

Danemark

Paul Kerkhof et Gill Shepherd

Table des matières

1.	FORÊTS DANOISES ET FORESTERIE	161
1.1	Histoire de la forêt	161
1.2	Propriété et gestion des forêts	161
2.	HISTORIQUE DE LA PARTICIPATION À LA FORESTERIE TROPICALE	161
3.	STRUCTURE DE LA FOURNITURE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	161
3.1	Le ministère des Affaires étrangères	161
3.2	Le ministère de l'Environnement et de l'Énergie	162
3.3	Engagement en matière d'aide au développement	163
3.4	Assistance multilatérale	163
3.5	La "base de ressources" danoise et les ONG	164
4.	POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DE LA FORESTERIE TROPICALE	164
4.1	La stratégie de développement de 1994	164
4.1.1	Priorités régionales	165
4.1.2	Soutien programme sectoriel	165
4.2	Coopération au développement dans le domaine de la foresterie tropicale	166
4.2.1	Généralités	166
4.2.2	Plans d'action pour les questions environnementales concernant l'agriculture	166
4.2.3	Politique sectorielle pour la foresterie et l'agroforesterie	167
4.2.4	La stratégie de l'EDRF	168
4.2.5	Projet de politique agricole	168
4.3	Conclusion	169
5.	RÉPARTITION RÉGIONALE ET THÉMATIQUE DES PROJETS DE FORESTERIE	169
5.1	Volume de financement	169
5.2	Répartition régionale des projets de foresterie	169
5.3	Répartition thématique des projets de foresterie	170
6.	RECHERCHE	170
7.	LA MÉTHODOLOGIE DU CYCLE DE PROJET	170
7.1	Le cycle de projet	171
7.1.1	Identification du projet	171
7.1.2	Évaluation du projet	171
7.1.3	Mise en œuvre	171
7.1.4	Achèvement	171
7.2	Le cycle de programme	172
7.3	Le cycle de projet DANCED	172
8.	BILANS DE PROJETS ET DE PROGRAMMES	172
8.1	L'Évaluation du secteur agricole	172
8.2	L'Évaluation du développement et de l'environnement	173
9.	CONCLUSIONS	174
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	175
	CONTACTS CLÉS	175
	SIGLES ET ACRONYMES	176
	REMERCIEMENTS	176

1. FORÊTS DANOISES ET FORESTERIE

1.1 Histoire de la forêt

Jusqu'au début de l'époque médiévale, le Danemark était couvert de forêts et sa densité démographique était faible. À partir du 10^e siècle, la population augmenta et une part croissante des terres fut déboisée, la Peste noire interrompant temporairement ce processus. De 20 habitants au kilomètre carré au 13^e siècle, la densité démographique doubla dès le milieu du 19^e siècle. La Norvège et la Suède du sud firent partie du Danemark pendant très longtemps, et bien que les densités démographiques aient été bien inférieures dans ces régions, les tendances étaient les mêmes (Hytönen, 1995).

Dans le sud de la Scandinavie, il était traditionnel d'élever du bétail dans les forêts, et on y engraisait notamment les porcs. La culture sur brûlis se pratiquait beaucoup, et bien qu'elle disparut du Danemark il y a très longtemps, elle continua à se pratiquer dans certaines régions de Scandinavie jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

L'introduction de l'exploitation minière et de la métallurgie dans les régions adjacentes au Danemark actuel modifia considérablement le paysage. Bien que ces industries réduisent le besoin d'importer certains produits, le traitement plus local nécessitait de grandes quantités de bois et de charbon de bois. L'augmentation des exportations de bois contribua également au dépeuplement des forêts. Dès le 15^e siècle, le Danemark interdisait l'exportation du chêne pour des raisons stratégiques. Dès le 16^e siècle, les approvisionnements en bois pour le Danemark lui-même furent profondément affectés. Le Roi prescrivit 6 lois concernant la forêt entre 1665 et 1733, mais elles eurent très peu d'effet.

Les premières tentatives d'introduction d'une foresterie à rendement durable eurent lieu en 1762. Le roi dano-norvégien engagea deux experts forestiers allemands, les frères von Langen. Les premiers essais n'eurent qu'un impact provisoire mais l'idée, une fois lancée, continua d'être essayée sporadiquement. Au début du 19^e siècle, la zone forestière ne représentait plus que 3 %, chiffre le plus bas de l'histoire du Danemark (McLoughlin, 1992), et au cours des cinquante années qui suivirent, les principes du rendement durable furent introduits dans la majorité des forêts danoises.

La loi relative aux forêts de 1805, contrairement aux précédentes, réussit à préserver ce qui restait des hautes fûtaies danoises. À l'époque en effet, le charbon était de plus en plus utilisé comme carburant et la pression sur les forêts se relâcha. C'est alors que commença le reboisement, en particulier avec l'exotique épicéa de Norvège. En 1995, la couverture forestière atteignit ainsi 12 %, et la politique forestière danoise vise à l'augmenter jusqu'à 25 % d'ici 2100 (MEE, 1994a). Depuis quelques dizaines d'années, les méthodes forestières traditionnelles se sont considérablement modifiées afin de permettre une foresterie à usages multiples (Hytönen, 1995). Par ailleurs, les programmes de reboisement utilisent de plus en plus les feuillus (NFNA, 1994).

1.2 Propriété et gestion des forêts

Un tiers des forêts danoises sont des forêts publiques, qui appartiennent surtout au gouvernement mais aussi aux comtés et aux autorités locales, deux tiers étant des forêts privées. La propriété individuelle est en déclin – 57 % en 1965, 46 % en 1990 – les terres forestières passant progressivement aux sociétés, associations et fondations (NFNA, 1994).

L'Agence nationale des forêts et de la nature (NFNA) du ministère de l'Environnement et de l'Énergie (MEE) est responsable de l'administration et de l'application de la législation forestière, et de la gestion des forêts d'État. Elle s'occupe également de la conservation et de la protection du patrimoine naturel et culturel. En collaboration avec d'autres ministères, notamment le ministère de l'Agriculture et le ministère des Affaires étrangères (MAE), la NFNA est la principale unité de décision en matière de politique forestière nationale et internationale (NFNA, 1994).

2. HISTORIQUE DE LA PARTICIPATION À LA FORESTERIE TROPICALE

Les universités danoises se sont toujours intéressées à la botanique des plantes tropicales. C'est ce qui explique peut-être que les premiers projets d'aide bilatérale qui commencèrent à la fin des années 1960 se soient surtout centrés sur les semences d'arbres et la génétique. Le Centre de semences de Humlebaek effectua une bonne partie des premiers travaux sur les essais de provenance et d'arboriculture. Des liens traditionnels existant entre les royaumes du Danemark et de Thaïlande, ce dernier fut un des principaux bénéficiaires de ce type d'assistance.

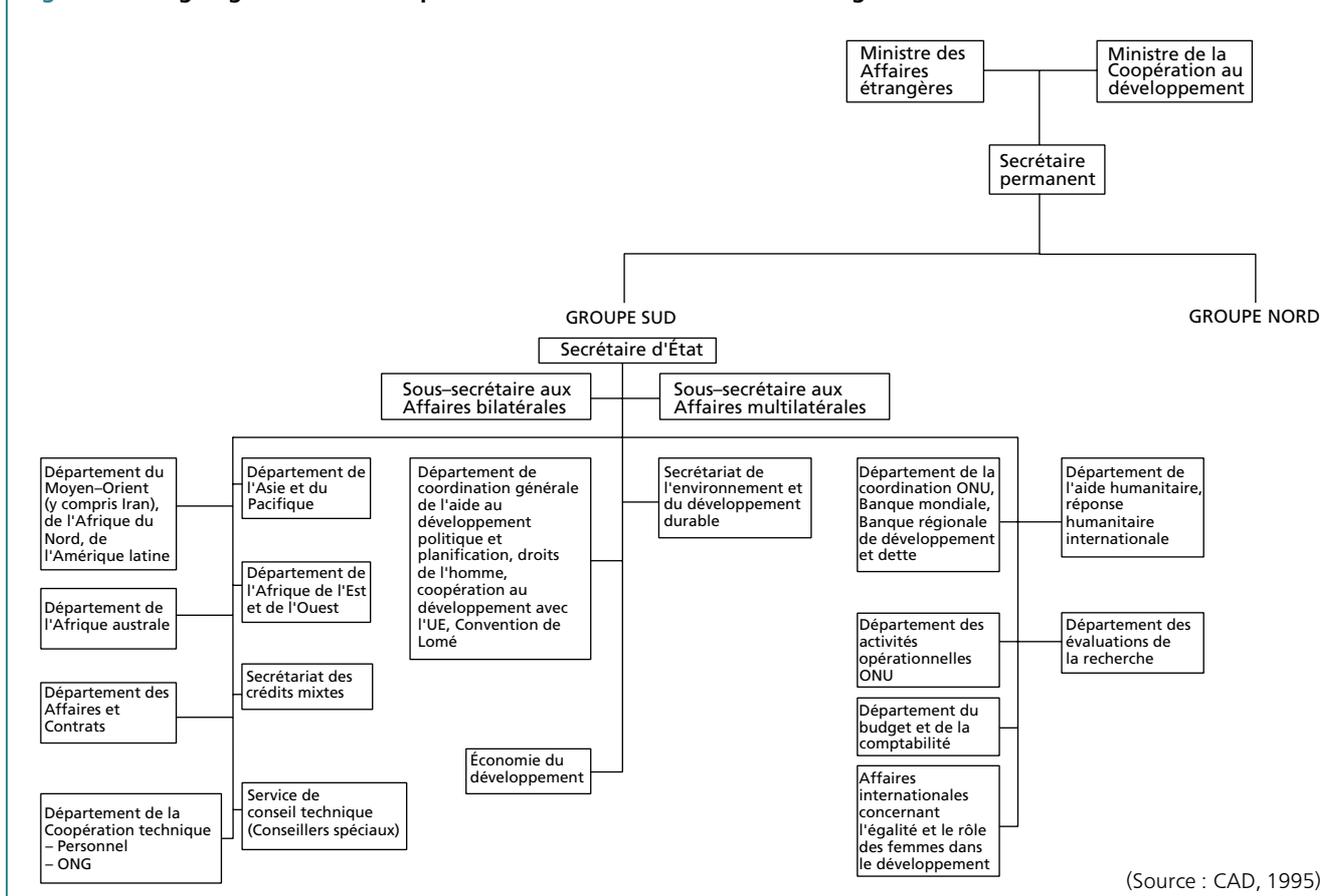
Des liens commerciaux existaient également entre le Danemark et les pays possédant des forêts tropicales, dans le cadre de l'East Asian Company. Cependant, le Danemark ne possédant pas d'empire, on n'y trouve pas le genre de liens historiques existant entre l'Inde et le Royaume-Uni, par exemple.

3. STRUCTURE DE LA FOURNITURE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

3.1 Le ministère des Affaires étrangères

Le ministère des Affaires étrangères (MAE) est, dans une très grande mesure, l'organisation responsable de l'administration de l'aide danoise au développement. Un organisme spécialisé au sein du MAE, l'Agence danoise de développement international (DANIDA), fut responsable de l'aide au développement jusqu'à la grande réorganisation structurelle de 1991. Le Danemark considéra que les changements considérables intervenus dans les relations internationales depuis la fin de la Guerre froide nécessitaient d'intégrer l'aide au développement à d'autres aspects des relations internationales comme les droits de l'homme et le commerce (CAD, 1995). La Danida fusionna donc avec d'autres fonctions du MAE. Le nom Danida reste cependant très utilisé, même à l'intérieur du MAE. En 1993, un ministre

Figure 1 : Organigramme du Groupe sud du ministère des Affaires étrangères



de la Coopération au développement fut nommé pour fournir un encadrement plus fort.

