

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

Benjamin Singer

IEP de Paris (Sciences Po)  
CIRAD-forêt  
IDDRI

## **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 partiellement responsable de la disparition des forêts tropicales. Vingt ans plus tard, la déforestation n'a pas décéléré mais les forêts tropicales bénéficient d'un débat animé qui évolue sans cesse au niveau international entre gouvernements des pays tropicaux, agences de coopération au développement des pays du Nord, organisations internationales spécialisées, industriels et organisations non gouvernementales (ONG).

L'importance des forêts dans les domaines environnementaux, sociaux et économiques a maintenant été reconnue à l'échelle internationale. Elles abritent une grande proportion de la diversité biologique de la planète et contribuent à freiner des menaces environnementales telles que la désertification et les changements climatiques. En termes de fonctions sociales, les forêts sont un moyen de subsistance pour plus de 90% des populations vivant dans une pauvreté extrême (BMZ, 2002). La forêt tropicale joue également un rôle économique non négligeable : source de bois, de diversité génétique et attraction en elle-même, elle contribue significativement aux industries du bois, des produits pharmaceutiques et du tourisme.

Le rôle des forêts tropicales dans de nombreuses problématiques telles que l'environnement et le développement en font un thème important de l'aide publique au développement fournie par de nombreux pays développés. Les bailleurs de fonds jouent un rôle tout à fait particulier dans le débat international sur les forêts tropicales. Non seulement ces acteurs participent à l'évolution et l'internalisation de paradigmes tels que la participation ou la transparence – en les appliquant à leur propre politique – mais ils les encouragent activement auprès de leurs partenaires en initiant des projets de réformes institutionnelles ou de gestion durable des forêts. Cette double dynamique renforce la position des bailleurs de fonds au point où ceux-ci sont devenus des acteurs incontournables sur la scène internationale.

La présente recherche dresse une comparaison des politiques forestières tropicales de l'Allemagne, de la Finlande et du Royaume-Uni dans le but de faire l'état des lieux du rôle des forêts tropicales dans l'aide publique au développement des pays d'Europe. Elle s'inscrit dans le cadre des travaux du Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides, qui a pour mission l'élaboration d'un livre blanc sur la politique française en matière de forêts tropicales. Cette étude se penche donc avant tout sur les premiers stades des politiques forestières, à savoir la formulation des politiques en question et la participation des acteurs différents.

Diverses sources ont été exploitées afin de rassembler les informations nécessaires, notamment, la documentation publiée par les autorités responsables<sup>1</sup>, la littérature s'y rattachant (qu'elle soit de nature académique ou autre) et des entretiens auprès de personnalités-clé.

---

<sup>1</sup> La 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).

Après un résumé du cadre international concernant les forêts tropicales, une deuxième section, essentiellement descriptive, retrace les grandes lignes des politiques forestières tropicales allemande, britannique et finlandaise. Ces trois politiques sont ensuite comparées et discutées en troisième et quatrième parties<sup>2</sup>.

## **I. CADRE INTERNATIONAL**

Étant 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.

### **1. Conventions et forums internationaux**

À 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 d'importance fondamentale à 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 première (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 depuis adopté une « approche écosystémique » consistant à intégrer les facteurs écologiques, économiques et sociaux des ressources naturelles.

La deuxième convention (CLD) affecte directement les forêts dont la disparition est un facteur majeur de la désertification. Elle encourage une approche holistique, selon l'Article 4 (2) (a), qui intègre facteurs biologiques, physiques et socio-économiques au développement durable dans les régions concernées par le phénomène de désertification (Tarasofsky, 2002). Dans son Article 4-1d, la troisième convention (CCCC) engage les parties à « (encourager) la gestion rationnelle et (encourager) et (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 concernent également 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 législative du régime forestier international et définissent des paradigmes auxquels se rattachent de nombreux acteurs des débats forestiers internationaux (participation, approche écosystémique, etc.).

---

<sup>2</sup> Les données recueillies dans ce document ont été présentées à la réunion du Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides à Paris et à la rencontre annuelle du groupe ETFAG (European Tropical Forest Advisors' Group) à Helsinki (novembre 2003), ainsi qu'au colloque « Mondialisation contre développement ? » à Saint-Quentin-en-Yvelines (juin 2004).

Deuxièmement, en parallèle à ces conventions, de nombreux forums de discussion se sont établis depuis le Sommet de Rio. La pluralité de ces forums illustre, non seulement la dynamique et les efforts de concertation au niveau international, mais aussi le manque de consensus sur la problématique de la déforestation.

La Commission pour le développement durable, issue de la CNUED, créa en 1995 le Groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF) pour continuer le dialogue international sur les forêts. En 1997, le GIF fut remplacé par le FIF ou Forum intergouvernemental sur les forêts puis par le FNUF (Forum des Nations Unies sur les forêts) qui a pour mission 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 Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) fut établi en 2001 par le Conseil économique et social des Nations Unies. Le PCF a pour objet de faciliter le dialogue et améliorer la coopération entre ses 14 membres (dont la FAO, la Banque mondiale, les secrétariats de la CDB, de la CLD, de la CCCC et plusieurs organismes de recherche) ainsi que d'appuyer les propositions d'actions résultant du GIF, du FIF et du FNUF, qui s'élèvent actuellement à plus de 300.

Troisièmement, deux outils principaux existent depuis la fin des années 1980 pour la mise en œuvre des politiques et propositions internationales. Le Plan d'action forestier tropical (PAFT) fut lancé en 1987 par la FAO, le WRI (Institut mondial des ressources) et le PNUD avec pour objectif de fournir un cadre permettant le renforcement et la coordination du financement international en faveur des forêts tropicales. Malgré un soutien initial de la part de nombreuses organisations, la légitimité du PAFT comme outil chuta fortement suite à des évaluations révélant que le plan restait centré sur les questions de l'industrie forestière. Les organisations retirèrent alors leur soutien un à un.

Bien qu'issus du PAFT lui-même, les Plans forestiers nationaux (PFN) connaissent encore un large succès. Pour les bailleurs de fonds, ils représentent un cadre d'acheminement de l'aide à la coopération dans chacun des pays partenaires. Les pays concernés, quant à eux, les conçoivent comme forum de discussion ainsi que cadre national visant à guider les activités forestières. De plus, 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 se sont même mis à 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).

