

Italie

Paolo Navone et Gill Shepherd

Table des matières

1.	LES FORÊTS ET LA FORESTERIE EN ITALIE	263
1.1	Le couvert forestier, les types de forêts et les régimes de propriété	263
1.2	Le développement de la foresterie	263
1.3	Les politiques forestières et le cadre institutionnel	264
1.4	La perception de la foresterie par le public	265
2.	HISTORIQUE DES ACTIVITÉS DE FORESTERIE TROPICALE DE L'ITALIE	265
3.	LA STRUCTURE DES APPORTS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	266
3.1	L'organisation du programme d'aide	266
3.2	L'engagement de l'Italie dans le domaine de l'aide au développement	267
3.3	Les ressources humaines	268
3.4	L'aide bilatérale	268
3.5	L'aide multilatérale	269
3.6	Les organisations non gouvernementales	270
3.7	Les régions	270
3.8	L'aide sous forme de crédits	270
3.9	La DGCS et les sociétés de consultants	271
4.	LA DGCS ET LA STRATÉGIE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	271
4.1	Présentation	271
4.2	Évolutions récentes de la stratégie de la DGCS	271
4.3	La stratégie forestière	272
4.4	Les influences internationales	272
4.5	Les ONG et les stratégies concernant l'environnement	272
5.	RÉPARTITION RÉGIONALE ET THÉMATIQUE DES PROJETS FORESTIERS	272
5.1	Introduction	272
5.2	Les programmes bilatéraux et multi-bilatéraux	273
5.3	Répartition régionale	273
5.4	Répartition thématique	273
5.5	Répartition des projets d'ONG	274
6.	LA RECHERCHE ET LA FORMATION DANS LE DOMAINE DE LA FORESTERIE TROPICALE	275
7.	LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS	275
8.	L'INFLUENCE DE L'EXPÉRIENCE MULTI-BILATÉRALE ACQUISE PAR L'ITALIE AVEC LA FAO SUR SON PROGRAMME FORESTIER BILATÉRAL	276
9.	CONCLUSIONS	276
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	277
	CONTACTS CLÉS	277
	SIGLES ET ACRONYMES	277
	REMERCIEMENTS	278

1. LES FORÊTS ET LA FORESTERIE EN ITALIE

1.1 Le couvert forestier, les types de forêts et les régimes de propriété

L'Italie est le pays d'Europe doté de la plus grande variété de types de boisements, qui vont des forêts alpines du nord aux formations méditerranéennes de type subtropical au sud, en passant par les forêts des collines et plaines couvertes essentiellement de feuillus au centre du pays. Un cinquième du territoire est montagneux, 60 % est couvert de collines et 20 % de plaines basses.

Selon l'inventaire forestier national réalisé par le ministère de l'Agriculture et des Forêts (*Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste*, MAF) en 1983–5, (MAF, 1988), la couverture forestière atteint en Italie 8 675 millions d'hectares, composés de 6 436 millions ha de forêt (dont 2 577 millions de haute futaie et 3 858 millions de taillis), et 2 240 millions ha d'autres formations ligneuses, telles que les buissons et broussailles ou la garrigue méditerranéenne. Les feuillus représentent 80 % du total et les conifères 16 %. Le couvert forestier atteint en moyenne 28,8 % de la superficie, avec des moyennes régionales allant de 41,2 % au nord à 21,3 % au sud, avec 23,2 % dans le centre du pays. La superficie boisée par habitant est inférieure à 2 000 m², mais elle atteint près de 8 000 m² dans des régions des Alpes telles que le val d'Aoste et les provinces de Trente et Bolzano. Le volume de bois sur pied s'approche du milliard de m³, soit pas loin de ceux enregistrés en Allemagne (1 062 milliard m³) et en France (1 639 milliard m³). Le volume des futaies atteint 163 m³/ha et celui des taillis 88 m³/ha. L'importance de ce volume sur pied s'explique surtout par la diminution de l'exploitation forestière en Italie depuis la seconde guerre mondiale.

Il n'en reste pas moins qu'avec un peu plus de 3 m³/ha/année, le rendement moyen des forêts italiennes demeure parmi les plus faibles de l'UE (MAF, 1990), bien en deçà de ceux de la France, de l'Espagne et du Portugal, où l'accroissement moyen annuel dépasse 4 m³/ha/année, et de ceux du Royaume-Uni et de l'Allemagne (5,4 m³ et 5,6 m³ respectivement). Seuls les plantations de peupliers de la plaine du Pô constituent une exception à cette faible productivité. En effet, des volumes annuels de 25–35 m³/ha/année – soit l'un des meilleurs taux de rentabilité financière interne de l'UE – y sont produits à partir de clones sélectionnés pour leur résistance aux maladies et aux parasites. À l'heure actuelle, ces peupliers couvrent environ 1 % de la superficie boisée totale en fournissant 60 % du bois produit pour l'industrie.

La contribution du secteur forestier à l'économie nationale est marginale. En 1986, la valeur ajoutée de la foresterie représentait moins du tiers de celle du secteur de la pêche, et à peine 2 % du secteur agricole.

La production de bois a beaucoup fléchi ces 30 dernières années, puisqu'elle est passée de 13 millions m³ au début des années 50 à 8 millions m³ à présent. Au cours de la même période, le degré d'autonomie du pays dans le domaine du bois industriel est tombé de 60 % à 17 %.

L'essentiel de la forêt (95 %) est situé dans des régions montagneuses ou vallonnées, et surtout sur des pentes de

plus de 20–25 %. On peut comprendre que ces terres à valeur agricole marginale soient souvent les plus boisées, mais le relief rend tout effort de gestion forestière coûteux et gêne beaucoup toute tentative de mécanisation. Les frais de gestion élevés et les rendements économiques faibles des forêts, et surtout des taillis, ont entraîné la perte d'intérêt constatée à l'heure actuelle. Selon des estimations, un tiers seulement des forêts serait aménagé (MAF, 1990, 1994 ; Piussi, 1994).

Environ 66 % de toute la surface forestière appartient à des propriétaires privés, qui détiennent quelque 3 ha en moyenne. Pris dans leur ensemble, les petits îlots forestiers situés au sein des propriétés agricoles constituent à peu près 24 % de toute le territoire agricole de l'Italie. Selon le dernier recensement agricole (MAF, 1988), 843 000 exploitations contiennent une aire boisée. Il est évident qu'un tel morcellement, conjugué à l'absence de gestion forestière spécialisée, restreint le potentiel économique de la forêt.

Les forêts domaniales sont régies par l'État, par les régions et par les communes, et ces dernières détiennent près des trois quarts (73 %) du total. Beaucoup de forêts qui appartenaient à l'État ont été transférées aux régions à la suite d'une décentralisation des responsabilités dans le domaine agricole et forestier intervenue au cours des années 70.

Les organisations communautaires détiennent une part importante de la superficie boisée totale. Cette catégorie comprend des forêts communautaires datant du moyen âge ou même d'avant l'époque romaine. Les forêts communautaires alpines (comme Magnifica Comunità di Fiemme et Regole di Cortina d'Ampezzo) sont les plus connues et les mieux gérées.

Une autre institution très ancienne est celle des "*usi civici*" (droits civiques, ou droits d'usage traditionnels). Bien que ces droits s'appliquent à toutes sortes de forêts, indépendamment de leur statut foncier, ils concernent avant tout les forêts domaniales, et surtout celles appartenant aux communes. Dans les régions du sud, l'exercice non réglementé de ces droits pour le pâturage a eu un effet négatif perceptible sur la régénération des forêts (Ciancio, 1996 ; Piussi, 1994).

1.2 Le développement de la foresterie

Après la période glaciaire, la forêt commença à se reconstituer 8 000 ans environ av. J.-C. et fut d'abord colonisée par des hommes pratiquant la chasse et la cueillette. L'élevage et l'agriculture se développèrent dès le cinquième millénaire av. J.-C., et des pans de forêts furent détruits par le feu et par l'agriculture sur brûlis pour obtenir des terres arables. Pendant les âges du bronze et du fer, l'utilisation du bois de feu augmenta avec le développement de la poterie, de la métallurgie, puis de la verrerie. À la fin de la période étrusque (vers l'an 300 av. J.-C.), le déboisement avait atteint de telles proportions dans le centre de l'Italie que l'érosion des sols était déjà très répandue.

À l'époque romaine, les populations sédentarisées devinrent entièrement maîtresses du paysage italien. Toutes les terres agricoles appartenaient à des propriétaires privés, tandis que les forêts désignées et les pâturages demeuraient en régime de propriété publique et d'usage commun. L'exploitation collective de ces terres était garantie par les droits d'usufruit, les *usi civici*, qui furent renforcés pendant les invasions des

barbares goths et visigoths et demeurent encore en vigueur de nos jours dans de nombreuses régions.

L'expansion de l'Empire romain fut liée à la destruction de nouveaux pans de forêt, du fait des besoins en bois de l'industrie navale qui construisait la flotte dont dépendait la suprématie militaire et commerciale des Romains, et des besoins en bois-combustible des autres industries. D'autre part, les structures sociales rurales concentraient la main-d'œuvre sur des cultures à forte valeur ajoutée telles que la vigne, et adoptaient un mode d'exploitation extensif sur le restant du territoire. Comme les céréales provenaient des provinces extérieures, l'élevage extensif constituait le mode d'exploitation le plus répandu et le plus rentable pour les autres terres.

De la chute de l'Empire romain jusqu'au X^e siècle, les forêts furent soumises à des pressions moindres, et leur reconstitution fut facilitée par une période climatique chaude et humide aux conditions favorables. Toutefois, une nouvelle phase d'expansion démographique et de croissance économique intervint du X^e au XIV^e siècle, et des friches redevenues forêts ou marécages furent progressivement remises en culture. Le développement des villes engendra une demande en bois de construction et de combustion. Les pressions exercées sur les forêts redoublèrent et la première législation réglementant leur usage fut introduite.

Malgré les pertes démographiques provoquées par la peste et la période de disette qui suivit au XIV^e siècle, l'économie continua à se développer dans les villes italiennes et la croissance rapide du commerce mena au développement d'une série de ports et de chantiers navals au cours du siècle suivant. Les chantiers de Pise et Gênes d'abord, puis de Venise, Messine, Palerme, Civitavecchia et Livourne engendrèrent une énorme demande en bois pour la construction navale. Il est estimé qu'au sommet de leur production, ces chantiers exigeaient entre eux quelque 18 000 m³ de bois par an. La nécessité de satisfaire les besoins en bois pour la construction de navires militaires mena à la réalisation d'inventaires forestiers (dont le premier fut effectué à Venise en 1498) et à l'adoption généralisée d'une législation forestière plus restrictive. Considéré comme un modèle à son époque, le code forestier de Venise fut adopté par l'Autriche quand ce pays décida de moderniser ses chantiers navals de Trieste.

À cette époque, les monastères et les ordres monastiques jouaient un rôle important dans le domaine forestier par des actions de reboisement et des recherches sur l'aménagement et l'exploitation des forêts. Les activités menées dans ce domaine à Camaldoli et Vallombrosa à partir du XIV^e siècle sont bien documentées (di Bérenger, 1982). À la même époque, dans d'autres régions de l'Italie, des plantations d'essences locales et exotiques firent leur apparition.

Au XVIII^e et XIX^e siècles, les pratiques économiques libérales et les sollicitations du développement industriel commencèrent à accélérer le taux de destruction des forêts restantes. Les propriétaires reprirent beaucoup de terres aux exploitants qui exerçaient leurs droits coutumiers, en ne leur laissant souvent que des parcelles trop petites pour assurer leur subsistance et les forçant à rechercher plus de terres dans les zones marginales des forêts d'altitude. Au sud du pays, le processus fut assez différent : la structure agraire avait toujours été caractérisée par de grands domaines privés (les *latifondi*), ainsi

que par les terres et domaines de l'Église catholique et des ordres religieux. Au moment de l'unification de l'Italie, en 1861, toutes ces terres, couvrant environ un tiers du territoire italien, furent confisquées et vendues, et des surfaces forestières considérables furent ensuite déboisées.