La structure actuelle du ministère des Affaires étrangères comprend un Groupe nord et un Groupe sud. Ce dernier est chargé des relations avec les pays en développement et avec les organisations multilatérales s'intéressant aux pays en développement, et de l'aide au développement pour ces pays (voir Figure 1). En matière de foresterie, les sections les plus importantes du Groupe sud sont les services régionaux (Afrique australe, Afrique de l'Ouest, etc.); le Service de conseil technique (TSA); le Service d'évaluation et le Secrétariat pour le développement environnemental et durable, qui vient d'être créé.

Étant donné l'approche "généraliste" prévalant ailleurs dans le Groupe sud suite à la restructuration, le Service de conseil technique a pris de l'importance (CAD, 1995). Le TSA n'employait pas de spécialiste de la foresterie jusqu'en 1986, époque à laquelle un poste particulièrement axé sur l'agroforesterie fut créé dans le cadre de la Section agriculture. Le responsable assure à lui seul le soutien de l'ensemble du programme de foresterie de la Danida. De plus, étant donné que la foresterie fait souvent partie de projets agricoles, et plus récemment environnementaux, d'autres spécialistes techniques soutiennent souvent des projets comportant une composante forestière. La section environnementale du TSA a pris beaucoup d'envergure ces dernières années, passant d'un spécialiste de l'environnement en 1986 à quatre en 1995, puis à sept en 1996 (dont un formé à la foresterie).

Dans l'ensemble, le nombre d'employés a augmenté proportionnellement plus rapidement que les fonds

d'aide en augmentation rapide qu'ils doivent gérer. En 1994, le Groupe sud employait environ 400 personnes, avec un rapport siège/terrain de 2,3 (CAD, 1995). Ce dernier passa à 4,2 en 1990, suite au transfert des responsabilités du MAE de Copenhague qui passèrent aux ambassades en 1993 (CAD, 1995). Ceci eut pour résultat d'augmenter les responsabilités locales au niveau de la définition de l'aide programme, et à la création d'une autorité de décaissement, Local Grant Authority, qui permet aux ambassades de financer les projets coûtant au maximum 3 millions de Dkr.

3.2 Le ministère de l'Environnement et de l'Énergie

Depuis quelque temps, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie (MEE) joue un rôle de plus en plus important dans le système de fourniture de l'aide, par le biais de sa gestion du Fonds pour l'environnement et les secours en cas de catastrophes (EDRF). Mis en place en tant que Fonds mondial pour l'Environnement et la Nature par le Parlement danois en 1993, l'EDRF est administré par une unité spécialement créée, la DAN-CED (Coopération danoise pour l'environnement et le développement), située au sein de l'Agence de protection de l'environnement du MEE (voir la Figure 2). La DANCED avait 11 employés en 1994 et elle pouvait également faire appel au soutien d'autres organismes du MEE. L'Agence nationale des forêts et de la nature, notamment, conseille la DANCED par le biais de sa Division de politique forestière et de sa Division pour la coopération internationale. Afin de maintenir le contact avec les autorités locales et les partenaires de

coopération dans ses trois grands domaines d'intervention, la DANCED a ouvert des bureaux locaux à Bangkok, Kuala Lumpur et Pretoria (MEE, 1995).

3.3 Engagement en matière d'aide au développement

En 1993, le Danemark est devenu le premier bailleur de fonds du monde, du point de vue de son ratio aide – PNB de 1,03 % (8.129 millions de Dkr). La cible de 1 % fixée par le parlement en 1985 pour l'année 1992 et au-delà était donc atteinte (CAD, 1995). La tendance à la hausse de l'aide au développement officielle (Figure 3) s'est trouvée facilitée par une procédure de planification quinquennale renouvelable selon laquelle les cadres de dépenses sont soumis une fois par an au parlement par le gouvernement (CAD, 1995). La politique danoise conditionne l'aide à un seul égard : 50 % du budget global doit être dépensé directement ou indirectement au Danemark (Danida, 1994a).

Le fonds EDRF vient en supplément de l'aide administrée par la Danida et le MAE. Ayant débuté avec un budget d'un peu plus de 200 millions de Dkr en 1994, l'EDRF devrait atteindre 0,5 % du PNB d'ici à l'an 2002, les fonds étant attribués annuellement dans le cadre du budget national. Au sein de l'EDRF, les attributions à l'environnement et celles aux secours en cas de catastrophe sont pratiquement égales. La moitié des fonds destinés à l'environnement vont à l'Europe centrale et de l'Est, et l'autre moitié aux pays en développement (MEE, 1995).

Depuis 1996, des nouveaux systèmes administratifs et politiques ont été appliqués au fonds EDRF, 80 % des augmentations annuelles de l'EDRF étant administrées par la Danida et 20 % par la DANCED, dans le but de parvenir à une situation selon laquelle 60 % des fonds sont administrés par la Danida et 40 % par la DANCED. La Danida administrera les fonds destinés à ses pays programmes et la DANCED ceux destinés aux pays dont le PNB dépasse le plafond fixé pour l'aide au développement bilatérale (voir la section 4.1.1) (Danida/DANCED, 1996a).

3.4 Assistance multilatérale

Le Danemark accorde une priorité élevée aux activités multilatérales de développement entreprises dans le cadre des Nations unies, d'institutions financières internationale et du programme de développement de l'Union européenne. En règle générale, l'aide au développement danoise est répartie de manière relativement équitable entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. En 1994, l'aide multilatérale se montait à 4.091 millions de Dkr, soit 42 % de l'aide totale (MAE, 1995)

La Stratégie de 1994 (voir la section 4.1) soulignait l'intention du gouvernement de se démarquer du principe de partage des obligations sur la base de modes de contribution établis, au profit d'une forme plus sélective de soutien, souvent qualifiée de "multilatéralisme actif" (Danida, 1994a). La préférence sera donnée aux institutions multilatérales dont les activités sont de grande qualité et qui correspondent aux priorités danoises. Le processus de sélection se base sur des évaluations de l'efficacité des institutions concernées, évaluations que le Danemark entreprend seul ou en commun avec d'autres bailleurs de fonds (CAD, 1995).

Figure 2 : Structure de la DANCED

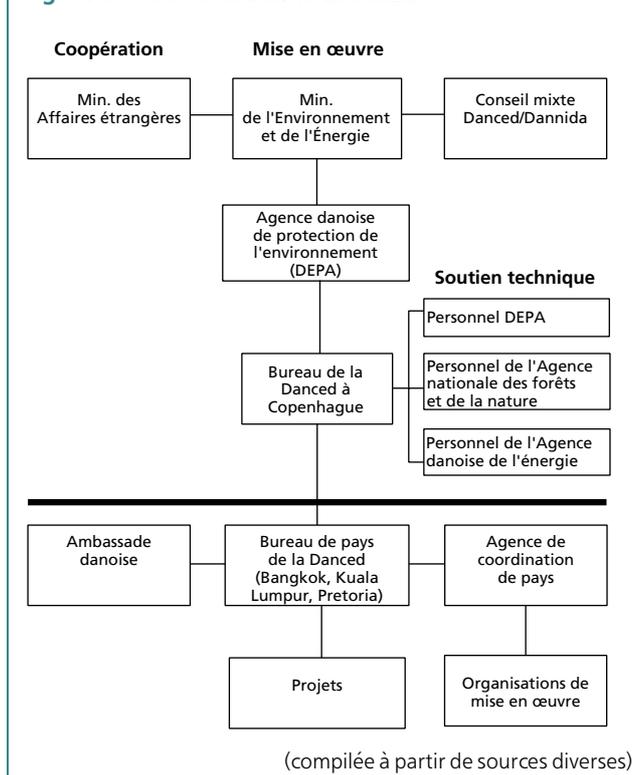
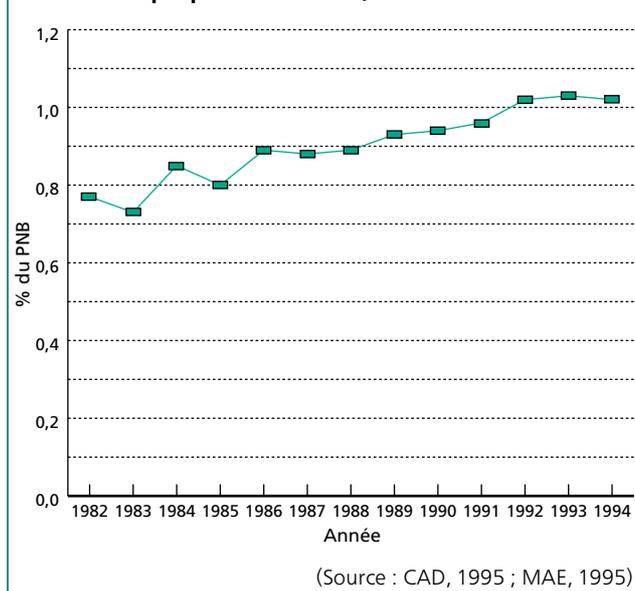


Figure 3 : Décaissements de l'aide en tant que proportion du PNB, 1982–94



À l'heure actuelle, le PNUD reçoit un soutien considérable de la Danida, et le Danemark est son troisième bailleur de fonds le plus important (90 m. de dollars en 1994). Le groupe de la Banque mondiale et le Programme de développement de l'Union européenne, qui représentait 6,2 % de l'aide danoise totale en 1994 (MAE, 1995), sont également parmi les grands bénéficiaires. En ce qui concerne l'UE, le Danemark considère que la Commission devrait agir plus en tant que 16^e bailleur de fonds plutôt qu'en tant que donateur supra national ayant mandat de coordonner et d'influencer les différents programmes d'aide des États membres (Olsen et Udsholt, 1995).

En ce qui concerne l'environnement, la Danida

consacre 135 millions de Dkr par an aux initiatives environnementales mondiales. Ce sont le Fonds pour l'environnement mondial, le PNUE et l'initiative "Capacité 21" du PNUD qui ont bénéficié des contributions les plus importantes (Danida/DANCED, 1996a).

3.5 La 'base de ressources' danoise et les ONG

La Stratégie de 1994 (voir la section 4.1) soulignait son intention de mieux utiliser la "base de ressources danoise" (la société civile danoise) dans le développement du programme de coopération. La "base de ressources", qui comprend des organisations non gouvernementales (ONG), la communauté d'affaires, des syndicats, des universités et des bénévoles sera appelée à participer davantage à la planification et à la mise en œuvre des projets d'aide, et les "jumelages" entre les institutions danoises et leurs homologues dans les pays en développement sont encouragés. On considère qu'une participation accrue de la base de ressources danoise devrait améliorer le rendement de l'aide danoise.

Les ONG sont très importantes dans la mesure où elles jouent un rôle crucial dans la sensibilisation du public aux questions de développement et contribuent ainsi à l'image positive de la coopération au développement que possèdent les Danois, et à l'acceptation générale des niveaux élevés d'aide danoise octroyés aux pays en développement. Les ONG sont souvent appelées à commenter les projets de mesures et de stratégies de la Danida (CAD, 1995) et il existe un certain nombre de forums organisés par les ONG, comme "92 Gruppen" et la "base de ressources ANR" - encore que l'envergure de leur influence sur la politique de la Danida ne soit pas encore visible.

Chaque année, plus de 100 ONG reçoivent des fonds de la Danida pour soutenir des projets du Tiers monde. Cependant, elles sont quatre (la Croix-Rouge, DanChurchAid, le Conseil syndical danois pour la coopération et le développement internationaux et Ibis) à avoir reçu environ 60 % de tous les fonds fournis aux ONG par la Danida en 1992 (Danida, 1994b). La Danida a élaboré des accords cadres avec ces organisations ainsi qu'avec CARE-Danemark, qui a signé un accord de projet en janvier 1996 et est depuis lors le plus gros bénéficiaire de fonds pour la foresterie parmi les ONG. Ces budgets cadres varient de 35 millions de Dkr par an à 125 m., et ils sont destinés à faciliter la planification des ONG, à renforcer le dialogue entre les ONG et la Danida et à réduire le travail administratif (MAE, 1995).

