque de clarté, échange d'informations insuffisant entre les administrations centrales et locales. De plus, l'ONG affirme que des dossiers « sont souvent lâchés » et que les poursuites ne sont que rarement menées à terme. Cependant, grâce au soutien financier de DFID mais aussi de la Banque mondiale et de l'Union européenne, Global Witness a d'ores et déjà révélé plus de trente cas d'exploitation illégale. Selon l'ONG, la présence d'un observateur indépendant a fortement favorisé l'application des lois forestières.

Source : Entretiens avec des membres de Global Witness, 2003.

Recherche et évaluation

Recherche

ALLEMAGNE

L'Allemagne a su préserver sa « suprématie initiale » en matière de recherche forestière. Deux instituts jouent un rôle essentiel dans le domaine : l'Institut fédéral de recherche sur les forêts et les produits forestiers (BFH) et le Comité d'agriculture tropicale et subtropicale (ATSAF) (Heindrichs & Schreckenberger, 1998). Trois universités sont responsables de l'enseignement : Fribourg, Tharandt (Dresde) et Göttingen.

FINLANDE

Du fait de l'importante tradition forestière de la Finlande, la recherche n'a cessé d'occuper une place importante dans le secteur forestier. Aujourd'hui encore, la recherche dans le domaine des forêts tropicales, en association avec le renforcement des institutions, bénéficie de 41 % des fonds pour le secteur (LTS International, 2003). L'enseignement se fait principalement à l'université d'Helsinki, à celle de Joensuu et à celle de Turku. Le gouvernement fournit des fonds pour les centres internationaux dont le CIFOR (Oksanen *et al.*, 1998).

ROYAUME-UNI

Environ 15 % du budget forestier sont alloués à la recherche, soit trois fois plus qu'aux autres secteurs. Ce soutien est en partie destiné au CIFOR et à l'ICRAF; environ la moitié des financements pour la recherche est dédiée au programme de recherche forestière, géré par un cabinet de consultants, NR International. Le Royaume-Uni a une longue tradition d'enseignement des matières relatives aux forêts tropicales qui remonte au milieu du XIX^e siècle. De nombreuses universités y participent, y compris celle de Oxford, Reading et Aberdeen.

Evaluation

ALLEMAGNE

Des audits internes, réguliers et fréquents, de projets ont contribué à ce que certains concepts soient incorporés dans la dernière stratégie forestière tropicale (BMZ, 2002), en particulier la décentralisation, la résolution de conflits, une reconnaissance des valeurs multiples de la forêt, la viabilité des projets à long terme, le commerce illégal et la coordination entre secteurs. Les évaluations ont aussi souligné la nécessité que les pays industrialisés se montrent exemplaires en matière de gestion durable de leurs propres forêts.

FINLANDE

En termes de révision de la politique forestière tropicale, la Finlande se trouve à un stade semblable à celui de la France. Une évaluation du secteur forestier de la coopération finlandaise a été réalisée en 2003 par un cabinet de consultants britanniques et a permis au MFAE de connaître les principales forces et faiblesses de sa politique forestière tropicale durant les années 90. Le rapport reconnaît les avantages de la coopération finlandaise telle que l'importance accordée au secteur forestier, mais il encourage aussi une vision plus holistique afin de remplir les objectifs généraux de la coopération pour le développement, en particulier la réduction de la pauvreté.

ROYAUME-UNI

Malgré l'existence d'une division au sein de DFID chargée des évaluations, la dernière évaluation du secteur forestier remonte au début des années 90. Aucune évaluation n'est prévue pour les mois à venir mais certains ont proposé une évaluation par la Finlande, exercice qualifié de *peer review*. Certains membres du DFID reconnaissent que le manque d'évaluation pose un problème de « mémoire institutionnelle » pour DFID.

Convergences et divergences

Au vu de la comparaison entre les politiques forestières tropicales de l'Allemagne, de la Finlande et du Royaume-Uni, il est évident que les agences de coopération en question ont pris des décisions stratégiques importantes. Les trois pays participent activement au débat international sur les forêts, qu'il s'agisse dans le cadre du FNUF, de l'OIBT, du PCF ou d'autres forums régionaux ou internationaux ; afin de mieux se placer sur cette scène, ils ont adopté des positionnements différents et ce, malgré un discours international qui encourage la convergence des principes forestiers.

Convergences

La CNUED a ouvert les portes d'un débat sur les forêts tropicales qui continue à ce jour, ponctué par l'arrivée de nouveaux concepts et principes sur lesquels convergent de plus en plus les acteurs de la scène forestière internationale. C'est cette évolution des idées que les bailleurs de fonds semblent suivre de manière parallèle.