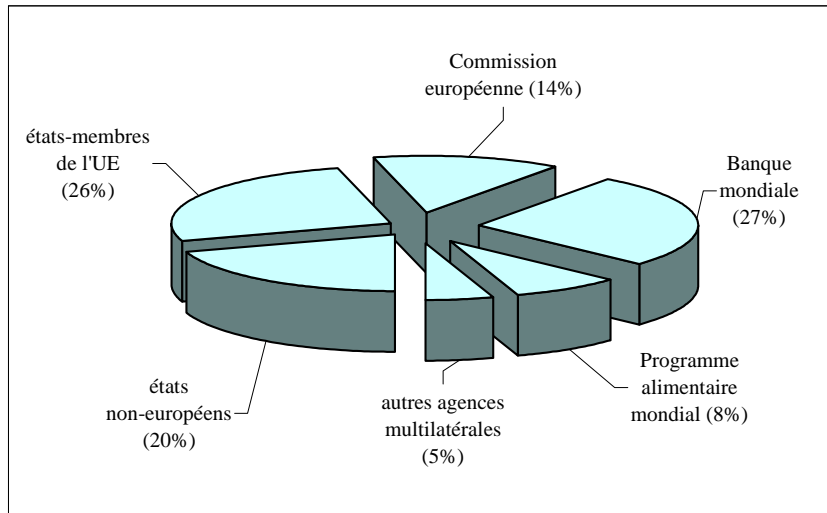
## **2. Les bailleurs de fonds**

Parmi ces acteurs influents, la Banque mondiale émerge comme le plus grand bailleur de fonds du secteur forestier, avec 27% du budget total de la coopération au développement dédiée aux forêts, 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 détiennent 40% du budget pour le 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 à cette réputation, la Banque indiqua dans sa stratégie de 1991 qu'elle ne soutiendrait plus

l'exploitation forestière, position conservationniste qu'elle garda tout au long de la décennie qui suivit. Vers 2000-2001, elle se soumit à une nouvelle auto-évaluation qui remit sérieusement en cause ce positionnement.

**Figure 1 - Répartition de l'aide officielle au développement dans le secteur forestier selon les bailleurs de fonds**



Source : Brown et al. (1999)

Le document de stratégie de 2002 qui résulte de cet exercice 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. On observe donc une réinsertion du thème de l'exploitation forestière, cette fois, dans une rhétorique d'intégration à la réduction de la pauvreté et au développement durable. La stratégie se rattache également à une vision plus inclusive des forêts (approche écosystémique et création de marchés pour tous les produits forestiers).

D'autres organisations multilatérales ont aussi participé au débat international sur les forêts. Malgré un budget restreint, l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) influence la scène internationale en jouant le rôle de forum de discussion sur le commerce des bois tropicaux, et ce depuis 1983. L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) fut très active dans les années 1980 et participa à la création du PAFT et 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 PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) et le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) ont également travaillé sur la question des forêts mais de façon plus périphérique.

### 3. Le rôle de la Commission européenne

La Commission européenne, quant à elle, est le deuxième plus grand bailleur de fonds au monde du secteur. Elle a une double fonction. D'une part, elle agit comme bailleur de fonds – tantôt considérée comme bilatéral, tantôt comme multilatéral. La Commission dispose du Fonds européen de développement (FED) ainsi que d'un document de stratégie forestière

tropicale révisé en août 2003 (Commission européenne, 2003). Élaboré en coordination avec des délégations de chacun des pays membres, ce document établit 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 également sur le cadre politique constitué 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 l'aide de la Commission. Par ailleurs, la Commission travaille actuellement sur une coordination des États-membres sur le thème de l'exploitation illégale du bois, le processus FLEGT (Commission des Communautés européennes, 2003).

D'autre part, la Commission européenne participe à un forum informel de discussion entre les états-membres de l'Union européenne. Elle a contribué à la création du groupe ETFAG (European Tropical Forest Advisors' Group) afin de promouvoir le dialogue entre la Commission, les responsables des politiques forestières tropicales des états-membres et des instituts de recherche et ONG européennes concernées. 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 qui évolue sans cesse. Face à une telle pluralité, les bailleurs de fonds tentent néanmoins de se positionner stratégiquement vis-à-vis d'une rhétorique homogénéisante à l'échelle internationale mais aussi des autres acteurs. Les politiques forestières tropicales des pays européens tels que l'Allemagne, la Finlande et le Royaume-Uni en sont témoins.

## **II. POLITIQUES FORESTIERES TROPICALES : ALLEMAGNE, FINLANDE ET ROYAUME-UNI**

La description ci-dessous est basée en grande partie sur les entretiens avec les principaux acteurs des politiques des trois pays en question. Elle forme donc un recueil de perceptions plutôt qu'une vision « objective » qui aurait peu de sens dans un secteur où les visions et perceptions diffèrent considérablement.

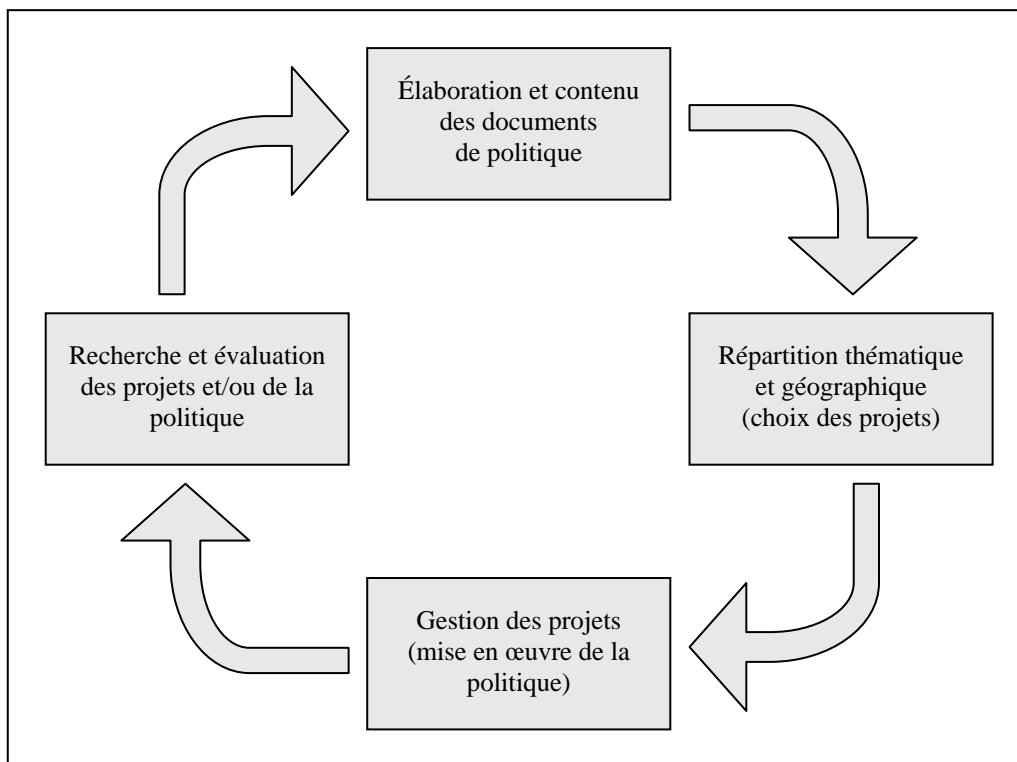
La structure de cette section reprend celle proposée par Shepherd et al. (1998) dans leur description exhaustive des politiques forestières tropicales des pays membres de l'Union européenne. Elle situe d'abord les politiques en décrivant (i) le rôle politique et économique des forêts domestiques et (ii) le cadre institutionnel de la coopération au développement dans les pays en question avant de suivre une grille séquentielle classique dans l'analyse des politiques publiques<sup>3</sup> (Figure 2).

