

Suède

Thorsten Celander et J. E. M. Arnold

Table des matières

1.	LES FORÊTS ET LA FORESTERIE EN SUÈDE	375
1.1	Les forêts, l'utilisation des terres et la croissance de l'industrie forestière	375
1.2	Les politiques forestières et le cadre institutionnel	375
2.	HISTORIQUE DES ACTIVITÉS DE LA SUÈDE DANS LE DOMAINE DE LA FORESTERIE TROPICALE	376
3.	LA STRUCTURE DES APPORTS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	377
3.1	L'organisation du programme d'aide	377
3.2	Les engagements d'aide au développement	377
3.3	L'aide bilatérale gérée par l'Asdi	377
3.3.1	Le Département des ressources naturelles et de l'environnement (DNRE)	377
3.3.2	Le Département des infrastructures et de la coopération économique (DIEC)	378
3.4	L'aide multilatérale	379
3.5	Les organisations non gouvernementales suédoises	379
3.6	La Swedfund	379
4.	ÉVOLUTION DE LA STRATÉGIE SUÉDOISE D'AIDE FORESTIÈRE	379
4.1	Évolution de la stratégie d'aide globale	380
4.2	Évolution de la stratégie d'aide forestière	381
4.2.1	Évolution des objectifs de développement dans le secteur forestier	381
4.2.2	Promotion de l'engagement politique et du renforcement des capacités dans le domaine forestier	382
4.2.3	Autres initiatives stratégiques dans le domaine de l'aide forestière	382
5.	RÉPARTITION RÉGIONALE ET THÉMATIQUE DES PROJETS	383
5.1	Répartition régionale des projets	383
5.2	Répartition thématique des projets	383
5.3	L'aide forestière par le biais d'ONG	385
6.	RECHERCHE ET FORMATION	385
6.1	L'Agence suédoise de coopération scientifique avec les pays en développement (SAREC)	385
6.2	La formation par le biais d'institutions suédoises	385
7.	LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS	386
7.1	Critères de prise en considération des propositions de projets	386
7.2	Le cycle des projets	387
8.	LES EXAMENS DES PROGRAMMES	388
9.	CONCLUSIONS	388
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	390
	CONTACTS CLÉS	391
	SIGLES ET ACRONYMES	391
	REMERCIEMENTS	391

1. LES FORÊTS ET LA FORESTERIE EN SUÈDE

La Suède est l'un des plus grands pays de l'Union européenne, et l'un des plus boisés. La forêt y couvre actuellement quelque 27 millions d'hectares, dont environ 23,5 millions – soit 55 % du territoire – classés comme terres forestières productives. Les activités forestières fournissent une part importante des ressources économiques du pays. La foresterie et les industries forestières représentent près de 17 % du montant total des exportations annuelles totales de la Suède, qui atteint 470 milliards de couronnes suédoises, et elles emploient environ 120 000 personnes (Conseil national des forêts, 1996).

1.1 Les forêts, l'utilisation des terres et la croissance de l'industrie forestière

La Suède couvre un territoire d'environ 1600 km de long, situé entre les latitudes 55° et 69° Nord. Cette étendue est telle que les conditions forestières y sont très diverses, de même que les types de végétation forestière naturelle qui couvrent plusieurs zones de végétation, allant des boisements de feuillus au sud aux forêts de conifères de la zone boréale au nord.

La Suède a toujours eu une faible densité démographique (sa population actuelle est de 8,7 millions d'habitants). Néanmoins, sauf dans les régions intérieures du nord du pays, la forêt a été soumise au fil des siècles à l'impact des activités humaines – une influence importante qui a varié d'une région à l'autre.

Il y a environ cinq siècles, le sud plus densément peuplé était dominé par quelques domaines féodaux entourés de nombreuses petites exploitations paysannes pauvres. Le bois fut utilisé tôt, de même que la potasse, le charbon de bois et d'autres produits forestiers. La croissance démographique entraîna le défrichement progressif des forêts, remplacées par des terres cultivées et des pâturages. Entre 1650 et 1850, la déforestation atteignit un niveau tel que dans certaines régions les bouses de vaches durent remplacer le bois comme combustible. La situation commença toutefois à évoluer vers la fin du XIX^e et au début du XX^e siècles. Une grande vague d'émigration vers l'Amérique du Nord, conjuguée à de meilleurs rendements agricoles et à des possibilités d'emplois liées à l'industrialisation de certaines régions du pays, réduisit les pressions exercées sur les ressources foncières. La forêt put alors se reconstituer, par la régénération naturelle et le reboisement (Nilsson, 1995).

Les industries minières, qui datent de plusieurs siècles, produisirent le plus fort impact sur la forêt et le développement forestier dans le centre du pays. Tributaires de gros apports de bois et de charbon de bois pour la transformation du fer, du cuivre et de l'argent, ces industries étaient installées un peu partout dans les zones forestières. Dans un premier temps, les ressources furent exploitées sans prise en compte de principes sylvicoles. Malgré un certain taux de régénération naturelle, la forêt recula de plus en plus.

Au milieu du XIX^e siècle, des usines de traitement du fer furent autorisées dans le centre du pays à acheter des terrains forestiers à l'État et à des agriculteurs. Exploitant cette filière pour un approvisionnement en bois plus régulier, ces entreprises introduisirent progressivement

des mesures d'aménagement forestier. Dans les années 20, la situation forestière était donc nettement meilleure dans le centre du pays qu'ailleurs, et ainsi furent établies les bases d'une industrie forestière qui allait croître et devenir très productive. Certaines des plus grandes entreprises d'exploitation forestière contemporaines se développèrent à partir des anciennes industries de traitement du fer (Nilsson, 1995).

Dans le nord du pays, les forêts avaient surtout servi à la chasse et, dans une moindre mesure, à la pâture et au brout des rennes d'une minorité ethnique – les Lapons. L'impact de l'homme s'intensifia au début du XIX^e siècle avec l'exploitation des forêts pour leur bois, d'abord débité puis également pour la trituration, tandis que les forêts côtières étaient converties en terres cultivées et en pâturages. De nombreuses nouvelles scieries furent établies au milieu du XIX^e siècle, le plus souvent à l'embouchure des fleuves pour faciliter le transport du bois. Le développement de l'industrie du bois fut stimulé par plusieurs facteurs : des progrès technologiques (notamment l'invention de la turbine à vapeur), des réformes institutionnelles (qui permirent de mobiliser des capitaux d'investissement par le biais de sociétés à responsabilité limitée), et l'émergence de débouchés, surtout en Grande-Bretagne. Ces évolutions engendrèrent une demande en bois brut que le système d'exploitation le plus répandu, l'écrémage, ne fut pas en mesure de satisfaire, et le recul des forêts s'amplifia dans le nord. Un programme de réhabilitation fondé sur la coupe à blanc et le reboisement fut donc mis en route il y a une cinquantaine d'années, et il mena à la création des vastes plantations forestières de conifères qui caractérisent le nord du pays (Nilsson, 1995).

Bien que la dynamique ait varié d'une région à l'autre, l'histoire des ressources forestières a été marquée dans toute la Suède par des cycles d'activités similaires : d'abord la surexploitation, puis des mesures de gestion, et ensuite la reconstitution progressive des ressources. Le volume sur pied, qui représentait quelque 1 700 millions m³ au milieu des années 1920, atteint plus de 2 700 millions m³ de nos jours. Pendant cette période d'aménagement des forêts, leur production a constitué l'un des éléments clés de la croissance économique du pays.

1.2 Les politiques forestières et le cadre institutionnel

Pendant la longue période de surexploitation des forêts, les rois et les gouvernements s'efforcèrent à plusieurs reprises d'intervenir pour renverser la tendance, mais leurs efforts donnèrent des résultats décevants. Ce n'est qu'au XIX^e siècle que la situation parut si alarmante que de premières mesures furent prises. En 1896, une Commission forestière nationale fut établie pour aborder ces problèmes. Conformément à ses recommandations, une première loi forestière fut promulguée en 1903, imposant des actions de régénération ou de reboisement après toute coupe. Des conseils forestiers provinciaux, peu à peu mis en place dans tout le pays, furent chargés d'appliquer la législation et d'effectuer un suivi des résultats obtenus. Cette politique fit l'objet par la suite de diverses modifications, souvent décidées par de nouvelles commissions forestières d'État. De nouvelles lois furent introduites et les mécanismes

d'exécution par les conseils provinciaux furent renforcés. En 1941, la Commission nationale des forêts fut établie pour coordonner les activités de ces conseils.

La politique forestière fut longtemps axée sur un objectif d'accroissement de la production. La politique actuelle conjugue toutefois le souci de production avec la reconnaissance de l'importance des forêts dans la défense de l'environnement. Elle est fondée sur les principes suivants (Conseil national des forêts, 1994) :

- Les forêts et les terres forestières doivent être exploitées de façon efficace pour assurer des rendements élevés et soutenus. Les productions forestières doivent être structurées de manière à répondre aux divers besoins de l'homme.
- Il est important de préserver la productivité des terres forestières, tout en protégeant la biodiversité et la variabilité génétique. La gestion de la forêt doit permettre la survie des espèces végétales et animales existantes dans des conditions naturelles, au sein de populations vigoureuses. Les espèces et types de végétation menacés doivent être protégés. La valeur historique, esthétique et sociale de la forêt doit être sauvegardée.

Ces objectifs témoignent de la profonde sensibilisation écologique apparue en Suède au cours des années 60, qui fit notamment que Stockholm accueillit en 1972 la Conférence mondiale sur l'environnement.

Le processus de participation des différentes parties prenantes à l'élaboration des politiques a joué un rôle aussi important que les politiques elles-mêmes. Ces groupes représentent divers intérêts, tels que les partis politiques, l'industrie forestière, les syndicats, les petits propriétaires forestiers, les ONG œuvrant pour l'environnement et le Conseil national des forêts. L'organe officiel intervenant dans ce processus est généralement une commission d'État, susceptible de proposer une nouvelle politique au Parlement en cas de consensus. L'Inventaire forestier national, réalisé jusqu'à présent par la Faculté de foresterie de l'Université des sciences agronomiques, constitue un outil important pour le travail de ces commissions. Dressé périodiquement depuis les années 20, cet inventaire constitue également un outil important pour le suivi de l'application de la politique forestière.

Une autre caractéristique de la politique forestière actuelle de la Suède est le fait que le Gouvernement n'octroie pas de subventions à la production, en partant du principe que les producteurs doivent pouvoir gérer les forêts de manière durable et rentable sans dépendre de subventions. Cette position tranche avec celle de la plupart des autres États membres de l'Union européenne.

La moitié environ des terres forestières appartiennent actuellement à de petits exploitants privés, dont un tiers environ sont membres de huit associations de propriétaires forestiers, regroupées au sein de la Fédération nationale des propriétaires forestiers. Ces associations contrôlent également certains éléments de l'industrie de transformation – des scieries surtout, mais aussi (au sud) des usines de pâte à papier. Il y a quelques années, l'autre moitié des terres forestières était répartie en deux parts à peu près égales : celle de grosses entreprises privées et celle de diverses organisations publiques et gouvernementales, dont la régie Domänverket, le plus gros propriétaire foncier. La privatisation de cette entreprise

en 1994 a fait tomber à environ 10 % la part des terres forestières du domaine public. Une part importante des forêts domaniales restantes est gérée par le Conseil national du patrimoine.

Un autre facteur important qui a contribué à l'amélioration de la gestion du secteur forestier a été le développement des connaissances. En 1828, le roi décida de créer un institut d'enseignement forestier – fondant ce qui allait devenir l'enseignement forestier supérieur en Suède. Le but visé était de former des agents à la gestion des forêts domaniales et des terres forestières, et dans un premier temps la chasse et la gestion du gibier furent considérées aussi importantes que la gestion des ressources forestières (anonyme, 1978). Les priorités évoluèrent peu à peu, et le potentiel des forêts comme source de matériaux bruts pour les industries du bois stimula l'intérêt porté à la sylviculture. Au XIX^e siècle, l'adoption de pratiques sylvicoles allemandes par les sociétés minières engendra une expérience qui permit à la sylviculture moderne de se développer en Suède (Nilsson, 1995).