Pourtant, l'évaluation de 1994 des accords cadres passés avec les ONG (Danida, 1994b) faisait apparaître que plusieurs de leurs objectifs n'avaient pas encore été atteints. Une approche plus cohérente de la planification n'avait pas encore été trouvée et les plans d'activité

étaient généralement basés sur une approche fondée sur des projets *ad hoc*. La majeure partie du financement était utilisée pour de vastes projets traditionnels plutôt que pour les petits projets innovateurs. Les ONG possédant une représentation sur le terrain semblaient mieux à même d'entamer le dialogue avec les organisations d'accueil et de surveiller plus étroitement les activités. Les ONG qui fonctionnaient par le biais d'une structure internationale paraissaient compter principalement sur la capacité de cette dernière à fournir des propositions.

Parallèlement aux cadres à plus long terme, un système d'accords de mini programmes de deux ans assure la souplesse des modalités de financement pour les ONG travaillant en réseau, qui s'occupent de petits projets et ont de nombreux partenaires locaux. Enfin, une part importante des fonds qui transitent par les ONG reste constituée de projets uniques dont les demandes sont traitées deux fois par an. La Danida règle 7 % des coûts administratifs des ONG et, depuis 1995, les ONG n'ont plus à financer une partie des coûts du projet (CAD, 1995).

Comme le montre le tableau 1, globalement, 17 % environ de l'aide bilatérale est actuellement dépensée par le biais d'ONG.

La DANCED est également en train de devenir un bailleur de fonds de plus en plus important pour les projets des ONG dans le secteur de l'environnement. Cependant, la part d'aide transitant par les ONG et destinée à la foresterie tropicale n'est pas connue. CARE-Danemark est la seule ONG danoise à concentrer son programme sur l'agriculture, la foresterie et les ressources naturelles. Ses projets concernent le développement des bassins-versants, l'agroforesterie et le développement intégré. La force de cette organisation paraît résider dans le système international de CARE, qui fournit le soutien administratif et l'expertise qui manquent à beaucoup d'ONG (CARE Danemark, 1995). La stratégie poursuivie par CARE au sein de son accord cadre avec la Danida semble être un mélange de politiques et de stratégies de la Danida et de CARE International. Plusieurs ONG comme WWF Danemark et Nepenthes ont aujourd'hui des programmes de conservation des ressources naturelles en expansion rapide.

4. POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DE LA FORESTERIE TROPICALE

4.1 La stratégie de développement de 1994

L'aide danoise au développement se fonde sur la réglementation no. 297 de 1971 qui stipule que :

Tableau 1 : Croissance de la part des ONG dans l'aide bilatérale totale

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Millions de Dkr octroyés aux ONG	367	393	579	524	556	714	755
% de l'aide bilatérale	12	14	17	15	14	18	17

(Source : Danida 1994b)

L'objectif de l'aide officielle danoise aux pays en développement est, par le biais de la coopération avec les gouvernements et les autorités de ces pays, d'épauler les initiatives propices à la croissance économique, en contribuant ainsi au progrès social et à l'indépendance politique, en accord avec les objectifs et principes de la Charte des Nations unies et, de plus, grâce à la coopération culturelle, de favoriser une solidarité et une compréhension mutuelles (Danida, 1994a).

Cette réglementation a été réactualisée plusieurs fois mais le document le plus important aujourd'hui est *A Developing World. Strategy for Danish Development Policy Towards the year 2000* publié en 1994 (Danida, 1994a), que nous mentionnerons désormais sous le terme "la Stratégie". La Stratégie souligne le fait que la politique de développement du pays concerne tous les rapports du Danemark avec les pays en développement, qu'il s'agisse de relations économiques ou politiques, multilatérales ou bilatérales. La lutte contre la pauvreté est considérée comme le principe fondamental de l'aide danoise et elle doit se faire par le biais d'une croissance économique équilibrée d'un point de vue social et durable d'un point de vue écologique, et par un développement du secteur social fondé sur la participation populaire. La stratégie détermine des priorités sectorielles et des thèmes globaux (voir ci-dessous). De plus, elle reconnaît que les relations internationales ont complètement changé depuis la fin de la Guerre froide, et que les priorités régionales en matière d'aide au développement ont donc elles aussi changé (voir la section 4.1.1). Enfin, elle souligne la nécessité d'une participation accrue des acteurs non gouvernementaux dans la formulation, l'organisation et la mise en œuvre des initiatives d'aide danoises (Danida, 1994a).

4.1.1 Priorités régionales

Par le passé, la répartition géographique de l'aide danoise variait considérablement. En 1989, un Plan d'Action augmenta le nombre de pays programmes jusqu'à 25 (Olsen et Udsholt, 1995), mais la Stratégie de 1994 le fit retomber à 20 (Danida, 1994a). Les pays programmes bénéficient d'une aide danoise particulière et de niveaux de soutien beaucoup plus élevés que les pays non programmes. Des changements de priorité se produisent de temps à autre. Récemment, par exemple, l'Éthiopie a été remplacée par le Malawi. En 1995, il y avait 13 pays programmes en Afrique (Bénin, Burkina Faso, Égypte, Érythrée, Ghana, Kenya, Malawi, Mozambique, Niger, Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe), 5 en Asie (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Népal et Vietnam) et 2 en Amérique latine (Bolivie et Nicaragua). Pour la plupart des autres pays en développement parmi les 96 qui reçoivent une aide officielle en 1992-3, l'aide projet sera progressivement éliminée d'ici à 1999 (CAD, 1995).

La sélection des pays programmes se base avant toute chose sur le critère de pauvreté. Les 20 pays choisis comptent notamment les 11 pays les plus pauvres du monde, et tous sauf un se situent dans la catégorie des plus pauvres, qui selon la définition de 1993 sont ceux dont les revenus par habitant sont inférieurs à 1765 dollars par an (CAD, 1995). Traditionnellement, plus de 90 % de l'aide bilatérale danoise est allouée aux pays les

plus pauvres, chiffre bien supérieur à la moyenne du CAD (CAD, 1995).

La démocratisation et les droits de l'homme sont des critères relativement nouveaux d'attribution de l'aide. De mauvaises performances constantes dans ce domaine par d'anciens pays programmes, comme le Kenya par exemple, ont amené une réduction de l'aide à ces pays (CAD, 1995). Parmi les autres critères, citons la possibilité de dialoguer avec le pays bénéficiaire pour trouver un développement approprié d'un point de vue écologique et équitable d'un point de vue social; la possibilité de donner aux femmes un rôle central dans le processus de développement; l'expérience de la Danida en matière d'assistance bilatérale; et l'éventuelle utilisation de biens et de services danois, dans la mesure où ils sont compétitifs (Danida, 1994e).

Aujourd'hui, comme par le passé, plus de 60 % de l'aide danoise est attribuée à l'Afrique sub-saharienne, la Tanzanie et l'Ouganda étant les plus gros bénéficiaires. En 1993, l'aide danoise fournie à ces deux pays représentait 13 % de l'aide totale qu'ils recevaient de l'ensemble des États membres du CAD (Comité d'aide au développement de l'OCDE), ce qui donne une idée du poids de la coopération au développement danoise dans certains pays programmes (CAD, 1995). L'Asie est la deuxième région bénéficiaire la plus importante, et elle a reçu 23 % de l'aide bilatérale danoise en 1993 (CAD, 1995).

Parallèlement au financement de pays programmes, la Danida possède des fonds spéciaux consacrés aux pays programmes et aux pays non programmes. Ils sont destinés à des programmes de crédit mixtes, à l'assistance transitionnelle, au développement du secteur privé, aux droits de l'homme et à la démocratisation; et au soutien par l'intermédiaire des ONG.

L'aide environnementale financée dans le cadre de l'EDRF ne se limite pas aux pays programmes comme c'est le cas de l'aide au développement de la Danida. Au contraire, elle a privilégié au départ les pays en développement les plus aisés, qui accordent souvent une priorité plus élevée au développement économique qu'à l'environnement (MEE, 1995). Ainsi, les fonds de l'EDRF ont été surtout utilisés en Asie du Sud-Est (en particulier en Thaïlande et en Malaisie) et, dans une moindre mesure, en Afrique australe.

4.1.2 Soutien programme sectoriel

La Stratégie de 1994 demande à ce qu'une stratégie soit élaborée pour chaque pays programme, et détermine de 2 à 4 secteurs sur lesquels l'aide projet traditionnelle se concentrera dans la mesure du possible. L'aide aux projets individuels sera progressivement remplacée par un Soutien programme sectoriel (SPS). Chaque secteur représente un ensemble distinct et cohérent d'activités, en termes d'institutions, de politiques et de finances (Danida, 1996d). Il peut s'agir de secteurs économiques (agriculture, industrie, transport, etc.), mais ils peuvent aussi être inter institutionnels et/ou thématiques. Le Programme de démocratisation et des droits de l'homme, le Programme de l'environnement et le Programme des Femmes dans le développement sont des exemples de secteurs globaux (Danida, 1996c).

Les stratégies de pays et les SPS concernés constitueront un cadre à plus long terme pour l'ensemble de l'aide danoise. Le point de départ est un cadre de politiques

sectorielles nationales déterminant les domaines auxquels la Danida peut apporter la contribution la plus utile, en compagnie d'autres bailleurs de fonds. Ces cadres ne sont pas des modèles et feront l'objet d'un dialogue continu. Le SPS suppose une responsabilité plus grande des institutions bénéficiaires que celle qu'on trouve habituellement dans l'aide projet et il minimise les effets des "projets (ou bailleurs de fonds) isolés". Il cherche également à améliorer la coordination et la coopération entre bailleurs de fonds et à réduire les effets négatifs d'une compétition entre des projets financés par des bailleurs de fonds différents (Danida, 1996d).

Ce qui distingue surtout le SPS de l'aide projet traditionnelle, c'est la focalisation au niveau national et la focalisation sectorielle. Modeste bailleur de fonds, le Danemark ne peut guère influencer de grands secteurs ou plusieurs secteurs à la fois, et il doit donc concentrer son soutien s'il veut participer à un dialogue politique important. Cela risque d'avoir un impact sur la nature holistique de nombreuses interventions liées à la forêt soutenues jusqu'à présent. En revanche, le SPS pourra peut-être régler le problème des nombreux "facteurs extérieurs" qui réduisent souvent l'impact et la durabilité des projets forestiers traditionnels.

L'agriculture a été choisie comme secteur prioritaire dans 15 des 20 pays programmes du Danemark. La foresterie, l'agroforesterie et la gestion des ressources naturelles seront intégrées au secteur agricole en Érythrée, au Kenya, en Tanzanie, au Niger, au Burkina Faso, en Inde et éventuellement au Malawi. Au Népal, la foresterie et les ressources naturelles seront un secteur prioritaire distinct. En Égypte, au Bhoutan et éventuellement au Nicaragua, c'est l'environnement qui sera prioritaire. Cette sélection est préliminaire et susceptible d'être modifiée, mais elle indique cependant que les questions liées à la foresterie continueront sans doute à être une composante importante du secteur agricole dans le cadre du Soutien programme sectoriel.

Une aide projet supplémentaire est envisageable pour des projets pilotes de durée limitée. Certaines formes d'assistance bilatérale comme par exemple le développement du secteur privé et l'aide transitant par les ONG ne se feront pas dans le cadre du Soutien programme sectoriel.