On peut considérer qu'une « politique » forestière se divise en un nombre d'entités appelées « projets », la plupart desquels sont réalisés sur le terrain, dans les pays partenaires.

---

<sup>3</sup> 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 particulièrement cohérente.

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



Source : Shepherd et al. (1998)

### 1. Rôle des forêts domestiques

**Allemagne.** Pays au couvert forestier proche de la France (29%), l'Allemagne a acquis la réputation de berceau des sciences forestières. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, les forestiers allemands sont intervenus aussi bien dans leurs propres colonies que dans les Indes orientales britanniques et néerlandaises, rôle repris après la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de la coopération au développement. C'est en Allemagne, suite à la médiatisation du problème de déforestation et des « pluies acides » des années 1970 et 1980 que s'est d'abord développée la pression publique pour la protection des forêts.

**Finlande.** La Finlande se démarque de l'Allemagne et du Royaume-Uni par son budget limité en raison de sa petite taille démographique. Cependant, ce pays est profondément marqué par son secteur forestier. Il possède de loin le plus grand couvert forestier dans l'Union Européenne (75%) ainsi que deux des trois plus grandes sociétés forestières au monde (Suomen Metsäsäätiö, 2000). En 1996, les secteurs des produits forestiers ligneux et non-ligneux s'élevaient encore à 8% du PNB et employaient près de 100 000 personnes (Van Kooten et al., 1999). 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 les 15% dans le dernier millénaire. Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, les demandes en bois tropicaux entraînent rapidement la disparition de forêts entières de teck dans les Indes. C'est dans ce cadre que l'empire vit naître le début de gestion des forêts coloniales en Inde vers 1850 (Hussey et al., 1998). Après la seconde guerre mondiale, le rôle du Royaume-Uni dans

la foresterie tropicale se restructura sous la forme de coopération au développement mais retint son biais forestier jusque dans les années 1980. L'importance du mouvement de conservation porté avant tout par les ONG a occupé une place considérable dans l'évolution du rôle du Royaume-Uni dans le domaine.

## 2. Cadre institutionnel

### 2.1. Institutions responsables

**Allemagne.** Le Ministère fédéral de la coopération financière et du développement (le BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) est chargé d'élaborer les politiques fédérales de développement et collabore étroitement avec 3 organismes spécialisés : la GTZ (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit), responsable de la mise en œuvre des politiques du BMZ à travers la coopération technique, la KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), chargée de la coopération financière, et le DED (Deutsche Entwicklungsdienst) qui coopère avec les pays partenaires en fournissant du personnel (Heindrichs et Schreckenber, 1998). Malgré l'existence d'un ministère à part entière dédié à la coopération, l'autonomie de la politique de la coopération au développement reste limitée comme en témoigne la participation de nombreux ministères à l'élaboration de la stratégie forestière tropicale du BMZ.

**Finlande.** La politique de coopération au développement de la Finlande est gérée par le Département pour la politique de développement (le DDP, anciennement connu sous le nom de DIDC ou de FINNIDA – Département finlandais de coopération internationale), structure dépendante du Ministère finlandais des affaires étrangères (MFAE). Le secteur forestier du Ministère des affaires étrangères est représenté par un réseau de personnel (dans des ambassades différentes) géré par le conseiller forestier depuis le siège du ministère. La grande dépendance du DDP vis-à-vis du MFAE (au niveau du budget comme de la gestion des projets) est censée assurer une cohérence de la politique étrangère finlandaise dans son ensemble, même si plusieurs ONG ont accusé le FINNIDA de soutenir les intérêts forestiers finlandais. Par ailleurs, plusieurs acteurs ont remarqué le « recyclage » du personnel entre le DDP et les sociétés finlandaises d'exploitation du bois, ce qui, selon une évaluation récente (LTS International, 2003), risque de compromettre le jugement indépendant du MFAE.

**Royaume-Uni.** Le DFID (Department For International Development ou Ministère du développement international) est le ministère responsable de l'aide publique au développement. Depuis 1997, le DFID est un ministère à part entière, ce qui explique en partie sa grande autonomie vis-à-vis du gouvernement en matière d'élaboration des politiques. Jusqu'en 2002, les divisions géographiques du DFID étaient soutenues par un nombre de « départements professionnels » tels que ceux de la santé, de l'environnement ou du social, remplacés actuellement par des « équipes pluridisciplinaires » (gouvernance, agriculture et ressources naturelles, biens/services publics, développement rural) censées refléter la nouvelle approche intégrée. Le DFID emploie actuellement 11 conseillers forestiers (Hudson, s.d.a).

### 2.2. Interaction avec les autres secteurs de la coopération

**Allemagne.** Le 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 du BMZ – d'où son intitulé. Bien que certaines ONG déplorent un manque d'intégration des secteurs, certaines divisions collaborent régulièrement sur le terrain (telles que celles des forêts et de la santé).

**Finlande.** Le 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 (en particulier ceux du développement rural, de l'eau, de l'environnement et de la gouvernance) dans un souci d'adopter une vision plus intégrée de la coopération au développement.

**Royaume-Uni.** Par le passé, le DFID a toujours encouragé un échange régulier entre les secteurs ou « départements professionnels ». Aujourd'hui, la question ne se pose plus puisque la nouvelle structure du DFID a officiellement fait disparaître les « secteurs » tels que les connaissaient les autres agences de coopération. Mais cette nouvelle structure risque, selon certains, de marginaliser le secteur forestier dans les débats sur le développement.

### 2.3. Coopérations bilatérale et multilatérale

**Allemagne.** Bien que l'Allemagne ait surtout favorisé la coopération bilatérale et régionale, la coopération multilatérale formait encore 36% du budget national à la fin des années 1990 (Heindrichs et Schreckenber, 1998). Les contributions allemandes représentent 12% du budget de la Banque mondiale, ce qui fait du BMZ le troisième plus grand contribuable aux yeux de l'organisation. Le ministère soutient aussi les PFN et l'OIBT.

**Finlande.** La proportion de la coopération multilatérale (de l'ordre de 5% dans le secteur forestier) est restée inférieure à l'aide bilatérale tout au long des années 1990. 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 part de la Finlande au Fonds européen de développement est également à prévoir.

**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, le DFID a appuyé 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 au niveau de la Commission européenne, mais aussi, selon certains, un désir d'influencer l'agenda forestier au niveau international.

### 2.4. Budget

**Allemagne.** Le 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. 0,31% du PNB était consacré à l'aide officielle au développement en 1998, dont 2,21% au secteur forestier, soit 166,3 millions d'US\$ (Shepherd, 1998). Ce chiffre s'élève aujourd'hui à 125 millions d'euros (BMZ, 2002).

**Finlande.** Du fait de la faible population de la Finlande (5 millions d'habitants), la valeur absolue du budget est limitée en comparaison à l'Allemagne et au Royaume-Uni. Le taux de contribution de la Finlande à la coopération au développement se situe autour de 0,36% de

son PNB (LTS International, 2003). Cependant, la proportion du budget de la coopération alloué au secteur forestier, de 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 1990, dont 1,55% au secteur forestier (Shepherd, 1998). Les dépenses annuelles sur les 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 1990. Il faut rappeler que le caractère intersectoriel des projets du DFID empêche des estimations exactes pour les dépenses dans chacun des secteurs.