L'Université suédoise des sciences agronomiques, avec sa Faculté de foresterie établie dans les villes d'Uppsala et d'Umeå, constitue de nos jours à la fois le principal centre universitaire d'enseignement forestier et la plus grande institution de recherche forestière. Un autre important organisme de recherche est l'Institut suédois de recherche forestière, basé à Uppsala – une fondation aux mains des plus grandes entreprises forestières, de la fédération des propriétaires forestiers et d'autres plus petits groupes d'intérêts. En outre, certaines organisations, dont l'Institut suédois de recherche sur les technologies du bois, organisent des recherches sur la transformation du bois.

2. HISTORIQUE DES ACTIVITÉS DE LA SUÈDE DANS LE DOMAINE DE LA FORESTERIE TROPICALE

La Suède a acquis une longue expérience en matière de développement de politiques, d'institutions et de pratiques permettant de contrer la surexploitation et la dégradation des ressources forestières et de tirer parti de ces ressources pour le développement de l'économie nationale et régionale. Bien que les circonstances de ce développement aient souvent été liées à la situation et à l'histoire du pays, certains enseignements peuvent en être tirés, et certaines des connaissances acquises peuvent servir à examiner le rôle potentiel du secteur forestier dans d'autres pays.

Comme la Suède n'a pas eu de véritable passé colonial en zone tropicale, ses activités dans le secteur forestier des pays tropicaux, en dehors de l'aide au développement, ont relevé généralement de liens commerciaux, dûs au fait que le pays est un important constructeur et utilisateur de matériels d'exploitation forestière et de transformation du bois. Certains des plus grands producteurs mondiaux de tronçonneuses, de débouqueuses, d'abatteuses-ébrancheuses, de porteurs et d'autres engins industriels sont établis en Suède et vendent leurs matériels à des pays en développement, surtout d'Amérique du Sud et d'Asie du Sud-Est. Des bureaux d'études suédois figurent parmi les plus importants prestataires de services de conception, de

construction et de démarrage aux industries forestières du monde entier.

3. LA STRUCTURE DES APPORTS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

3.1 L'organisation du programme d'aide

En Suède, la coopération au développement tombe sous la coupe du ministère des Affaires étrangères. Au sein de ce ministère, la Division de la coopération internationale au développement, qui relève du ministre chargé de la Coopération internationale au développement, gère le budget annuel de l'aide au développement. Avant l'approbation par le Parlement du programme de coopération au développement pour l'exercice suivant, le Comité permanent des affaires étrangères créé au sein de ce Parlement examine le projet de loi et suggère amendements et changements.

3.2 Les engagements d'aide au développement

L'enveloppe budgétaire annuelle de l'aide au développement s'est montée en 1995 à quelque 13 milliards de couronnes suédoises, dont environ 700 millions fournis comme contribution au programme d'aide au développement de l'Union européenne. En 1995, l'aide au développement a représenté en Suède 0,77 % du PNB, soit un ratio nettement inférieur à celui des trois années précédentes (situé entre 0,96 % et 1,03 %), mais néanmoins supérieur à la cible de 0,7 % établie par les Nations unies, et l'un des plus élevés de l'Union européenne. Les figures 1 et 2 indiquent les tendances globales de l'aide.

3.3 L'aide bilatérale gérée par l'Asdi

Les deux tiers environ des fonds alloués à l'aide au développement sont destinés à la coopération bilatérale et sont gérés essentiellement par l'Agence suédoise de coopération au développement international (Asdi), créée en 1995 dans le cadre d'une réorganisation de l'aide suédoise au développement. Cinq organisations contribuaient jusque là aux activités de coopération : l'Agence suédoise d'aide au développement international (ASDI), le Conseil suédois d'investissement et d'appui technique (BITS), l'Agence suédoise de coopération scientifique avec les pays en développement (SAREC), la SwedCorp et la Swedfund. Les quatre premières organisations citées fusionnèrent pour former l'Asdi et la Sandöskolan. Cette dernière organise des actions de formation linguistique ainsi que des stages et des séminaires sur la coopération au développement, destinés notamment aux personnes recrutées pour l'assistance technique. La Swedfund demeure une organisation autonome au sein du ministère des Affaires étrangères (voir la section 3.6).

Les projets et programmes forestiers sont confiés à des responsables, dont certains sont des experts forestiers, au sein des différents départements sectoriels de l'Asdi. La concertation et la collaboration entre les responsables des principaux programmes forestiers s'effectuent par le biais d'un Groupe forestier, dont le président provient du Département des ressources

Figure 1 : Débours nets aux prix de 1994

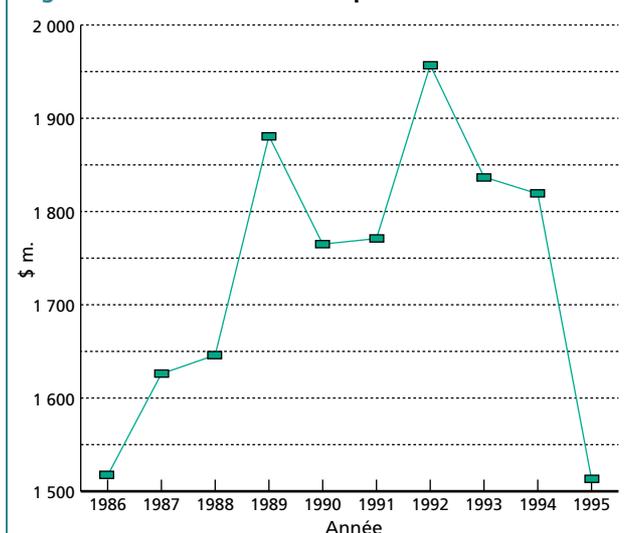


Figure 2 : Le ratio aide/PNB



naturelles et de l'environnement. Des agents en poste dans les pays récipiendaires sont chargés des projets forestiers des services de la coopération au développement des ambassades suédoises, et relèvent des départements régionaux de l'Asdi.

3.3.1 Le Département des ressources naturelles et de l'environnement (DNRE)

Le plus important apport forestier, sur le plan budgétaire, est celui de l'aide aux *pays de concentration*. Comme expliqué avec plus de précision plus loin (à la section 4.1), cette aide s'inscrit dans des plans-cadres destinés à faciliter l'adoption d'une stratégie de coopération à plus long terme entre l'Asdi et la vingtaine de pays "à programme individuel". Au cours des dix dernières années, six pays de concentration ont reçu une aide considérable dans le secteur forestier (voir le tableau 1 de la section 5.1).

Le Département des ressources naturelles et de l'environnement de l'Asdi est responsable des programmes par pays. Des contrats sont passés avec des bureaux d'études (ou des consortiums) et avec des consultants indépendants pour une grande part du travail d'élaboration, de réalisation et de suivi de ces

programmes. Par le passé, des bureaux d'études étaient parfois chargés de la gestion des projets, mais de nos jours leur rôle consiste le plus souvent à faciliter le travail de l'organisation responsable d'un programme dans un pays récipiendaire. Conformément à la politique d'appropriation des programmes par les pays récipiendaires adoptée par l'Asdi, un contrat doit être négocié et conclu par le bureau d'études et l'organisation partenaire dans le pays récipiendaire (telle que le ministère ou le service chargé des forêts). Ce système est adopté pour la plupart des programmes forestiers. L'Asdi a également recours à des consultants pour l'examen et l'évaluation de projets et programmes.

Il existe pour les pays de concentration d'autres sources budgétaires que les plans-cadres, et elles peuvent couvrir des aides fournies pour la gestion des ressources naturelles, notamment forestières. Les plus importantes sont les fonds régionaux et les fonds d'aide spéciale en faveur de l'environnement.

Les financements de l'aide régionale sont souples et peuvent couvrir plusieurs pays (comme dans le cas de l'exploitation et du développement d'une ressource commune). L'aide régionale peut également être utilisée en appui au respect des droits de l'homme et à la démocratisation. Un certain nombre de projets touchant à la foresterie bénéficient de financements de ce type, dont l'aide fournie au Secrétariat du Mékong.

L'aide spéciale en faveur de l'environnement sert surtout à financer des travaux de mise au point de méthodologies de projets expérimentaux et pilotes, ainsi que des projets nationaux ou régionaux d'importance stratégique qui ne peuvent être couverts par les dotations des plans-cadres (Asdi, 1996). Ciblée principalement sur les pays de concentration, elle a pour but de compléter d'autres formes d'aide (Asdi, 1992 ; 1995). La foresterie durable est l'un des domaines prioritaires de l'aide spéciale en faveur de l'environnement, qui finance plusieurs interventions forestières :

- Une importante opération forestière ainsi financée est le Programme Arbres, forêts et communautés rurales (FTPP, de l'anglais *Forest, Trees and People Programme*), démarré en 1987 en tant que fonds fiduciaire associant plusieurs donateurs, en relais au programme FAO/ASDI de foresterie pour le développement communautaire local lancé en 1979. Actuellement dans sa deuxième phase (1995–8), le FТПP a produit un impact important sur de nombreux grands programmes forestiers, en insistant sur la nécessité d'intégrer la gestion des forêts et des ressources arborées à d'autres formes d'utilisation des terres dans les actions de développement rural. Par le biais du FТПP, un appui est fourni aux institutions nationales et régionales œuvrant pour faciliter la gestion et l'exploitation des ressources naturelles par les populations locales. Les échanges d'expériences entre ces institutions constituent un autre aspect important. Le programme organise également la publication d'études faisant le point des connaissances actuelles, de manuels de terrain et de lignes directrices touchant à différents aspects de la foresterie communautaire, tels que les droits de propriété, le suivi des actions et la gestion des conflits. Pendant plusieurs années, le FТПP a été géré conjointement par la FAO et le Centre

international de développement rural (*International Rural Development Centre – IRDC*) de l'Université suédoise des sciences agronomiques (SUAS).¹ Le programme s'est maintenant étoffé, et d'autres bailleurs de fonds financent des activités dans diverses régions du monde pour accroître son impact (Programme de coopération FAO/gouvernements, 1995). Certains volets du FТПP sont également mis en œuvre par des organisations suédoises : la SUAS appuie notamment les activités entreprises en Afrique de l'Est et produit la version anglaise du bulletin *Forêts, arbres et communautés rurales*.

- L'aide en faveur de l'environnement permet également de financer le Programme de régénération forestière (*Forestry Regeneration Programme – FOREP*), axé sur l'exploitation durable et la régénération des arbres et arbustes dans les régions sèches, qui comme le FТПP organise des actions pilotes et des échanges d'expériences. En 1994 et 1995, ses travaux ont porté notamment sur la survie et la croissance d'arbres de plantations et sur la gestion des forêts sèches naturelles du Burkina Faso, avec un séminaire sur les plantations et les forêts naturelles en Afrique de l'Est.
- La contribution à un fonds d'affectation spéciale du PNUD sert à financer des projets de renforcement des capacités nationales liés à l'élaboration de stratégies et plans forestiers nationaux. Des ressources ont également été allouées au Programme d'action pour la protection de la forêt tropicale (PAFT) et aux activités directement liées au PAFT dans certains pays de concentration (Asdi, 1995). La Suède a été le plus important bailleurs de fonds dans l'un de ces pays, le Nicaragua.
- Le programme Évaluation des ressources forestières tropicales de la FAO reçoit un appui destiné aux inventaires forestiers et au renforcement des capacités nationales.
- Le programme d'aide spéciale en faveur de l'environnement finance également la participation de la Suède aux activités intersessions du Groupe intergouvernemental sur les forêts (avec notamment la préparation et l'accueil, en 1996, d'un atelier multinational sur la planification forestière au niveau national).

3.3.2 Le Département des infrastructures et de la coopération économique (DIEC)

Ce département de l'Asdi est chargé de deux domaines d'aide qui dans le contexte forestier concernent surtout le développement des industries forestières, à savoir :

Le transfert de technologies et de compétences :² Ce programme a pour objet un transfert de technologies et de savoir-faire à des PVD et des pays d'Europe centrale et orientale suffisamment industrialisés, par le financement de stages de formation organisés par des institutions suédoises, et d'actions d'assistance technique suédoise.

1. En 1996, l'IRDC a été réorganisé pour constituer un service de recherches au sein de la SUAS – le Département des études de développement rural.
2. Ce programme a été géré par le BITS avant la création de l'Asdi en 1995.