4.2 Coopération au développement dans le domaine de la foresterie tropicale

4.2.1 Généralités

L'environnement est une question qui préoccupe désormais énormément la société danoise et c'est donc une caractéristique importante de l'aide danoise de ces dix dernières années. La seule grande institution de l'Union européenne située au Danemark s'occupe d'environnement (l'Agence de protection de l'environnement). C'est en 1972 que le souci des pays nordiques pour l'environnement commença à se manifester au niveau international, lors de la Conférence de Stockholm sur l'Environnement. La Commission mondiale de l'environnement et du développement, présidée par la Norvégienne Gro Harlem Brundtland, publia son rapport *Notre avenir à tous* en 1987 (CMED, 1987). Ce rapport suscita beaucoup d'intérêt au parlement danois, et en mai 1987, celui-ci adopta une résolution chargeant la Danida de "préparer un plan d'action visant

à renforcer les efforts en matière de réhabilitation écologique et de protection des ressources naturelles" (Danida, 1988b; Danida/DANCED 1996a; CAD 1995).

La Danida publia son *Action Plan for the Environment (Plan d'action: Environnement et développement)* en 1988 (Danida 1988b) et six plans sectoriels et cinq profils de pays en 1988-9. En ce qui concerne la foresterie, les plans sectoriels les plus importants étaient *Environmental Issues in Dryland Agriculture (Les questions environnementales concernant l'agriculture des terres sèches)* (Danida, 1988a) et *Environmental Issues in Agriculture in Humid Areas (Questions environnementales concernant l'agriculture des régions humides)* (Danida, 1989) (voir la section 4.2.2). Un plan d'action sectoriel pour la foresterie avait été prévu, mais il ne fut pas préparé. L'évaluation de 1996 des plans d'action est abordée à la section 8.

Durant la période précédant la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 (CNUED), les forêts tropicales suscitèrent un vif intérêt chez le public danois et dans le système politique. Le rapport du gouvernement, *Sustaining the Tropical Forests, Government policy for a Danish Contribution (Soutenir les forêts tropicales, politique gouvernementale pour une contribution danoise)*, publié en février 1992, souligne l'importance de la foresterie tropicale durable et considère que le Danemark a peu d'occasions d'influencer la gestion des forêts tropicales si ce n'est par le biais de la collaboration au sein de l'aide au développement (MAE, 1992). La Déclaration de la CNUED concernant les forêts fut largement discutée par le parlement danois, et il fut demandé instamment au gouvernement d'essayer de faire en sorte que la déclaration soit transformée en instrument juridique.

Lors de la conférence d'Helsinki de juin 1993, les États signataires s'engagèrent à préparer et à mettre en œuvre des lignes directrices nationales sur la gestion durable des forêts. Dans le cadre de cet engagement, il fut convenu que, au lieu de limiter la question aux forêts tropicales, il serait bon que le Danemark adopte une stratégie permettant de préserver également ses propres forêts naturelles, bien que moins de 1 % des forêts soient considérées naturelles. Ceci incita le ministère de l'Environnement à publier en 1994 une "*Stratégie pour les forêts naturelles et autres types de forêts à haute valeur de conservation au Danemark*" (MEE, 1994c). Cette stratégie vise notamment à doubler la surface forestière du Danemark à environ 25 % d'ici à 2.100 (voir la section 1.1).

Les questions d'environnement au sein de l'aide au développement furent encore renforcées par l'intégration d'Études d'impact sur l'environnement (EIE) dans le cycle de projet. Un nouveau guide pour l'application des EIE dans le cycle de projet fut publié en 1994 (Danida 1994d). Le personnel travaillant dans la section Environnement du service technique de la Danida devint plus nombreux et une formation aux EIE fut offerte à divers niveaux de l'organisation (Danida, 1996a).

4.2.2 Plans d'action pour les questions environnementales concernant l'agriculture

Dans les années 1960 et 1970, l'aide bilatérale de la

Danida à la foresterie était très faible, bien qu'un degré considérable de soutien soit disponible dans le cadre des fonds fiduciaires. C'est sans doute parce que la foresterie danoise est relativement forte dans le domaine des semences d'arbres que la Danida parraina les travaux liés aux semences et à la génétique dès la fin des années 1960, même si ce soutien était modeste. Le soutien à l'agriculture, étroitement concentré sur la fourniture de facteurs de production et d'assistance technique, était à l'époque la principale composante de l'aide danoise (Danida, 1996a).

À la fin des années 1980, les choses changèrent. Les deux *Plans d'action pour les questions environnementales concernant l'agriculture* (Danida, 1988a, 1989), un pour les régions semi-arides et un pour les régions humides, accordaient une importance considérable à l'aide à la foresterie et à l'agroforesterie. Tous deux recommandaient les interventions techniques, spécifiquement liées à la foresterie, suivantes :

- soutien accru pour la foresterie et promotion de la gestion et de la plantation d'arbres à usages multiples, et plantations rurales d'arbres en tant que parcelles boisées et plantations-abris ;
- mise en relief d'une approche intégrée intersectorielle privilégiant les activités agricoles respectueuses de l'environnement, l'intégration d'arbres légumineux, la culture en couloirs, l'incorporation d'arbres dans le système de culture, l'assistance accrue pour les projets de protection de l'eau et du sol, avec intégration de la foresterie et de l'agroforesterie ;
- amélioration de l'efficacité de la conservation de l'énergie bois ;
- sur les terres appartenant aux collectivités ou au gouvernement, l'accent est mis sur la participation communautaire en vue d'améliorer la conservation des forêts et zones boisées (en particulier des ressources génétiques) et sur l'utilisation durable des parcours ;

Les plans d'action recommandaient l'adoption d'une approche du développement basée sur les processus au lieu de l'approche précédente basée sur des modèles, afin d'obtenir une flexibilité supérieure. On favoriserait une participation accrue, en accordant des priorités tenant compte des connaissances et des besoins locaux. Il faudrait privilégier les expériences et l'autonomie et non le transfert de technologies et la fourniture de facteurs de production. L'augmentation de la participation locale au niveau de la préparation et du suivi des projets était également recommandée.

Au cours de la seconde moitié des années 1980 et au début des années 1990, un certain nombre de projets de foresterie et de gestion intégrée des ressources furent lancés. Ils adoptaient une approche plus holistique, en accord avec les tendances internationales en matière d'aide à l'agriculture et à la foresterie.

4.2.3 Politique sectorielle pour la foresterie et l'agroforesterie

En 1995, le premier *Document de politique sectorielle sur la foresterie et l'agroforesterie* (Danida, 1995a) fut publié. L'aide future en matière de foresterie et d'agroforesterie se concentrerait surtout sur trois do-

maines : gestion des ressources naturelles, notamment au niveau de la foresterie du développement rural et de la gestion des bassins-versants ; obtention de semences forestières, conservation des gènes et amélioration des espèces ; et conservation des forêts et de la diversité biologique. Le document précisait que le soutien de la Danida s'effectuerait au sein des cadres de planification nationaux existant comme le Plan d'action de foresterie tropicale. Il rappelait les divers principes de la stratégie générale de la Danida (Danida 1994a) concernant le développement des capacités, la participation locale active, la durabilité et la nécessité d'un engagement à long terme.

Le document concernant la foresterie et l'agroforesterie définissait les objectifs suivants (Danida, 1995a) :

- production accrue de la biomasse, y compris le bois et les produits forestiers non ligneux parallèlement aux améliorations de la production agricole par le biais de la foresterie, de l'agroforesterie et de la conservation des sols et de l'eau ;
- renforcement des capacités de formulation des stratégies et politiques institutionnelles ;
- amélioration des systèmes de conservation et de gestion des forêts par le biais d'une amélioration de la technologie et de la participation locale ;
- augmentation des revenus dérivés de la foresterie, pour les communautés locales et pour les autorités locales et nationales ;
- fourniture de modalités pour une gestion conjointe des forêts ;
- amélioration de l'équilibre en eau et en nutriments des systèmes de production agricole ;
- réhabilitation des terres dégradées grâce à la plantation d'arbres ;
- promotion d'un multilatéralisme actif pour soutenir le débat mondial sur les forêts tropicales.

Le document de politique générale sur la foresterie et l'agroforesterie est conséquent (72 pages et annexes) et il intègre presque tous les points qui figuraient dans les plans d'action de 1988/9 en matière de foresterie et d'agroforesterie. Il existe cependant une différence au niveau de l'importance accordée à certains points, et certaines questions récentes ont été ajoutées. On remarque notamment une différence importante en ce qui concerne l'intérêt porté aux semences d'arbres et aux ressources génétiques dans la politique de 1995, ainsi qu'au niveau du besoin de faire intervenir la base de ressources danoise. Le document final fait une plus grande part au programme de semences d'arbres. Cet intérêt particulier se manifeste déjà depuis plusieurs années, comme en témoignent les nombreux projets de semences d'arbres soutenus dans le cadre de l'assistance bilatérale à la foresterie (voir la section 5.3).

Comme il est dit précédemment, les plans d'action privilégiaient énormément une approche du développement de l'assistance projet basée sur les processus, l'accent étant mis sur la flexibilité, les connaissances locales et les approches participatives et intégrées. Le document de politique forestière et agroforestière n'y a pas accordé la même importance. Par contre, il aborde des questions nouvelles comme le multilatéralisme actif et les forêts tropicales, et plusieurs sujets liés à la nouvelle approche du Soutien programme sectoriel.

4.2.4 La stratégie de l'EDRF

La moitié du fonds de l'EDRF concernant l'environnement était au départ destinée à quatre secteurs : les villes, les forêts, la biodiversité et les zones côtières. Les fonds étaient censés être répartis de manière à peu près égale entre "l'environnement brun" et "l'environnement vert". En 1996, la Danida et la DANCED préparèrent ensemble une nouvelle stratégie d'aide environnementale pour l'EDRF, dont les principales caractéristiques sont les suivantes : promotion d'une utilisation durable des ressources naturelles et de la conservation de la nature ; prévention et limitation de la pollution de l'air, de l'eau et du sol ; et promotion d'une utilisation durable de l'énergie (Danida/DANCED, 1996a). Les zones ciblées pour le financement sont plus nombreuses et comprennent désormais le développement urbain et l'industrialisation, l'utilisation durable de l'énergie, l'agriculture, les ressources en eau, les forêts et les ressources ligneuses, la diversité biologique et les zones côtières. Dans ces domaines, six thèmes liés à la foresterie ont été dégagés : l'énergie, y compris le bois et autres formes de conversion de l'énergie de la biomasse (fourneaux, etc.) ; l'agriculture, y compris les cultures durables ; les ressources en eau, notamment la protection des bassins-versants ; la forêt et les ressources ligneuses ; la biodiversité, à cause de l'importance des forêts dans les régions sélectionnées ; et les zones côtières, l'accent étant mis sur la gestion des forêts de mangroves.

Parallèlement à certains des points figurant déjà dans le document concernant la politique forestière et agroforestière (voir la section 4.2.3), cette stratégie souligne en particulier la nature intersectorielle et holistique des forêts et de la foresterie. La stratégie propose d'ailleurs de soutenir de nombreuses activités liées à la forêt dans des secteurs autres que la foresterie.

Afin de compléter leur stratégie générale d'aide environnementale, la Danida et la DANCED ont également produit une stratégie régionale commune pour l'Afrique australe (Danida/DANCED 1996b), et une autre stratégie de ce type est en préparation pour l'Asie du Sud-Est. Au sein de l'EDRF, les problèmes inter-frontaliers sont considérés comme prioritaires. Par conséquent, les problèmes environnementaux considérés comme une priorité par plusieurs pays voisins bénéficieront d'un traitement préférentiel. Dans la région Afrique australe, trois des quatre problèmes prioritaires identifiés sont liés à la foresterie, à savoir :

- agriculture et gestion des terres boisées/forêts, notamment déboisement, détérioration du sol, perte des ressources en eau et de la biodiversité ;
- problèmes écologiques dans les zones côtières, dont destruction des mangroves ;
- problèmes écologiques liés à la fourniture d'énergie, dont émissions de gaz à effet de serre et déboisement.

Le soutien de la gestion durable agricole et forestière, y compris l'agroforesterie et l'utilisation durable des forêts par des communautés voisines, fut également mis en valeur, de même que le soutien à la gestion côtière intégrée, l'accent étant mis sur les structures de gestion.