Promulguée en 1877, la première loi forestière italienne datant d'après l'unification spécifia des restrictions juridiques destinées à conserver les boisements des bassins versants. Ainsi l'exploitation forestière fut interdite à une altitude supérieure à l'habitat du châtaignier, mais autorisée en dessous. Le taux de déboisement demeura considérable jusqu'à la fin du siècle. Les estimations des pertes forestières se situent entre 736 000 ha et quelque 2 millions ha. Ces pertes furent dues à plusieurs facteurs, dont la croissance rapide du réseau de chemins de fer, passé de 2 100 km en 1870 à 16 000 km en 1900, avec de très gros besoins en bois pour les traverses et les ponts. Cette surexploitation des ressources domaniales cessa en 1910, année de la création d'un service des forêts d'État chargé de protéger le capital forestier et de le développer par l'acquisition de terres et par le reboisement. La loi forestière 3267, promulguée en 1923, établit le lien entre la conservation des forêts et la protection de l'environnement, et notamment des bassins versants.

Le reboisement occupa une place croissante dans les politiques à partir de 1920, pour répondre d'abord aux besoins en matériaux bruts pour les industries de la pulpe de bois et du contreplaqué. Lorsque l'Italie fit l'objet de sanctions économiques à la suite de l'invasion de l'Éthiopie en 1935, de nouvelles plantations furent mises en place pour remplacer les importations de charbon. Pendant la période allant des années 20 à la seconde guerre mondiale, les plantations de peupliers dans la vallée du Pô et de résineux dans les régions de montagne et d'altitude firent l'objet d'une promotion intensive. Après la guerre, les campagnes de reboisement continuèrent, mais elles furent de plus en plus axées sur la protection de l'environnement (Di Bérenger, 1982 ; Ciancio, 1996 ; MAF, 1994 ; Piussi, 1994).

1.3 Les politiques forestières et le cadre institutionnel

La politique forestière italienne continue à être fondée sur la loi forestière de 1923, comportant des restrictions strictes concernant tout changement d'usage de terres boisées en montagnes ou sur les plateaux, et se justifie par la tendance, alors très marquée, à l'expansion de l'agriculture aux dépens des forêts sur des sols marginaux et fragiles. La politique de protection et d'expansion des forêts, visant à la fois à préserver l'environnement et à répondre aux besoins des industries, fut gérée par le service des forêts d'État, mais mise en œuvre par une institution connue d'abord sous le nom de "milice forestière" (*Milizia Forestale Nazionale*) puis rebaptisée "corps forestier d'État" (*Corpo Forestale dello Stato*, CFS) après la seconde guerre mondiale. Cette institution fut chargée des actions de planification, de suivi, de contrôle, d'assistance technique et de reboisement sur des terres privées et publiques (Ciancio, 1996).

Les pressions exercées sur les hautes terres et les forêts ont toutefois diminué peu à peu depuis 50 ans du fait de nouvelles possibilités d'emploi dans le secteur industriel,

de la substitution de combustibles fossiles au bois comme source d'énergie, et de la régression de l'élevage au pâturage. La politique forestière est donc désormais axée presque exclusivement sur la protection des forêts pour la défense de l'environnement. La loi forestière 431 de 1985 reprend les restrictions touchant à tout changement d'usage des terrains boisés d'altitude et les étend, pour des motifs de conservation, aux bois et forêts des basses terres s'étendant jusqu'au littoral. Ces restrictions couvrent désormais 98 % de la forêt dans tout le pays. Seul le fondement de la politique a changé : dans une Italie industrialisée, elle a désormais pour cible de relever le nouveau défi forestier lié à une utilisation croissante des forêts pour les loisirs et le tourisme.

La nouvelle politique n'est toutefois pas sans conséquences pour la forêt et pour la multitude de propriétaires privés. La contrainte imposée aux agriculteurs d'entretenir tout boisement situé sur leurs terres a eu des effets pervers qui ont été étudiés par Di Béranger (1982), l'un des grands experts du nouvel État italien, qui a ré-examiné l'impact du code forestier historique de Venise dans cette perspective. Son étude a montré que les arbres situés sur des terrains publics ou privés appartenaient au Trésor, et qu'ils étaient protégés par les règles restrictives. Comme les agriculteurs n'étaient pas en mesure de bénéficier des chênes qui poussaient sur leurs terres, ils estimaient que ces arbres constituaient un avoir négatif et s'en débarrassaient le plus tôt possible. On ne s'étonnera donc pas du fait qu'au début du XVII^e siècle, il ne restait plus que 18 chêneraies privées sur les centaines enregistrées à Frioul au XVI^e siècle.

À quelques différences près, cette situation s'est désormais reproduite dans toute l'Italie rurale contemporaine, même si les arbres poussant sur un terrain privé appartiennent désormais au propriétaire. Cet état de choses explique pourquoi les agriculteurs italiens, qui ont adhéré avec plus d'enthousiasme que ceux des autres États membres de l'UE au programme de gel des terres agricoles (règlement n° 1094/88), en mettant hors production 733 450 ha rien qu'au cours des quatre premières années, n'ont pourtant planté d'arbres que sur quelques milliers d'hectares.

Comme indiqué dans un document du ministère de l'Agriculture et des Forêts (MAF, 1994), "du fait des restrictions touchant à l'environnement et à l'utilisation des terres, le déboisement a constitué (pour les agriculteurs) une décision irréversible". La conséquence inévitable des incitations négatives, engendrées par la législation restrictive et par la faible rentabilité de la foresterie, est que l'État doit se charger presque entièrement des actions de reboisement.

La foresterie relevait du ministère de l'Agriculture et des Forêts¹ jusqu'à ce que, dans les années 70, la gestion des secteurs agricole et forestier soit transférée aux régions nouvellement constituées. Le ministère a désormais pour tâche principale la coordination des politiques, notamment au niveau des relations internationales, et plus particulièrement de l'UE. Une Direction des forêts est responsable de la coordination sectorielle avec le ministère. Le corps forestier d'État (la "milice forestière") relève de cette direction, sauf dans le cas des cinq régions bénéficiant d'un statut spécial (le Frioul-Vénétie Julienne, la Sardaigne, la Sicile, le Trentin

et le val d'Aoste) où il tombe sous la coupe des autorités régionales. La définition des responsabilités et compétences imparties au ministère et aux régions n'a pas été facile (au point que dans deux référendums organisés dans les régions, les électeurs ont choisi l'abolition du ministère). Ce sont toutefois les régions qui sont chargées de tous les aspects opérationnels, et notamment de l'application des règlements de l'UE ainsi que de la formulation, de la mise en œuvre et du suivi/évaluation des projets pertinents dans le secteur forestier.

1.4 La perception de la foresterie par le public

La foresterie est un secteur plus jeune en Italie que dans d'autres pays comme la France ou l'Allemagne. Pour la plupart, les citoyens entretiennent donc des liens plus ténus avec les forêts nationales, sauf s'ils habitent à proximité d'une ou travaillent dans ce domaine. Même le "tourisme vert" est moins développé en Italie que dans certains autres pays européens, bien que cette attitude soit en train d'évoluer à mesure qu'une information pertinente est fournie par les enseignants et les médias, et que le stress de la vie urbaine se fait plus évident. En parallèle, le public s'intéresse de plus en plus à la protection des forêts tropicales humides, grâce aux campagnes des médias et des organisations de défense de l'environnement expliquant les menaces qui pèsent sur leur survie et l'importance d'actions de régulation du climat et de protection de la biodiversité.

Au cours des 30 dernières années, mais surtout pendant les années 60 et 70, des habitations de plaisance et des agglomérations et infrastructures touristiques ont été construites dans certains des plus beaux sites d'Italie. Des bois et forêts ont souvent été détruits, et la dégradation de l'environnement a provoqué des réactions chez de nombreux citoyens et déclenché des débats dans les médias. La loi 431 de 1985, introduite en partie pour faire face à cette situation, rend difficile toute tentative de modification de la politique forestière nationale. Or pour que la possession et l'entretien de boisements puissent attirer plus d'agriculteurs, ceux-ci doivent pouvoir en tirer des avantages économiques. L'opinion publique risquerait toutefois de s'opposer à l'adoption de règles moins strictes pour atténuer les problèmes des agriculteurs.

2. HISTORIQUE DES ACTIVITÉS DE FORESTERIE TROPICALE DE L'ITALIE

L'histoire coloniale de l'Italie est récente par rapport à celle de nombreux autres pays européens. L'Érythrée devient la première colonie africaine de l'Italie à la fin du XIX^e siècle (en 1890), et elle fut suivie par la Somalie (1905), la Libye (1912) et l'Éthiopie (sous tutelle italienne de 1936 à 1941).

Une politique de protection des ressources forestières fut adoptée en Érythrée une fois l'administration coloniale établie, mais elle ne permit pas de faire face aux vrais raisons du déboisement – des opérations militaires et la construction d'infrastructures. Dans un article sur la législation forestière en Érythrée, Senni (1915) remarque que la politique restrictive était

1. Récemment rebaptisé ministère des Politiques agricoles.

inopérante car l'administration ne possédait pas les capacités suffisantes pour imposer son exécution. En fait, les résidents européens représentaient le plus gros danger pour les forêts, mais des sanctions étaient beaucoup plus souvent infligées aux populations indigènes. La perception des droits d'usage traditionnels des populations locales et du concept de propriété publique des arbres demeurait très ambiguë, et les autorités hésitaient entre permettre et interdire des changements d'usage de terres boisées.

La politique forestière fut développée et dès 1910, en Érythrée, des catégories de forêts destinées à différents usages avaient été définies. Un corps de gardes forestiers fut créé, et chargé d'actions de contrôle, d'application de la loi, de supervision et de reboisement. Une politique de reboisement avec des essences exotiques, ou indigènes mais de haute valeur, fut mise en œuvre et accompagnée de la création de pépinières d'État, d'incitations pour la création de pépinières privées par les populations locales, de subsides pour des campagnes de reboisement, et de droits de propriété privée sur des arbres nouvellement plantés (Guidotti, 1934). En 1937, la mission de la "milice forestière" fut élargie aux autres colonies italiennes, marquant l'adoption définitive de la politique métropolitaine de responsabilité directe de l'État pour la protection, le développement et la gestion des forêts, et pour l'établissement d'un domaine forestier (*demanio forestale*).

Au cours des premières années du pouvoir colonial, des études et des inventaires des essences forestières existantes et des problèmes du secteur avaient été publiés. La valeur des forêts sèches était perçue comme faible du point de vue des exportations de bois. Ces forêts paraissaient utiles surtout sur le plan de l'environnement, bien que certains produits forestiers non ligneux, tels que l'encens, la myrrhe et la gomme arabique aient eu une importance économique considérable. Elles furent considérées autrement après la création de l'Afrique orientale italienne, les sanctions prises contre l'Italie par la Ligue des Nations ayant rendu nécessaire la production de substituts aux importations. Des essais scientifiques furent mis en place pour tester l'adaptabilité de diverses essences tropicales exotiques aux conditions locales et évaluer le potentiel industriel d'essences locales. La chute du pouvoir colonial italien en 1941 mit fin à ces programmes (Fiori, 1902–1912; Giordano, 1940; idem, 1941; Senni, 1938).

L'Italie s'est également beaucoup intéressée aux forêts tropicales du fait de son volume important d'importations de bois de feuillus tropicaux. Les importateurs italiens – essentiellement des petites et moyennes entreprises (PME) – ont maintenu des liens avec les pays africains producteurs de bois tropicaux depuis la fin de la guerre. Comme l'industrie italienne du bois est spécialisée dans la transformation, l'importation de matériaux bruts et l'exportation de produits finis, il lui a fallu s'assurer de circuits d'approvisionnement. Ces importateurs, particulièrement actifs dans des pays tels

que la Côte d'Ivoire, le Libéria ou le Cameroun, ont joué un rôle clé par l'identification de bois africains de feuillus pour l'ébénisterie et leur promotion auprès des consommateurs italiens.² Plus tard, les politiques des pays tropicaux ont évolué vers des efforts de réduction des exportations de bois rond, et l'industrie du bois italienne s'est alors mise à investir dans le développement de scieries locales et d'industries intermédiaires du bois à la source.