Une assistance technique n'est fournie que si une organisation ou une entreprise du pays récipiendaire en fait la demande (voir la section 3.3.1). Des consultants suédois se chargent de ces prestations, dans le cadre d'un contrat qui doit être négocié et signé par les consultants et l'organisme demandeur. Les frais locaux demeurent à la charge de cette organisme, qui doit démontrer son aptitude à tirer profit de l'aide. En règle générale, le matériel n'est pas fourni, mais le DIEC peut faciliter l'obtention de prêts à des conditions libérales (auprès du Nordic Development Fund, par exemple). Les projets de ce type ont généralement été axés sur des thèmes spécifiques s'inscrivant dans une conception assez étroite de la foresterie. Dans le secteur de la gestion des ressources naturelles, c'est la foresterie qui a fait l'objet du plus grand nombre de demandes d'assistance technique.

L'appui au développement commercial: Un programme de promotion du développement commercial et industriel des PVD et des pays d'Europe centrale et orientale a été lancé en 1991.³ Peu nombreuses, les actions du DIEC dans le domaine forestier ont comporté le plus souvent un volet d'assistance technique sous-traité à une entreprise suédoise similaire à celle du pays récipiendaire, ou à un bureau d'étude suédois.

3.4 L'aide multilatérale

Au cours des dix dernières années, un tiers environ du budget de l'aide suédoise a été affecté à l'aide multilatérale, qui parvient aux pays en développement par l'intermédiaire d'organisations internationales – essentiellement des programmes et fonds des Nations unies et des institutions financières internationales. Les instances gouvernementales suivantes sont chargées de la gestion de l'aide multilatérale :

- Le *ministère des Affaires étrangères* traite l'ensemble des questions touchant à la politique étrangère. Il participe également aux discussions et négociations sur les grandes orientations de l'aide au développement dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) du Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et sur les principes de défense de l'environnement introduits dans le cadre de l'après-CNUED. Il contribue aux efforts d'intégration des recommandations de la CNUED aux activités d'institutions multilatérales telles que la Banque mondiale, les banques régionales de développement, les programmes de développement des Nations unies, le Fonds international de développement agricole et l'UE. L'Asdi intervient au sein du ministère dans le domaine de l'aide multilatérale, en fournissant des financements stratégiques et des appuis à divers projets ou programmes thématiques ou régionaux. Parmi les organisations bénéficiant d'un appui dans le domaine des ressources naturelles et de la foresterie figurent le CIFOR, l'ICRAF, l'UICN et la Commission du Mékong.
- Le *ministère de l'Agriculture* est chargé de la collaboration avec la FAO, principal organe des Nations unies traitant de l'aide au secteur forestier.

- Le *ministère de l'Industrie et du Commerce* est chargé officiellement des contacts avec l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT).
- Le *ministère de l'Environnement* s'occupe de la collaboration avec le PNUE.
- Le *ministère des Finances* est chargé de la coopération avec la Banque mondiale. Il contribue à un fonds en fiducie pour l'environnement qui a financé des études forestières pour l'Afrique entreprises par la Banque mondiale. (Le ministère des Affaires étrangères traite des relations avec l'IDA, les banques régionales de développement et d'autres institutions financières.)

3.5 Les organisations non gouvernementales suédoises

Les ONG suédoises fournissent des apports très importants d'aide au développement outre-mer, en partie grâce à l'appui généreux octroyé par l'Asdi. Lorsqu'une ONG est en mesure de présenter une proposition de projet solide, la contribution de l'Asdi peut atteindre 80 % du budget total. En 1994/5, l'appui financier de l'Asdi aux ONG s'est monté à près d'un milliard de couronnes suédoises.

Il existe essentiellement deux types d'ONG intervenant dans le domaine forestier. La première catégorie regroupe les ONG qui s'intéressent surtout aux questions d'environnement mais peuvent mener des actions touchant à la foresterie. Les récipiendaires peuvent également être des ONG locales basées dans des pays en développement, ou des ONG internationales œuvrant pour l'environnement.

La deuxième catégorie est celle des ONG qui travaillent surtout dans le domaine forestier. Ces ONG sont relativement peu nombreuses en Suède, et leurs projets en cours concernent quelques pays d'Afrique et d'Amérique latine. Les plus importantes ONG suédoises menant des activités d'aide forestière sont Afrikagrupperna, UBV, Vi skogeni ("Nous plantons des arbres"), Lutherhjälpen (l'Aide luthérienne), les Amis de la Terre et Framtidsskogen ("Forêt de l'avenir").

3.6 La Swedfund

Cette organisation, qui n'a pas été touchée par la réorganisation de la coopération suédoise en 1995, maintient son statut autonome sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères. Elle fournit des capitaux à risque aux conditions du marché pour des opérations conjointes associant des sociétés suédoises à des entreprises de PVD et de pays d'Europe centrale et orientale, avec pour objectif premier de promouvoir le développement d'entreprises viables dans ces pays. Certaines conditions sont fixées : le PNB par habitant doit être inférieur à 3 000 dollars US, un partenariat doit être établi entre l'entreprise locale et une entreprise suédoise, et les activités envisagées ne doivent pas nuire à l'environnement (Swedfund, 1995).

4. ÉVOLUTION DE LA STRATÉGIE SUÉDOISE D'AIDE FORESTIÈRE

Au moment de la première formulation de la politique officielle de la Suède en matière d'aide au

3. Ce programme a été élaboré par la SwedCorp, qui l'a géré jusqu'à son adoption par l'Asdi en 1995.

développement, en 1962, le premier but visé était d'améliorer les conditions de vie des populations pauvres. Cette aspiration est demeurée de nos jours la mission générale de la coopération (Asdi, 1996), fondée sur six objectifs de développement : croissance économique, égalité économique et sociale, indépendance économique et politique, développement démocratique, qualité de l'environnement et égalité des sexes (Regeringen, 1996).

Quatre programmes d'action, déjà définis ou en cours d'élaboration, fournissent à l'Asdi des repères pour la poursuite des objectifs cités : le développement écologiquement viable, l'égalité des sexes, le recul de la pauvreté, les droits de l'homme et la démocratisation. Dans cette perspective, un certain nombre de documents stratégiques couvrant des sujets spécifiques et des dossiers thématiques ont été diffusés. En ce qui concerne la foresterie, deux documents sont particulièrement importants : *Sustainable management of Renewable Natural Resources* (La gestion durable des ressources naturelles renouvelables) (Asdi, 1992) et *Guidelines on Biological Diversity* (Principes directeurs en matière de diversité biologique) (Asdi, 1994). Un document stratégique portant sur la foresterie est en préparation.

4.1 Évolution de la stratégie d'aide globale

L'évolution de l'aide bilatérale suédoise a été marquée par une série de phases reflétant différents points de vue sur les stratégies à adopter, et différentes expériences. Pendant la première phase, au cours des années 60, des directeurs de projets et experts techniques suédois furent associés à des homologues des pays récipiendaires dans le cadre de projets gérés par l'Agence suédoise d'aide au développement international (ASDI), remplacée depuis par l'Asdi (voir la section 3.3). Cette approche était fondée sur le postulat que ces homologues assumeraient par la suite la responsabilité de la gestion des projets. En gros, la Suède fournissait toutes les ressources – investissements, matériels, financements et effectifs d'assistance technique. Cette approche présentait toutefois deux inconvénients majeurs : la réalisation des projets échappait au contrôle des pays récipiendaires, et le contexte institutionnel et environnemental de ces pays n'était pas suffisamment pris en compte.

Au cours des années 70, l'aide au développement entra dans ce que l'on appellera "la phase des programmes". Les ressources furent affectées aux pays bénéficiaires en fonction de "plans-cadres nationaux" dotés d'objectifs précis et de budgets arrêtés par le Parlement suédois. Ces plans-cadres devaient s'appliquer aux pays couverts par un programme et un engagement de coopération à long terme (Wilkins et Fahlen, 1990). Le Parlement suédois était chargé de la sélection des pays. Du personnel suédois d'assistance technique était fourni en fonction de demandes soumises par les récipiendaires. Il s'avéra toutefois que les pays et organisations récipiendaires manquaient souvent des capacités requises pour la gestion de ce type d'aide.

La période des années 80 pourrait probablement être appelée "la phase des programmes et projets". Le concept des plans-cadres fut conservé, mais il fut complété par une série de projets et de programmes sectoriels définis et arrêtés pour chaque période prévue dans le plan-cadre. Ces projets comportaient souvent un volet d'assistance technique, et ces activités étaient

généralement confiées à des consultants et bureaux d'étude engagés à cet effet par l'Asdi.

Au cours des années 90, l'accent a été mis sur la nature des relations entre l'ASDI/Asdi et les pays et organisations récipiendaires, dans l'intention de transférer à ces pays la responsabilité de la réalisation des projets ou programmes (Wilkins et Fahlen, 1990 et ASDI, 1994), en limitant le rôle de l'ASDI/Asdi à l'octroi de financements pour des équipements, de prestations d'assistance technique, etc. Il est également prévu de rendre les pays partenaires responsables de la planification des actions, de la mobilisation des ressources internes et externes, de la coordination des apports des différents donateurs, des contrats d'assistance technique, etc. Le concept d'« appropriation » par le pays hôte joue donc un rôle clé dans cette nouvelle stratégie. À la suite de ces évolutions, le renforcement des capacités et le développement des compétences sont devenus des questions stratégiques.

Depuis 1994/5, le système des plans-cadres par pays s'est assoupli et des ressources inutilisées dans un pays peuvent être transférées à un autre. Cette souplesse provient du recours à des chiffres indicatifs plutôt qu'à des plans-cadres rigides pour la planification par pays.

Un document appelé *Stratégie d'aide* est désormais établi lorsqu'une coopération à long terme est prévue entre l'Asdi et un pays. Ce document reflète les opinions et attentes du Gouvernement suédois dans ce domaine (Utrikesdepartementet, 1995) et sert de base aux négociations et à l'accord entre les deux parties. Un *Plan de coopération pour le développement* est alors rédigé. Désormais, des stratégies d'aide par pays peuvent également être établies pour des pays non couverts par des programmes, s'il est prévu de leur attribuer des montants importants d'aide suédoise.

Un autre concept novateur est celui de *l'Appui aux programmes sectoriels*, qui peut être intégré à une Stratégie d'aide par pays, puis au Plan de coopération pour le développement. Sur le plan stratégique, cette forme d'aide est jugée pouvoir :

- encourager le pays récipiendaire à prendre l'initiative et à utiliser les devises fournies par la Suède en fonction des priorités fixées par le Gouvernement ;
- assurer un dialogue réaliste et constructif ;
- contribuer à une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds ;
- établir une meilleure relation entre le financement d'actions de développement dans un secteur donné et les objectifs macro-économiques du pays ;
- rendre plus transparente l'utilisation des ressources engagées dans un secteur ;
- faciliter une bonne gestion financière à long terme dans le secteur choisi.

Pour la formulation de l'appui à un programme sectoriel, la dimension macro-économique est intégrée à l'analyse menée au niveau des projets et du secteur. Cette démarche correspond à une coopération envisagée dans une perspective plus large et à plus long terme que celle des années 70 et 80. Les montants d'aide doivent être déboursés par le biais des institutions du gouvernement récipiendaire dans le secteur, et peuvent avoir pour affectations des activités précises, l'ensemble du secteur, ou les deux. Dans la plupart des cas, l'appui à un programme sectoriel vient prolonger un appui déjà

fourni à un programme ou projet, à condition que les politiques et le cadre institutionnel paraissent suffisamment propices (Département des politiques et des questions juridiques, 1995).

Deux autres grands principes stratégiques de l'aide suédoise aux pays d'outre-mer sont ceux de la *biodiversité* et de la *participation*. Selon le premier, les impacts de l'aide sur la biodiversité “devront, dans les situations pertinentes, être explicitement pris en compte par tous les programmes dans tous les secteurs” ; l'Asdi “devra privilégier la biodiversité dans la production biologique, et l'aide devra être ciblée sur une exploitation durable de cette biodiversité”. Il est donc bien précisé que le ciblage de la biodiversité est axé sur une utilisation productive plutôt que sur la conservation en tant que but en soi. Cette perspective diffère de la manière d'envisager la biodiversité qui tend à prévaloir en Suède pour la foresterie. Les *Études d'impact sur l'environnement* et les *Analyses économiques relative à l'environnement* constituent dans ce contexte des outils importants.