La décentralisation

Ce concept, appliqué au domaine de la coopération en général, marque un contraste avec le modèle de coopération des années 1970 où l'acteur principal du développement était un Etat puissant et centralisé, responsable de vastes programmes industriels ou agricoles. La principale critique était fondée sur l'idée que les institutions nationales des pays partenaires seraient incapables d'assumer une telle responsabilité, handicapées par un manque de revenus, de personnel et de motivation.

Afin de les rendre plus efficaces, les bailleurs de fonds ont promu la décentralisation des institutions environnementales dans les pays en développement. Ce faisant, ils ont d'abord appliqué ce concept à leur propre structure (Brown *et al.*, 1999). Le cas de DFID est un bon exemple : alors que le budget et l'élaboration de l'approche restent sous la responsabilité du siège à Londres, la gestion entière des programmes a été transférée vers les bureaux implantés dans chacun des pays où opère DFID. L'Allemagne a traduit le concept de décentralisation de façon légèrement différente : malgré la décentralisation de GTZ, les projets gérés par ce dernier doivent rester dans le cadre de la stratégie forestière tropicale fixée par BMZ, ministère centralisé.

Les bailleurs de fonds ont aussi tendance à déléguer la gestion de leurs projets à des cabinets de consultants dans une perspective d'allègement de leurs propres effectifs et de leur bureaucratie. Cependant, Brown *et al.* (1999) soulignent les problèmes liés à ce partenariat étroit avec les cabinets privés : les bailleurs de fonds commencent à perdre contact avec le terrain, qui devient le domaine des consultants. De plus, ils ont du mal à centraliser les informations et les expériences, les cabinets ne les diffusant pas en raison de la concurrence.

Dans certains cas, comme de nombreux projets de DFID, la gestion des projets est confiée à des ONG internationales ou locales, implantées dans les pays partenaires. Les ONG présentent un double avantage : elles connaissent le travail sur le terrain et ont une légitimité auprès des populations locales. En revanche, le personnel des ONG a tendance à changer rapidement, ce qui limite l'accumulation des expériences sur les périodes longues que nécessitent les projets du secteur forestier. La « mémoire institutionnelle » s'en trouve ainsi affectée.

La décentralisation est une réponse partielle à la tension entre le rôle des acteurs nationaux (allemands, britanniques ou finlandais) et les priorités des pays partenaires. Le transfert de certains pouvoirs à leur personnel régional permet aux bailleurs de fonds d'être plus sensibles aux exigences du terrain et témoigne de la volonté d'adapter la coopération aux besoins du pays partenaire plutôt qu'aux attentes du pays donateur.

L'intégration

La décentralisation est étroitement liée à une autre tendance qu'est l'intégration ou une vision plus holistique et multisectorielle de la coopération. Quelques bailleurs de fonds continuent de considérer les forêts comme un secteur à part, dominé par le débat entre exploitation industrielle et préservationnisme écologique. Cependant, cette vision étroite du secteur forestier est de plus en plus remise en question.

D'une part, l'approche écosystémique, principe quasi universel pour les bailleurs de fonds, renvoie à une gestion des ressources naturelles qui reconnaît que les fonctions écologiques, sociales et économiques sont compatibles. Cette approche s'inscrit donc dans le cadre du développement durable, qui concilie développement humain et gestion durable des ressources naturelles. L'approche écosystémique forme l'un des piliers de la stratégie forestière de l'Allemagne (BMZ, 2002). La « foresterie sociale », composante essentielle des projets de DFID, marque également cette ouverture du secteur vers les questions de développement.

La coopération pour le développement, quant à elle, connaît de profondes mutations. L'approche classique fondée sur une coopération sectorielle cède la place à une vision intégrant différents secteurs et les plaçant sous la coupole commune de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de la bonne gouvernance et de la démocratie. Là encore, ce sont les débats internationaux qui ont encouragé cette tendance, car ces trois principes découlent en partie des Objectifs du Millénaire pour le développement. Mais cette vision intersectorielle résulte aussi de l'expérience sur le terrain, qui montre qu'une gestion durable des forêts ne peut se faire sans soulager la pauvreté des populations environnantes.

Le discours adopté dans les documents allemand et britannique illustre amplement cette vision holistique. Ceci explique que certains thèmes aient récemment pris une place importante dans la politique forestière, par exemple l'exploitation illégale du bois, dont la réduction engendrerait un retour financier permettant de satisfaire les besoins des populations locales et limiterait aussi les conséquences écologiques de la déforestation.