### 3. Politique forestière tropicale

#### 3.1. *Élaboration de la politique et participation des acteurs*

**Allemagne.** L’élaboration du document de stratégie, le *Waldsektorkonzept* de 2002, est le fruit de nombreuses consultations sous la tutelle du BMZ avec les agences gouvernementales responsables (GTZ, KfW, DED, Ministère des affaires étrangères, de l’économie, etc.), ONG, industries du bois, consultants et instituts de recherche. Ce processus a été reconnu comme un succès par presque tous les participants grâce à sa transparence et sa participation, principes que la stratégie elle-même considère comme fondamentaux, même si le procédé était long et « plutôt coûteux ».

Mais la légitimité ainsi gagnée reste incontestée. 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’inquiétude de certains repose maintenant dans la mise en œuvre d’une stratégie aussi exigeante.

**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 au 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 le document de 1998 ne fut jamais approuvé car considéré trop ambitieux pour un secteur en régression. L’évaluation de 2003 a redonné un souffle au secteur. En effet, 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 énoncée, 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 vis-à-vis de la société civile qui se plaint de l’opacité du MFEA à l’égard de sa politique forestière tropicale. L’ambiguïté du rôle de l’industrie forestière dans la politique forestière tropicale du pays a été critiquée par les ONG qui accusent le MFAE de soutenir les intérêts économiques du secteur, et ce malgré les démentis du ministère. Néanmoins, ces critiques ont été récemment prises en compte par le MFAE qui devrait initier l’élaboration d’un nouveau document de stratégie d’ici la fin 2004.

**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 a été réalisée par le DFID et 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, le Whitehall Forest Group, 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 national de travail sur les forêts tropicales humides regroupant agences gouvernementales, ONG, sociétés, consultants et organismes de recherche.

### 3.2. Contenu du document de politique

**Allemagne.** En Allemagne comme ailleurs, c'est au niveau des objectifs que l'empreinte de la rhétorique internationale est le plus facilement perceptible. En effet, les quatre piliers de la politique allemande sont (i) la mise en œuvre des accords internationaux, (ii) la participation sociale et le partage des bénéfices, (iii) l'approche écosystémique et la certification et (iv) la cohérence des politiques entre bailleurs de fonds aux échelles nationale (PFN) et internationale. De plus, le Waldsektorkonzept fait appel à un grand nombre d'accords et de documents internationaux, tels que la CDB, la CLD et la CCCC.

**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 les thèmes de participation de la société civile soient mentionnés, le document reste très orienté vers une exploitation durable des forêts tropicales. Elle a depuis longtemps été dépassée par les événements et ne fait office aujourd'hui que d'une 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), ainsi que les projets récents ou en cours, comme l'importance des PFN, la gouvernance et la transparence.

**Royaume-Uni.** Les principes de l'approche britannique (DFID, 1997), bien que généraux, reflètent eux aussi les priorités reconnues dans les forums internationaux : partenariats entre bailleurs de fonds au niveau national et poursuite d'objectifs internationaux (Objectifs du Millénaire, Écocertification et Programme d'action pour les forêts du G8).

### Encadré 1 - 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 mais fournit également 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, 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 une valeur informative. Le MFAE a été appelé à réviser sa politique forestière d'ici la fin 2004.

**Royaume-Uni.** En contraste par rapport à son équivalent allemand, « l'approche du 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, accords et outils avant de survoler le secteur de la recherche. Ce document se rattache donc principalement au débat international, en soulignant les principes qu'a adoptés la coopération britannique, mais ne mentionne pas la mise en œuvre de l'approche du DFID. Le dépliant n'a donc aucune valeur contraignante.

Source : L'auteur

## 4. Répartition thématique et géographique

### 4.1. Répartition thématique

**Allemagne.** L'Allemagne a toujours choisi de distribuer ses projets entre de nombreux thèmes. Le Waldsektorkonzept (BMZ, 2002) confirme cette vision : 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.

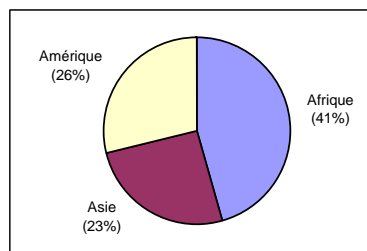
**Finlande.** Sur les dix dernières années, plusieurs changements ont été notés dans la répartition thématique des projets, en particulier, le quasi-abandon du développement des industries forestières. Selon LTS International (2003), la recherche et les projets institutionnels reçoivent 41% du budget forestier, suivis de la politique forestière et le développement (18%), la conservation et le reboisement (18%) et la foresterie (17%).

**Royaume-Uni.** Contrairement à l'Allemagne, le Royaume-Uni a préféré développer un thème particulier à la fois. La participation, priorité du milieu des années 1990, a été quelque peu délaissée au profit de la gouvernance. C'est dans ce cadre que le combat contre l'exploitation illégale du bois est à présent en tête de liste. Le DFID collabore étroitement à ce sujet avec de nombreuses ONG environnementales (telles que Global Witness). D'autres projets actuels du DFID couvrent des thèmes tels que le boisement et la conservation, l'écocertification et les savoirs traditionnels (Foreign and Commonwealth Office, 2003).

### 4.2. Répartition géographique

**Allemagne.** L'Allemagne a décidé de concentrer sa coopération sur les pays les plus pauvres, en l'occurrence, ceux d'Afrique (Figure 3). Par ailleurs, l'Allemagne s'intéresse de plus en plus à une coopération avec des processus régionaux plutôt qu'une aide pays par pays, en particulier le PPG7 (Brésil), le partenariat dans le Bassin du Congo et le partenariat asiatique pour les forêts (BMZ, 2002).

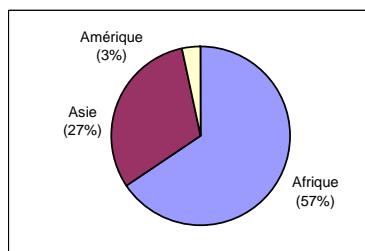
**Figure 3 - Répartition géographique des projets forestiers allemands**



Source : Shepherd (1998)

**Finlande.** Le choix des pays partenaires reflète en partie le besoin d'aide (c'est-à-dire le niveau de développement) 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 Viêt-Nam et le Mexique.

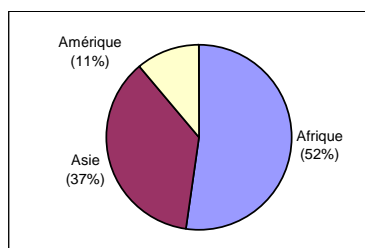
**Figure 4 - Répartition géographique des projets forestiers finlandais avec leurs partenaires long terme**



Source : LTS International (2003)

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

**Figure 5 - Répartition géographique des projets forestiers britanniques en 1999-2000**



Source : Hudson (s.d.a)

## 5. Gestion des projets

### 5.1. 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 au BMZ une demande d'aide pour un projet spécifique dont la gestion est ensuite confiée à la GTZ, la KfW et/ou le 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, extrêmement détaillé mais qui a été critiqué pour son manque de flexibilité (Heindrichs et Schreckenber, 1998).