4.2 Évolution de la stratégie d'aide forestière

La Suède commença à fournir des apports d'aide forestière dans les années 60, en affectant plusieurs ingénieurs forestiers à la FAO et à des projets FAO/PNUD réalisés dans des pays tels que la Tunisie et le Lesotho. Elle finança également des stages de formation organisés par la FAO dans des services forestiers ainsi que des inventaires forestiers, par le biais de fonds fiduciaires. En 1969, l'ASDI organisa des missions en Tanzanie, au Kenya et en Ethiopie pour étudier les possibilités d'une aide bilatérale directe dans le secteur forestier. Les premiers apports d'aide forestière bilatérale, fournis dans les années 70, furent destinés à la Tanzanie, à l'Ethiopie et au Vietnam.

4.2.1 Évolution des objectifs de développement dans le secteur forestier

Selon la thèse en vigueur pendant les années 60 et au début des années 70, la foresterie devait pouvoir jouer dans le développement des pays tropicaux le même rôle qu'elle avait joué en Suède. Ces idées étaient conformes à la théorie dominante en matière de développement, fondée sur la croissance industrielle comme moteur du développement, et sur l'application de cette théorie au secteur forestier, présentée dans le document de Westoby intitulé *Le rôle des industries forestières dans la lutte contre le sous-développement économique*, paru en 1962 dans un rapport de la FAO, *L'État de l'alimentation et de l'agriculture* (Persson, 1993).

Sur le plan pratique, l'aide forestière fut donc d'abord affectée à la transformation industrielle du bois, à des plantations d'essences à croissance rapide, à des techniques d'exploitation forestière et à la formation d'agents forestiers. Les pays récipiendaires d'une aide bilatérale suédoise de ce type d'aide furent la Tanzanie, le Mozambique, la Guinée-Bissau, l'Inde, le Laos et le Nicaragua (Noren, 1982). Le plus important projet financé à cette époque par l'aide suédoise au développement (Björnkman, 1996) fut la création d'une usine de pâte et de papier à Bai Bang, au Vietnam, où furent intégrés tous les éléments de sylviculture et de

développement des industries forestières mentionnés plus haut.

À la fin des années 70, les efforts furent progressivement réorientés vers la foresterie communautaire, à la suite d'une prise de conscience des insuffisances de la stratégie industrielle et de la nécessité d'une meilleure prise en compte du développement rural. Cette réorientation correspondit à la mobilisation internationale des années 70 face à l'épuisement des ressources en bois de feu, à la dégradation des terres et à la désertification. L'ASDI participa activement aux débats sur ces problématiques : elle coparraina une série de réunions internationales et finança le programme FAO/ASDI de foresterie pour le développement communautaire local, créé pour explorer et tester des stratégies appropriées.

L'aide bilatérale suédoise eut surtout pour objectifs d'appuyer les campagnes de plantation et d'encourager les agriculteurs à pratiquer une arboriculture d'auto-subsistance (Persson, 1993). Divers pays reçurent des apports d'aide pour la poursuite de ces objectifs, dont le Bangladesh, la Tanzanie, l'Ethiopie, le Kenya, la Guinée-Bissau, le Lesotho et l'Inde. La Suède contribua également aux actions menées pour contrer la désertification, la dégradation des sols et les pénuries de bois de feu au Sahel par un appui fourni au BNUS (Noren, 1982).

Au cours des années 80, une importance croissante a été attachée à la participation des populations à des actions de foresterie communautaire et d'agroforesterie – pour une double raison : cette participation a été reconnue nécessaire pour assurer la mobilisation des villageois dans le cadre des projets, et il a été estimé qu'une gestion durable des ressources locales passait par la prise en charge des décisions sur ces ressources par les villageois, notamment dans le domaine de la foresterie et de l'utilisation des terres boisées.

Parallèlement à cette réorientation, une plus grande importance a été accordée à la création d'un cadre institutionnel favorable au développement local. Des questions telles que la structure foncière et les droits d'usage ont été mises en relief, de même que la nécessité d'une meilleure intégration des différents secteurs en jeu. De nombreux programmes, ayant à l'origine les arbres comme thème principal, ont été développés pour intégrer des éléments d'agriculture, d'horticulture et d'autres domaines, tandis que le champ d'action de programmes axés sur l'agriculture ou la conservation des sols était élargi. Désormais, des apports d'aide forestière sont souvent fournis dans le cadre de projets classés par l'Asdi comme volets de programmes de développement rural dans le secteur de la gestion des ressources naturelles. Pendant la dernière décennie, des changements de cette sorte sont intervenus notamment dans les programmes forestiers réalisés au Vietnam, en Tanzanie, en Ethiopie, en Inde et, dans une moindre mesure, au Laos.

Cette évolution vers une stratégie de développement rural n'a pas touché tous les programmes forestiers nationaux de la coopération suédoise. Au Nicaragua, qui reçoit une aide forestière depuis 1980, l'accent a été mis dès le début sur l'industrie forestière et sur le développement institutionnel dans le secteur forestier.

Un autre élément important qui a joué sur l'aide forestière a été la mobilisation de longue date de la Suède dans le domaine de l'environnement. En 1972, la Suède a accueilli la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain, qui a réuni des représentants de nations

industrialisées et en développement pour définir les droits de la famille humaine à un environnement sain et productif (CMED, 1987). En 1987, la Conférence nordique sur l'environnement et le développement a été organisée à Stockholm, avec des représentants d'ONG, de gouvernements et de parlements des pays nordiques et de leurs plus importants partenaires du tiers-monde, et avec de hauts fonctionnaires d'organisations internationales.

Cette conférence a été étroitement liée à la présentation du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*. Elle a représenté une étape importante vers le cinquième objectif de développement de la Suède – la qualité de l'environnement – adopté par le Parlement suédois en avril 1988. En ce qui concerne l'aide forestière, les objectifs de protection de l'environnement ont joué un rôle nettement plus important à partir de 1988/89.

En relais à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), un groupe de travail a été mis en place par le ministre de la Coopération internationale au développement et chargé de proposer des principes, des lignes directrices et des méthodes de travail permettant d'intégrer à l'aide suédoise le programme Action 21 (ou *Agenda 21*) établi par la CNUED. En ce qui concerne la foresterie, ce groupe a recommandé que l'aide suédoise contribue activement aux efforts d'élaboration de politiques de développement forestier durable dans les pays du tiers-monde ainsi qu'aux travaux normatifs de la FAO (tels que l'évaluation des ressources forestières, la définition de normes pour l'exploitation des ressources forestières et l'élaboration de Plans forestiers nationaux). Il fut également décidé que la Suède fournirait un appui à la poursuite des travaux menés au sein du système des Nations unies sur les principes forestiers non contraignants adoptés par la CNUED, et au suivi de leur application. Une attention particulière devait également être accordée à la mise au point de méthodes de gestion locale et de régénération des ressources forestières, particulièrement dans les régions arides et semi-arides (Utrikesdepartementet, 1994).

L'Asdi s'est intéressée de près à la foresterie dans les zones sèches, en accordant un soutien à des projets de la FAO et du BNUS pour la conservation des sols au Sahel (notamment au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal). Les pays concernés ne relevaient pas de programmes, et ces projets ont désormais été interrompus car les ressources disponibles se sont avérées insuffisantes pour assurer la réalisation de toutes les actions prévues. L'Asdi continue à s'intéresser à l'utilisation et à la gestion des terres dans les régions sèches, mais en mettant l'accent sur la mise au point de méthodologies n'exigeant pas autant de ressources. Un argument important en faveur de cette priorité stratégique est que les régions arides et semi-arides sont densément peuplées, mais qu'elles sont pourtant relativement négligées par les bailleurs de fonds, qui ont tendance à s'intéresser davantage aux forêts tropicales humides. Le Programme de régénération forestière (FOREP), qui finance des recherches sur la régénération naturelle des forêts sèches, constitue un exemple de l'aide fournie par la Suède pour la mise au point de méthodologies appropriées.

4.2.2 Promotion de l'engagement politique et du renforcement des capacités dans le domaine forestier

Pour que le plan d'amélioration de la prise en charge et de l'appropriation des actions menées par les pays récipiendaires puisse réussir, ces pays doivent pouvoir confirmer leur volonté réelle de développer leur secteur forestier. Un tel engagement exige :

- un plan ou une stratégie de développement du secteur ;
- la capacité de développer et d'institutionnaliser les connaissances ;
- la capacité de mener des actions de suivi, de contrôle et d'orientation ;
- la capacité de combiner des ressources provenant du pays même et de l'extérieur, et d'assurer notamment la coordination des donateurs (Persson, 1996).

Dans le cadre du dialogue instauré avec ses pays partenaires, la Suède a également souligné l'importance de politiques et de stratégies convaincantes. Elle a évoqué sa propre expérience, puisqu'en Suède une politique forestière efficace a été élaborée et mise en œuvre, essentiellement par des mesures de législation et de vulgarisation. Le recours aux subventions a été très restreint, et le financement de ces subsides est généralement provenu du secteur forestier. La Suède a organisé et financé des inventaires forestiers nationaux, dans le cadre du processus de recueil de l'information requise pour les politiques, la planification, la gestion et le suivi d'un développement durable et rentable.

L'aide forestière fournie par la Suède aux pays de concentration est souvent à la fois "proactive" (fondée sur l'initiative) et "réactive". Elle est "proactive" dans la mesure où le document de Stratégie d'aide par pays, qui établit la position suédoise dans les négociations menant au Plan de coopération pour le développement de ce pays, est une initiative suédoise. Elle est "réactive" dans la mesure où les détails du programme de coopération doivent en principe être proposés par l'instance désignée dans le pays récipiendaire. Le Laos, le Vietnam et le Nicaragua sont des exemples de pays de concentration où les instances concernées ont été responsables de la préparation et de la mise en œuvre du programme de coopération forestière, conformément à l'accord général sur la coopération au développement conclu avec la Suède.

4.2.3 Autres initiatives stratégiques dans le domaine de l'aide forestière

L'Asdi a recours à divers autres biais pour actualiser et parfaire ses stratégies :

- son appui au GCRAI et à d'autres institutions internationales qui entreprennent des recherches et analyses pertinentes ;
- son appui et sa participation aux travaux du Groupe intergouvernemental sur les forêts, créé dans la foulée de la CNUED, et ses activités intersessions ;
- sa collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, institutions ou organisations non gouvernementales

(à l'heure actuelle, un programme clé est celui de la FAO intitulé Forêts, arbres et communautés rurales [FTPP], lancé en 1987, qui associe l'Asdi et d'autres donateurs [voir la section 3.3.1]);

- l'appui à la recherche forestière fourni par l'Asdi joue également un rôle stratégique: il permet d'apporter de nouvelles connaissances qui facilitent la formulation de stratégies et d'accroître les compétences de la Suède et des pays récipiendaires dans le domaine de la recherche (voir la section 6).

5. RÉPARTITION RÉGIONALE ET THÉMATIQUE DES PROJETS

5.1 Répartition régionale des projets

En 1995, environ 130 pays recevaient des apports d'aide suédoise bilatérale, multilatérale ou autre, dont des secours d'urgence et des fonds en appui à la démocratisation (Asdi, 1996). La ventilation géographique de l'aide fournie par toutes ces filières en 1994–5 (13 milliards de couronnes suédoises) est indiquée à la figure 3.

L'aide bilatérale aux pays de concentration

La figure 4 présente la distribution géographique du montant déboursé par l'Asdi en 1994–5 – environ 8,8 milliards de couronnes. Une part importante de cette dotation (près de 3,8 milliards de couronnes) a été destinée aux pays de concentration, dont 13 situés en Afrique, 5 en Asie et 1 en Amérique latine. L'aide forestière est comptabilisée dans l'aide destinée à la gestion des ressources naturelles, qui s'est montée à 700 millions de couronnes, soit environ 19 % environ des fonds attribués aux pays de concentration (Asdi, 1996).

Les pays de concentration sont sélectionnés en Suède par la voie parlementaire, en fonction des grands objectifs de l'aide suédoise au développement, tels que la lutte contre la pauvreté. Sur les 19 pays de concentration, 13 figurent sur la liste des pays les plus pauvres du monde établie par la Banque mondiale.

Les dépenses liées à des projets forestiers dans les pays de concentration sont indiquées au tableau 1.

La genèse des programmes forestiers a varié d'un pays à l'autre. Quelques facteurs importants pour la détermination des programmes ont été le potentiel forestier, la

complémentarité des actions envisagées avec celles des autres donateurs dans le secteur, l'environnement institutionnel et la place de la foresterie dans les demandes d'aide du pays concerné. L'opinion politique ou une influence politique ont parfois joué, comme dans le cas d'un programme forestier au Bangladesh critiqué par les médias suédois pour ses effets pervers sur des minorités ethniques. Comme il s'est avéré impossible d'obtenir que le programme soit modifié de manière satisfaisante, l'aide a été interrompue.