En Finlande comme en Allemagne et au Royaume-Uni, les fonctionnaires de la coopération ont tous noté la collaboration de plus en plus étroite entre les secteurs, que ce

soit pour l'élaboration de la politique ou sur le terrain, où les projets «intégrés» sont de plus en plus nombreux. DFID a porté cette tendance un pas plus loin. Alors que l'Allemagne s'est contentée de créer une division de réduction de la pauvreté dans le but de coordonner les différents secteurs, les «départements professionnels» de DFID ont récemment été remplacés par des «équipes pluridisciplinaires» faisant ainsi disparaître les forêts comme «secteur» à part entière. De telles transitions ne se sont pas faites sans critiques. Dans la situation actuelle où le manque de fonds se fait sentir, certains craignent que les forêts ne soient marginalisées au profit de secteurs moins «exigeants» et moins sujets à controverses, tels que la santé (Brown *et al.*, 1999).

Partenariats, participation, communication et transparence

Ces deux grandes directions que sont la décentralisation et l'intégration convergent vers trois principes également encouragés par les bailleurs de fonds : le partenariat ; la participation ; la communication et la transparence (figure 6).

Dans les trois pays, les partenariats apparaissent aux différents stades des politiques forestières tropicales. Lors de la gestion des projets, les agences de coopération font souvent appel à des sociétés privées de consultants et, plus rarement, à des ONG. Elles établissent des partenariats avec les institutions publiques comme le ministère de l'environnement pour des projets à objectifs institutionnels ou politiques (Allemagne, Finlande, Royaume-Uni), avec des sociétés d'exploitation des forêts naturelles pour des projets d'exploitation durable du bois (Allemagne).

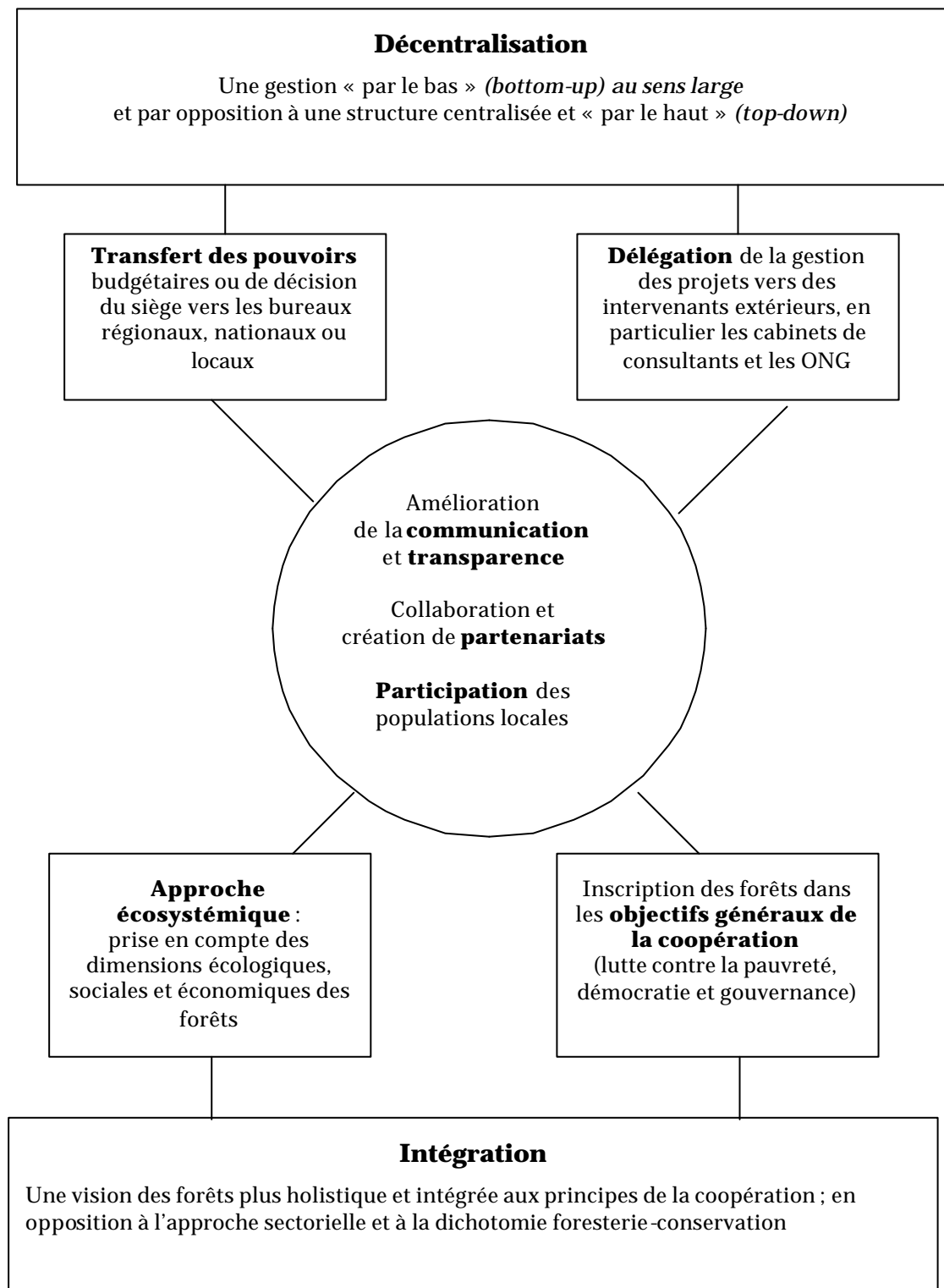
De plus, dans le but de réduire la pauvreté extrême, les bailleurs de fonds s'associent régulièrement aux populations locales en appliquant le concept de participation. Ce principe permet de partager les bénéfices mais requiert aussi de partager les prises de décision, ce qui contribue à forger la légitimité des politiques qui en résultent. Cependant, la participation est un processus long et coûteux et ne donne pas toujours de résultats concrets. Le principe commence à perdre du terrain : il n'occupe plus le premier rang des priorités de DFID et est devancé par les réformes politiques et institutionnelles, au grand désarroi de certaines ONG.