Malheureusement, si l'engagement de la France à l'égard des forêts tropicales a été en partie influencé par la campagne de la société Michelin en faveur de ces forêts, une telle situation ne s'est pas reproduite en Italie. Les centaines de PME s'intéressant aux forêts tropicales et aux pays qui les abritent ne sont pas en mesure de toucher les centres de décision et ne produisent aucun impact sur la politique étrangère de l'Italie dans ce secteur.

3. LA STRUCTURE DES APPORTS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

3.1 L'organisation du programme d'aide

L'Italie a commencé à être active dans le domaine de la coopération pour le développement plus tard que les autres pays européens. Les principales raisons de ce décalage ont été l'absence d'une longue tradition coloniale et une position internationale demeurée difficile après la seconde guerre mondiale (l'Italie n'est entrée aux Nations unies qu'en 1955), engendrant des problèmes économiques qui l'obligèrent à concentrer tous ses efforts sur le développement national.

La première loi traitant de la coopération fut la 1222, datant de 1971, qui réduisit l'aide à la fourniture de services tels qu'une assistance technique, sans que des concept de projets d'aide n'aient été élaborés ni d'analyse menée sur les impacts possibles sur le pays récipiendaire. La première dotation fut de 50 milliards de lires pour cinq ans.

La loi 38 de 1979 établit au sein du ministère des Affaires étrangères (*Ministero degli Affari Esteri*, MAE) une Direction générale pour la coopération (la *Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo*, ou DGCS), dotée de sa propre structure et bénéficiant d'une autonomie administrative et budgétaire. La loi introduisit l'octroi de dons et de prêts à des conditions de faveur, et elle consentit un budget six fois plus important que le précédent. Elle fut toutefois axée sur l'aide au développement en tant qu'outil d'amélioration des relations commerciales internationales (Censis, 1993; IAI, 1994).

En 1985, à la suite de l'émoi croissant du public devant les effets désastreux de la sécheresse de 1983–4 en Afrique et de la famine qui suivit au Sahel, le Parlement vota la loi 73. Des pouvoirs extraordinaires furent octroyés à un sous-secrétaire d'État chargé par le MAE de la création d'un fonds de survie pour les populations menacées par la faim et la malnutrition, avec un budget de 1 900 milliards de lires pour des dépenses étalées sur 18 mois.

Ce concept d'aide "extraordinaire" attira des réactions diverses, car s'il permit une transition vers une perspective de coopération plus large, il dispensa en revanche les services pertinents de la DGCS du devoir de

2. Un exemple : les Italiens ont toujours considéré le noyer comme le meilleur bois d'ébénisterie. Les importateurs de bois ont créé une demande considérable pour le bois d'une essence d'Afrique occidentale, le "noyer du Tanganyika" (*ovoa trichlioides*) – qui, bien entendu, n'est pas un noyer et ne provient pas du Tanganyika (Tanzanie).

concurrence mutuelle vis-à-vis des fonds, entraînant un manque de transparence qui finit par couvrir presque toutes les activités d'aide. En 1995, le Parlement vota un projet de loi abolissant l'aide extraordinaire et rattachant à l'aide d'urgence la fourniture de secours immédiats en cas de catastrophes.

La loi 49 de 1987 peut être perçue comme la première tentative de définition des buts de l'aide italienne. Selon cette loi, la coopération constitue un élément intrinsèque de la politique extérieure italienne, encourageant la solidarité entre les peuples et l'établissement de droits fondamentaux conformes aux principes des Nations unies. Ses objectifs immédiats sont essentiellement un appui répondant aux besoins de base des populations des pays en développement, tels que la sécurité publique et alimentaire, et la promotion d'un développement économique, social et culturel plus durable, de meilleurs soins de santé pour la mère et l'enfant, l'amélioration du statut féminin, et la préservation de l'environnement (MAE, 1987).

Cette loi rend la DGCS responsable de l'exécution des programmes de coopération, directement ou par le recours à des contrats extérieurs. Elle est assistée par l'Unité technique centrale (*Unità Tecnica Centrale*, UTC), qui fournit un appui dans des domaines tels que l'identification, la formulation, l'examen préalable, la réalisation, le suivi et l'évaluation des programmes de coopération. Le MAE joue un rôle de supervision, de même que le Comité interministériel pour la planification économique (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*, CIPE).³ Ce comité est présidé par le ministre des Affaires étrangères et compte parmi ses membres le ministre du Budget et des Finances (du *Ministero del Bilancio e Tesoro*, MBT) et celui du Commerce extérieur (*Commercio Estero*). La fourniture d'orientations plus spécifiques, l'approbation des projets et programmes d'une valeur excédant 2 milliards de liras et l'octroi de prêts à des conditions de faveur incombent à un comité directeur présidé par le ministre des Affaires étrangères et composé d'administrateurs des ministères cités et d'un représentant du *Mediocredito Centrale*, l'institution financière chargée du contrôle des prêts de coopération. Enfin, un comité consultatif constitué de représentants d'institutions de recherche, d'ONG et de régions actives dans le domaine de la coopération pour le développement donne des opinions sur les plans et orientations établis par le Comité directeur, et sur le rapport annuel soumis au Parlement.

La loi spécifie que les pays en développement recevant une portion de l'Aide publique au développement (APD) de l'Italie devraient jouer un rôle plus important dans l'établissement des priorités de la coopération. Des unités techniques locales (*Unità Tecnica Locale*, UTL) établies au sein des ambassades d'Italie sont chargées de négocier et d'agréer des programmes par pays avec les bénéficiaires, et de fournir des renseignements pour l'identification des projets. À ce jour, des programmes nationaux n'ont toutefois été élaborés que pour les pays prioritaires.

Une nouvelle loi s'appliquant à la coopération pour le développement est en préparation. Dans l'intervalle, le projet de loi de 1995 a non seulement aboli l'aide

Encadré 1 : La Structure de la DGCS

La DGCS compte 19 services, aux attributions suivantes :

- | | |
|---------|--|
| 1 | L'information, l'organisation des réunions et conférences |
| 2 | Les affaires générales |
| 3 | Les affaires juridiques |
| 4 | Les liaisons avec l'UE et les organisations internationales |
| 5 à 10 | Les unités géographiques |
| 11 | Les ONG |
| 12 | Les études et propositions pour l'amélioration de la condition de la femme et de l'enfant, et la promotion du statut de la femme dans la société |
| 13 | La formation et la coopération avec les universités |
| 14 | L'aide extraordinaire |
| 15 | L'Unité technique centrale |
| 16 | La coopération financière / les prêts à des conditions de faveur |
| 17 à 19 | Le personnel, les finances et l'administration. |

extraordinaire mais également mis en place diverses mesures destinées à améliorer la transparence et l'efficacité des actions, dont le recours obligatoire aux cadres logiques et le renforcement du contrôle technique, économique et financier tout au long du cycle d'un projet. Ce projet de loi spécifie en outre que des communautés (comme celle des Palestiniens en Israël) peuvent, tout comme des États, être des bénéficiaires de l'APD. L'encadré 1 montre la structure actuelle de la DGCS.

3.2 L'engagement de l'Italie dans le domaine de l'aide au développement

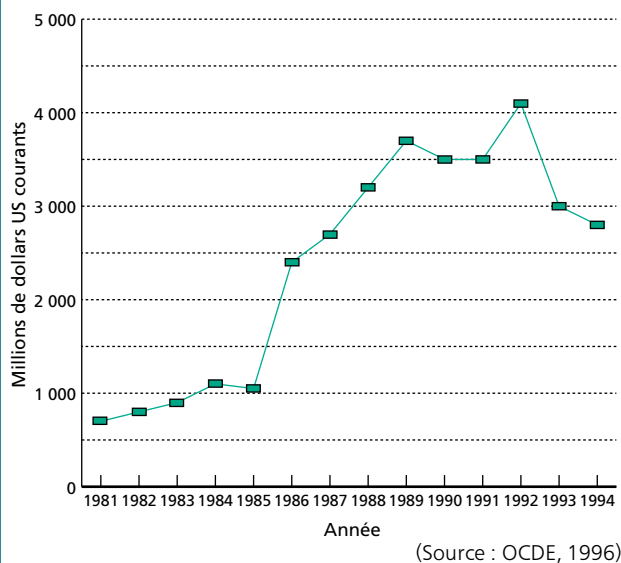
L'aide publique au développement (APD) a marqué une forte croissance au cours des années 80 puisque le total des apports exprimés en tant que pourcentage du PNB a plus que doublé. En raison de son adoption tardive d'une politique de coopération comparable à celle de ses partenaires industrialisés, l'Italie a eu très à cœur d'assumer des obligations internationales correspondant à son statut et à son importance économique. Elle n'a toutefois pas été en mesure de renforcer ses capacités de gestion au rythme de l'accroissement du budget d'aide, et ce décalage a constitué un facteur d'inefficacité. La structure administrative souffrant du carcan d'une bureaucratie lourde, le défi à relever consiste à trouver des modes d'organisation novateurs.

La figure 1 indique les investissements d'APD (bilatéraux – y compris les dons, les prêts et l'aide alimentaire – et multilatéraux) en millions de dollars US, par année, de 1981 à 1994.⁴

L'aide au développement en tant que pourcentage du PNB a augmenté pendant cette période de 0,19 % en 1981 à 0,40 % en 1986, pour culminer en 1989 à

3. Jusqu'en 1993, les fonctions de ce comité étaient remplies par le Comité interministériel pour la coopération au développement (*Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo*).

4. La plupart des données présentées dans les tableaux de ce chapitre proviennent de la base de données de la DGCS.

Figure 1 : Montant total de l'aide italienne, 1981-94

0,42 %. Elle est ensuite retombée à 0,31 % en 1993 et à seulement 0,14 % en 1995, selon des données provisoires. Il était prédit que l'APD devrait enregistrer une légère progression en 1997 pour atteindre 0,16 %, un ratio qui demeure encore très inférieur à la moyenne de l'OCDE (0,30 %).

Ce recul brutal de l'aide a été imputable à de nombreux problèmes survenus au début des années 90, dont des difficultés budgétaires qui ont exigé une reprogrammation des dépenses publiques, mais aussi le fait que le public a été déçu par l'aide au développement. Certaines attitudes – telles que l'impatience exprimée face à l'impact limité produit à ce jour par la politique d'aide et l'influence de la Guerre froide sur les relations Nord-Sud – ont été observées ailleurs qu'en Italie, mais d'autres ont été plus spécifiquement italiennes. Le désenchantement du public a surtout été engendré par l'enquête dite des "mains propres" (*Mani-pulite*), menée

de 1992 à 1996 par le Procureur pour examiner des cas de corruption impliquant des politiciens, des administrateurs et des hommes d'affaires et touchant, entre autres, à l'aide au développement (Rhi-Sausi, 1994; Camera dei Deputati, 1995).

Le renversement de la tendance au cours des années 90 ressort bien de la figure 2, où les déboursments d'aide bilatérale (y compris les prêts) pendant la période 1990-7 sont indiqués en milliards de liras.

Le part du budget de l'État gérée par le MAE pour la coopération au développement est tombée de 0,90 % à 0,37 % pendant la période 1990-5. L'enveloppe prévue pour l'APD en 1997 était de 572 milliards de liras, alors qu'elle atteignait 1 429 milliards en 1993 et 3 831 milliards de liras en 1991.