Notons que la part la plus importante de l'aide forestière (tableau 1) est allée aux pays d'Asie, alors que c'est l'Afrique qui a reçu la plus grosse part de l'ensemble de l'aide suédoise bilatérale au développement (figure 4). Cette situation s'explique essentiellement par l'importance d'un seul projet – l'usine de pâte et de papier de Bai Bang, au Vietnam – et par les apports considérables fournis pour des actions de foresterie rurale dans le cadre du programme d'aide à l'Inde.

L'aide à d'autres pays

Le Chili, la République dominicaine, l'Equateur, les Philippines et le Costa Rica figurent parmi les pays "hors concentration" qui ont reçu des apports importants d'aide suédoise, dont 80 millions de couronnes suédoises octroyés en faveur des forêts au cours des dix dernières années. Le plus gros de cette aide forestière a été destiné à des transferts de technologies et de compétences par le biais de l'ancien BITS (voir la section 3.3).

Des apports d'aide récents du type de ceux gérés précédemment par la SwedCorp ont été alloués notamment au Chili, pour un programme triennal d'appui au développement commercial de scieries (1 million de couronnes/an), et à la Bolivie, pour un autre projet triennal fournissant 10 millions de couronnes par an à une association locale de propriétaires forestiers.

La Swedfund a octroyé à divers pays, dont la Guinée-Bissau, l'Argentine, la Tanzanie, le Rwanda et le Bangladesh, des prêts commerciaux à haut risque pour des projets en coparticipation dans le domaine de la transformation du bois (sciages, planches, placage, fabrication d'allumettes, etc.).

5.2 Répartition thématique des projets

Il n'existe pas de définition ni de nomenclature communes applicables aux projets forestiers financés par l'aide suédoise. La classification présentée ci-dessous

Figure 3 : Répartition géographique de toute l'aide suédoise au développement, 1994–5

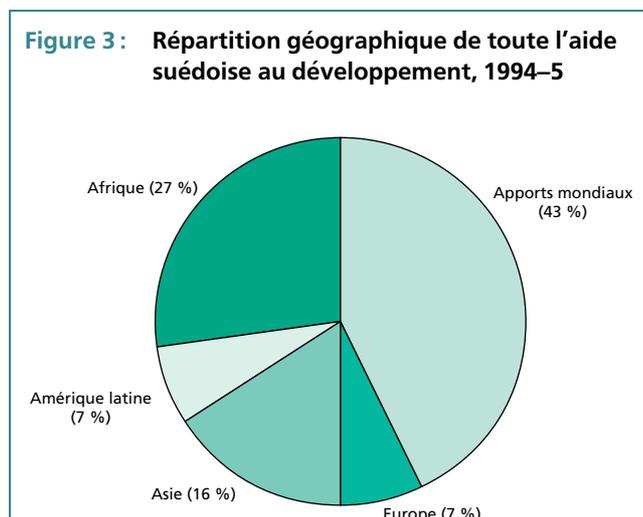


Figure 4 : Répartition géographique de l'aide au développement fournie par l'Asdi, 1994–5

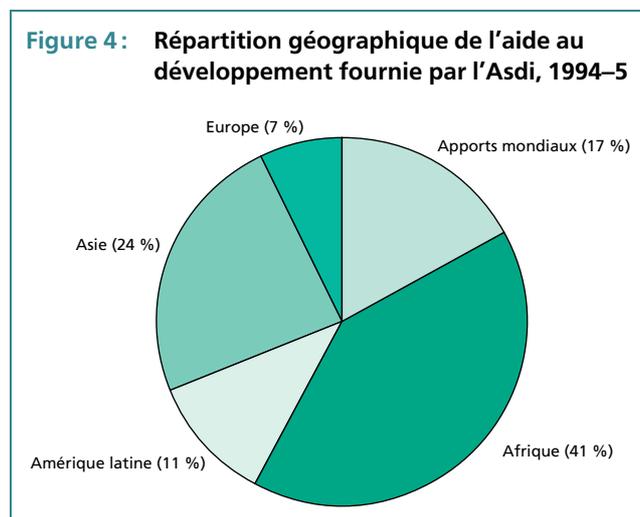


Tableau 1 : L'aide forestière par pays de concentration et par année (en millions de couronnes suédoises)

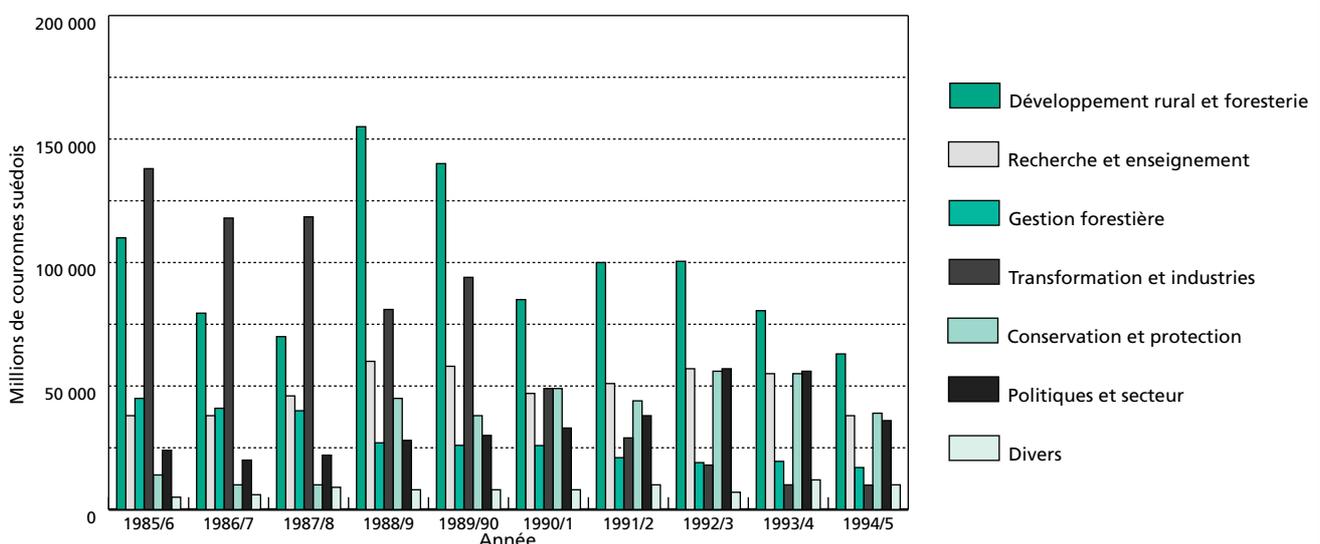
Pays	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	93/92	93/94	94/95	Total
Ethiopie	32	48	48	58	50	8	5	2	10	13	274
Inde	110	61	51	144	144	101	84	127	94	58	974
Laos	22	25	18	19	14	19	20	35	37	19	228
Nicaragua	15	22	49	36	22	35	39	37	29	6	290
Tanzanie	21	34	23	20	34	39	38	40	36	25	310
Vietnam	153	113	107	83	123	32	50	32	35	43	771
Total	353	303	296	360	387	234	236	273	241	164	2 847

se fonde essentiellement sur les données disponibles auprès des deux principaux organes d'aide – la Division de la gestion des ressources naturelles et des industries de l'ASDI/Asdi, et l'ancien Conseil suédois d'investissement et d'appui technique (BITS).

- **Développement rural et foresterie** : cette catégorie comprend les projets de foresterie rurale, y compris les projets forestiers conçus en appui à d'autres secteurs, tels que l'agriculture ou l'élevage. La vulgarisation et le développement de structures connexes y occupent souvent une place importante, et l'aire géographique du projet est généralement déterminée. Les programmes de développement rural à composantes forestières mineures (comme les projets agricoles et de conservation des sols menés dans des pays tels que le Kenya, le Lesotho et la Zambie) ne sont pas comptés ici.
- **Recherche, enseignement et formation** : comprend les projets forestiers où les activités de ce type priment (les volets de recherche forestière et de formation de projets non forestiers ne sont pas comptés).
- **Gestion forestière** : regroupe les projets portant sur la sylviculture, l'exploitation forestière et les inventaires locaux dans des forêts naturelles ou des plantations, ainsi que l'appui aux actions de plantation d'arbres et de reboisement.

- **Transformation des produits forestiers et industries connexes** : les projets de cette catégorie traitent de la transformation de produits forestiers, y compris de produits non ligneux exploités à des fins commerciales.
- **Conservation et protection de l'environnement** : regroupe les projets axés sur la conservation de la biodiversité, ainsi que sur la protection et la gestion des bassins-versants.
- **Politiques et appuis sectoriels** : les projets de cette catégorie sont axés sur l'élaboration de politiques et stratégies sectorielles, y compris les aspects opérationnels. Sont inclus ici l'aide institutionnelle octroyée aux organisations travaillant aux politiques et stratégies ainsi que les appuis fournis pour la réalisation d'inventaires des ressources forestières nationales.
- **Divers** : cette catégorie comprend des études générales réalisées par des consultants et des actions d'assistance technique portant sur de grandes problématiques de l'aide au développement. Elle inclut également tout appui à la phase préparatoire d'un programme forestier.

Des estimations des dépenses totales correspondant aux six domaines d'activités cités entre 1985/6 et 1994/5 sont données à la figure 5. Ces chiffres couvrent les pays de concentration et ceux qui reçoivent une aide de

Figure 5 : L'aide forestière bilatérale de la Suède à des pays tropicaux, 1985/6 – 1994/5

l'ancien BITS. Les tendances dégagées pour la décennie reflètent diverses évolutions dans les priorités et les formes d'aide choisies :

- La forte diminution de l'appui aux industries forestières est due essentiellement à l'achèvement de l'usine de pâte et papier de Bai Bang, au Vietnam. Elle correspond en outre à un redéploiement de l'aide en faveur du développement institutionnel pour favoriser la rentabilisation de ces investissements, plutôt qu'une participation au financement des investissements.
- L'aide à la foresterie dans le cadre du développement rural a diminué depuis 1989/90, en raison surtout de changements intervenus dans le programme de foresterie rurale en Inde. Cette régression ne reflète pas l'adoption de nouvelles priorités.
- L'appui aux actions de conservation et de protection de l'environnement a augmenté à la suite de la décision prise par le Parlement suédois en 1988 d'ajouter la qualité de l'environnement à sa liste d'enjeux prioritaires.
- L'accroissement de l'appui à la formulation de politiques et au développement sectoriel est lié à l'importance désormais accordée à la mise en place d'un cadre institutionnel propice à une utilisation efficace de l'aide.

5.3 L'aide forestière par le biais d'ONG

Diverses ONG ont fourni un appui à des projets forestiers, dont surtout l'Africa Group au Mozambique et en Namibie, Vi-skogen au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, et l'UBV en Equateur et en Bolivie.

En outre, certaines ONG œuvrant pour le développement rural ont inclus des volets forestiers dans leurs projets. Les ONG dépendant des Églises de Suède ont joué un rôle important dans ce domaine.

L'Asdi fournit des financements importants aux ONG suédoises. L'aide forestière est comptabilisée avec l'aide agricole, qui a atteint quelque 130 millions de couronnes suédoises en 1994/5.

6. RECHERCHE ET FORMATION

6.1 L'Agence suédoise de coopération scientifique avec les pays en développement (SAREC)

Un appui est fourni à des institutions nationales de PVD ainsi qu'à des organisations internationales de recherche lorsque les demandes reçues correspondent aux domaines prioritaires établis par la SAREC pour la recherche forestière. Les institutions de recherche suédoises peuvent également présenter des demandes de financement de projets de recherche concernant des PVD. Les grands domaines prioritaires de la SAREC sont la sécurité alimentaire et la biodiversité. Les priorités de la recherche forestière vont de ces grands thèmes à d'autres plus spécifiques tels que la gestion des terres en régions arides et semi-arides. L'Asdi accorde désormais une priorité moindre aux recherches sur les forêts tropicales humides, essentiellement parce que les agences de coopération d'autres pays s'y intéressent déjà beaucoup.