La communication et la transparence sont souvent considérées comme fondamentales pour le succès de tout partenariat. L'échange d'informations, de connaissances, de savoirs et de points de vue ; la transparence des intentions et des systèmes d'élaboration des politiques tout comme des projets sur le terrain : tous ces concepts sont utilisés en vue d'établir une confiance entre partenaires. Certains bailleurs de fonds ont déjà adopté une telle stratégie. Ainsi, l'Allemagne a fait appel à de nombreuses consultations pour l'élaboration de sa politique forestière tropicale. Le Royaume-Uni a lui aussi intégré le résultat de consultations et a confié le processus au Tropical Forest Forum, équivalent britannique du Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides. Les deux pays ont donc appliqué le principe de transparence à l'élaboration de leur politique, ce qui a renforcé leur légitimité auprès des acteurs nationaux.

Il faut ajouter à ce tableau que tous les éléments cités ci-dessus – décentralisation, création de partenariats, participation, approche écosystémique, intégration – fonctionnent comme un ensemble de concepts synergiques qui se renforcent. La lutte contre l'exploitation illégale du bois en est l'illustration : elle résulte d'un partenariat avec les ONG, mais permet de remplir les nouveaux objectifs intégrés de la coopération que sont la lutte contre la pauvreté et la gouvernance.

Il est important de noter que malgré l'apparente convergence de ces principes à l'échelle internationale, chaque pays a su les décliner afin de les adapter à son contexte national spécifique, comme le montrent les différences entre les réformes structurelles de BMZ et DFID en réponse aux questions de la décentralisation et de l'intégration. La section suivante montre d'ailleurs qu'il existe encore de nombreux débats théoriques où aucun consensus international n'a été atteint.

Figure 6. Les nouveaux principes du débat forestier à l'échelle internationale (B. Singer)



Divergences

Cette description des convergences de principes entre bailleurs de fonds n'explique pas la grande diversité observée entre les agences de coopération allemande, britannique et finlandaise. En effet, l'évolution parallèle des agences de coopération ne se limite qu'au domaine des idées, des concepts, des principes et des objectifs. D'autres éléments plus

fondamentaux des politiques forestières tropicales reflètent de profondes divergences et illustrent des positionnements stratégiques spécifiques, par exemple la répartition géographique et thématique, et la stratégie elle-même.

Les différences en matière de répartition géographique et thématique sont un premier exemple flagrant de ce positionnement. Bien que les pays les moins avancés soient des partenaires privilégiés pour la coopération, la répartition géographique reflète souvent des liens tissés entre le pays donateur et le pays partenaire dans d'autres cadres que l'aide au développement, comme l'illustre la nette préférence du Royaume-Uni pour ses anciennes colonies. Les politiques diffèrent aussi pour la sélection des thèmes. Certains, comme l'Allemagne, répartissent leurs projets sur plusieurs thèmes afin de promouvoir la gestion durable des forêts sous un grand nombre d'angles. En revanche, d'autres (comme le Royaume-Uni) préfèrent se concentrer sur un thème principal à la fois (figure 7, page suivante). Cette dernière stratégie a permis au Royaume-Uni de « faire des percées » et de placer sur l'agenda international des thèmes novateurs ou à potentiel médiatique tels que la participation (pendant les années 90) ou, plus récemment, l'exploitation illégale du bois. Cependant, le manque de continuité est critiqué car il risque de compromettre les projets de longue durée sur le terrain. Avec un certain nombre de thèmes mais un budget important accordé à la recherche et aux projets institutionnels, la Finlande a choisi une approche intermédiaire.