4.2.5 Projet de politique agricole

Les activités liées à la foresterie ont souvent été financées dans le cadre plus général de l'agriculture. L'évaluation du secteur agricole de 1993-4 (Danida 1994c) concluait que la Danida avait augmenté progressivement son soutien aux projets de foresterie et de gestion des terres/bassins-versants dans les terres marginales, mais qu'elle avait eu du mal à atteindre ses objectifs. Elle considérait qu'il existe des concessions mutuelles entre la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de l'environnement, et proposait qu'une importance plus grande soit accordée aux régions à haut potentiel agricole. Elle suggérait également que les terres sèches nécessiteront des subventions que les gouvernements ne pourront accorder que s'il y a surplus de production dans les régions à fort potentiel. Elle notait cependant que la base de ressources danoise nécessaire pour soutenir les programmes des terres arides n'était pas forte.

Le projet de document de politique agricole (Danida 1996b) ne prend pas clairement position pour ou contre le soutien des régions à faible potentiel agricole mais souligne l'orientation "pauvreté" de l'assistance danoise. Cependant, nombre des stratégies mentionnées concernent le type d'agriculture productive qu'on trouve le plus souvent dans les zones à potentiel élevé. Il fait également remarquer que le soutien sera accordé en priorité aux domaines dans lesquels le Danemark possède un avantage comparatif dont, si les conclusions de l'évaluation du secteur agricole sont acceptées, l'agriculture des terres sèches ne fait pas partie.

Jusqu'à présent, le soutien de la Danida à l'agriculture s'est caractérisé par un programme de mise en valeur des bassins-versants et de conservation du sol et de l'eau, qui constitue une part importante de son programme forestier total. Le projet de Politique agricole vise à faciliter la transformation du soutien agricole en soutien pour les Programmes sectoriels, conformément à la stratégie générale de 1994 de la Danida. La coopération future dans le secteur se concentrera surtout sur un sous-secteur spécifique (notamment les cultures et le bétail des petites exploitations) ou sur un service de soutien gouvernemental, au détriment du soutien de projets individuels (Danida, 1996b). Quand la nouvelle politique entrera en vigueur, elle changera énormément la nature du soutien danois à l'agriculture. Par conséquent, il est possible que de nombreuses initiatives plus holistiques, lancées suite à la vague de considérations écologiques de la fin des années 1980 telles que celles exprimées dans les Plans d'action, se terminent ou soient considérablement modifiées.

La Politique du secteur agricole reconnaît l'existence de la Politique de foresterie et d'agroforesterie mais elle comporte également un chapitre sur l'agroforesterie dans lequel elle souligne le besoin de recherche et de développement en matière d'exploitation agroforestière intercalée, impliquant un statut expérimental plus que de mise en œuvre. Les programmes de plantation d'arbres pour les cultivateurs, comme les parcelles boisées, seront soutenus par le secteur agricole s'ils débouchent sur une augmentation des revenus et de la production, et s'ils possèdent des avantages par rapport à d'autres utilisations des terres. Malgré un soutien considérable à l'agroforesterie et à la foresterie rurale dans le secteur agricole par le passé, le projet de politique ne fait qu'une allusion rapide à ces activités.

4.3 Conclusion

Les discussions de la Danida concernant les politiques à adopter dans les secteurs liés à la foresterie semblent dynamiques. D'un côté, l'orientation de son Soutien program sectoriel transfèrera le niveau d'intervention, le faisant passer des projets concernant les bassins-versants et la plantation locale d'arbres à des institutions d'envergure nationale. Le soutien des sous-secteurs nécessitera inévitablement de concentrer fortement l'assistance, dans la mesure où il est entendu qu'un bailleur de fonds relativement modeste comme la Danida ne peut pas aider de manière substantielle de nombreux secteurs à la fois. Cette optique se démarquera des caractéristiques plus générales et plus holistiques de l'aide dont bénéficient les projets existant au niveau des districts. Elle donnera également priorité aux investissements dans les régions dans lesquelles la base de ressources danoise est forte, ce qui n'est apparemment pas le cas pour les terres sèches. D'un autre côté, la stratégie globale de la Danida privilégie nettement le critère de pauvreté, pauvreté qui est plus importante dans les terres sèches.

L'augmentation considérable du soutien danois à l'environnement par le biais des fonds de l'EDRF a donné plus de poids aux questions d'environnement. Par conséquent, les initiatives intersectorielles sont désormais considérées comme une caractéristique du soutien à l'environnement (Danida, 1996a).

5. RÉPARTITION RÉGIONALE ET THÉMATIQUE DES PROJETS DE FORESTERIE

Il n'existe pas d'inventaire complet des projets de foresterie ou liés à la foresterie. Les données présentées dans le paragraphe suivant ont donc été calculées à partir de sources diverses, dont l'évaluation du secteur agricole de la Danida (Danida, 1994c), qui fournit uniquement des données antérieures à 1994, et l'évaluation du secteur environnemental (Danida, 1996a), qui concerne seulement 10 des 20 pays programmes. Conformément aux lignes directrices du CAD, l'aide spécifique à des projets apportée aux organisations multilatérales (fonds fiduciaires) a été incluse dans l'aide bilatérale, bien qu'elle soit considérée comme aide multilatérale par la Danida.

Afin de palier au fait qu'une bonne partie de l'assistance dont bénéficie la foresterie est en réalité fournie dans un cadre différent, il a été décidé d'inclure tous les projets dont le titre indique clairement qu'ils sont de nature forestière ou agroforestière, y compris les projets de semences d'arbres. De plus, tous les projets intégrés et projets de gestion des ressources naturelles ont été inclus lorsqu'ils possédaient au moins l'une des caractéristiques suivantes : semences d'arbres, agroforesterie, plantations abris, scieries, foresterie, plantation d'arbres et pépinières ; ou encore s'ils se présentaient sous forme de gestion des ressources naturelles liée à la végétation, à la dégradation, au suivi écologique et à l'énergie. Toutefois, après consultation des conseillers techniques de la Danida, certains projets furent exclus en raison de leur niveau minime de composantes liées à la foresterie.

5.1 Volume de financement

Le secteur agricole, y compris la foresterie, était important au début des années 1980, puisqu'il représentait 30 % de l'assistance bilatérale danoise totale. Dès 1994, sa part était tombée à environ 15 %. L'assistance à l'agriculture devrait augmenter et représenter 20 % de l'aide bilatérale totale d'ici à 1999, encore que les changements réels soient probablement moins distincts dans la mesure où ces chiffres ont été affectés par des changements au niveau de la classification (Danida, 1996a).

Un nombre relativement restreint de projets concernant la foresterie dépendent du bureau de la foresterie. En 1993, environ 1 % seulement du budget global de la Danida fut consacré à des activités spécifiques de foresterie, un chiffre qui surprend compte tenu de l'importance qu'accordait le Plan d'action pour l'environnement et le développement (Danida, 1988b) à la disparition de la couverture végétale et de la biodiversité (Danida, 1996a). Toutefois, cela ne tient pas compte de la complexité des financements liés à la foresterie au sein de la Danida, et nombre de projets intégrés comportent un élément de foresterie important.

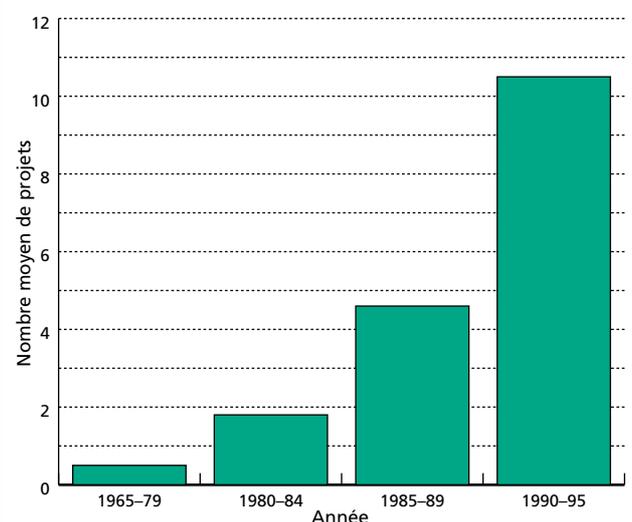
Une analyse du nombre de projets danois de foresterie tropicale (uniquement foresterie et projets à composante de foresterie) lancés durant la période 1965-95 et financés par la Danida ou la DANCED suggère que la foresterie, dans son sens le plus large, est un secteur de plus en plus important (Figure 4).

En termes de taille des projets, les projets de foresterie financés dans les années 1980, en particulier ceux soutenus dans le cadre de programmes de fonds fiduciaires, avaient tendance à avoir des budgets relativement importants par rapport aux projets récents qui sont plus modestes, surtout ceux financés par le biais des ONG et de la DANCED.

5.2 Répartition régionale des projets de foresterie

Il est évident que la Danida se concentre principalement sur l'Afrique, qui reçoit actuellement 63 % de l'aide

Figure 4 : Nombre moyen de projets liés à la foresterie lancés chaque année



globale aux projets de foresterie et d'agroforesterie, suivie de l'Asie et de l'Amérique latine (Tableau 2). La répartition régionale des projets intégrés à composante de foresterie (par ex. mise en valeur des bassins-versants, conservation de l'eau et du sol, protection de l'environnement) suit la même tendance, l'accent étant mis sur l'Afrique (65 %), puis sur l'Asie (30 %) et enfin sur l'Amérique latine (5 %) (Danida, 1995b).

L'EDRF constitue également une importante source de financement pour la foresterie. En 1994 et 1995, deux pays, la Malaisie et la Thaïlande, furent les principaux bénéficiaires des 25 % de l'EDRF destinés au soutien écologique des pays en développement (MEE, 1995). À partir de 1996, un nombre croissant de pays d'Asie du Sud-Est et d'Afrique australe ont bénéficié de l'aide de ce fonds en expansion rapide (DANCED, 1996 ; Danida/DANCED 1996a).

5.3 Répartition thématique des projets de foresterie

Quand on prend en compte toutes les attributions jusqu'à mi 1995, on remarque que la Danida a fortement aidé les projets de semences d'arbres, qui représentent 33 % de l'aide bilatérale liée à la foresterie totale. Le soutien à l'agroforesterie est plus modeste, à 18 % des projets bilatéraux, mais la distinction entre l'agroforesterie et d'autres initiatives de foresterie de développement est rarement claire.

L'aide à la foresterie par le biais de fonds fiduciaires a représenté une caractéristique relativement importante du soutien danois global à la foresterie tropicale, dans le cadre notamment des projets lancés dans les années 1980 par l'intermédiaire du Bureau des Nations unies pour la région soudano-sahélienne (BNUS). Les semences d'arbres sont une composante mineure de cette forme d'assistance à la foresterie, mais l'agroforesterie est plus importante (29 % de l'assistance à la foresterie par le biais de fonds fiduciaires). Toutefois, la Danida est en train de supprimer l'assistance par le biais de fonds fiduciaires.

À ce jour, le soutien total de la Danida au sous-secteur foresterie se monte à 1.225 millions de DKr. Le soutien total aux projets intégrés comportant une composante

forestière représente 1.161 millions de DKr, encore qu'il ne soit pas possible de préciser quelle part de ce soutien a directement concerné les activités de foresterie.

Depuis 1994, la DANCED a attribué 83 millions de DKr à des projets forestiers et agroforestiers, et 148 millions de DKr à des projets comportant une composante de foresterie. La somme peut paraître modeste, mais la presque totalité des projets ont été lancés en 1995 et de nombreux projets nouveaux continuent d'être identifiés.