Trois composantes peuvent être identifiées dans le programme d'aide à la recherche forestière de la SAREC (SAREC, 1995) :

- (i) Pendant la période étudiée, quelque 17 millions de couronnes suédoises ont été fournis à des pays où des institutions suédoises participaient à des recherches forestières, et notamment aux pays suivants, dans les domaines indiqués :
 - Malaisie : étude des changements hydrologiques et nutritionnels découlant de la conversion de forêts tropicales humides en plantations forestières ; coupes sélectives et sylviculture dans les forêts tropicales humides ;
 - et région sahélienne : agroforesterie ;
 - Inde : culture de tissus d'arbres ;
 - Ethiopie : propagation d'arbres indigènes à faible taux de germination ou viabilité réduite.
 - D'autres pays, dont le Costa Rica et la Chine, reçoivent également des apports de ce type.

Les principales institutions de recherche, en dehors de la SAREC, sont liées aux universités de Lund et d'Uppsala ainsi qu'à l'Université suédoise des sciences agronomiques (SUAS), établie à Uppsala et Umeå.

- (ii) Une dotation importante a également été fournie pour des recherches forestières menées sans la participation d'institutions suédoises au Zimbabwe, en Éthiopie, en Tanzanie et au Nicaragua.
- (iii) Des financements ont été fournis à des institutions internationales telles que le CIFOR, l'ICRAF et l'Académie africaine des sciences pour des recherches forestières.

6.2 La formation par le biais d'institutions suédoises

Au cours des années 60, l'ASDI avait mis en place un programme spécial de bourses pour étudiants de PVD désirant effectuer des études en Suède. Toutefois, un taux très faible de réintégration des pays d'origine par les anciens boursiers entraîna un recadrage du programme vers le développement de structures de formation dans les pays récipiendaires. Des actions de formation peuvent être organisées en Suède sur une base provisoire pour des étudiants d'un pays donné, comme dans le cas du programme d'études d'ingénieur forestier pour étudiants éthiopiens, organisé en partie à l'université agronomique d'Alemaya, en Éthiopie, et en partie à la SUAS, en Suède. Il sera mis fin à ce dispositif transitoire une fois le programme suffisamment développé pour être entièrement organisé en Éthiopie.

En outre, des bourses sont parfois accordées dans le cadre des programmes de coopération forestière pour des stages de courte durée dans des centres régionaux de formation et de recherche, tels que le RECOFTC à Bangkok ou l'ICRAF au Kenya. Des transferts de technologies et de compétences peuvent également s'effectuer par le biais de stages de courte durée organisés par des institutions suédoises.

7. LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS

7.1. Critères de prise en considération des propositions de projets

Les modes d'élaboration des projets suédois de développement reflètent l'évolution de la coopération au développement et des pratiques connexes, présentée à la section 4. Depuis une trentaine d'années, la coopération suédoise a été influencée à la fois par de nouveaux dosages entre projets et programmes et par l'évolution des rôles de gestionnaires et des responsabilités attribués aux différents acteurs. Dans la pratique, ces changements font que les étapes préliminaires d'un projet ne sont pas les mêmes suivant qu'un pays est couvert ou non par un Plan de coopération au développement.

Les projets d'assistance technique et de transfert de savoir-faire suédois gérés par le DIEC font l'objet d'une demande préalable soumise par les pays candidats; les propositions ne sont étudiées par l'Asdi que si elles sont conformes aux directives établies pour le financement de l'assistance technique suédoise (voir la section 3.3.2). Les projets d'appui à la recherche (SAREC) sont également financés en fonction de demandes spécifiques et doivent, eux aussi, être conformes à certaines priorités

(voir la section 6.1).

Dans le cas des pays pour lesquels un Plan de coopération au développement a été établi, il est important que la politique forestière nationale soit convaincante, tant au niveau des engagements que des capacités opérationnelles de mise en œuvre de cette politique, pour qu'une proposition de projet forestier soit prise en considération. A cet égard, des documents de stratégies sectorielles (un plan national d'action pour les forêts, par exemple) et intersectorielles (comme un plan national d'action pour l'environnement) jouent un rôle important. Lorsqu'un pays ne possède pas de politique ni de stratégie forestières, l'Asdi peut fournir une aide pour financer le processus d'élaboration de ces dispositifs. L'Asdi insiste sur le fait que le pays récipiendaire doit être responsable de ce processus, pour que son engagement ultérieur soit assuré mais aussi comme démonstration de son aptitude à traiter durablement des questions touchant aux stratégies et aux politiques, par des actions de planification et de recherche menées au niveau central (Persson, 1996).

Lorsqu'un pays est déjà doté d'une stratégie forestière convaincante et d'un mécanisme de coordination des donateurs, l'Asdi peut fournir une aide pour l'application de cette stratégie dans les domaines qui correspondent à ses priorités, soit :

Encadré 1 : Projets et activités financés par l'Asdi dans les pays de concentration, 1985/6–1994/5

Éthiopie

Débours : 24 millions de couronnes suédoises
Le bouleversement politique qu'a connu l'Éthiopie pendant la période examinée a eu également de profondes répercussions sur le contenu du programme. En 1985/6, une aide fut fournie à la FAWDCA (Office du développement et de la conservation des forêts et de la faune). Cette aide comprit une formation forestière sanctionnée par un diplôme à l'Institut des ressources forestières de Wondo Genet. Des fonds furent également affectés à un projet de conservation des sols du bassin-versant de Borkenna, dans la région du Wollo – un projet élargi par la suite à un grand programme de développement rural couvrant tout le Wollo. Depuis 1990/1, les financements ont été réduits à un appui au secteur forestier et à une aide dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, concrétisés surtout par des projets de développement de la recherche et de l'enseignement forestiers.

Inde

Débours totaux : 974 millions de couronnes suédoises
Le plus gros de l'aide fournie pendant la période étudiée est allé aux programmes de foresterie rurale du Bihar, de l'Orissa et du Tamil Nadu. Les activités ont compris la création de forêts et de parcelles boisées villageoises ainsi que la réhabilitation de terres marginales et de forêts dégradées. Un objectif a pris progressivement plus d'importance : le développement de la participation et de l'influence des populations concernées. Ont également été intégrées au programme, à des degrés divers, des actions de vulgarisation, de mise au point de méthodologies et de renforcement des capacités. D'autres projets touchant à la foresterie sont ceux de la PAHAL (Approche participative pour le développement des ressources humaines et foncières) du district de Dungapur dans le Rajasthan et de la TGC (Coopérative des arboriculteurs)

lancés en 1991/2. La TGC facilite la création et le développement de coopératives associant des paysans arboriculteurs pour la transformation et la commercialisation de leurs productions. Dans une certaine mesure, ce projet s'inspire du mouvement coopératif fondé en Suède par de petits propriétaires forestiers.

(Réf. : Dahlgren, S., Michanek, E., Idemalm, A. (1992) *Är biståndet effektivt, Bistånd utvärderat* n 1/92, ASDI, et Anon. (1993) *Indien*, Fiche technique, ASDI)

Laos

Débours totaux : 228 millions de couronnes suédoises
Au début de la période de l'étude, l'aide fournie était surtout destinée aux entreprises forestières d'État et au ministère des Industries, de l'Artisanat et des Forêts. Les activités financées relevaient notamment des domaines de la planification, des transports, des inventaires, de la formation professionnelle, de la sylviculture, etc. En 1988, le champ de l'aide fut élargi pour inclure des actions touchant à l'agriculture itinérante et à la conservation de la nature.

La phase III du Programme de coopération Laos-Suède a couvert la période 1991–5 et compris de nouvelles activités, notamment de renforcement des capacités de gestion, de coordination des donateurs, de développement de structures de vulgarisation à un niveau central (le ministère de l'Agriculture et des Forêts et le Département des forêts), d'inventariage des ressources forestières nationales, de gestion conjointe des forêts, de sylviculture, de conservation des ressources forestières, de stabilisation de l'agriculture itinérante, etc. L'appui à la foresterie est demeuré dans une étape transitoire en 1994/5, pendant la préparation de la phase IV.

(Réf. : *Elephants don't rust*, Progr. de coop. Laos-Suède 1988–90, Proposition de plan conceptuel pour la phase IV du LFSP, 1995–9)

- la gestion des ressources naturelles dans un contexte de développement rural ;
- le renforcement des capacités pour le développement de la recherche et de l'enseignement supérieur ou de la formation dans le secteur forestier ;
- la mise en place d'un cadre institutionnel permettant de tirer parti de la foresterie commerciale de manière productive et rentable pour la création d'emplois.

7.2 Le cycle des projets

Les projets et programmes conformes aux cadres stratégiques et critères spécifiés sont soumis à un processus assez standard d'examen préalable et de poursuite du travail de préparation :

- (i) La demande, souvent complétée par une étude de pré-faisabilité, déclenche au sein de l'Asdi un processus d'*élaboration du concept*, qui débouche sur un *mémoire du concept*. Ce document peut soit rejeter la proposition ou demande reçue, soit recommander la poursuite de la préparation du projet.
- (ii) L'étape suivante, appelée *préparation de l'appui au projet* (ASDI, 1990) comporte un examen préalable du projet et de sa conception. Si cet examen ne fait

ressortir aucun obstacle important, un *mémoire d'appui au projet* est rédigé.

- (iii) Si le mémoire d'appui au projet est approuvé par l'Asdi, l'étape finale consiste à négocier un *accord spécifique* pour la réalisation du projet.

Ces dernières années, le recours à la méthode du cadre logique (MCL) a été encouragé pour tenir compte de l'évolution des rôles de l'Asdi, du pays récipiendaire et des consultants concernés. Le candidat récipiendaire doit donc en principe soumettre une proposition présentée selon la MCL, et l'Asdi effectue un examen préalable en tenant compte de la stratégie suédoise de coopération avec le pays concerné, et de sa propre politique forestière. Au cours de ce processus, les mémoires du concept et de l'appui au projet sont complétés par un troisième consacré à l'examen préalable, et le Comité des projets soumet au Directeur général de l'Asdi une recommandation définitive sur la pertinence d'un "accord spécifique" dans le cas du projet examiné.

Lorsqu'un accord spécifique est conclu, un suivi régulier du projet est assuré par les biais d'examen conjoints, annuels ou parfois semestriels. Ces examens sont réalisés avec la participation des autorités locales et des organisations concernées dans le pays récipiendaire,

Box 1 continué

Nicaragua

Débours totaux : 290 millions de couronnes suédoises
L'aide au secteur forestier a démarré en 1982. D'abord axée sur l'élaboration d'un plan national pour le secteur forestier, sur un appui à l'enseignement et sur la réhabilitation des industries forestières, elle a été réorientée en 1986 sur des cibles de production. Concrètement, l'aide à la production industrielle a augmenté tandis que les apports en faveur de l'enseignement et de la gestion forestière étaient réduits et ceux en faveur de la planification sectorielle devenaient quasi insignifiants pendant la période 1985/6–1988/9. À partir de 1988/9 cette situation a évolué, avec une hausse des apports en faveur de la planification, mais aussi de la formation et de l'enseignement forestiers. Entre 1988/9 et 1991/2, l'aide aux industries forestières a été supprimée. Le programme du Nicaragua se démarque de celui des autres pays par l'absence d'un volet important de développement rural. Une autre caractéristique est la préparation en 1993 d'un Programme forestier national, avec l'Asdi comme principale institution donatrice.

Tanzanie

Débours totaux : 310 millions de couronnes suédoises
Au début de la période, une part importante de la dotation (environ 35 %) est allée à l'usine de papier de Mufundi. Le programme a toujours – mais surtout récemment – comporté un appui à la foresterie, au développement rural et la conservation des ressources, avec notamment : (1) le projet HADO (Hifadhi Ardhi Dodoma) dans la région de Dodoma ; (2) un appui à la Section de foresterie communautaire de la Division de foresterie et d'apiculture du ministère du Tourisme, des Ressources naturelles et de l'Environnement ; et (3) un programme régional de foresterie communautaire. Une aide à la formation et à l'éducation a également été prévue pour les agents forestiers, les institutions forestières

et la Section des ressources humaines du ministère. Plus récemment, un grand programme de développement rural, le LAMP (Programme de gestion des terres) a été organisé dans la région de Babati, avec une focalisation régionale plutôt que centrale.