3.3 Les ressources humaines

L'effectif total de la DGCS est de 520 agents. Les divisions techniques, en particulier, manquent nettement de personnel. Ainsi la loi de 1987 avait spécifié que l'Unité technique centrale devait être dotée de 120 techniciens, mais l'effectif maximum jamais atteint fut de 104 techniciens, et il ne sont que 41 actuellement. Selon nos calculs, le déficit en personnel atteint environ 15 % dans l'ensemble de la Direction. Le budget alloué à la DGCS en 1997 était de 62,8 milliards de liras, soit 12 % des ressources totales allouées à l'APD. Dans le domaine des ressources humaines, un problème tient au fait que la DGCS emploie des diplomates. La réglementation du MAE exige leur transfert tous les 4 ou 5 ans, et ce manque de continuité fait obstacle à la constitution d'une structure de gestion durable.

3.4 L'aide bilatérale

Les dons et prêts octroyés à des conditions de faveur dans le cadre de l'aide bilatérale, les contributions volontaires aux organismes internationaux et l'aide alimentaire relèvent tous de la DGCS et sont gérés par des services spécialisés.

La tendance des dépenses effectuées au cours des

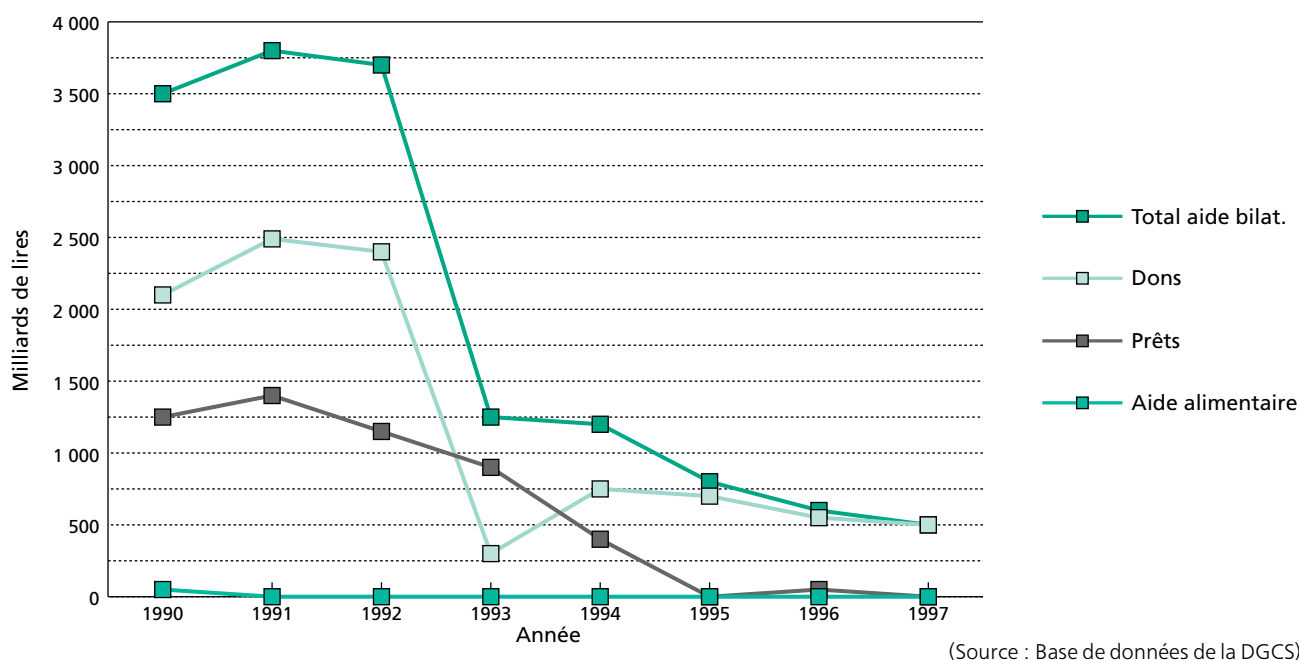
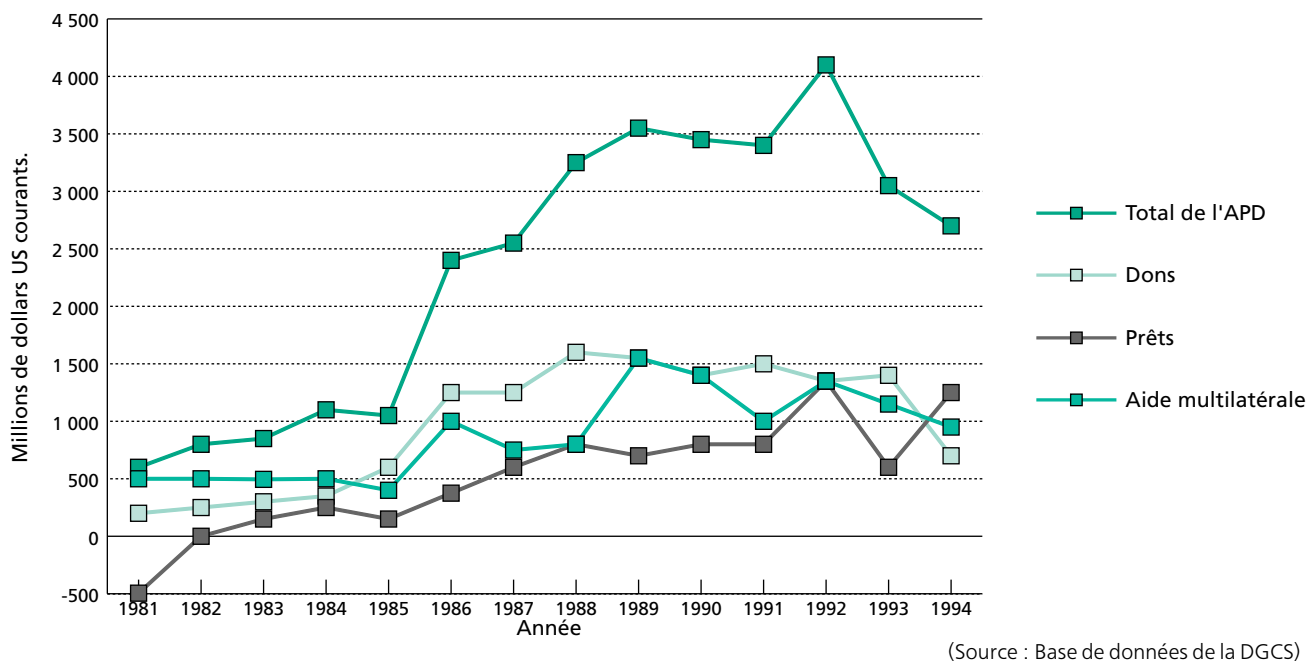
Figure 2 : Dépenses bilatérales, 1990-7

Figure 3 : L'aide bilatérale, 1981–94



années 80 et au début des années 90 est indiquée à la figure 3.

Un examen de la répartition géographique des dépenses faites pendant toute la période montre que l'Afrique subsaharienne vient en première position, suivie des pays du Bassin méditerranéen, du Proche-Orient, de l'Amérique latine et de l'Asie. La part de l'APD allouée à l'Afrique a toutefois diminué pendant la période étudiée, tandis que celle du Bassin méditerranéen et du Proche-Orient demeurait stable et que celles de l'Amérique latine et de l'Asie augmentaient – surtout lorsque la politique de coopération de l'Italie a correspondu de très près à ses intérêts économiques. Les priorités géographiques établies en théorie pendant cette période ne furent pas toujours appliquées. Le taux de concentration, qui correspond au montant reçu par les 25 premiers pays bénéficiaires en tant que pourcentage de l'APD, a atteint 65,3 % en 1989–90 (MAE, 1995).

De nouvelles lignes directrices établies par le MAE en 1995 (MAE, 1995) ont servi à focaliser plus étroitement les activités de coopération, désormais axées sur :

- la Méditerranée orientale, où l'aide peut contribuer au processus de paix au Moyen-Orient, et notamment aux négociations entre Israéliens et Palestiniens ;
- la Méditerranée occidentale et l'Albanie, pour promouvoir la stabilisation politique et sociale ;
- la corne de l'Afrique et l'Afrique australe (la région de la SADC), pour faciliter le processus de paix et de reconstruction ;

Dans la mesure des ressources budgétaires disponibles, l'aide destinée à l'Amérique latine et à l'Asie sera axée sur le développement des ressources humaines et, en Asie surtout, sur le développement des entreprises locales.

Depuis l'adoption de ces lignes directrices, la concentration de l'APD a augmenté. En 1997, les 20 premiers bénéficiaires ont reçu environ 80 % de toute l'aide. En 1995, 44 % de l'aide est allée aux pays aux revenus les plus faibles (moins de 675 dollars US par habitant) et

91 % aux pays de la tranche inférieure de la catégorie des revenus intermédiaires (moins de 2 694 dollars US par habitant).

La coopération bilatérale a financé essentiellement des activités de production (surtout de biens et de services) et des infrastructures (avant tout économiques). Le secteur de l'énergie a également été privilégié. En revanche, l'aide fournie dans le domaine des structures sociales et administratives est demeurée faible, si on la compare à la fois aux apports de l'APD italienne destinés aux autres secteurs et à la moyenne de l'aide allouée au secteur social au sein du CAD/OCDE.

3.5 L'aide multilatérale

L'Italie a adopté une politique d'appui et de renforcement de ses engagements dans le domaine de la coopération multilatérale, mise en œuvre par des filières multilatérales et multi-bilatérales.

Parmi les activités multilatérales figurent :

- (i) La part des ressources destinées au Fonds européen de développement (FED) et à la Communauté, réservée chaque année pour la coopération avec des pays en développement non ACP. Entre 1981 et 1990, ces contributions ont représenté environ 33 % du total de l'APD multilatérale.
- (ii) Les contributions aux organismes financiers internationaux tels que la Banque mondiale, les banques régionales de développement (africaine, américaine, asiatique, des Caraïbes) et le Fonds international de développement agricole (FIDA). La contribution de l'Italie au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) entre également dans cette catégorie. Ces contributions se sont montées à environ 45 % de toute l'APD multilatérale pendant la période 1981–90, avec un record de 56 %. La coordination entre ces contributions et le restant du programme d'aide au développement est gérée par le MAE (ministère des Affaires étrangères) et le MBT (ministère du Budget et des Finances).

(iii) Les contributions de l'Italie aux organes des Nations unies et aux autres organisations internationales peuvent être obligatoires, volontaires ou multi-bilatérales. Entre 1981 et 1990, elles ont représenté 22 % de l'APD multilatérale.

- Les contributions obligatoires sont établies sur une base pluri-annuelle en fonction des quotes-parts établies par les accords internationaux.
- Les décisions concernant les contributions volontaires sont prises de manière indépendante par les pays donateurs.
- Les contributions multi-bilatérales sont cofinancées par le pays donateur et par une ou plusieurs organisation(s) internationale(s). Les financements multi-bilatéraux permettent aux donateurs de choisir l'affectation des fonds fournis à ces organisations en fonction de leurs propres priorités.

Les contributions aux organisations indiquées aux paragraphes (i) et (ii) ci-dessus sont gérées directement par le ministère du Budget et des Finances, et celles destinées aux organisations du paragraphe (iii) relèvent du budget de la coopération géré par le MAE.

Ces dernières années, les changements les plus importants intervenus au niveau de la politique de développement (hormis la réduction globale de l'APD) ont touché à l'établissement de nouvelles priorités géographiques et à l'accroissement des ressources allouées aux filières multilatérales. Ces deux évolutions sont liées : les nouveaux domaines géographiques prioritaires sont choisis en fonction de la politique internationale de l'Italie plutôt que des liens commerciaux, et le resserrement des liens avec les organismes internationaux correspond à un engagement neuf de l'Italie envers la communauté internationale.