**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 a cependant le désavantage d'exclure les projets forestiers de nombreux pays dans lequel travaille la coopération finlandaise, à l'exception de la Tanzanie, du Mozambique et du Viêt-Nam. La Finlande a adopté des cadres logiques dès 1991 (Oksanen et al., 1998).

**Royaume-Uni.** Le choix du projet se fait par le pays partenaire qui soumet officiellement une proposition de projet au DFID. Un cadre logique, Team-Up, est appliqué à la phase de conception. 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).

### 5.2. Coordination et partenariats

**Allemagne.** La GTZ, la KfW et le DED collaborent régulièrement sur les mêmes projets de terrain, 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'un minimum de 20% du budget de la coopération au développement. Les plus grandes ONG (en particulier WWF et l'UICN) participent régulièrement à la gestion de projets.

**Finlande.** Les conseillers du DDP participent activement à l'identification et l'élaboration des projets dont la mise en œuvre est coordonnée par le personnel rattaché à l'ambassade compétente. Étant donné les capacités limitées du Ministère des affaires étrangères sur le terrain, les cabinets de consultants jouent un rôle fondamental, mais en raison de l'ouverture des appels d'offre à toute l'Union européenne, il ne reste aujourd'hui plus que 5 des 10 cabinets de consultants spécialisés qui existaient en 1995. Les ONG se plaignent d'un rôle très restreint, fait reconnu par le ministère lui-même. Là encore, le rôle de l'industrie forestière fait l'objet d'un débat animé. 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 dans les projets gérés par le DFID. En effet, de nombreux projets concernent des réformes institutionnelles et politiques, alors que de plus en plus, le DFID fait appel à des consultants britanniques (tels que LTS International ou NR International) pour la gestion de certains stades des projets. Les ONG ont depuis

longtemps joué un rôle important dans la politique britannique en général. Des partenariats sont ainsi établis avec la société civile à la demande de cette dernière ; de nombreux accords à long terme entre le DFID et certaines ONG existent également. Le ministère finance aussi certains projets des ONG à hauteur de 50% au travers du Joint Funding Scheme.

## **Encadré 2 - Le projet d'appui d'un observateur indépendant dans les forêts du Cameroun : un exemple de partenariat public-société civile**

Dans le cadre de la lutte contre l'exploitation illégale du bois, le gouvernement du Cameroun et le DFID ont demandé en 2001 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. 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 objectif 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, le rôle de ce système est 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, telles qu'une lenteur et un manque de clarté importantes ainsi qu'un manque d'échange d'informations 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 du DFID mais aussi de la Banque mondiale et de l'Union européenne, Global Witness a d'ores et déjà révélé plus de 30 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)

## **6. Recherche et évaluations**

### *6.1. 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 et Schreckenber, 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 en forêts tropicales, en association avec le renforcement des institutions, bénéficie de 41% des fonds pour le secteur (LTS International, 2003). L'enseignement dans ce domaine en Finlande se fait principalement dans les universités d'Helsinki, de Joensuu et de Turku. Le gouvernement fournit des fonds pour les centres internationaux dont le CIFOR, Centre international pour la recherche forestière (Oksanen et al., 1998).

**Royaume-Uni.** Environ 15% du budget forestier est alloué à la recherche, soit trois fois plus que pour les autres secteurs. Ce soutien est destiné au CIFOR et à l'ICRAF (Centre international pour la recherche en agroforesterie) et 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 auxquelles participent de nombreuses universités, y compris Oxford, Reading et Aberdeen.

## 6.2. Evaluations

**Allemagne.** Des audits internes réguliers et fréquents de projets ont contribué à l'insertion de certains concepts 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.

**Finlande.** En termes de révision de la politique forestière tropicale, la Finlande se retrouve à un stade semblable à celui de la France. Une évaluation du secteur forestier de la coopération finlandaise réalisée en 2003 reconnaît les avantages de la coopération finlandaise telle que l'importance accordée au secteur forestier, mais il encourage aussi une vision plus holistique autour des objectifs généraux de la coopération, en particulier, la réduction de la pauvreté.

**Royaume-Uni.** Malgré l'existence d'une division au sein du DFID chargé des évaluations, la dernière évaluation du secteur forestier remonte au début des années 1990. 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'évaluations pose un problème de « mémoire institutionnelle » pour le DFID.

## III. 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 adopté des positionnements différents, et ce malgré un discours international qui encourage une forte convergence des principes forestiers.

### 1. 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.

#### 1.1. La décentralisation

Ce paradigme, 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 État puissant et centralisé, responsable de vastes programmes industriels ou agricoles. La principale critique d'un tel modèle émanait de 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 donc de motivation.

Dans un environnement où les administrations publiques centralisées sont souvent perçues comme inefficaces, les bailleurs de fonds ont promu la décentralisation dans les pays en développement. Ce faisant, ils ont d'abord appliqué ce concept à leur propre structure (Brown et al., 1999). Le cas du 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 nationaux. Dans le cas allemand, malgré la décentralisation de la GTZ, les projets gérés par cette dernière doivent rester dans le cadre de la stratégie forestière tropicale fixée par le BMZ à Bonn et à Berlin.

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. Cependant, Brown et al. (1999) soulignent les problèmes liés à ce partenariat étroit avec les cabinets privés : selon ceux-ci, les bailleurs de fonds commencent à perdre contact avec le terrain, devenu le domaine des consultants qui préservent leurs expériences par souci de concurrence. Dans certains cas, comme de nombreux projets du DFID, la gestion des projets est confiée à des ONG. L'avantage principal d'une ONG est sa connaissance approfondie du travail sur le terrain. En revanche, le personnel des ONG a tendance à changer rapidement, limitant la possibilité d'accumuler l'expérience et affectant la « mémoire institutionnelle » des projets.

Ce phénomène de 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 vers leur personnel régional permet aux bailleurs de fonds d'être plus sensibles aux exigences du terrain et répond à l'exigence d'adapter la coopération aux besoins du pays partenaire plutôt qu'aux attentes nationales.

### *1.2. L'intégration*

La décentralisation est étroitement liée à une autre tendance qu'est l'intégration ou une vision plus holistique et multi-sectorielle du domaine de la coopération. Parmi quelques bailleurs de fonds, les forêts continuent à être considérées comme un secteur à part, mais cette vision du secteur forestier est de plus en plus questionnée.

D'une part, l'approche écosystémique, paradigme quasi-universel chez les bailleurs de fonds, renvoie à une gestion des ressources naturelles selon laquelle les fonctions écologiques, sociales et économiques sont reconnues comme 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, en effet, l'un des piliers de la stratégie forestière de l'Allemagne (BMZ, 2002).