6. RECHERCHE

La Danida a surtout soutenu la recherche de nature forestière dans le cadre d'instituts internationaux et par le biais de recherches effectuées au sein de projets individuels. Elle a aidé le Groupe consultatif sur la recherche agricole, notamment le CIRAF et le CIFOR, ainsi que le CATIE, et des instituts internationaux comme l'OIBT et le BNUS (Danida, 1994e ; 1995b).

Depuis 1995, elle soutient la recherche appliquée en faveur des semences d'arbres tropicaux et des ressources génétiques par l'intermédiaire du Centre de semences d'arbres danois/FAO (voir encadré 1), qui devint le Centre de semences forestières danois en 1981 (DFSC, 1981). Durant toute cette période, des recherches botaniques ont été effectuées par les instituts de botanique. De nombreux projets de la Danida ont concerné la recherche appliquée, mais l'information s'y rapportant est disséminée et sa qualité variable. Des recherches approfondies et novatrices ont cependant été effectuées dans plusieurs cas (Wardell, 1996).

7. LA MÉTHODOLOGIE DU CYCLE DE PROJET

Jusqu'à récemment, les projets s'organisaient sur une base classique, mais la Stratégie de 1994 (Danida, 1994a) stipule que la majeure partie de l'assistance bilatérale devra être fournie par le biais de l'aide programme. Ceci influe sur la méthodologie du cycle de projet, et la période de transition sera inévitablement marquée par des difficultés administratives. Malgré l'importance

Tableau 2 : Répartition régionale de l'aide à la foresterie de la Danida, 1965–95 (millions de DKr)

		Afrique	Asie	Amérique latine	Danemark	Total	%
BILATÉRALE	Semences d'arbres	58,2	14,7	48,7	82,3	203,9	16
	Agroforesterie	24,9	19,5	68,0	–	112,4	9
	Foresterie – autres	126,5	109,3	66,1	–	301,9	25
FONDS FIDUCIAIRES	Semences d'arbres	36,7	–	–	–	36,7	3
	Agroforesterie	178,8	–	–	–	178,8	15
	Foresterie – autres	352,6	39,1	–	–	391,7	32
Total		777,7	182,6	182,8	82,3	1225,4	100
%		63	15	15	7	100	

(Données provenant de sources diverses)

accordée à l'assistance programme, il n'y a pas eu de changements majeurs dans la mise en œuvre des programmes de développement en 1995. Cette année-là, moins de 5 % de l'aide bilatérale fut exécutée en tant qu'aide programme, la plupart des fonds étant octroyés à des projets. La méthodologie traditionnelle du cycle de projet est susceptible de garder une place importante au sein de la Danida pendant un certain temps.

En 1985, certains membres du personnel participèrent à un atelier de la FAO sur le cadre logique. Il fut discuté de son application au sein de la Danida, et depuis 1989, la méthode du cadre logique est un outil standard de son programme bilatéral. Des ajustements ont été faits régulièrement et le guide le plus récent date de 1996 (Danida, 1996c). Les récents changements ont été faits pour éviter que le cadre logique ne devienne une camisole de force, ne convenant pas à l'approche de développement participatif que la Danida souhaite encourager.

7.1 Le cycle de projet

La méthodologie du cycle de projet pour la foresterie est identique à celle des autres secteurs de l'assistance bilatérale. Elle comporte trois stades caractéristiques : préparation, mise en œuvre et achèvement, la phase de préparation du projet étant la plus détaillée. Un manuel détaillé de la gestion de projet (DANCED, 1995) a été préparé pour la DANCED, à partir d'une série de lignes directrices émanant de la Danida.

La préparation d'un projet comporte souvent les étapes suivantes (Danida, 1993b) :

- identification ;
- étude de faisabilité, parfois précédée d'une étude préliminaire ;
- évaluation, parfois précédée d'une pré-évaluation ;
- appel à la concurrence ;
- document ;
- procédures d'accord financier.

L'ambassade joue un rôle plus important depuis l'entrée en vigueur de la politique de décentralisation. L'identification du projet, l'étude de faisabilité et l'évaluation notamment, de même que la mise en œuvre et l'achèvement dépendent dans une large mesure des initiatives prises par les ambassades. De plus, le cycle de projet décrit ne concerne pas les projets dont le budget est inférieur à 3 millions de Dkr, qui sont financés par l'Autorité des subventions locales et dépendent entièrement de l'ambassade.

7.1.1 Identification du projet

L'identification d'un projet se définit comme étant l'identification des problèmes de développement majeurs d'une zone géographique donnée, ainsi que les solutions possibles sous forme de proposition de projet. L'accent doit être mis sur les problèmes clés que le pays bénéficiaire souhaite aborder et concerner les groupes cibles que la Danida peut aider. Les propositions sont examinées à la lumière des stratégies nationales et sectorielles, des attributions financières projetées et des risques. Des études préparatoires sont effectuées pour améliorer la compréhension des problèmes et des solutions possibles figurant dans la proposition. Des consultants peuvent être engagés pour faire une partie ou la totalité de ce travail. Les études débouchent sur une

décision de rejet de la proposition ou sur le passage à l'étude de faisabilité.

L'objectif de l'étude de faisabilité est un examen multi-disciplinaire de la proposition de projet, y compris ses aspects techniques, économiques, sociaux, écologiques et institutionnels, et de la durabilité du projet. On fait généralement appel à des consultants extérieurs. Si l'étude de faisabilité se révèle positive, une version préliminaire du document de projet est alors rédigée.

7.1.2 Évaluation du projet

L'évaluation du projet est une évaluation professionnelle du projet proposé, après achèvement des diverses études et avant présentation aux autorités financières, dans le but d'assurer une prise de décision rationnelle et d'optimiser le cadre conceptuel du projet. Une importance particulière est accordée à l'analyse technique, économique, sociale, institutionnelle et administrative. Les objectifs de développement, les objectifs intermédiaires et les résultats, de même que les ressources du projet et leur corrélation, sont évalués. La proposition est jugée à la lumière des politiques sectorielles et intersectorielles de la Danida et des besoins, politiques et capacités d'absorption du pays bénéficiaire. Les faiblesses éventuelles sont identifiées et des améliorations recommandées.

À ce stade du cycle, la Danida peut décider d'inviter des services de conseils privés à participer au processus. Les procédures d'appels d'offre consistent généralement à pré-sélectionner 3 sociétés, mais elles varient selon l'envergure et le type de projet. Après obtention des approbations nécessaires, un Protocole d'accord est préparé par le responsable de bureau géographique de l'ambassade, et signé généralement par le chef de l'ambassade et le ministre concerné du pays bénéficiaire ou leurs adjoints.

7.1.3 Mise en œuvre

La mise en œuvre du projet est la responsabilité de l'organisation dans le pays bénéficiaire avec éventuellement le concours du personnel d'assistance technique de la Danida, avec suivi du responsable de bureau géographique de l'ambassade. L'organisation de mise en œuvre prépare généralement un Plan de mise en œuvre de trois ans, qui peut être adapté aux procédures habituelles du pays bénéficiaire. Ce plan doit être approuvé par le responsable du développement de l'ambassade et par le siège de l'organisation. Les plans annuels et semestriels préparés se basent sur le plan de trois ans.

Au cours de la mise en œuvre, les rapports suivent le Cadre logique. Chaque rapport bi-annuel et annuel doit expliquer comment les objectifs de développement et intermédiaires et les résultats sont en train d'être atteints (Danida, 1993c). Les bilans sont généralement stipulés dans le document du projet, et dans le cas des projets de foresterie, ils sont souvent effectués 2 ou 3 ans après le début du projet.

7.1.4 Achèvement

Le document de projet décrit normalement la manière dont le soutien de la Danida sera réduit et prendra fin durant la dernière phase du projet. L'organisation de mise en œuvre et le conseiller principal préparent un rapport d'achèvement, mais la responsabilité finale incombe au responsable du développement de

l'ambassade. Le rapport permet de décider si des fonds modestes seront fournis pour le suivi du projet ou s'il est nécessaire d'effectuer une évaluation après projet. L'évaluation après projet analyse la préparation, la mise en œuvre et l'achèvement du projet, et détermine la pertinence des objectifs, des réalisations, de l'efficacité, des effets de croissance et de la durabilité. Ce type d'évaluation facilite la prise de décision dans de futurs projets d'aide.

Le Guide d'évaluation de l'impact sur l'environnement de 1994 représente un aspect global important de la préparation du projet (Danida, 1994d). D'utilisation aisée, ce guide a été introduit à un moment où les questions écologiques suscitaient de plus en plus d'intérêt, mais il n'offre que des conseils, pas des directives opérationnelles, et son impact est considéré comme limité (Danida, 1996a).

7.2 Le cycle de programme

Le Soutien programme sectoriel suit une approche en 6 étapes qui sont semblables à celles du cycle de projet : identification, préparation, évaluation, approbation, mise en œuvre et retrait progressif. Son contenu est cependant très différent de celui du cycle de projet. Trois types de documents sont requis à chaque étape : le document de Soutien programme sectoriel, les Rapports techniques, qui concernent des aspects spécifiques du secteur, et les documents qui étudient les options pour une action future. À chaque stade, les Plans d'action du processus stipulent qui dirigera le processus et qui y participera, afin de favoriser l'adhésion nationale au projet (Danida, 1996d).

Le SPS de la Danida est encore au stade de la description et de l'analyse des secteurs déjà identifiés pour chaque pays programme. Ce stade analyse la manière dont les initiatives de SPS peuvent être organisées en commun avec d'autres bailleurs de fonds. Dans ce cadre, des projets spécifiques peuvent être présentés pour approbation. Il peut s'agir de projets existants soutenus par la Danida et ayant besoin d'être modifiés en fonction du SPS, ou de projets pilotes s'inscrivant clairement dans le cadre du SPS en préparation.

Le stade d'identification devrait déboucher sur un premier document de Soutien programme sectoriel, les documents de projets s'accompagnant d'un Plan d'action de processus. Les projets seront redéfinis durant le processus de SPS et une fois le SPS accepté, les projets approuvés deviennent des "composantes" du SPS (et non plus des "projets"), tandis que les autres sont éliminés progressivement.

Comme le processus vient à peine de démarrer, nous ne décrirons pas ici les stades suivants du cycle de programme. En 1995, 3 % seulement de l'assistance bilatérale soumise au SPS fut transformée en assistance programme (Danida, 1995). Il est possible que les stades suivants du SPS soient modifiés à la lumière de l'expérience acquise au cours des prochaines années. Il faudrait que l'environnement en tant que thème global soit intégré à tous les stades du processus de SPS et notamment durant le dialogue politique. Toutefois, des questions se posent concernant le rôle, dans le cycle de SPS de la Danida, de l'Évaluation de l'impact sur l'environnement. Les lignes directrices du SPS ne font pas mention de la manière dont les questions

d'environnement devront être analysées et étudiées. Il est à craindre que dans ce domaine les indicateurs de succès ne deviennent fluides et élastiques (Danida, 1996a).

L'EDRF qui est actuellement en pleine expansion ne suivra pas les procédures de SPS mais suivra le cycle de projet (Danida/DANCED, 1996a).

7.3 Le cycle de projet DANCED

La DANCED est une organisation bien plus restreinte que la Danida, et elle comporte à la base trois niveaux : le responsable dans le pays, le responsable géographique et le directeur. Le cycle de projet DANCED contient de nombreux éléments existant dans la Danida, mais il se concentre autour de ces trois postes (DANCED, 1995). Le responsable de pays est basé à l'ambassade, mais ses fonctions ne sont pas aussi intégrées que celles du responsable géographique de la Danida. La DANCED ne participe pas à la mise en œuvre des projets, et le rôle des sociétés de conseil est donc bien plus important qu'au sein de la Danida. Les fonds de la DANCED sont uniquement destinés à l'assistance projet et ne sont pas liés à l'orientation du SPS.

8. BILANS DE PROJETS ET DE PROGRAMMES

Deux grands bilans ont été faits dans les secteurs liés à la foresterie :

- l'évaluation du secteur agricole (ASE), organisée en 1993/94 ;
- l'évaluation du développement et de l'environnement (EDE), organisée en 1995/96.