Avant la fin de la Guerre froide le travail effectué avec les organisations internationales n'était dicté que par le besoin d'établir l'apparence d'une présence, en laissant les autres participants élaborer les politiques, mais de nos jours la présence italienne au sein de ces mêmes institutions est perçue comme une occasion de participer au développement actif et à l'entretien des relations internationales. La participation de l'Italie à des opérations de maintien de la paix et d'aide d'urgence s'inscrit dans cette démarche.

3.6 Les organisations non gouvernementales

Beaucoup des ONG qui participent à la coopération italienne emploient des bénévoles et sont liées à l'Église. Leur présence dans les pays en développement s'est accrue à la fin des années 60, lorsque les citoyens italiens ont obtenu le droit de travailler comme assistants techniques bénévoles en remplacement de leur service militaire. Des ONG internationales telles que le Fonds mondial pour la nature (WWF) sont également présentes. Pendant la période 1981-90, les projets d'ONG ont surtout été concentrés en Afrique (111 projets), suivie de l'Amérique du sud et centrale.

Le rôle des ONG dans l'aide italienne a progressivement augmenté, et conformément à la loi 49 de 1987, les ONG sont désormais représentées au sein du Comité consultatif pour la coopération au développement et de

la Commission des ONG, présidée par le Directeur général de la DGCS.

Les ressources mises à la disposition des ONG ont triplé entre 1985 (39,1 millions de dollars US) et 1990 (128,3 millions de dollars). Les projets d'ONG représentaient 6,3 % de l'ensemble des dons d'APD en 1985, et 9,8 % en 1990. Pendant la même période, la moyenne établie pour les pays du CAD passait de 2,1 % à 2,8 %. En 1997, la contribution totale de la DGCS aux projets réalisés par des ONG était censée représenter 5 % de toute l'aide à titre de dons gérée par la DGCS.

En 1981, les projets d'ONG ont été financés grâce à des sources privées et des campagnes d'appels de fonds, ainsi que par le MAE et l'UE pour environ 34 % – une part qui a atteint près de 48 % en 1985 et plus de 50 % en 1990. En ce qui concerne les projets individuels d'ONG, la loi 49 spécifie que les financements de la DGCS devraient atteindre jusqu'à 70 % dans le cas de projets identifiés et promus par les ONG elles-mêmes, et 100 % dans le cas des projets qui leur sont confiés par la DGCS.

En Italie même, l'une des ONG qui s'est récemment mobilisée en faveur de l'environnement est "Italia Nostra", une organisation culturelle qui mène des campagnes de protection de bâtiments historiques et de sites ruraux.

3.7 Les régions

Selon la loi 49, les régions et administrations locales italiennes constituent également des intervenants potentiels dans la coopération pour le développement. En réalité, seulement 55 % du pays a adopté une législation régionale pour la coopération, et les activités menées à ce jour sont demeurées modestes.

Là où des activités ont été entreprises au niveau régional, elles ont été axées jusqu'à présent sur la diffusion de l'information, l'éducation pour le développement et la formation suivie d'un appui. Le but visé a été de stimuler l'opinion publique, de planifier des activités d'aide au développement au niveau local, et de promouvoir la réalisation de projets de développement. Par le biais de leur association nationale, les communes participent également à un programme axé sur la décentralisation et le renforcement des administrations locales pour la gestion d'activités d'aide au développement.

3.8 L'aide sous forme de crédits

Outre les prêts à conditions avantageuses gérés par la DGCS, des ressources sont allouées par le ministère du Budget et des Finances à un fonds renouvelable, le *Mediocredito Centrale*, qui permet d'offrir des prêts à des conditions préférentielles à des gouvernements de PVD et des entreprises italiennes travaillant en participation avec des partenaires de PVD. Toutefois, de tels crédits ne peuvent désormais s'appliquer qu'à un nombre restreint de pays, pour les raisons suivantes :

- selon un accord intervenu au sein de l'OCDE, les pays au revenu par habitant supérieur à 2 785 dollars US ne peuvent bénéficier de prêts concessionnels ;
- pour beaucoup des pays les plus pauvres, le service de la dette est trop élevé, même dans le cas des prêts à conditions de faveur ;
- ces prêts sont liés à l'utilisation de services et biens

provenant d'Italie, ce qui rend impossible le cofinancement d'actions telles que des projets d'infrastructures avec la Banque mondiale ou d'autres organisations financières internationales.

En 1997, il était prévu que les seuls pays pouvant prétendre à ce type de prêts seraient ceux de la tranche inférieure de la catégorie des pays à revenu intermédiaire d'Asie et du Bassin méditerranéen (MAE, 1997).

3.9 La DGCS et les sociétés de consultants

Pendant l'expansion des activités de coopération intervenue au début des années 80, l'effectif de la DGCS était insuffisant par rapport aux ressources à gérer, si bien que les activités financées furent en fait souvent suggérées par le pays récipiendaire, sans qu'un programme national ni une liste de priorités n'aient été établis et agréés. En outre, le récipiendaire désigna souvent la société de consultants sélectionnée pour la réalisation des activités – généralement la société italienne avec laquelle des contacts avaient été établis pendant la phase d'identification du projet. Les cabinets d'études furent ainsi souvent en mesure d'exercer une influence considérable sur les décisions prises par la Coopération italienne, les procédures manquèrent de transparence, et les possibilités de corruption se multiplièrent.

La loi 49 de 1987 aborda ce problème en introduisant le principe des programmes par pays et celui des appels d'offres ouverts pour l'attribution de contrats. L'établissement de contrats par accords privés se poursuivit néanmoins jusqu'à ce que des procédures d'appels d'offres concurrentiels conformes à celles en vigueur en Italie puissent être élaborées. Ainsi les demandes de soumissions concurrentielles pour les projets de coopération demeurèrent l'exception plutôt que la règle jusqu'en 1995. Les sociétés exploitèrent une clause de la loi qui permettait des négociations privées lorsque ce recours était exceptionnel et son besoin avéré dans le pays récipiendaire. La position de force de certaines sociétés explique que certains secteurs aient été privilégiés dans le programme d'aide. Le secteur de l'énergie, où les intérêts des pays récipiendaires ont concordé avec la présence de puissantes sociétés étatiques ou parastatiques italiennes, constitue un bon exemple.

4. LA DGCS ET LA STRATÉGIE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT⁵

4.1 Présentation

L'expérience de l'Italie dans le domaine de la foresterie tropicale est relativement limitée pour diverses raisons, dont le fait que ses colonies ne comportaient pas de forêts tropicales humides. Aucune industrie forestière de grande échelle n'apparut ni pendant, ni après la période coloniale. Il n'en reste pas moins que l'important groupe de petites et moyennes entreprises de transformation du bois constitue une richesse nationale sur le plan de la valeur ajoutée et des emplois créés même si, comme

indiqué plus haut, ces entreprises n'ont pas eu accès au processus de prise de décisions de la DGCS.

Pendant la phase d'expansion rapide qui a marqué les années 80 et le début des années 90, le programme d'aide a été réactif plutôt que "pro-actif" (fondé sur des initiatives): il a été basé sur des demandes de projets soumises par les pays récipiendaires plutôt que sur des programmes par pays axés sur des problèmes et potentiels déterminés. Les secteurs de l'agriculture et de la foresterie sont généralement désavantagés par rapport à d'autres domaines dans des situations où les demandes sont fondées sur les désirs des politiciens plutôt que sur des priorités réelles. En outre, comme il l'a été suggéré, les intérêts des sociétés italiennes ont probablement joué un rôle important dans la détermination des projets soumis à la DGCS.

Comme nous l'avons vu plus haut, les contributions aux organisations internationales ont longtemps été fondées plus sur le respect des engagements que sur une volonté d'exploiter l'occasion présentée par ces tribunes pour développer la politique internationale italienne. Dans ces circonstances, on s'étonnera pas du fait que l'adoption des politiques et directives formulées par ces organisations n'ait guère soulevé d'enthousiasme.

Pendant cette même période, de meilleurs modes de mise en œuvre du programme de la coopération pour le développement commencèrent à être explorés, dans le but d'éliminer les facteurs d'inefficacité. Les agents travaillant à la coopération bilatérale furent en contact avec des approches et des instruments éprouvés dans le cadre de la coopération multi-bilatérale. La participation au Programme d'action pour la protection de la forêt tropicale (PAFT) fut perçue comme une occasion d'associer la coopération italienne à l'élaboration de programmes de projets forestiers agréés et répondant à des priorités bien cernées. Par la réalisation conjointe, avec la FAO, de projets de foresterie sociale et communautaire, la coopération italienne fut exposée à des approches et méthodologies modernes (FAO, 1996). Des activités menées avec le Comité d'aide au développement de l'OCDE et avec les institutions de la Banque mondiale lui permit de mettre au point ses instruments et ses lignes directrices.

4.2 Évolutions récentes de la stratégie de la DGCS

Ces dernières années, comme indiqué plus haut, le volume des ressources allouées à l'APD italienne a marqué une nette régression, liée à la réduction de l'ensemble des dépenses publiques. Cinquième plus gros bailleur de fonds en 1993, l'Italie était passée au dixième rang en 1995 et tombait probablement plus bas encore dans le classement en 1997 (MAE, 1997; Dini, 1997).

Cette période de réduction des dépenses pourrait néanmoins s'avérer positive si l'occasion qui se présente de rationaliser les activités et d'améliorer l'efficacité est exploitée – ce que les responsables de la coopération italienne s'efforcent de faire. En 1995, le CIPE a approuvé les principes directeurs d'une nouvelle politique d'aide et d'une réforme de la coopération italienne. Selon ces principes, la planification et le déboursement de l'aide sont rationalisés, les régions et pays "de concentration" spécifiés, les nouvelles procédures applicables aux dépenses précisées, une plus grande

5. Les données présentées dans les sections 4, 5, 7, et 9 de ce chapitre correspondent à celles disponibles dans la base de données de la DGCS, et sur les résultats d'entretiens tenus au sein de la DGCS.

transparence est exigée, et une importance accrue est accordée aux méthodologies de suivi, d'évaluation et de gestion du cycle des projets.

Le développement récent du rôle du programme multilatéral de la coopération italienne correspond à un surcroît d'intérêt à l'égard des politiques et orientations sectorielles des organisations internationales. La DGCS est soucieuse de s'adapter et de coordonner ses approches, ses méthodes et ses procédures avec celles des institutions pertinentes, et notamment celles de l'UE et du CAD de l'OCDE. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les objectifs et principes adoptés dans le secteur forestier correspondent essentiellement à ceux retenus aux conférences et conventions mondiales organisées par les Nations unies.

4.3 La stratégie forestière

La DGCS ne s'est pas dotée d'une véritable stratégie forestière. Le secteur forestier n'est mentionné qu'en passant dans les notes et documents officiels concernant l'environnement, l'agriculture, les soins de santé primaires, etc.

C'est surtout par sa collaboration avec la FAO à des projets multi-bilatéraux (voir la section 8) que l'Italie a pu se tenir au courant de l'évolution des préoccupations et stratégies dans le domaine forestier. Le Comité consultatif FAO-Italie est un organe composé de quatre fonctionnaires de niveau supérieur de la DGCS et de quatre représentants de la FAO. Il a pour mission le suivi et l'examen technique des projets cofinancés par les deux parties dans le cadre de dispositifs multi-bilatéraux (FAO, 1996).

En 1990, cet organe a convenu que la foresterie et l'environnement constitueraient un volet stratégique du programme multi-bilatéral, avec des projets fondés sur la participation de populations et communautés locales, et tenant compte des liens entre la déforestation et la pauvreté. À l'heure actuelle, environ 37 projets multi-bilatéraux sont en cours, dont certains forestiers. Le programme multi-bilatéral mené avec la FAO a mis en œuvre des approches novatrices dans les domaines de la protection et de la conservation des ressources comme du renforcement des capacités nationales, et il a exercé une influence sur le programme bilatéral. L'Italie et la FAO ont coopéré récemment à la préparation de quelques initiatives intéressantes, telles que la composante "plantation d'arbres" du Plan égyptien d'action pour l'environnement, des actions de conservation de l'eau et des sols en Tunisie, ainsi qu'un programme forestier en Albanie.