De plus, le domaine de l'aide publique au développement cède place à une vision qui intègre les secteurs différents et les places 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. Le discours adopté dans les documents allemand et britannique illustre amplement cette vision holistique. Il en résulte que certains thèmes ont récemment pris une place importante dans la politique forestière comme l'exploitation illégale du bois, dont la réduction permettrait un retour financier pour pallier aux besoins des populations locales mais 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 une collaboration de plus en plus étroite entre les secteurs, dans l'élaboration de la politique elle-même comme sur le terrain où les projets « intégrés » sont de plus en plus nombreux. Le DFID a porté cette tendance un pas plus loin en remplaçant les départements professionnels par des « équipes pluridisciplinaires » faisant ainsi disparaître les forêts comme « secteur » à part entière. Mais 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 susceptibles d'engendrer de la controverse, tels que la santé (Brown et al., 1999).

### *1.3. Partenariats, participation et transparence*

Ces deux grandes directions que sont la décentralisation et l'intégration convergent au niveau de trois principes également encouragés par les bailleurs de fonds : les partenariats, la participation, et la transparence (Figure 6).

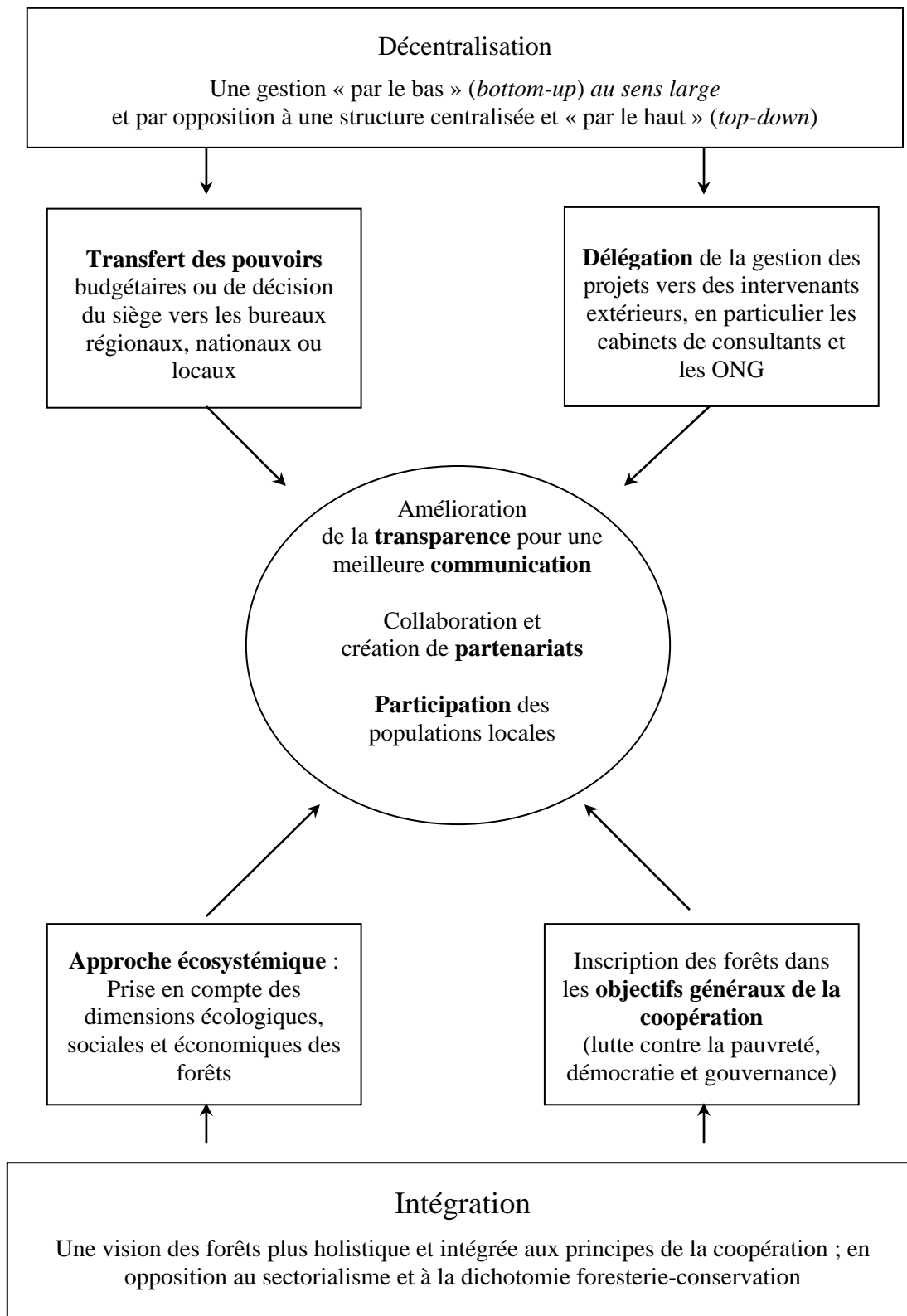
Les partenariats sont visibles à de nombreux niveaux des politiques forestières tropicales de l'Allemagne, de la Finlande et du Royaume-Uni. Lors de la gestion des projets, les agences de coopération font souvent appel à des consultants et, plus rarement, à des ONG. Ils établissent des partenariats avec les institutions publiques lors de projets à objectifs institutionnels (Allemagne, Finlande, Royaume-Uni), ou à des sociétés d'exploitation (Allemagne). De plus, dans le but de réduire la pauvreté extrême, les bailleurs de fonds s'associent aux populations locales en appliquant le concept de participation. Cependant, étant donné le coût et les résultats mitigés des projets participatifs, le principe a déjà commencé à perdre du terrain : il n'est plus la priorité principale du DFID, devancée par la gouvernance.

La transparence (visant à faciliter la communication) est aujourd'hui considérée comme fondamentale au succès de tout partenariat et fait partie d'un ensemble de concepts (échange de connaissances et de points de vue, transparence des procédures) utilisé en vue d'établir une confiance entre partenaires. Par exemple, l'Allemagne a fait appel à de nombreuses consultations dans l'élaboration de sa politique. Le Royaume-Uni a lui aussi intégré des consultations à l'élaboration de son approche en confiant le processus au Tropical Forest Forum.

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 l'un l'autre. Le cas du renforcement des lois forestières (c'est-à-dire la lutte contre l'exploitation illégale du bois) en est l'illustration, puisqu'il résulte d'un partenariat avec les ONG mais permet aussi 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 du BMZ et du 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 encore été atteint.