Deuxièmement, les différences entre les documents de politique révèlent des divergences fondamentales en matière de politique forestière tropicale (figure 8, page suivante). En trente-trois pages, le Waldsektorkonzept allemand énonce principes et objectifs de la politique, et fournit un cadre détaillé et contraignant pour l'élaboration de chacun des projets : il encadre donc toute la politique jusqu'à sa mise en œuvre et son évaluation. A l'autre extrême, « l'approche » britannique inscrit sa politique dans le débat international en citant certains principes mais mentionne à peine les projets de terrain. Selon certains auteurs du document britannique, une telle stratégie permet une plus grande flexibilité pour les projets de terrain et à l'échelle internationale, où le débat est particulièrement dynamique.

Cette importance variable accordée au travail de terrain reflète non seulement des points de vue divergents, mais aussi une adaptation à la structure spécifique de l'agence de coopération (en particulier le degré de décentralisation). Elle pourrait aussi révéler l'importance qu'accorde l'Allemagne à la coopération bilatérale et le Royaume-Uni à la coopération multilatérale. Il est difficile de situer la Finlande dans ce débat puisque le dernier document, datant de 1991, a de loin été dépassé par les événements et qu'il doit être révisé dans le courant de l'année 2004.

Figure 7. Divergence de la répartition thématique

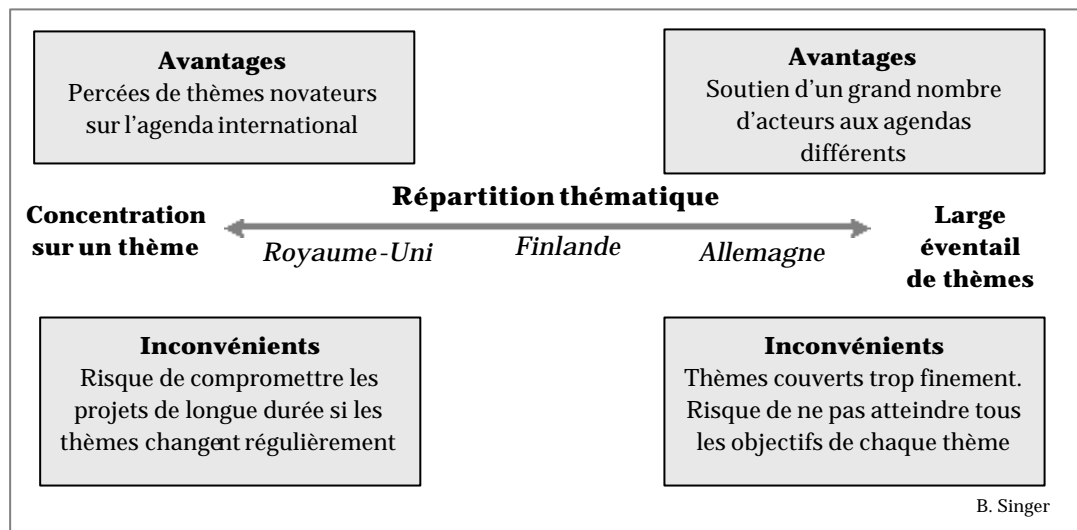
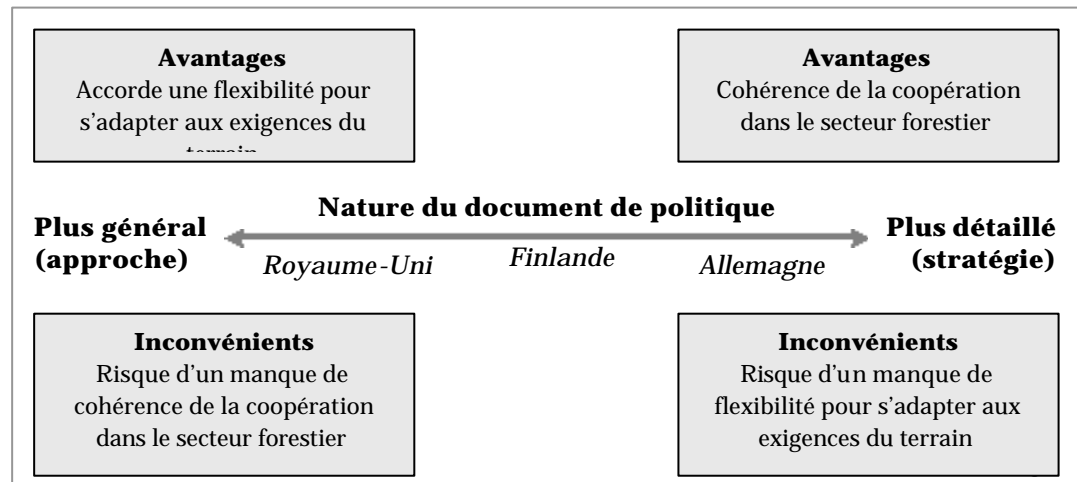