L'Italie s'intéresse également à l'élaboration de lignes directrices et de stratégies forestières au sein des organisations internationales telles que la "famille" de la Banque mondiale, qui comprend le Fonds pour l'environnement mondial (auquel elle contribue), et l'Union européenne.

4.4 Les influences internationales

Bien que l'Italie ne possède pas de stratégie forestière, les principes adoptés par les tribunes internationales, comme la conférence de Rio (CNUED) en 1992, ou les conventions sur les changements climatiques et sur la biodiversité, ont été promptement adoptés et reflétés dans les notes internes. Ainsi une note produite récemment par la Section de l'environnement de l'Unité

technique centrale (UTC) de la DGCS analyse à la lumière des lignes directrices de l'*Agenda 21* (ou programme Action 21) de la CNUED la teneur de projets sur l'environnement récemment approuvés et comportant un important volet forestier.

4.5 Les ONG et les stratégies concernant l'environnement

Comme déjà indiqué, une relation étroite existe entre la DGCS et les ONG. Notamment, les ONG travaillant dans le domaine du développement sont représentées au sein du Comité consultatif pour la coopération au développement. Les ONG œuvrant pour l'environnement, qu'elles soient italiennes ou internationales comme le WWF mais avec une base en Italie, contribuent souvent à mobiliser la coopération italienne en exerçant des pressions, par des contacts directs et en participant à des ateliers consacrés à des thèmes spécifiques.

Les ONG ont souvent pour objectifs d'influer sur les politiques sectorielles des organisations internationales ou de contrer des projets ou programmes susceptibles à leur avis de produire des effets négatifs sur l'environnement. Elles ont également joué un rôle consultatif lorsque les principes et lignes directrices de programmes sur l'environnement étaient débattus et adoptés.

5 RÉPARTITION RÉGIONALE ET THÉMATIQUE DES PROJETS FORESTIERS

5.1 Introduction

La coopération dans le secteur forestier n'a pas toujours suivi les stratégies de l'aide bilatérale italienne dans les autres secteurs. La prééminence de l'aide multi-bilatérale dans le programme de foresterie – attribuable pour une part au moins à la présence de la FAO en Italie – a permis une répartition plus souple des ressources en faveur de domaines prioritaires. Ainsi des projets forestiers plus nombreux ont par exemple été financés dans les pays les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne, tandis que pendant la même période un nombre croissant de projets bilatéraux d'autres secteurs étaient entrepris dans des pays à revenu intermédiaire (tranches inférieure et supérieure) d'Amérique latine. La participation de l'Italie à des programmes forestiers mondiaux et inter-régionaux tels que le programme "Arbres, forêts et communautés rurales" de la FAO, le PAFT et le programme d'évaluation des ressources forestières mondiales, a également facilité l'adoption de priorités souples.

Le processus d'évolution intervenu dans le secteur de la foresterie tropicale depuis 1985 a également été accéléré par le programme multi-bilatéral. La plupart des projets réalisés avec le département forestier de la FAO ont pour objectifs la conservation des forêts et leur gestion durable dans le cadre d'approches participatives.

Depuis qu'il a été décidé, en 1995, que la politique de coopération pour le développement doit appuyer la politique étrangère italienne, et être axée sur une nombre limité de pays prioritaires sélectionnés pour leur importance stratégique et humanitaire, un rapprochement

devrait intervenir entre les stratégies de l'aide bilatérale et multi-bilatérale.

L'aide italienne dans le domaine forestier s'est montée à 97,17 millions de dollars US pendant la période 1985–97. Entre 1985 et 1994, soit la seule période pour laquelle des données comparatives sont disponibles, cette aide n'a représenté que 0,25 % de toute l'APD italienne. Le chiffre cité n'inclut toutefois que les projets strictement forestiers. En fait, la foresterie joue par exemple un rôle important dans des projets de développement rural intégré (PDRI), souvent fondés sur la protection des sols et des ressources naturelles. En utilisant l'estimation prudente de 30 % d'élément forestier dans les PDRI et en ajoutant cet apport à l'aide forestière, on constate qu'environ 83 % des dépenses de la DGCS en faveur de la foresterie sont destinées à des projets strictement forestiers et que 17 % vont à des PDRI (Base de données de la DGCS et FAO, 1996). D'autres composantes forestières se retrouvent dans des projets consacrés à l'environnement, à la gestion des bassins versants et à la sécurité alimentaire, mais elles ne sont pas présentées comme telles dans les statistiques de la DGCS.

5.2 Les programmes bilatéraux et multi-bilatéraux

Comme déjà indiqué, le Comité consultatif FAO-Italie convint en 1990 d'accorder la priorité à des projets d'environnement, surtout dans le secteur forestier, prévoyant la participation des populations locales à toutes les étapes. Le programme multi-bilatéral fut ainsi appelé à jouer un rôle très important dans le secteur forestier. Le montant total de l'APD dans ce secteur a atteint plus de 97 millions de dollars US en 1995–6, dont 82 % alloués à des actions multi-bilatérales et 18 % à des actions bilatérales (Base de données de la DGCS et FAO, 1996).

Comme le montre la figure 4, le programme multi-bilatéral a marqué une croissance régulière à partir de 1990. Avant cette date, les projets étaient sélectionnés de manière arbitraire et étaient souvent dûs à des initiatives individuelles. Un exemple est le grand centre de formation aux techniques de traitement du bois établi pour les pays de la SADC.

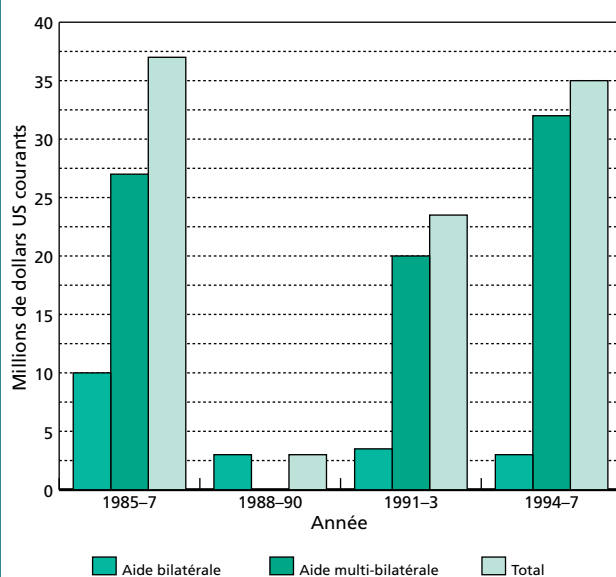
5.3 Répartition régionale

La focalisation régionale de la coopération italienne a toujours concerné d'abord l'Afrique, même si des changements dans les politiques ont fait évoluer le poids relatif de chaque région. L'opinion publique italienne s'est avérée très favorable aux grands programmes d'aide d'urgence face à des catastrophes naturelles ou causées par l'homme en Afrique.

La figure 5 montre la répartition de l'aide forestière – bilatérale et multi-bilatérale – pendant la période 1985–97. L'aide fournie à des pays d'Afrique centrale et australe représente près de la moitié du total, tandis que les parts de l'Asie d'Extrême-Orient et de l'Amérique centrale et du Sud demeurent marginales, à environ 5 % chacune. Une part importante revient toutefois à des activités inter-régionales, y compris des projets et programmes implantés sur le terrain dans de nombreux pays et régions, si bien que la pondération réelle est légèrement différente de celle indiquée.

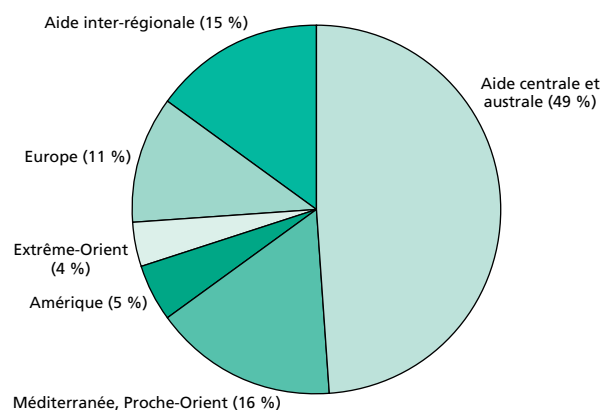
Un examen de la répartition de l'aide forestière

Figure 4 : Actions de foresterie financées par la DGCS, par des dotations bilatérales et multi-bilatérales, 1985–97



(Source : Base de données de la DGCS)

Figure 5 : Dépenses totales de la DGCS en faveur de la foresterie, par régions géographiques, 1985–97



(Source : Base de données de la DGCS)

pendant les 13 années de la période 1985–97 permet de dégager des tendances complexes (voir la figure 6). Le montant des apports d'aide a diminué après 1985–7 et ne s'est que récemment rétabli au niveau antérieur.⁶ L'Afrique n'est plus la destination principale des ressources. La région Méditerranée/Proche-Orient a pris de l'importance, conformément à la politique régionale, et une partie de l'aide a été allouée à des pays de l'Europe de l'Est en appui à la transition vers une économie de marché.

5.4 Répartition thématique

La figure 7 a pour objet d'indiquer la nature des projets forestiers relevant de la DGCS. Les divisions sont purement indicatives, car les projets sont devenus beaucoup plus souvent pluridisciplinaires et intégrés, et ils incluent désormais fréquemment des activités de

6. La période 1994–7 est quadriennale, tandis que les périodes précédentes étaient toutes triennales.

Figure 6 : Évolution de la répartition régionale des dépenses de la DGCS en faveur de la foresterie, 1985–97

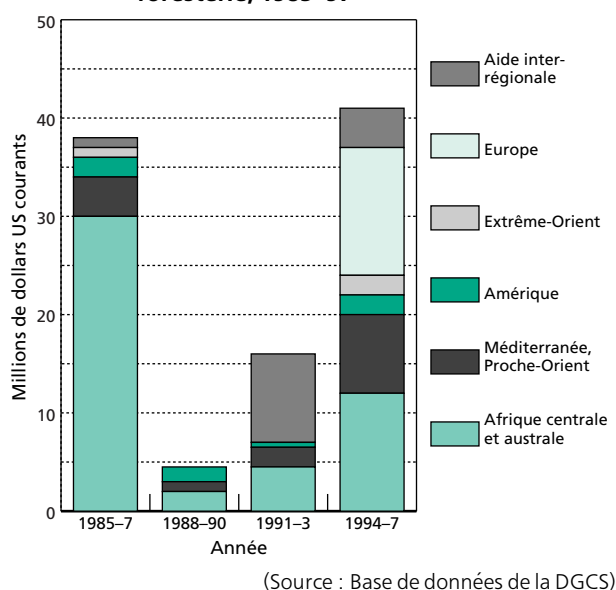
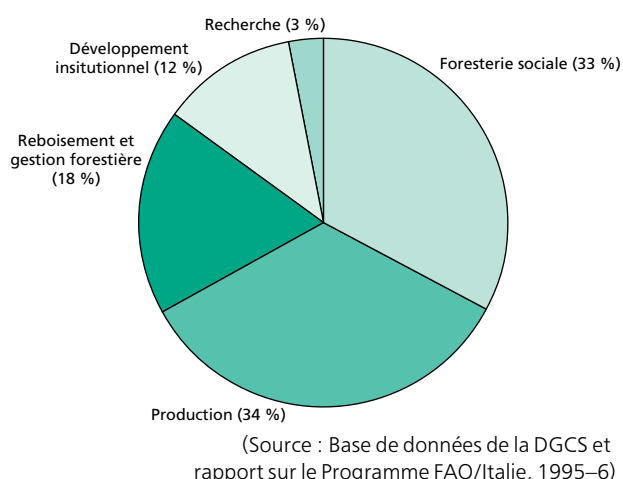


Figure 7 : Dépenses totales de la DGCS en faveur de la foresterie par domaine thématique, 1985–97



reboisement, de gestion forestière durable, ou de recherche et de développement dans les domaines de la foresterie sociale, du renforcement des capacités du pays, etc. Les projets de foresterie communautaire reprennent tous une stratégie axée sur le développement et la participation des populations locales, mais les objectifs forestiers peuvent varier. Les projets de reboisement sont le plus souvent menés par l'administration forestière et ne sont pas nécessairement fondés sur la participation des populations locales.