**Figure 6 - Les nouveaux paradigmes du débat forestier à l'échelle internationale**



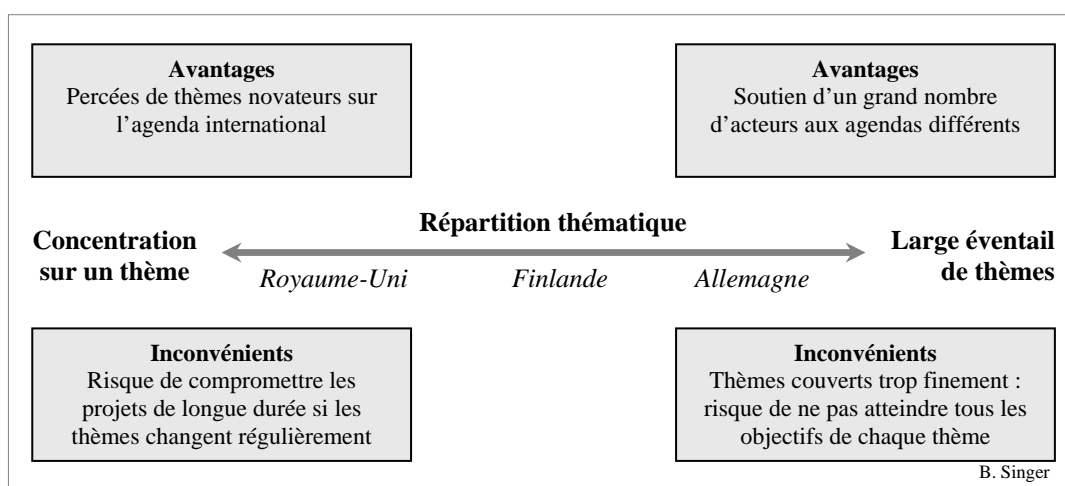
## 2. Divergences

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 et des principes. D'autres éléments plus fondamentaux des politiques forestières tropicales reflètent de profondes divergences dont deux sont décrites ci-dessous.

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 institutionnels tissés entre le pays donateur et le pays partenaire, comme l'illustre la nette préférence du Royaume-Uni pour ses anciennes colonies.

Les politiques diffèrent aussi au niveau de la sélection thématique. Certains, dont l'Allemagne, répartissent leurs projets selon de nombreux thèmes afin de promouvoir la gestion durable des forêts sous un grand nombre d'angles différents. En revanche, d'autres (comme le Royaume-Uni) préfèrent se concentrer sur un thème principal à la fois (Figure 7). Cette dernière stratégie a permis au Royaume-Uni de « faire des percées » et placer sur l'agenda international des thèmes novateurs ou à potentiel médiatique tels que la participation ou l'exploitation illégale du bois. Cependant, le manque de continuité thématique a été 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 adopté un terrain intermédiaire entre l'Allemagne et le Royaume-Uni.

**Figure 7 - Divergence de la répartition thématique**

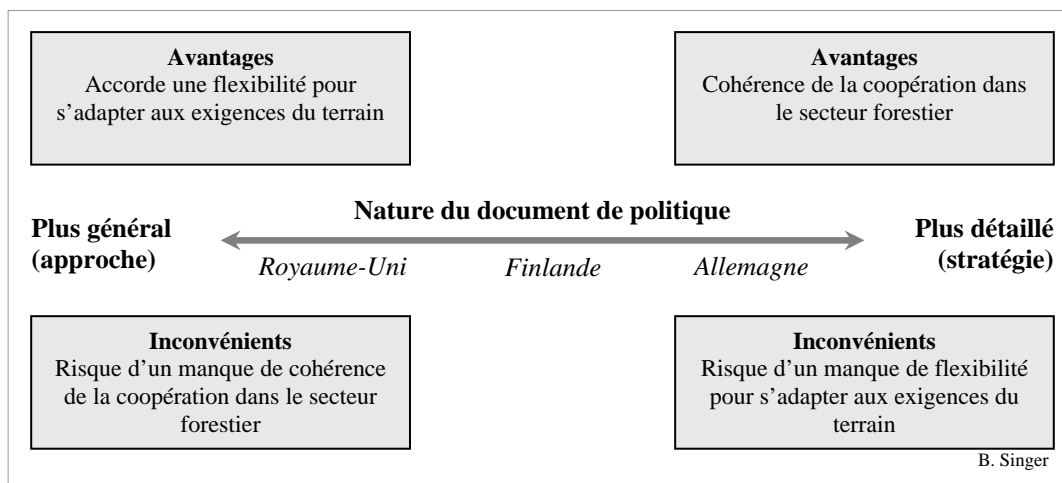


Source : L'auteur

Deuxièmement, les différences entre les documents de politique révèlent des divergences fondamentales en matière de politique forestière tropicale (Figure 8). En 33 pages, le *Waldsektorkonzept* allemand énonce les principes et objectifs de la politique mais fournit également un cadre détaillé pour l'élaboration 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 des auteurs du document britannique, une telle stratégie permet une plus grande flexibilité sur les projets de terrain mais aussi à l'échelle internationale où le débat est particulièrement dynamique.

**Figure 8 - Divergence de la nature du document de politique forestière tropicale**



Source : L'auteur

Les différences d'importance accordées, dans les documents allemand et britannique, au travail de terrain reflètent 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). 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.

## CONCLUSION

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

Le Royaume-Uni a opté pour une politique visant à assurer une forte présence sur la scène internationale. D'une part, le DFID s'est de plus en plus investi dans la coopération multilatérale : au cours des dernières années, le budget de cette dernière a en effet atteint 50% du budget total de l'aide au développement. En outre, le DFID a récemment appuyé la nomination de plusieurs fonctionnaires britanniques du secteur forestier au sein d'organisations multilatérales. D'autre part, le choix de thèmes novateurs et à potentiel médiatique (participation locale, lutte contre l'exploitation illégale du bois) dans la répartition thématique témoigne d'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 (partenariats, participation).

L'Allemagne, en revanche, s'est concentrée avant tout sur la coopération bilatérale et les projets sur le terrain, même si le 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 de la coopération dans le secteur forestier. La GTZ, l'organisation spécialisée dans la coopération technique, opère actuellement dans plus de 70 pays partenaires. Contrairement au document britannique, le *Waldsektorkonzept* (BMZ, 2002), document de stratégie allemande, fournit un guide détaillé pour les projets ainsi qu'une liste de normes sociales et écologiques (participation, partage équitable des bénéficiaires, protection de la biodiversité) auxquelles doivent se conformer les projets.

Les restrictions budgétaires de la coopération finlandaise l'ont empêchée d'adopter une vision aussi ambitieuse que l'Allemagne dans la dernière décennie, étant donné la faible démographie du pays et l'importante crise économique des années 1990. Cependant, la politique finlandaise témoigne d'une volonté de maximiser la portée d'un budget restreint. Le pays concentre en effet ses fonds dans un petit nombre de projets forestiers bilatéraux, répartis selon plusieurs thèmes (avec cependant une nette préférence pour la recherche et les projets institutionnels) et dont seuls dix pays 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 s'est donc retrouvée dans une position intermédiaire entre le Royaume-Uni et l'Allemagne en adaptant sa coopération à un budget limité. Sa politique forestière tropicale sera cependant appelée à être révisée dans son ensemble au cours de l'année 2004 afin de remplacer le document de politique actuel (FINNIDA, 1991) qui date de 13 ans.

Ces cas d'études offrent à la France trois exemples de stratégies à long terme visant à maximiser l'efficacité de leur politique forestière tropicale tout en gardant conscience des limites budgétaires respectives qui leur sont 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 intéressante de permettre à la coopération française d'adopter une telle vision qui résulterait 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 plus de partenariats et de rendre d'autant plus efficace sa propre politique.