Vietnam

Débours totaux : 771 millions de couronnes suédoises
Pendant presque toute la période, les apports d'aide ont été axés sur la création d'une usine de pâte et de papier à Phu Ninh, dans la province de Vinh Phu – généralement appelée l'usine à papier de Bai Bang. L'approvisionnement en bois brut a constitué au départ un problème, ce qui explique en grande partie l'aide fournie dans le domaine de la gestion forestière au début des années 80. L'appui à la foresterie rurale a démarré à la fin des années 80.

Lancé en 1991, le programme de coopération Vietnam-Suède a correspondu à un changement de cap majeur en faveur du développement rural, ciblé sur les populations pauvres des régions montagneuses des provinces de Vinh Phu, Tuyen Quang, Ha Giang, Yen Bai et Lao Cai. Cette réorientation s'est également inscrite dans le contexte plus vaste des évolutions politiques et économiques du Vietnam, avec l'abandon progressif de la planification centralisée en faveur de l'économie de marché. Des méthodes participatives ont été testées et mises au point conjointement avec les autorités et organisations locales travaillant dans les domaines de la foresterie, de l'agriculture, de l'horticulture, etc. En 1994/5, un nouveau programme était en préparation (le "Programme de développement rural en montagne").

ainsi qu'avec des représentants de l'Asdi relevant de l'ambassade de Suède dans ce pays et fréquemment des agents du siège. Ces examens donnent lieu à des procès-verbaux approuvés, où l'Asdi et les organisations et instances du pays récipiendaire exposent leurs conclusions sur l'avancement du projet et conviennent de toute modification ou changement nécessaire. Les grands projets sont également soumis le plus souvent à un examen plus approfondi à mi-parcours.

Des évaluations de différents types sont également entreprises dans le cadre du cycle des projets. Axées sur des composantes spécifiques, les évaluations thématiques permettent de guider la réalisation d'un projet. D'autres évaluations, portant sur des aspects liés aux objectifs de l'aide suédoise au développement, peuvent être effectuées en cours d'exécution ou *ex post*, et répondent essentiellement aux besoins de l'Asdi et de l'ensemble de la coopération suédoise. Des évaluations *ex post* de projets individuels sont également effectuées, et leurs résultats peuvent constituer des éléments d'information précieux pour la préparation de nouveaux projets.

8. LES EXAMENS DES PROGRAMMES

Pour l'Asdi, les examens et évaluations des programmes et projets remplissent en principe une triple fonction : ils permettent d'assurer le suivi et le contrôle des activités, de dégager des enseignements et de développer les compétences (Asdi, 1995). Les actions de suivi et de contrôle sont surtout utiles aux agents responsables envers le Conseil d'administration de l'Asdi, le Parlement et, en fin de compte, les citoyens suédois. Les enseignements concerneraient surtout les agents de l'Asdi et les personnes qui participent à un niveau opérationnel à divers programmes et projets. Le développement des compétences a trait ici à des processus plus généraux et plus fondamentaux touchant aux possibilités et aux limites de la coopération au développement. Cet aspect du processus d'examen et d'évaluation est surtout utile aux organisations, aux experts et aux chercheurs qui s'intéressent aux grandes problématiques du développement (Asdi, 1995).

Au sein de l'Asdi, le Département des évaluations et de la vérification interne (DEIA) est chargé d'évaluer l'ensemble de l'aide au développement. Tous les ans, un plan d'évaluation est dressé par le DEIA en concertation avec les autres départements. En 1996, ce plan prévoyait six évaluations de programmes ou projets, une évaluation thématique intersectorielle et une évaluation *ex post* – toutes pertinentes, dans une certaine mesure, pour le secteur forestier. L'étude intersectorielle *ex post* qui permettra d'évaluer l'aide fournie par la Suède à l'usine de pâte et de papier de Bai Bang – un programme qui a suscité des controverses dans les médias lors de sa mise en œuvre dans les années 1980 – devrait être particulièrement intéressante (Asdi, 1995).

L'évaluation de 1992 du programme forestier réalisé en Inde – l'une des études qui ont eu récemment une influence importante sur le ciblage de l'aide forestière aux pays de concentration – mérite d'être signalée. Ce programme destiné à l'Inde comprenait essentiellement trois projets de foresterie rurale assez importants, menés

dans trois États différents. Une conclusion importante de cette évaluation fut que ces projets n'avaient pas suffisamment associé les bénéficiaires cibles – des petits agriculteurs et des paysans sans-terre. Les activités avaient été jugées réussies sur le plan de la création d'emplois, de par le recours à une main-d'œuvre importante pour la plantation d'arbres, mais peu susceptibles d'engendrer des activités durables de foresterie rurale. En outre, il fut estimé que les unités organisationnelles établies par le biais des projets étaient trop tributaires d'apports de devises étrangères, une situation préjudiciable à la viabilité des actions et à leur transposition (Chaffey *et al*, 1992). Ces conclusions menèrent à une nette réduction des apports d'aide suédoise en faveur de ce type de projets de foresterie rurale en Inde.

Les examens et évaluations périodiques des programmes forestiers réalisés depuis une quinzaine d'années ont permis d'établir un constat commun : le fait que le champ de ces programmes a eu tendance à être progressivement élargi pour inclure d'abord les domaines de la foresterie rurale et de l'agroforesterie, puis ceux de l'agriculture et de l'élevage. Ces programmes ont donc eu tendance à se rapprocher des programmes de développement rural dans le secteur de la gestion des ressources naturelles. Dans un même temps, le renforcement institutionnel et l'élaboration de politiques appropriées ont occupé une place plus importante. Sur le plan stratégique, cette évolution s'est traduite par un élargissement considérable de la perspective adoptée récemment pour la formulation de programmes par pays, par rapport à la "foresterie classique". L'encadré 2, qui présente un bilan des résultats de l'examen à mi-parcours du programme de coopération forestière au Vietnam, met en lumière cette tendance, ainsi que quelques résultats propres à ce pays. Le nouveau programme lancé officiellement dans ce pays en 1996 est appelé le Programme Vietnam-Suède de développement rural en montagne.

Une étude thématique dont la portée couvre les politiques et la planification stratégique dans le secteur forestier – un domaine prioritaire pour l'aide forestière suédoise – est l'évaluation de l'inventaire forestier national réalisé dans le cadre du programme Laos-Suède de coopération forestière. Les résultats obtenus au niveau du renforcement des compétences se sont avérés très satisfaisants, mais le projet a néanmoins fait l'objet de critiques touchant à l'insuffisance des liens institutionnels établis pour la formulation des politiques et la planification stratégique. Il semble que cette faiblesse ait également été signalée dans le cas de projets similaires financés par d'autres donateurs dans d'autres pays (Nilsson, 1994). L'Asdi a donc cherché à mettre au point des approches permettant d'intégrer les inventaires nationaux des ressources forestières à un contexte institutionnel plus vaste d'élaboration des politiques et de planification stratégique.

9. CONCLUSIONS

La Suède possède d'importantes ressources forestières qui constituent le fondement d'une part substantielle de son activité économique. Cette situation a été le fruit d'efforts qui ont engendré une expérience considérable touchant au développement de stratégies, d'institutions

et de pratiques permettant de contrer la surexploitation et la dégradation des ressources forestières, puis d'exploiter ces ressources pour le développement de

l'économie locale et nationale. La Suède tient compte des aspects pertinents de son expérience dans son programme d'aide aux pays en développement.

Encadré 2 : Examen du programme de coopération forestière Vietnam-Suède, 1991–4

Ce programme (dit PCF) a regroupé une série de projets et volets correspondant à deux grandes catégories – l'une constituée de cinq projets provinciaux "de foresterie paysanne" et d'un projet "de plantation et de conservation des sols", dits projets "d'exécution", et l'autre formée des projets d'appui à ces derniers, avec un champ d'application généralement plus vaste. Ces projets et volets ont touché à la recherche, à la formation, à la vulgarisation, au développement commercial ainsi qu'à l'utilisation et à la gestion des terres. En dehors de ces grandes catégories, une aide a également été fournie à des activités ou des composantes d'appui global à la gestion du programme. Le PCF a également compris un projet mené à un niveau central avec le ministère des Forêts.

L'équipe chargée de l'examen a conclu que l'adoption de l'Approche participative en milieu rural (*Participatory Rural Approach* – PRA) avait permis d'élargir le champ des **Projets de foresterie paysanne (FLFP)** à l'agriculture et à l'élevage, face aux besoins diversifiés et intégrés des paysans vietnamiens. La PRA a conduit à la création d'institutions et de plans de développement villageois permettant de mobiliser les ressources nécessaires pour l'aménagement des terroirs, sous forme de crédits, d'actions de formation et d'intrants. L'équipe a conclu que cette stratégie était apte à servir de modèle non seulement aux structures de vulgarisation vietnamiennes mais également à celles d'autres pays. Elle a d'autre part constaté qu'un volet central, le "Groupe d'appui à la vulgarisation", étroitement lié aux FLFP et aux méthodes de développement touchant à la vulgarisation et aux dispositifs provinciaux de crédit rural, avait été très appréciée à tous les niveaux.

Le **Projet de plantation et de conservation des sols**, destiné à assurer l'approvisionnement en bois de l'usine de pâte et de papier de Bai Bang, a fourni un appui aux entreprises forestières des cinq provinces couvertes par le programme. En dehors de l'aide accordée à ces entreprises étatique et provinciales, le projet a organisé des campagnes spéciales de plantation d'arbres pour la conservation des sols et la protection des bassins-versants, ainsi que d'essences à bois de grande valeur. Globalement, l'équipe chargée de l'examen a constaté une progression du rôle joué par les arbres plantés pour la production de bois, et une régression de l'exploitation des forêts naturelles, ainsi qu'un meilleur bilan ligneux dans la zone du programme.

Le **Projet d'utilisation et de gestion des terres** a été conçu en appui au processus d'affectation de terres issu de la nouvelle loi foncière de 1988. L'équipe chargée de l'examen a constaté qu'un système centralisé de planification de l'utilisation des terres était appliqué avant le levé cadastral et l'affectation des terres, et elle s'est demandée si la PRA introduite dans le cadre des FLFP pourrait être mise au point et appliquée à la gestion des terroirs villageois.

Selon le rapport de l'équipe, le **Projet de formation** a constitué un appui utile à d'autres éléments du programme, et il a permis de créer une capacité locale d'organisation d'actions de formation sans recours à des apports extérieurs et à long terme d'assistance technique. Des difficultés ont découlé de la situation ambiguë du projet au sein du système

vietnamien. L'équipe a également constaté que le lancement d'un système de développement des ressources humaines avait trois ans de retard.

L'équipe chargée de l'examen a jugé que l'appui aux travaux du **Centre de recherche forestière**, créé et développé au cours des phases précédentes du PCF, a apporté une contribution importante à la capacité vietnamienne de recherche sur les systèmes agraires, sur la conservation des eaux et des sols, et sur les plantations forestières commerciales. L'équipe a toutefois déploré la faiblesse des liens entre le Centre et le reste du PCF.

Le **Développement commercial**, intégré à l'origine au projet de plantation d'arbres et de conservation des sols, est devenu par la suite un volet d'appui séparé. Il a été jugé qu'avec la transition économique et l'abandon des coopératives à gestion centralisée, une meilleure information sur les marchés serait nécessaire aux agriculteurs, devenus les unités de production de base. L'équipe a constaté les difficultés rencontrées pour trouver une structure homologue au Vietnam dans le cas de cet volet et signalé l'utilité de ce type d'apport du PCF, jugé particulièrement urgent à l'heure actuelle.

Le **Projet du ministère des Forêts** a comporté deux volets – l'un consacré au perfectionnement du personnel et à l'amélioration des conditions de travail au siège du ministère, et l'autre à l'établissement de modèles de conservation des écosystèmes forestiers. Il s'est avéré impossible d'assurer la réalisation de ce projet comme prévu, en partie du fait de recoupements avec un autre projet financé par l'Asdi en dehors du PCF, le "Projet des stratégies". Ce projet a porté sur l'élaboration de politiques au sein du ministère, et l'équipe a estimé que les deux projets auraient être soumis à un examen commun.