Si l'on examine maintenant le développement du financement des activités forestières pendant la période 1985–97 (voir la figure 8), on observe une nette progression des projets ciblés à la fois sur le développement communautaire et sur les forêts, conformément aux évolutions récentes en foresterie internationale préconisées par le Comité consultatif FAO/Italie (FAO, 1996).

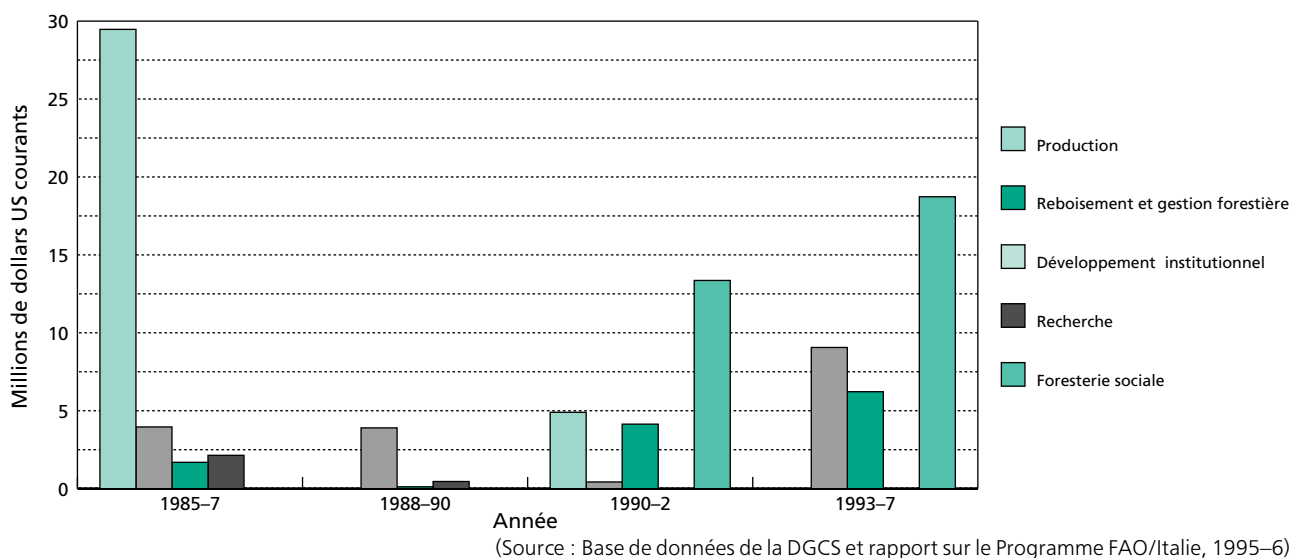
Le recul brutal des financements d'APD en faveur d'activités forestières commerciales est imputable à l'évolution de la stratégie de la coopération italienne dans le domaine forestier. Quelques projets commerciaux avaient été financés par le passé, en raison généralement de la concomitance des intérêts des pays bénéficiaires et d'entreprises italiennes plutôt que d'une stratégie d'aide explicite.

Aucun véritable projet de recherche n'a été financé depuis 1990, mais certains projets de foresterie communautaire comportent un volet de recherche appliquée.

5.5 Répartition des projets d'ONG

Les financements de projets forestiers réalisés par des ONG proviennent du budget d'aide bilatérale, dont ils constituent 22 % des dépenses. Les ONG, qui travaillent essentiellement dans les domaines de la foresterie sociale et de la protection de la biodiversité, sont jugées très aptes à exécuter des projets de ce type. En fait, comme ces thèmes figurent parmi les plus hautes priorités de l'aide forestière italienne, la part des financements alloués aux ONG serait plus grande encore si plus d'ONG possédaient une expérience spécifique dans ces domaines. Les projets forestiers d'ONG sont entrepris surtout en Amérique centrale et du Sud (69 %), et ils

Figure 8 : Évolution de la répartition thématique des dépenses de la DGCS en faveur de la foresterie, 1985–97



constituent le plus gros de l'aide forestière italienne fournie à ces régions. Les 31 % restants sont destinés à l'Afrique subsaharienne.

6. LA RECHERCHE ET LA FORMATION DANS LE DOMAINE DE LA FORESTERIE TROPICALE⁷

L'*Istituto Agronomico per l'Oltremare* (Institut d'agronomie pour l'outre-mer – IAO) fut établi à Florence en 1912 en appui aux activités menées dans les colonies dans le domaine de l'agriculture et de la gestion des forêts. Il continue à jouer un rôle équivalent pour le programme italien de coopération, et ne fait pas partie du système universitaire.

Aucune synthèse comparative des recherches en foresterie tropicale entreprises pendant la période coloniale en Érythrée, en Somalie, en Libye et en Éthiopie n'a été effectuée. Les éléments de ce travail sont dispersés dans des archives universitaires. Un herbier fut néanmoins créé à Florence, et des recherches sur des essences et plantes médicinales de régions arides ou semi-arides furent entreprises. Des inventaires et essais forestiers furent également réalisés dans les quatre pays cités. En outre, des recherches furent entreprises en Libye sur la mise en place de rideaux-abris et sur la fixation de dunes de sable. Bien entendu, ces recherches ont maintenant bien plus de 50 ans et certains résultats se sont perdus.

Établi à Florence en 1922, l'Institut de recherche sylvicole (*Istituto Sperimentale per la Selvicoltura*), axa d'abord ses recherches sur les forêts italiennes et méditerranéennes⁸ puis élargi son domaine de compétence aux forêts tropicales. Après la seconde guerre mondiale, une faculté d'enseignement forestier fut créée ; des études de deuxième cycle en agriculture tropicale et sub-tropicale y furent organisées, avec des éléments de foresterie tropicale. Les activités tropicales furent concentrées surtout sur la Tunisie, l'Algérie et le Maroc.

Jusqu'en 1960, seule l'université de Florence possédait une faculté de foresterie, mais Arezzo, Padoue et Viterbe suivirent au cours des années 60. Après la régionalisation survenue dans les années 70 (et le transfert des responsabilités dans les domaines agricole et forestier), chaque région a exigé sa propre université. Des départements forestiers furent créés dans les universités de Bari, Bologne, Palerme, Turin, Trieste, Reggio di Calabria et de la Sardaigne.⁹

Le ministère des affaires étrangères a commencé à

fournir un appui aux projets de foresterie tropicale à partir des années 60. Toutefois, sur le plan géographique les projets ont souvent été choisis en fonction des intérêts et politiques du moment plutôt que des compétences de l'Italie dans la région concernée. Sur le plan des activités, les technologies du bois, un domaine où l'Italie possédait un avantage comparatif, ont parfois été traitées comme des priorités. Ainsi l'*Istituto per la Ricerca sul Legno* (Institut de recherches sur le bois) de Florence, qui tombe sous la coupe du Conseil national de la recherche (*Consiglio Nazionale delle Ricerche*, CNR) a mené des recherches sur les technologies du bois, sur le bois-énergie – y compris des techniques améliorées pour la production de charbon dans des pays semi-arides – et sur des techniques de récolte du bois en Afrique occidentale, en Asie du Sud-Est et en Amérique latine. L'Institut de recherches sur les peupliers et le Centre de recherches forestières et agronomiques de Casaleto, près de Milan, qui relèvent tous deux de la société para-étatique SAF (*Società Agricola Forestale*), ont également mené des recherches extrêmement productives, financées par la coopération italienne, pour introduire des peupliers italiens en Chine, en Amérique latine (Argentine et Chili) et en Turquie.

Si la Méditerranée, l'Afrique du Nord et le Proche-Orient sont probablement demeurées les principales régions où la recherche forestière italienne détient un avantage comparatif, elle a également à son actif l'expérience acquise (à Florence surtout) en Afrique occidentale, centrale et australe (au sein de la SADC), en Amazonie, au Brésil, dans les Andes, dans le sous-continent indien et en Asie du Sud-Est. À ce jour, la coordination entre les institutions italiennes et les centres internationaux de recherche tels que le CIFOR ou l'ICRAF est toutefois demeurée quasi-inexistante.

Les agents du Corps forestier sont formés à Florence à l'Académie italienne des sciences forestières (*Accademia Italiana de Scienze Forestali*), qui était à l'origine un collège militaire. Des institutions italiennes ont également organisé des stages de formation pour des techniciens de pays en développement. Les universités de Padoue et Florence ont monté des programmes de formation en Somalie et au Mozambique ; l'Institut des technologies du bois de San Michele all'Adige (Trente), un autre institut du CNR, a prévu des formations destinées à des techniciens d'Amérique latine. Des institutions privées ont également inclus des activités de formation à leur programme. Le CEFAS, un institut géré par la Chambre de commerce de Viterbe, a proposé des stages de formation à des étudiants de pays en développement jusqu'en 1995. La SCM, l'une des plus grandes entreprises de transformation du bois, organise des stages de formation à l'intention de techniciens de pays en développement.

7. LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS

Des méthodes de gestion du cycle des projets fondées sur l'utilisation de cadres logiques (soit une planification axée sur des objectifs) furent adoptées par la coopération italienne en 1995. La méthodologie choisie est fondée sur celle de la DG VIII de la Commission européenne, et la DGCS a organisé la rédaction de manuels. Des séances

7. Il n'existe aucun moyen simple de repérer tous les travaux de recherche en foresterie tropicale entrepris par des institutions italiennes. La brève synthèse présentée ici est fondée sur des entretiens organisés à titre individuel avec le professeur Riccardo Morandini (universités de Florence et Arezzo) et des agents de la DGCS, du ministère de l'Agriculture et des Forêts, et de la FAO. Les rubriques italiennes de l'annuaire 1996 du Réseau européen de recherches forestières tropicales (RERFT, plus connu sous le sigle anglais ETRN) ont également été consultées.

8. Le siège du groupe de travail pan-méditerranéen "Silva Mediterranea" fut établi là cette même année.

9. L'Italie produit de nos jours trop de forestiers – de 200 à 300 par an.

de formation ont été mises sur pied à l'Unité technique centrale de Rome, ainsi que dans les Unités techniques locales des ambassades d'Italie dans des pays en développement, de manière à former le personnel de la DGCS à l'utilisation de cette méthode.

Les documents de programmes par pays continueront à jouer un rôle clé dans l'identification et la sélection des projets, mais les cadres logiques permettront d'assigner aux projets des objectifs plus précis. Ces méthodes n'ont toutefois pas encore été appliquées de manière systématique dans le cadre du programme d'aide – le retard est dû à des plans de restructuration de l'APD, qui prévoient une nouvelle répartition des responsabilités pour les principaux acteurs de la DGCS.

8. L'INFLUENCE DE L'EXPÉRIENCE MULTI-BILATÉRALE ACQUISE PAR L'ITALIE AVEC LA FAO SUR SON PROGRAMME FORESTIER BILATÉRAL

Les responsables de la DGCS reconnaissent que l'aide italienne dans le secteur forestier a produit des résultats intéressants qu'il conviendrait d'analyser de manière systématique. Il serait utile de présenter les résultats obtenus aux forums internationaux, où ils pourraient être examinés, faire l'objet de comparaisons avec les résultats d'autres méthodes et approches, puis être perfectionnés et utilisés pour la mise au point de nouvelles interventions dans ce secteur. Toutefois, cette

tâche n'est encore que prospective.

En revanche, l'encadré 2 montre comment l'expérience multi-bilatérale acquise par l'Italie en collaboration avec la FAO a contribué à structurer le programme bilatéral italien.