Figure 8. Divergence de la nature du document de politique forestière tropicale



Conclusion

L'étude des politiques forestières tropicales de l'Allemagne, de la Finlande et du Royaume-Uni montre clairement que ces pays ont élaboré des stratégies à long terme qui vont au-delà d'une simple valorisation des expériences passées.

Le Royaume-Uni a opté pour une politique visant à assurer une forte présence sur la scène internationale. D'une part, DFID s'est de plus en plus investi dans la coopération multilatérale : au cours des dernières années, le budget de cette dernière a atteint 50 % du budget total de l'aide au développement. En outre, DFID a récemment appuyé la nomination de plusieurs fonctionnaires britanniques du secteur forestier au sein d'organisations multilatérales, dont la Banque mondiale et la Commission européenne. D'autre part, le choix de thèmes novateurs et à potentiel médiatique (participation locale, lutte contre l'exploitation illégale du bois) indique une volonté de créer des percées dans le débat international. Le document de politique forestière tropicale (DFID, 1997) illustre amplement cette vision en se concentrant à la fois sur les éléments du cadre institutionnel international (conventions, organisations multilatérales) et les principes discutés dans le débat international (partenariat, participation).

L'Allemagne, en revanche, s'est concentrée avant tout sur la coopération bilatérale et les projets sur le terrain, même si BMZ investit aussi dans les processus régionaux (Partenariats pour les forêts d'Asie ou du Bassin du Congo). Son budget considérable lui a permis de répartir les fonds selon un grand nombre de thèmes afin de maximiser les angles d'attaque et de multiplier les objectifs. GTZ, l'organisation spécialisée dans la coopération technique, opère actuellement dans plus de soixante-dix pays partenaires. Contrairement au document britannique, le Waldsektorkonzept (BMZ, 2002), le document de stratégie allemand, fournit un guide détaillé de l'élaboration et la mise en œuvre des projets ainsi qu'une liste de normes sociales et écologiques (participation, partage équitable des bénéfices, protection des forêts à biodiversité élevée) auxquelles doivent se conformer les projets.

La faible démographie et la crise économique des années 90 qui a entraîné des restrictions budgétaires ont empêché la coopération finlandaise d'adopter une vision aussi ambitieuse que l'Allemagne. La Finlande a cherché à maximiser la portée d'un budget restreint et a concentré ses fonds sur un petit nombre de projets forestiers bilatéraux, répartis sur plusieurs thèmes (avec cependant une nette préférence pour la recherche et les projets institutionnels) et un nombre limité de pays – seuls dix pays en bénéficient actuellement. De même, la coopération multilatérale finlandaise se limite principalement à un soutien au PROFOR et au mécanisme pour les PFN de la FAO. La Finlande a donc adopté une position intermédiaire entre le Royaume-Uni et l'Allemagne. En 2004, elle révisera sa politique forestière tropicale afin de remplacer le document de politique actuel (FINNIDA 1991) qui date de douze ans.

Ces trois cas d'études offrent à la France des exemples de stratégie à long terme visant à maximiser l'efficacité de la politique forestière tropicale dans les limites budgétaires imposées. En France, le processus lancé par le Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides dans le but de rédiger un livre blanc est une occasion de permettre à la coopération française d'adopter une vision qui résultant d'une concertation entre tous les acteurs nationaux. La France se doterait ainsi d'une stratégie lui permettant de se positionner sur la scène

internationale en matière de forêts tropicales, d'établir davantage de partenariats et de rendre d'autant plus efficace sa politique.

L'analyse comparative des trois processus d'élaboration du cadre stratégique montre qu'il faudra choisir entre deux visions stratégiques. L'une, tirée vers les discussions et les négociations multilatérales, viserait à influencer les paradigmes et les instruments de gouvernance forestière au plus haut niveau. L'autre stratégie, orientée « à la base », se concentrerait davantage sur des actions de terrain en adéquation avec des grands principes de gestion durable des forêts tropicales. L'instance de pilotage de la stratégie française devra, en accord avec le groupe de travail national, positionner le curseur entre ces deux grandes visions.