Au regard de l'analyse comparative des processus visant à déterminer un cadre stratégique dans les pays cibles de l'étude, il apparaît que certains choix devront être effectués entre deux visions stratégiques. L'une, tirée davantage vers les processus de discussion et de négociation multilatéraux, viserait à influencer les paradigmes et les instruments de gouvernance forestière au niveau politique. 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. Il importera à l'instance de pilotage de la stratégie française, en accord avec le groupe de travail national, de se positionner entre ces deux grandes visions.

Un tel document n'a pas pour but unique d'assurer une cohérence du secteur ou d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé ; il permet également au pays concerné de faire connaître sa position vis-à-vis des autres acteurs sur certains principes et débats et donc de se placer sur la scène internationale et d'établir des partenariats qui le permettront de renforcer son rôle. Cohérence de la politique forestière tropicale ; transparence de la communication ; et positionnement stratégique sur la scène internationale : ces trois éléments permettront non

seulement une coopération efficace de la France avec les pays partenaires mais contribueront à sécuriser une légitimité du pays dans les débats internationaux sur les forêts tropicales.

## BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE, 2003, *Sustaining Forests : A World Bank Strategy*, Banque mondiale, Washington D.C.

BMZ, 2002a, *Waldsektorkonzept 2002*, Division de l'éducation et de l'information pour le développement, Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ), Bonn.

BMZ, 2002b, *Papiers thématiques sur l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles dans la coopération au développement*, Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ), Bonn.

BROWN D., RICHARDS M., SCHRECKENBERG K., SHEPHERD G. et 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*, Overseas Development Institute, Londres.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, 2003, « Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT): Proposal for an EU Action Plan », Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruxelles le 21 mai.

COMMISSION EUROPEENNE, 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, Commission européenne, Bruxelles.

CONSEIL ECONOMIQUE 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*. DFID, Londres.

FINNIDA, 1991, *Finnish Development Cooperation in the Forestry Sector in the 1990s*. FINNIDA, Helsinki.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, 2003, *United Kingdom's international forestry strategy*. Disponible sur internet : [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk)

GTZ, 2002, *Minutes of the 12<sup>th</sup> Meeting of the European Tropical Forest Advisors Group (ETFAG)*, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn.

HEINDRICHS T. et K. SCHRECKENBERG, 1998, « République fédérale d'Allemagne », in SHEPHERD, G., BROWN, D., RICHARDS, M. et K. SCHRECKENBERG (Dir.), *Guide des actions de l'UE en faveur des forêts tropicales*, Overseas Development Institute, Londres.

- HUDSON J., s.d.a, *Forests, Poverty Alleviation and Public Goods Inputs to the Policy and Resources Plans of EPD and RLD*, DFID, Londres.
- HUDSON J., s.d.b, *The Department for International Development and Forests*, DFID, Londres.
- HUMPHREYS D., 2001, « Forest negotiations at the United Nations: explaining cooperation and discord », *Forest Policy and Economics*, 3, pp. 125-135.
- HUMPHREYS D., 1996, *Forest Politics: The Evolution of International Cooperation*, Earthscan, Londres.
- HUSSEY S., GORDON J. et G. SHEPHERD, 1998, « Royaume-Uni », in SHEPHERD, G., BROWN, D., RICHARDS, M. et K. SCHRECKENBERG (Dir.), *Guide des actions de l'UE en faveur des forêts tropicales*, Overseas Development Institute, Londres, pp. 349-372.
- IISD, 2003, *A brief introduction to global forest policy*. Disponible sur internet : [www.iisd.ca/process/forest\\_desertification\\_land-forestintro.htm](http://www.iisd.ca/process/forest_desertification_land-forestintro.htm).
- LOHMANN L., WALLGREN T. et W. PERMPONGSACHAROEN, à paraître, « Intercultural politics : the coevolution of a forestry master plan and its critiques », in MARGLIN S. et S. GUDEMAN (eds.), *People's Economy, People's Ecology*.
- LTS INTERNATIONAL, 2003, *Evaluation of Finnish Forest Sector Development Cooperation*, Rapport d'évaluation pour le département de la politique de développement du Ministère finlandais des affaires étrangères.
- MARKUS-LISS B., s.d., *National Forest Programmes : the conceptual approach to German bilateral cooperation*. Disponible sur internet : [www.gtz.de/forest-policy](http://www.gtz.de/forest-policy)
- MICHAELSEN T., LJUNGMANN L., HYTTINEN P., KAISER M. et E. VON ZITZEWITZ, 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.
- MINISTERE FINLANDAIS DES AFFAIRES ETRANGERES, 2001, *Government Decision-in-Principle: Operationalisation of Development Policy Objectives in Finland's International Development Cooperation*. Disponible sur internet : <http://global.finland.fi/English/publications/strategies/operationalisation/index.html>
- MINISTERE FINLANDAIS DES AFFAIRES ETRANGERES, 1998, *Building forest partnerships: Approach for Finnish Forest Sector Development Cooperation*. Troisième version. Non publié.
- MULLER P., 2003, *Les Politiques Publiques*. Série « Que Sais-je ? ». Presses universitaires de France, Paris.
- OKSANEN R., SALMI J. et G. SHEPHERD, 1998, « Finlande », in SHEPHERD G., BROWN D., RICHARDS M. et K. SCHRECKENBERG (Dir.), *Guide des actions de l'UE en faveur des forêts tropicales*, Overseas Development Institute, Londres, pp. 197-214.
- ONU, 2000, *Les objectifs du Millénaire pour le développement*. Disponible sur internet : [www.un.org/french/millenniumgoals/fiche1.htm](http://www.un.org/french/millenniumgoals/fiche1.htm)
- PÜLZL H. et E. RAMETSTEINER, 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. et K. SCHRECKENBERG (Dir.), *Guide des actions de l'UE en faveur des forêts tropicales*, Overseas Development Institute, Londres, pp. 1-32.
- SHEPHERD G., PAALANEN R., LAUNIALA A., RICHARDS M., DAVIES J. et TERRA CONSULTING OY, 1999, *Thematic Evaluation on Environment and Development in Finnish Development Cooperation : Forest Subcomponent. Report of Evaluation Study*. Département de la coopération internationale pour le développement, Ministère finlandais des affaires étrangères, Helsinki.
- SMOUTS M.C., 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*. Presses de Sciences Po, Paris.
- SUOMEN METSÄSÄÄTIÖ, 2000, *Did you know?*, Oy Edita Ab, Helsinki.
- TARASOFSKY R.G., 2002, « Recent developments in international treaties relating to forests », *Policy Trend Report 2002*, pp. 143-149.
- VAN KOOTEN G.C., VERTINSKY I. et B. WILSON, 1999, « Finland », in WILSON B., VAN KOOTEN G.C., VERTINSKY I et L. ARTHUR (eds.), *Forest Policy : International Case-Studies*, CABI Publishing, Wallingford (Royaume-Uni), pp. 187-213.