9. CONCLUSIONS

La coopération italienne s'est développée plus tardivement que celle de la plupart des pays de l'OCDE et a eu une croissance initiale trop rapide, sans avoir été dotée de la structure organisationnelle et administrative requise pour faire face à des engagements croissants.

Dans le domaine de la foresterie tropicale italienne, d'autres problèmes sont intervenus au début :

- Les activités de foresterie tropicale liées à la période coloniale de l'Italie n'ont pas duré longtemps et n'ont pas couvert de zones forestières de valeur qui auraient pu donner à ce secteur une importance économique à l'échelon national.
- Les importateurs de bois d'ébénisterie n'eurent qu'une influence minimale sur le gouvernement italien, qui ne perçut donc jamais ce domaine comme stratégique.
- Les recherches demeurèrent diffuses et l'avantage comparatif de l'Italie au départ peu net.

Les décideurs hésitèrent donc à s'engager dans un secteur où ils n'étaient pas sûrs que l'Italie puisse apporter les capacités et technologies requises.

Lors des premiers accords de coopération avec les pays récipiendaires, le choix des projets fut souvent

Encadré 2 : L'influence de l'expérience multi-bilatérale acquise par l'Italie en collaboration avec la FAO sur son programme forestier bilatéral

Les projets et programmes mis en œuvre par l'Italie en collaboration avec le département forestier de la FAO depuis le début des années 90 ont été caractérisés par les éléments suivants :

- la participation des communautés concernées ;
- l'harmonisation des intérêts des différentes intervenants par le dialogue, et une volonté commune dans la recherche de solutions appropriées ;
- le renforcement des administrations locales pour la planification et la mise en œuvre des projets et programmes.

Les méthodologies et outils employés ont privilégié la participation des populations, notamment par un meilleur partage de l'information et par la mise en place d'actions de formation pertinentes.

L'Italie a participé à diverses initiatives fondées sur ces méthodes. Dans le cadre de projets menés dans les régions de la Méditerranée et du Proche-Orient, une stratégie de gestion durable des forêts a été mise au point en parvenant à un compromis entre les intérêts du gouvernement et ceux des communautés locales. Dans le sud du Sahara, des stratégies participatives ont permis de négocier des modes de protection et d'exploitation des ressources forestières dans une perspective de sécurité alimentaire. L'Italie a également joué un rôle au sein de programmes mondiaux, tels le programme de Gestion participative des ressources naturelles des hautes terres, des Programmes nationaux

d'action pour les forêts (PNAF) (par le renforcement de l'administration locale pour une planification décentralisée et la participation des communautés locales), et divers projets pilotes menés en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

Les enseignements tirés furent ensuite appliqués aux programmes bilatéraux italiens. L'assistance fournie par l'Italie aux campagnes de plantation d'arbres entreprises dans le cadre du Plan égyptien d'action pour l'environnement fut influencée par les enseignements tirés de la mise au point des méthodologies des PNAF, et l'approche descendante proposée à l'origine pour la réalisation des actions par l'État fut remplacée par une démarche plus communautaire.

Un gros projet de conservation des sols en Tunisie, freiné par des problèmes d'exécution provoqués par des conflits entre le gouvernement et les communautés locales sur la gestion des ressources naturelles, fut reformulé à l'aide de méthodes mises au point dans le cadre des projets multi-bilatéraux FAO/Italie, notamment le projet de Gestion participative des hautes terres et le projet Foresterie et Sécurité alimentaire dans la Méditerranée et le Proche-Orient.

La coopération italienne utilise également des méthodologies et directives opérationnelles mises au point dans le cadre du programme FAO/Italie pour son gros programme d'aide au secteur forestier albanais, dont les objectifs et les priorités doivent être reformulés en fonction des changements sociaux et économiques survenus dans le pays.

arbitraire et les pays furent sélectionnés en fonction de priorités géographiques très floues, plutôt que par une analyse fondée sur des priorités par pays et des politiques d'aide pertinentes. Une grande part des fonds disponibles fut ainsi allouée à des secteurs qui intéressaient les politiciens locaux et de puissants groupes industriels italiens, amorçant ainsi ce qui allait devenir un scandale national et un problème majeur pour la coopération italienne.

Cette situation fit que le secteur forestier n'eut alors aucune chance de devenir un domaine prioritaire, sauf en ce qui concerne quelques projets bénéficiant de l'appui d'ONG et d'institutions scientifiques. Les responsables de la coopération italienne optèrent pour la mise en œuvre du plus gros du programme de foresterie tropicale par la filière multi-bilatérale, acquérant de l'expérience tout en participant sur le terrain à des interventions de développement et de protection des ressources naturelles.

Entre-temps, la politique de coopération a évolué. Des réformes tenant compte de l'expérience acquise ont été introduites, et ce processus de transformation continue. Les ressources disponibles ont diminué en raison de coupes dans les dépenses publiques, mais cette contraction constitue en fait une bonne occasion d'améliorer l'efficacité du système. Grâce aux décisions prises de privilégier une participation active au sein des organisations internationales et de renforcer la coordination avec les autres instances de développement dans les forums internationaux, la nouvelle forme de coopération italienne apparue se rapproche plus des normes internationales.

Pour toutes les raisons énoncées, les politiques adoptées devraient demeurer beaucoup plus conformes à celles des partenaires européens les plus proches de l'Italie une fois ce processus de réforme achevé. En temps voulu, et dans cette perspective, l'Italie sera alors en mesure de planifier ses contributions aux débats internationaux sur les politiques et processus de foresterie tropicale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Camera Dei Deputati, Servizio Studi (1995) *Dossier Indagini Conoscitive*. Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Rome.
- Censis (1993) *Libro Bianco sulla Co-operazione Italiana allo Sviluppo degli Anni 80*. Fondazione Censis (Centro Studi Investimenti Sociali), Rome.
- Ciancio, O. (sous la dir. de) (1996) *Il Bosco e l'Uomo*. Accademia Italiana di Scienze Forestali, Florence.
- Di Béranger, A. (1982) *Archeologia Forestale, Ovvero dell'Antica Storia e Giurisprudenza Forestale in Italia*. Direzione Generale per l'Economia Montana e per le Foreste, Rome.
- Dini, L. (1997) *Relazione Previsionale e Programmatica al Parlamento sull'Attività di Cooperazione allo Sviluppo per l'Anno 1997*. Ministro degli Affari Esteri, Rome.
- FAO (1996) *Programma di Cooperazione Italia/FAO Rapporto sui Progetti di Sviluppo Agricolo 1995-96*. FAO, Rome.
- Fiori, A. (1902-1912) *Boschi e Pianta Legnose dell'Eritrea*. Edizioni dell'Istituto Agronomico Coloniale Italiano, Florence.
- Giordano, G. (1940) *Il Problema Forestale dell'Impero*. Quaderni Italiani, Editions IRCE, Rome.
- Giordano, G. (1941) "Le Utilizzazioni Boschive dell'Africa Orientale Italiana nei Riguardi della Conservazione e del Miglioramento del Patrimonio Forestale". *L'Agricoltura Coloniale*, Luglio 1941. Regio Istituto Agronomico per l'Africa Italiana, Florence.
- Guidotti, R. (1934) *Boschi e Servizio Forestale in Eritrea*. Istituto Agronomico Coloniale Italiano, Florence.

- IAI, Istituto Affari Internazionali (1994) *L'Italia nella Politica Internazionale*. Rome.
- Ministero degli Affari Esteri (1987) *Nuova Disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo. Testo della Legge N. 49 del 26 Febbraio 1987. Il Regolamento di Esecuzione*. Rome
- Ministero degli Affari Esteri (1995) *Relazioni Annuali sull'Attuazione della Politica di Cooperazione allo Sviluppo, 1985-95*, Rome.
- Ministero degli Affari Esteri (1997) "Programmazione della Cooperazione allo Sviluppo per l'anno 1997". DIPCO (Dipartimento Cooperazione), *Bollettino della Cooperazione Italiana*, n° 11, Rome.
- Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste (1988) *Schema di Piano Forestale Nazionale*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Rome.
- Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Corpo Forestale dello Stato. (1990) *Strategia Forestale nella Comunità Europea. Elementi di Politica Forestale Italiana. Orientamenti per una Politica Forestale Europea*. Collana Verde n° 78, Rome.
- Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Corpo Forestale dello Stato (1994) *Italy Country Case Study*. Atelier de l'OCDE sur les forêts, l'agriculture et l'environnement, 17-20 octobre, Madrid.
- OCDE (1996) en italien: *Esami Sulla Cooperazione allo Sviluppo in Italia*. A.16. (En français: *L'Italie*. Série Revue de la Coopération pour le développement, n° 16) OCDE, Paris.
- Piussi, P. (1994) *Selvicoltura Generale*. Unione Tipografica Editrice Torinese, (UTET) Turin.
- Rhi-Sausi, J. L. (sous la dir. de) (1994) *La crisi della Cooperazione Italiana*. Rapporto CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. Edizioni Associate, Rome.
- Senni, L. (1915) *Note sulla Legislazione Forestale Eritrea*, Istituto Agronomico Coloniale Italiano, Florence.
- Senni, L. (1938) "Problema Forestale e Selvicoltura nell'Africa Orientale Italiana". *"L'Alpe"*, *Rivista Forestale Italiana*, Confederazione Turistica Italiana, Milan.

CONTACTS CLÉS

Ministero dei Affari Esteri
La Farnesina
Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS)
Unità Tecnica Centrale
via Contarini, 25
00195 Rome
Italie
Tél.: +39 6 3691 4603
Fax: +39 6 3240585

Istituto Agronomico per l'Oltremare (IAO)
Ministero degli Affari Esteri
via Anotonio Cocchi, 4
50131 Florence
Italie
Tél.: +39 55 50611
Fax: +39 55 5061333

Istituto Sperimentale Selvicoltura
Piazzale delle Cascine, 28
1-50144 Florence
Italie
Tél.: +39 55 365798
Fax: +39 55 360137

SIGLES ET ACRONYMES

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
Censis	Centro Studi Investimenti Sociali (Centre d'études sociales)
CeSPI	Centro Studi di Politica Internazionale (Centre d'études de politique internationale)
CFS	Corpo Forestale dello Stato (Corps forestier d'État)
CIFOR	Centre international de recherches forestières
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Comité interministériel pour la planification économique)

CNR	Consiglio Nazionale delle Ricerche (Conseil national de la recherche)
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (Direction générale pour la coopération au développement)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds de développement européen
FIDA	Fonds international de développement agricole
IAI	Istituto Affari Internazionali (Institut des affaires internationales)
IAO	Istituto Agronomico per l'Oltremare (Institut agronomique pour l'Outre-mer)
ICRAF	Centre international pour la recherche en agroforesterie
MAE	Ministero degli Affari Esteri (ministère des Affaires étrangères)
MAF	Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste (ministère de l'Agriculture et des Forêts)
MBT	Ministero del Bilancio e Tesoro (ministère du Budget et des Finances)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFT	Programme d'action pour les forêts tropicales
PDRI	Projet de développement rural intégré
PME	Petites et moyennes entreprises
PNAF	Programmes nationaux d'actions pour les forêts
PNB	Produit national brut
PVD	Pays en voie de développement
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
UE	Union européenne
UTC	Unità Tecnica Centrale (Unité technique centrale)
UTL	Unità Tecnica Locale (Unité technique locale)
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, dont : M. G Arru (Comité consultatif FAO-Italie); Dr G Carabba (DGCS); M. O Fugalli (FAO et IUFRO, à la retraite); Pr R Morandini (Instituts de recherches forestières de Florence et d'Arezzo); Dr Marina Puccioni (IAO, Florence); Dr S Salvatici (ministère de l'Agriculture et des Forêts). Divers autres agents de la DGCS et du ministère de l'Agriculture et des Forêts ont également apporté une aide, et les auteurs les en remercient.

Note sur les monnaies : le 1^{er} septembre 1997, 1 dollar US valait 1767,00 liras.