Par ailleurs, des arbitrages techniques devront être réalisés sur les questions suivantes :

- le lien entre la stratégie sur les forêts tropicales et les autres politiques sectorielles (dont l'interaction avec d'autres stratégies et le rôle de celles-ci ou de différents ministères) ;
- le mode de financement (en particulier le niveau de détail des besoins de financement, la ligne de financement et le mécanisme financier) ;
- le dispositif de contrôle, suivi et évaluation (tel que les rapports périodiques, les indicateurs, un comité d'évaluation indépendant, un contrôle citoyen, un contrôle parlementaire et le type de sanctions) ;
- le statut du document (nécessité ou non d'une validation parlementaire).

De l'affinage technique du document et de la portée du processus de discussion dépendra le degré d'acceptation et d'application d'un document stratégique par les acteurs français impliqués et concernés par les forêts tropicales.

Un tel document n'a pas pour unique but d'assurer une cohérence du secteur ou d'atteindre les objectifs fixés ; il permet aussi de faire connaître la position d'un pays sur certains principes et débats et donc de se placer sur la scène internationale et d'établir des partenariats qui lui permettront de renforcer son rôle. Cohérence de la politique forestière tropicale, transparence de la communication, positionnement stratégique sur la scène internationale : ces trois éléments permettront non seulement une coopération efficace de la France avec les pays partenaires dans le secteur mais ils contribueront à sécuriser une légitimité dans les débats internationaux sur les forêts tropicales.

Bibliographie

- Banque mondiale, 2003. *Sustaining Forests: A World Bank Strategy*. Washington D.C., Banque mondiale.
- BMZ, 2002a. *Waldsektorkonzept 2002*. Bonn, division de l'éducation et de l'information pour le développement, ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ).
- BMZ, 2002b. *Papiers thématiques sur l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles dans la coopération au développement*. Bonn, Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ).
- Brown D., M. Richards, K. Schreckenber, G. Shepherd & S. Tiller, 1999. *Getting aid delivery right: host country, donor and international complementarity for greater effectiveness in the forest sector*. European Union Tropical Forestry Paper 4. Londres, Overseas Development Institute.
- Commission des Communautés européennes, 2003. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT): Proposal for an EU Action Plan*. Communication faite à Bruxelles le 21 mai.
- Commission européenne, 2003. *Orientations et priorités stratégiques des interventions à financer en 2002 et 2003, étendues jusqu'en 2004, en vertu du règlement (CE) n° 2494/2000 du Parlement européen et du Conseil sur les mesures visant à promouvoir la conservation et la gestion durable des forêts tropicales et des forêts des pays en voie de développement*. Bruxelles : Commission européenne.
- Conseil économique et social des Nations unies, 1996. *International cooperation in financial assistance and technology transfer for sustainable forest management*. Dossier présenté à la seconde session du Groupe intergouvernemental sur les forêts à Genève. Référence E/CN.17/IPF/1996/.
- DFID, 1997. *Forests Matter: the DFID Approach to Forests*. Londres, DFID.
- FINNIDA, 1991. *Finnish Development Cooperation in the Forestry Sector in the 1990s*. Helsinki, FINNIDA.
- Foreign and Commonwealth Office, 2003. *United Kingdom's international forestry strategy*. www.fco.gov.uk
- GTZ, 2002. *Minutes of the 12th Meeting of the European Tropical Forest Advisors Group, ETFAG*. Eschborn, GTZ.
- Heindrichs T. & Schreckenber K., 1998. *République fédérale d'Allemagne*. In Shepherd G., Brown D., Richards M. & Schreckenber K., *Guide des actions de l'UE en faveur des forêts tropicales*. Londres, Overseas Development Institute.
- Hudson, J., s.d. a. *Forests, Poverty Alleviation and Public Goods Inputs to the Policy and Resources Plans of EPD and RLD*. Rapport interne à DFID.
- Hudson, J., s.d. b. *The Department for International Development and Forests*. Londres : DFID.
- Humphreys, D., 1996. *Forest Politics: The Evolution of International Cooperation*. Londres : Earthscan.
- Humphreys, D., 2001. *Forest Negotiations at the United Nations: explaining cooperation and discord*. *Forest Policy and Economics* 3, pp. 125-135.