Jusqu'à présent, aucun bilan ou évaluation officielle du secteur forestier au sens étroit du terme n'a été effectué par la Danida, mais la plupart des projets forestiers financés dans le cadre du portefeuille bilatéral sont inclus dans l'une des évaluations ou même les deux.

8.1 L'Évaluation du secteur agricole

L'ASE (Danida, 1994c) incluait des évaluations sur le terrain de 8 interventions concernant les ressources forestières dans le secteur agricole, dont 2 relèvent directement du bureau de la foresterie. Les six autres possèdent des activités importantes, voire dominantes, liées à la foresterie. L'échantillon couvre l'Inde, le Kenya et la Tanzanie. L'accent était mis sur les terres sèches mais certaines zones à haut potentiel agricole étaient également incluses. Les objectifs de développement des projets se définissaient généralement comme étant l'amélioration des conditions de vie et/ou l'amélioration de l'environnement, les objectifs secondaires étant la mise en place d'une base de ressources améliorée, l'introduction d'une gestion durable, le renforcement des institutions d'application, ou la mobilisation de la communauté.

L'évaluation trouva que la logique de la méthode du cadre logique n'était pas évidente, et notamment qu'on ne voyait pas très bien comment les mesures visant à améliorer la base de ressources, à mobiliser les communautés, etc., déboucheraient sur l'amélioration des conditions de vie, ou ce qui constituait une amélioration des conditions de vie. Elle trouva qu'il n'existait pas de

technologies facilement disponibles adaptées aux conditions agricoles prévalant dans les zones d'intervention. Les projets se basaient à la fois sur les messages standard existants et sur les activités de recherche et de développement, activités qui n'avaient pas été systématiques.

L'ASE soulignait la difficulté qu'il y a à évaluer les effets d'une intervention qui cherche à arrêter une dégradation continue. Dans bien des cas, rien n'indique s'il convient de mesurer les effets par rapport à la situation de base ou par rapport à la situation hypothétique si la dégradation n'avait pas été freinée. L'ASE faisait remarquer que la nature à long terme de la foresterie et de l'agroforesterie rend également difficile l'évaluation des impacts. L'impact du développement doit alors être évalué en termes de taux de survie des arbres et de pertinence des technologies testées sur les aires de R&D, qui seront par la suite adoptées et utilisées par les populations. L'ASE indiquait aussi que les effets hors-site en aval, qu'ils soient positifs ou négatifs, n'étaient généralement pas mesurés par les projets.

L'ASE concluait que l'intégration institutionnelle n'est souvent pas souhaitable, notamment parce que l'approche intersectorielle adoptée par les projets contraste avec l'exécution compartimentée traditionnelle des services et ministères gouvernementaux. Elle faisait toutefois remarquer que, malgré les difficultés inhérentes, il est possible que des changements institutionnels positifs se produisent à long terme. L'optique fondée sur les projets possède également des difficultés inhérentes, comme par exemple la contradiction entre l'approche basée sur la zone physique concernée et la participation.

Enfin, l'ASE concluait qu'il faut faire un choix stratégique entre les zones à potentiel faible et celles à potentiel élevé. La lutte contre la pauvreté à long terme nécessite une croissance économique qui peut, selon elle, être atteinte uniquement dans les zones à potentiel élevé, dans la mesure où dans de nombreux pays en développement, l'agriculture est le premier secteur économique. Elle recommandait d'investir principalement dans les zones à potentiel élevé, en accordant un soutien social aux plus pauvres, notamment dans les zones à faible potentiel.

8.2 L'Évaluation du développement et de l'environnement

L'Évaluation du développement et de l'environnement (EDE) effectuée en 1995/6, faisait le bilan des Plans d'action de 1988/9 et évaluait les questions écologiques dans la foresterie et l'agriculture (Danida, 1996a). Elle se montrait beaucoup plus positive que l'ASE en ce qui concerne l'impact des projets de foresterie et de gestion intégrée d'utilisation des terres de la Danida, et concluait que la Danida avait réussi à inclure des activités de boisement et de conservation des sources d'énergie issues de la biomasse dans certains projets forestiers et de gestion des terres. Elle présentait des données beaucoup plus positives concernant la production d'énergie liée à la biomasse dans divers projets. Elle notait par exemple une réduction de plusieurs heures par semaine du travail d'une femme moyenne et, dans le cas d'un projet particulier, une augmentation importante des revenus provenant de la forêt pour les groupes ciblés. L'ASE, qui

avait évalué le même projet, ne faisait pas mention de ces points positifs.

L'EDE concluait que la véritable contribution du secteur forestier au PIB, en particulier pour les populations rurales pauvres, est souvent sous-estimée. L'accent mis par les Plans d'action de 1988/9 sur la foresterie et l'agroforesterie ne s'est pas encore traduit en soutien significatif pour ce secteur (l'assistance bilatérale à la foresterie a chuté de 1,3 % en 1993). Elle trouvait que les projets forestiers avaient adopté des approches participatives efficaces en matière de foresterie du développement rural, et que cela avait débouché sur l'augmentation des capacités institutionnelles et sur une sensibilisation accrue du public.

L'EDE constatait que le Soutien programme sectoriel proposé récemment dans le domaine de l'agriculture traduit une tendance sous-sectorielle en faveur des objectifs de production agricole à potentiel élevé (comme l'élevage, l'aide vétérinaire, la production de semences) au détriment des approches de gestion intégrée des terres. Elle remarquait que la priorité à la lutte contre la pauvreté et l'impact écologique attendu risquent de souffrir de ces changements de politique, et elle constatait que l'assistance au développement centrée sur un sous-secteur étroit, mise en œuvre par le biais d'un ministère central, produit généralement des résultats médiocres en Afrique.

L'évaluation conseillait un changement de politique en vertu duquel d'ici à l'an 2001, 10 % des attributions bilatérales totales de la Danida seraient consacrées à des projets mettant l'accent sur la gestion intégrée des ressources. Les recommandations faites en matière de politique dans cette évaluation sont très différentes de celles de l'Évaluation du secteur agricole.

L'EDE convenait avec l'ASE que les systèmes de suivi des projets de foresterie et de gestion des ressources naturelles sont généralement médiocres voire inexistantes. Il manque souvent les données de base et il est difficile, voire impossible, d'évaluer les impacts. Elle notait cependant l'expérience positive des systèmes de suivi mis au point dans certains projets, à savoir la surveillance des changements hydrologiques provoqués par les modifications de l'utilisation des terres, l'évaluation participative de l'impact au niveau du village et les modèles de foresterie agricole. L'EDE reconnaissait cependant les difficultés et complexités inhérentes aux études d'impact des interventions de gestion des ressources (Wardell, 1996).

Enfin, l'EDE recommandait que la Danida définisse de manière plus claire les concessions mutuelles entre la croissance économique et la durabilité écologique. Elle faisait remarquer que si les investissements dans l'agriculture à potentiel élevé peuvent avoir des rendements immédiats importants, les coûts sociaux et écologiques réels et attendus de ce type de développement ne sont généralement pas pris en compte. L'évaluation économique écologique devrait devenir une pratique standard dans le soutien programme sectoriel.

La synthèse des grands bilans de la Danida concernant la foresterie présente un certain nombre de points dont il faudra tenir compte pour l'avenir :

- Il est essentiel de développer à fond la base des projets de ressources intégrés conçus pour intervenir dans des systèmes complexes de gestion de

Encadré 1 Centre de semences forestières de la Danida

C'est en 1969 que fut créé le Centre de semences forestières danois/FAO dans les environs de Copenhague dans le cadre d'un programme coordonné au niveau international issu du "Groupe d'experts de la FAO sur les ressources génétiques forestières" en 1968. Il fut rebaptisé Centre de semences forestières de la Danida (DFSC) en 1981. Les premiers objectifs du DFSC étaient d'aider les pays en développement à améliorer leur production de bois et autres avantages dérivés de leurs forêts, grâce à la plantation d'espèces et de provenances bien adaptées. Le Centre se chargea notamment de la collecte et de la distribution de semences de provenances différentes et de l'organisation d'essais internationaux visant à tester les performances du *Tectona grandis*, du *Gmelina arborea* et du *Pinus merkusii*. Se rendant progressivement compte que l'usage de bois industriel dans les Tropiques est moins important que le bois de feu et autres produits ligneux, le DFSC changea de politique à partir de la fin des années 1980 et décida d'accorder un soutien accru aux espèces ligneuses multifonctionnelles. Au plan régional, elle accorde également désormais plus d'importance à l'Afrique et moins à l'Asie du Sud-Est et s'intéresse en particulier aux espèces des zones sèches. Plus récemment, en parallèle à la prise de conscience internationale du besoin de conserver les ressources forestières génétiques (comme l'exprimait la Convention internationale sur la diversité biologique adopté par la CNUED en 1992), le DFSC a mis l'accent sur la conservation des ressources génétiques.

Le DFSC s'efforce de combler le fossé existant entre la recherche et l'application pratique de diverses manières : (i) en recueillant le savoir-faire et en effectuant la recherche et le développement nécessaires ; (ii) en développant des méthodes pour l'application pratique ; et (iii) en transférant le savoir-faire par le biais du service d'information, de la formation et du soutien direct de projets du DFSC. Dans le domaine technique, ses activités se concentrent sur l'obtention de semences, sur l'amélioration des espèces et sur la conservation des ressources génétiques. Les services généraux de conseil et d'information sont disponibles au niveau international, mais l'aide du DFSC est avant tout destinée aux pays programmes de l'aide bilatérale danoise. En 1996, le DFSC a participé étroitement à des projets de semences d'arbres de la Danida en Érythrée, au Niger, en Tanzanie, au Népal, au Nicaragua et, en collaboration avec le CATIE, en Amérique centrale. Il a également apporté son concours à des projets soutenus par le Bureau des Nations unies pour la région soudano-sahélienne (Soudan, Éthiopie, Ouganda) et par le Fonds nordique de développement (Indonésie). Les frais opérationnel de base du DFSC sont couverts par la Danida tandis que la plupart des activités de formation et le soutien de projets sur le terrain sont effectués sur la base d'une récupération des coûts.

(DFSC, 1981, n.d., 1995)

l'utilisation des terres. De plus, des efforts considérables doivent être faits pour élaborer un système de suivi relativement fort au cours de la mise en œuvre du projet. Sinon, l'analyse des impacts est pratiquement impossible et les évaluations externes risquent de parvenir à des conclusions irréalistes et contradictoires. Ceci risque de menacer l'exi-

stence continue de ces projets et programmes dans le cadre de l'aide globale, puisque les décideurs se trouvent alors devant des options irréalistes.

- Les interventions liées aux ressources naturelles dans les terres sèches ont souvent un impact limité quand on les juge au moyen d'instruments de mesure traditionnels. L'évaluation économique écologique devrait devenir une pratique standard pour toute l'assistance au développement, y compris les projets relatifs aux ressources naturelles.
- Les projets intégrés de gestion des ressources abordent de nombreux problèmes complexes et devraient avoir un statut de R&D et non de mise en œuvre. Pour ces projets, il faudrait rechercher des engagements à long terme faisant intervenir les instituts de recherche nationaux et internationaux.

9. CONCLUSIONS

Il semble que l'assistance danoise au développement soit unique à bien des égards. D'abord, l'adhésion du public en matière d'aide n'a cessé de croître : jusqu'aux trois-quarts de la population danoise en 1995, quand le Danemark était le premier bailleur de fonds depuis plusieurs années (CAD, 1995). Deuxièmement, le fait que le Danemark, suite à la CNUED, ait décidé de créer un fonds spécial d'aide environnementale (l'EDRF), destiné à représenter encore 0,5 % du PNB, est extrêmement inhabituel chez les bailleurs de fonds (MEE, 1995). Troisièmement, le niveau de participation du public danois aux questions d'aide au développement semble plus élevé que dans beaucoup de pays bailleurs de fonds. Enfin, il est probable que, plus que dans tout autre pays bailleur de fonds, l'assistance danoise au développement se caractérise par son idéalisme (Olsen & Udsholt, 1995).