Selon le rapport de l'équipe, le PCF a produit un impact stratégique considérable, en contribuant à la révision des politiques touchant à la foresterie, à la vulgarisation et à la réforme agraire. Il a également produit un impact encourageant dans le domaine du renforcement des institutions (et notamment des services de vulgarisation des provinces et des districts). L'une des principales faiblesses du PCF aura été son organisation. Le Conseil du programme, composé de représentants du ministère des Forêts, du Département général de la gestion foncière et du Comité populaire provincial, a mal fonctionné. L'équipe s'est également inquiétée de "voies de dérogation" apparues dans la conception du programme. Le suivi du programme et la transmission de l'information ont également été jugés inadéquats. En conclusion, l'équipe a estimé que le PCF a joué un rôle très pertinent pour le développement du secteur. Compte tenu des évolutions attendues au Vietnam au cours des cinq à dix années à venir – avec la privatisation des terres, le rôle croissant des agriculteurs comme gestionnaires des ressources naturelles, et la focalisation des activités du secteur public sur le développement et le suivi des politiques, des réglementations, des institutions et des ressources humaines – elle estime que la pertinence d'un nouveau programme pourrait être plus grande encore.

Le programme suédois d'aide forestière accorde une haute priorité au développement de la capacité des pays du tiers-monde à gérer leur secteur forestier et à prendre des décisions dans ce domaine, et il encourage l'intégration de la foresterie au développement rural. Un autre principe de base consiste à favoriser les conditions permettant une utilisation durable des forêts et des terres forestières à la fois par les populations pauvres qui dépendent de ces ressources pour leur subsistance mais aussi comme sources d'emplois et de revenus, par le développement et la gestion d'industries forestières.

Un élément jugé très important est l'existence d'une politique nationale crédible tant par son contenu que par les processus adoptés pour l'élaboration, l'application, le suivi et l'examen des politiques. À l'heure actuelle, la coopération suédoise au développement a donc tendance à privilégier trois domaines :

- la foresterie comme élément de la gestion des ressources naturelles dans un contexte de développement rural ;
- le renforcement des capacités de planification stratégique, d'élaboration de politiques, de recherche, de formation et d'enseignement dans le domaine forestier ;
- la création d'un cadre institutionnel permettant de rendre productive, rentable et écologiquement viable l'exploitation commerciale des forêts.

Il est probable que la Suède continuera à fournir une aide dans le cadre de programmes thématiques et régionaux dans les cas suivants : face à des besoins globaux en matière de recherche et de développement méthodologique, lorsque la Suède possède déjà une base de connaissances dans le domaine concerné, et lorsque des pays de concentration recevant un appui de l'Asdi sont susceptibles de tirer profit d'une telle aide. Parmi les domaines envisagés pour ce type d'appui figurent la foresterie participative, la régénération des forêts sèches et l'amélioration de la coopération internationale en matière d'aide forestière. La Suède continuera également à fournir un appui aux organisations internationales intervenant dans des domaines liés à la foresterie dans les PVD.

À l'avenir, la coopération au développement aura sans doute tendance à privilégier la qualité plutôt que des programmes exigeant de gros financements, et elle inclura peut-être des pays, couverts ou non par un programme, autres que les bénéficiaires actuels.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Anon., (1978) Skogshögskolan 150 år – Problem och ideer i svenskt skogsbruk 1828–1978, Sveriges Lantbruksuniversitet, Allmänna skrifter n° 2.
- Björkman, P., (1996) Bai Bang/Vinh Phu – den totala landsbygdssatsningen, Skog och Forskning 1: 45 – 53, Sveriges Skogsvårdsförbund.
- Chaffey, D., Aziz, A., Djurfeldt, G., Haldin, G., Köhlin, G., Pranjape, J., Sunder, S.S., Svanqvist, N., Tejwani, K.G., (1992) *An Evaluation of the SIDA Supported Social Forestry Projects in Tamil Nadu and Orissa in India* (Évaluation des projets de foresterie rurale financés par l'ASDI dans le Tamil Nadu et l'Orissa, en Inde).
- CMED (1987) *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Oxford University Press.
- FAO/Gouvernements, programme coopératif (1995) *Programme spécial sur les Forêts, les arbres, et les communautés rurales, 2^e Phase de vulgarisation*.
- Hamilton, H., (1997) "L'agriculture sur brûlis dans l'histoire des forêts suédoises" *Document n° 21f du réseau Foresterie pour le développement rural*, Overseas Development Institute, Londres.
- National Board of Forestry (1994) *Sweden's New Forest Policy* (La nouvelle politique forestière de la Suède), Conseil national des forêts, Jönköping.
- National Board of Forestry (1996) *Statistical Yearbook of Forestry* (Annuaire des statistiques forestières), Statistiques officielles de la Suède, Conseil national des forêts, Jönköping.
- Nilsson, N. E., (1994) *Evaluation of the Forest Inventory Project, Laos* (Évaluation du projet d'inventaire forestier, Laos), Programme suédois de coopération forestière.
- Nilsson, N.E., (1995) *The Case of Sweden – Management, Conservation and Sustainable Development of Forests* (Le cas de la Suède – Gestion, conservation et développement durable des forêts), Conseil national des forêts.
- Noren, S., (1982) *Skogsbruk – Svenskt bistånd till u-ländernas skogsbruk*, Informationsbyrå, Asdi.
- Persson, R., (1993) *Det skogliga biståndet. I – Utveckling och nuvarande omfattning samt förväntad utveckling och planerade förändringar*, Kunliga Skogs- och Lantbruksakademins Tidskrift n° 132 : 281–293.
- Persson, R. (1996) *From Forestry to Landhusbandry – A Strategy for Action*, (De la foresterie à la gestion des terres – une stratégie d'action), inédit.
- Regeringen (1996) *Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling*, Regeringens skrivelse 1996/97 : 2, Regeringen.
- SAREC (1995) *SAREC Project Catalogue – SAREC Funded Research* (Catalogue des projets de la SAREC – Recherches financées par la SAREC), Asdi.
- SIDA (ASDI) (1989) *Bistånd i siffror och diagram 1987/88*, Planeringssekreteriatet, ASDI.
- SIDA (ASDI) (1990) *Metodhandbok 90 – Handbok för SIDA*, ASDI.
- SIDA (ASDI) (1992a) *Bistånd i siffror och diagram 1990/91*, Planeringssekreteriatet, ASDI.
- SIDA (ASDI) (1992b) *Sustainable Management of Renewable Natural Resources – Action plan for SIDA* (La gestion durable des ressources naturelles renouvelables – Plan d'action pour l'ASDI), Naturbruksbyrå, ASDI.
- SIDA (ASDI) (1994a) *Biological Diversity – Guidelines for SIDA support for the sustainable use and conservation of biodiversity* (La diversité biologique – Lignes directrices pour l'appui de l'ASDI aux actions de gestion durable et de conservation de la biodiversité), Division de la gestion des ressources naturelles, ASDI.
- SIDA (ASDI) (1994b) *Competence Development in Swedish Development Co-operation – a question of roles and relations between actors* (Développement des compétences au sein de la Coopération suédoise au développement – une question de rôles et de relations entre intervenants), ASDI.
- Sida (Asdi) (1995a) *Plan för Utvärderingsverkssamheten vid Sida, Sekretariatet för utvärdering och intern revision*, Asdi.
- Sida (Asdi) (1995b) *Policy för Sidas utvärderings- verksamhet, Sekretariatet för utvärdering och intern revision*, Asdi.
- Sida (Asdi) (1995c) *Sector Programme Support – Background Document to Sida Policy, Department for Policy and Legal Issues* (Appui aux programmes sectoriels – Document de référence sur la politique de l'Asdi, département des politiques et des questions juridiques), Asdi.
- Sida (Asdi) (1995d) *Särskilda miljöinsatser 1995/96*, Asdi.
- Sida (Asdi) (1996a) *Bistånd i siffror och diagram 1994/95*, Administrativa avdelningen med Sandö, Enheten för ekonomistyrning, Asdi.
- Sida (Asdi) (1996b) *Promoting Sustainable Livelihoods*, a report from the Task Force on Poverty Reduction (La promotion de modes de subsistance durables, rapport du Groupe de travail sur la réduction de la pauvreté), Asdi.
- Sida (Asdi) (1996c) *Sida's Policy on Sustainable Development* (La politique de l'Asdi sur le développement durable), Département des ressources naturelles et de l'environnement), Asdi.
- Swedfund (1995) *Rapport annuel 1994–95* (en anglais et suédois), Stockholm.
- Utrikesdepartementet (1994) *Hållbart bistånd – det svenska biståndet efter UNCED, Vol I Ds 1994:132*.
- Utrikesdepartementet (1995) *Beredningsordning för landstrategier, Regeringsbeslut, Utrikesdepartementet*.
- Wilkens, A., Fahlen, M. (1990) *Bistandsprocessen – Biståndets framväxt, lärdomar och erfarenheter*, Asdi.

CONTACTS CLÉS

L'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi/Sida),
Sveävagen 20
S-10525 Stockholm
Suède
Tél. : +46 8 698 5000
Fax : + 46 8 698 8864

The Swedish University of Agricultural Sciences
Faculty of Forestry
S-90183 Umeå
Suède
Tél. : +46 (0)90 165800
Fax : +46 (0)90 165925

The Swedish University of Agricultural Sciences
Department for Rural Development Studies
PO Box 7005
S-75007 Uppsala
Suède
Tél. : +46 (0)18 671000
Fax : +46 (0)18 673420

SIGLES ET ACRONYMES

ASDI	Agence suédoise de coopération internationale au développement
BITS	<i>Swedish Board for Investment and Technical Support</i> (Conseil suédois d'investissement et d'appui technique)
BNUS	Bureau des Nations unies pour la région soudano-sahélienne
CAD	Comité d'aide au développement
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale
CMED	Commission mondiale sur l'environnement et le développement
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
DEIA	<i>Department for Evaluations and Internal Audit</i> (Département des évaluations et de la vérification interne)
DIEC	<i>Department for Infrastructure and Economic Co-operation</i> (Département des infrastructures et de la coopération économique)
DNRE	<i>Department for Natural Resources and the Environment</i> (Département des ressources naturelles et de l'environnement)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAWDCA	<i>Forestry and Wildlife Development Conservation Authority</i> (Office du développement et de la conservation des forêts et de la faune)
FCP	<i>Forestry Co-operation Programme</i> (Programme de coopération forestière)
FLFP	<i>Farm Level Forestry Projects</i> (Projets de foresterie paysanne)
FOREP	<i>Forestry Regeneration Programme</i> (Programme de régénération forestière)
FTPP	Programme Arbres, forêts et communautés rurales
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale

ICRAF	Conseil international pour la recherche en agroforesterie
IDA	Association internationale de développement
IPF	Groupe intergouvernemental sur les forêts
IRDC	Centre international de développement rural
LAMP	<i>Lamp Management Programme</i> (Programme de gestion des terres)
MCL	Méthode du cadre logique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFT	Programme d'action pour la protection de la forêt tropicale
PAHAL	<i>Participatory Approach to Human and land Resource Development</i> (Approche participative pour le développement des ressources humaines et foncières)
PCF	Programme de coopération forestière Vietnam-Suède
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PVD	Pays en voie de développement
PRA	<i>Participatory Rural Approach</i> (Approche rurale participative)
RECOFTC	<i>Regional Community Forestry Training Centre</i> (Centre régional de formation en foresterie communautaire) (Thaïlande)
SAREC	<i>Swedish Agency for Research Co-operation with Developing Countries</i> (Agence suédoise de coopération scientifique avec les pays en développement)
SUAS	<i>Swedish University of Agricultural Sciences</i> (Université suédoise des sciences agronomiques)
TGC	<i>Tree Growers Cooperative</i> (Coopérative d'arboriculteurs)
UBV	ONG suédoise
UE	Union européenne
UICN	Union mondiale pour la nature

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les personnes qui leur ont accordé des entretiens pour la rédaction de ce chapitre, dont Reidar Persson, Per Björkman, Lisbeth Bostrand, Lars Peter Hertelius, Anders Höök, Carl Gustaf Svensson, Christina Wedekull, Karin Gerhart, Eva Nauckhoff, Lars Johansson, Magdalen Ginste (tous de la Sida), Susanne Jacobsson (ministère des Affaires étrangères), Gunner Lilja (Orgut Consulting AB), Petter Ottersedt (Jaakko Pöyry Consulting AB), Nils Erik Jotland (SSC-Swedforest International AB), ainsi que de nombreux autres personnes au sein de la Sida, d'autres structures du gouvernement et des communautés des consultants, des universités, des chercheurs et des ONG.

Note sur les monnaies : le 1^{er} septembre 1997, 1 dollar US valait 7,87 couronnes suédoises.