- Hussey S., Gordon J. & Shepherd G., 1998. Royaume-Uni. *In* Shepherd G., Brown D., Richards M. & Schreckenber K., Guide des actions de l'UE en faveur des forêts tropicales. Londres, Overseas Development Institute.
- IISD, 2003. A brief introduction to global forest policy. www.iisd.ca/process/forest_desertification_land-forestintro.htm
- Lohmann, L., Wallgren, T. & Permpongsacharoen, W. (à paraître). Intercultural politics: the coevolution of a forestry master plan and its critiques. *In* Marglin, S. & Gudeman, S., People's Economy, People's Ecology.
- LTS International Ltd., 2003. Evaluation of Finnish Forest Sector Development Cooperation. Evaluation Report for the Department for Development Policy, Ministry of Foreign Affairs of Finland.
- Markus-Liss, B., s.d.. National Forest Programmes: the conceptual approach to German bilateral cooperation. www.gtz.de/forest-policy
- Michaelsen T., Ljungmann L., Hyttinen P., Kaiser M. & von Zitzewitz E., 2000. Hot spot in the field: National Forest Programmes—a new instrument within old conflicts of the forest sector. *Forest Policy and Economics* 1, pp.95-106.
- Ministère finlandais des affaires étrangères, 1998. Building forest partnerships: Approach for Finnish Forest Sector Development Cooperation. Troisième version. Non publié.
- Ministère finlandais des affaires étrangères, 2001. Government Decision-in-Principle: Operationalisation of Development Policy Objectives in Finland's International Development Cooperation. <http://global.finland.fi/English/publications/strategies/operationalisation/index.html>
- Muller, P., 2003. Les politiques publiques. « Que Sais-je ? ». Paris : Presses universitaires de France.
- Oksanen R., Salmi J. & Shepherd G., 1998. Finlande. *In* Shepherd G., Brown D., Richards M. & Schreckenber K., Guide des actions de l'UE en faveur des forêts tropicales. Londres, Overseas Development Institute.
- ONU, 2000. Les objectifs du Millénaire pour le développement. www.un.org/french/millenniumgoals/fiche1.htm
- Pülzl H. & Rametsteiner E., 2002. Grounding international modes of governance into National Forest Programmes. *Forest Policy and Economics* 4, pp. 259-268.
- Shepherd G., 1998. L'Europe : survol. *In* Shepherd G., Brown D., Richards M. & Schreckenber K., Guide des actions de l'UE en faveur des forêts tropicales. Londres, Overseas Development Institute.
- Shepherd G., Paalanen R., Launiala A., Richards M. Davies J. & Terra Consulting Oy, 1999. Thematic Evaluation on Environment and Development in Finnish Development Cooperation: Forest Subcomponent. Report of Evaluation Study. Helsinki : Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Cooperation.
- Smouts, M. -C., 2001. Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale. Paris : Presses de Sciences Po.
- Suomen Metsäsäätiö, 2000. Did you know? Helsinki : Oy Edita Ab.
- Tarasofsky, R.G., 2002. Recent developments in international treaties relating to forests. *Policy Trend Report* 2002:143-149.
- Van Kooten G.C., Vertinsky I. & Wilson B., 1999. Finland. *In* Wilson B., Van Kooten G.C., Vertinsky I & Arthur L. (eds), *Forest Policy: International Case-Studies*. Wallingford (Royaume-Uni), CABI Publishing.

Liste des acronymes

BMZ	Ministère fédéral allemand de la coopération financière et du développement
CCCC	Convention-cadre sur les changements climatiques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale
CITES	Convention sur le commerce international des espèces en danger
CLD	Convention sur la lutte contre la désertification
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
DDP	Département finlandais pour la politique de développement
DED	Service allemand de personnel pour le développement
DFID	Ministère britannique du développement international
DIDC	Département finlandais pour la coopération au développement (DDP)
ETFAG	Groupe européen des conseillers en foresterie tropicale
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FIF	Forum intergouvernemental sur les forêts
FINNIDA	Agence finlandaise pour le développement international (aujourd'hui DDP)
FLEGT	Processus de renforcement des lois, gouvernance et commerce relatifs au forêts
FNUF	Forum des Nations unies sur les forêts
GIF	Groupe intergouvernemental sur les forêts
GTZ	Société allemande pour la coopération technique
ICRAF	Centre international pour la recherche en agroforesterie
KfW	Banque allemande de crédit pour la reconstruction
MFAE	Ministère finlandais des affaires étrangères
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFT	Programme d'action pour les forêts tropicales
PCF	Partenariat de collaboration sur les forêts
PFN	Programme forestier national
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
UICN	Union mondiale pour la conservation
WRI	Institut mondial des ressources