L'aide danoise au développement présente un certain nombre de politiques contradictoires. La lutte contre la pauvreté en tant que motif sous-jacent de l'assistance, s'accommode mal de l'objectif de 50 % d'aide conditionnelle. Ce conflit est évident dans les opinions différentes exprimées dans les grands bilans, comme en ce qui concerne la question de savoir si la Danida devrait ou ne devrait pas fournir un soutien majeur à l'agriculture et à la gestion des ressources dans les terres sèches. Autre domaine de conflit, le contraste entre l'objectif de lutte contre la pauvreté de la Danida et les objectifs de protection de l'environnement de la DANED. Une vaste étude de la lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'assistance de la Danida est actuellement en cours.

Des problèmes de définition ne permettent pas d'analyser le soutien à la foresterie tropicale et lié à la foresterie fourni par le Danemark. Il est cependant clair que la foresterie a toujours été considérée comme un secteur d'importance très limitée au Danemark proprement dit, et le pays n'a jamais eu de foresterie coloniale. Cet état de chose est reflété par l'assistance fournie jusque dans les années 1980, qui se concentrait surtout sur l'agriculture de produits. Ce n'est que depuis une dizaine d'années que le soutien à la foresterie a pris de l'importance, et ce, sous une forme qui est intégrée aux objectifs de développement plus larges, notamment à la protection de l'environnement, de l'eau et des terres. Cela s'explique principalement par l'importance croissante qu'attache le Danemark à

la protection de l'environnement.

Le soutien à la foresterie qui se concentrait autrefois sur les grands projets de fonds fiduciaires est désormais fourni par le biais d'une multitude de projets plus modestes, dont beaucoup sont mis en œuvre par des ONG et le secteur privé. On peut penser que ceci a amélioré la qualité de l'assistance.

L'aide danoise au développement actuelle n'est pas seulement déterminée par les nombreuses politiques et stratégies, mais également par quantité d'intérêts externes et internes. Le résultat du processus dépend de la puissance et de la capacité relatives que les acteurs concernés sont capables de mobiliser et de maîtriser.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CARE Danmark (1995) *Rapport annuel 1994/95*. CARE Danemark, Copenhague.
- CAD (1995) *Denmark: Development Co-operation Review Series No.10* (Danemark : bilan de la coopération au développement, série no 10), OCDE, Paris.
- CMED (1987) *Our Common Future* (Notre avenir à tous). Commission mondiale de l'environnement et du développement, Oxford University Press, Oxford
- DANCED (1995) *DANCED Project Management Manual* (Manuel de gestion de projets). Préparation de projets version 1.0. (Préparé par DanEduc a/s), DANCED, Copenhague.
- DANCED (1996) Bulletin No. 6. MEE, Copenhague.
- Danida (1988a) *Environmental issues in dryland agriculture: A strategy for agriculture, livestock husbandry and forestry in arid and semi-arid areas*. (Questions environnementales relatives à l'agriculture des terres arides : stratégie pour l'agriculture, l'élevage et la foresterie dans les zones arides et semi-arides). MAE, Copenhague.
- Danida (1988b) *Handlingsplan: Miljø og udvikling* (Plan d'action : Environnement et développement). MAE, Copenhague.
- Danida (1989) *Environmental issues in Agriculture in Humid Areas: A strategy for agriculture in humid areas*. (Questions environnementales relatives à l'agriculture des zones humides : stratégie pour l'agriculture en zone humide). MAE, Copenhague.
- Danida (1993a) *Strategi for Danidas NGO-samarbejde. Situations- og perspektivanalyse* (Stratégie de coopération avec les ONG danoises. Analyse de situation et des perspectives). MAE, Copenhague.
- Danida (1993b) *Directives pour la préparation des projets*. MAE, Copenhague.
- Danida (1993c) *Guidelines for project progress reporting and project completion reports* (Directives concernant les rapports d'avancement des projets et les rapports de clôture des projets). MAE, Copenhague.
- Danida (1994a) *A developing world. Strategy for Danish development policy towards the year 2000* (Un monde en développement. Stratégie pour la politique de développement danoise vers l'an 2000). MAE, Copenhague.
- Danida (1994b) *Evaluation of the framework agreements between Danida and four Danish NGOs* (Évaluation des accords cadres existant entre la Danida et quatre ONG danoises). Rapport No. 1994/3, MAE, Copenhague.
- Danida (1994c) *Evaluation report. Agricultural Sector Evaluation* (Rapport d'évaluation. Évaluation du secteur agricole) (3 volumes). Rapport No. 1994/8, MAE, Copenhague.
- Danida (1994d) *Danida guidelines on Environmental assessment for sustainable development 1994 (2ème édition)* (Directives de la Danida concernant l'évaluation environnementale pour le développement durable). MAE, Copenhague.
- Danida (1994e) *Danidas årsberetning 1994* (Rapport annuel de la Danida). MAE, Copenhague.
- Danida (1995a) *Danida Sector Policies for Forestry and Agroforestry* (Document de politique sectorielle sur la foresterie et l'agroforesterie). MAE, Copenhague.
- Danida (1995b) *Danidas årsberetning 1995* (Rapport annuel de la Danida). MAE, Copenhague.
- Danida (1996a) *Evaluation report. Environment and development* (Rapport d'évaluation. Environnement et développement (2 volumes). Rapport no. 1996/2, MAE, Copenhague.
- Danida (1996b) "Sector policy: Agriculture. First Final Draft"

- (Politique sectorielle: agriculture. Première version définitive). MAE, Copenhague.
- Danida (1996c) "Logical framework approach. A flexible tool for participatory development" (Approche du cadre logique. Un outil souple pour le développement participatif). MAE, Copenhague.
- Danida (1996d) *Guidelines for sector programme support* (Directives pour le soutien des programmes sectoriels). MAE, Copenhague.
- Danida/DANCED (1996a) *Strategy for Danish Environmental Assistance* (Stratégie pour l'aide environnementale danoise). Danida/DANCED, Copenhague.
- Danida/DANCED (1996b) *Strategy for Danish Regional Environmental Assistance in Southern Africa* (Stratégie pour l'aide environnementale régionale danoise en Afrique australe). Danida/DANCED, Copenhague.
- DFSC (1981) "1981-1986 Working programme for the centre" (Programme de travail pour le centre). Rapport interne non publié, Centre de semences d'arbres danois, Humlebaek.
- Hytönen, M. (Ed.) (1995) *Multiple-use forestry in the Nordic countries* (Foresterie à usages multiples dans les pays nordiques). METLA, the L'Institut finlandais de la recherche forestière, Helsinki.
- McLoughlin, J. (1992) "A review of forestry in Denmark" (Un bilan de la foresterie au Danemark), Manuscript non publié.
- MEE (1994a) *Strategy for sustainable forest management* (Stratégie pour la gestion durable des forêts). MEE, Copenhague.
- MEE (1994b) *Policy guidelines for DANCED* (Directives politiques pour la DANCED). MEE, Copenhague.
- MEE (1994c) *Strategy for natural forests and other forest types of high conservation value in Denmark* (Stratégie pour les forêts naturelles et autres types de forêts à haute valeur de conservation au Danemark). MEE, Copenhague.
- MEE (1995) *Annual report 1994 DANCED* (Rapport annuel). MEE, Copenhague.
- MFA (1992) "Sustainable management of tropical forests", Synthèse en anglais d'un rapport du gouvernement danois "Soutenir les forêts tropicales, politique gouvernementale pour une contribution danoise". MAE, Copenhague.
- MFA (1995) *Denmark's Development Assistance 1994-95* (Aide au développement danoise, 1994-95). MAE, Copenhague.
- NFNA (1994) *Denmark's report on forests to the Commission on Sustainable Development. Third Session 1995* (Rapport sur les forêts présenté par le Danemark à la Commission du développement durable. 3^{ème} session). Ronéo, non publié, MEE, Copenhague.
- Olsen, G.R. & Udsholt, L. (1995) *The Danish aid administration: between politics and technical rationality* (Administration de l'aide danoise : entre les politiques et la logique technique). Document de travail du Centre for Development Research 95.12, CDR, Copenhague.
- Wardell, A.D. (1996) "The development and use of themes and indicators for sustainable forest management as a strategic planning tool for the Danish aid administration" (L'élaboration et l'utilisation de thèmes et d'indicateurs pour la gestion durable des forêts en tant qu'outils de planification stratégique pour l'administration de l'aide danoise). Rapport non publié, Water and Power Planners, Danemark

CONTACTS CLÉS

Ministère des Affaires étrangères/Danida,
2, Asiatick Plads,
DK-1448 Copenhague K.
Tél. : +45 33 920 000
Fax : +45 31 540533

DANCED
Ministère de l'Environnement et de l'Énergie
Environmental Protection Agency,
Strandgade 29,
DK-1401 Copenhague K.
Tél. : +45 32660267
Fax : +45 32660142

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie,
The National Forest and Nature Agency,
Haraldsgade 53,
DK-2100 Copenhague Ø.
Tél. : +45 39472000
Fax : +45 39279899
Division de politique forestière Tél. : +45 39472601

Danida Forest Seed Centre (DFSC),
Krogerupvej 3 A,
DK-3050 Humlebaek.
Tél. : +45 49190500
Fax : +45 49160258
Courrier électronique : dfscdk@post4.tele.dk

SIGLES ET ACRONYMES

ASE	Évaluation du secteur agricole
BNUS	Bureau des Nations unies pour la région soudano-sahélienne
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CATIE	Centro Agronomico Tropical de Investigación y Enseñanza (Centre de recherche et d'enseignement agricole tropical, Costa Rica)
CAD	Comité d'aide au développement
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale
CIRAF	Centre international pour la recherche en agroforesterie
CMED	Commission mondiale de l'environnement et du développement
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
DANCED	Coopération danoise pour l'environnement et le développement
DANIDA	Agence danoise de développement international
DFSC	Danida Forest Seed Centre (Centre de semences Danida)
DKr	Couronne danoise
EDE	Évaluation du développement et de l'environnement
EDRF	Fonds pour l'environnement et les secours en cas de catastrophe
EIE	Etude d'impact sur l'environnement
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MEE	Ministère de l'Environnement et de l'Énergie
NFNA	Agence nationale des forêts et de la nature, MEE
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
R&D	Recherche et développement
SPS	Soutien programme sectoriel
TSA	Service de conseil technique
WWF	Fonds mondial pour la nature

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les personnes qui leur ont accordé des entretiens pour la rédaction de ce chapitre : M. Hans Hessel Andersen (Danida), M. Frans Bach (NFNA), M. Thomas Blomley (CARE Danemark), M. Henrik Hvidberg-Hansen (Danida), M. Klaus Jespersen (NFNA), M. H. Keiding (DFSC), M. Jan Kieler (COWI Consult), M. Mike Kiernan (Danida), M. Nils Kjolsen (consultant indépendant), M. Troels Kristensen (WWF Danemark), M. Bo Larsen (Université royale vétérinaire et agricole), M. Michael Linddal (Danida), M. Holger Elmer Nilsen (DANCED), Mme. Kirsten Olesen (DFSC), Mme. Birte Olsen (Danida), M. Kristian Pedersen (Danish Church Aid), M. Chresten Petersen (Danida), M. Phil Raikes (Centre for Development Research), M. Lars Rasmussen (Danida), M. Michael Sundergaard (Danida), Mme. Elsebeth Tarp (Danida), et M. Andrew Wardell (Water and Power Planners).

Note concernant les monnaies : le 1^{er} septembre 1997, 1 dollar US valait 6,90 Dkr.