

# Belgique

Philippe Veron, Michèle Federspiel et Gill Shepherd

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>LES FORÊTS ET LA FORESTERIE EN BELGIQUE</b>	145
1.1	Bref historique de la forêt belge	145
1.2	La filière bois	145
1.3	La structure actuelle de la forêt	145
<b>2.</b>	<b>HISTORIQUE DE LA FORESTERIE BELGE EN RÉGION TROPICALE</b>	146
2.1	Introduction	146
2.2	La recherche forestière pendant la période coloniale	146
2.3	Le service forestier colonial	147
2.4	L'exploitation forestière	147
2.5	Les parcs nationaux	147
2.6.	L'après-indépendance	147
<b>3.</b>	<b>STRUCTURE DES APPORTS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT</b>	147
3.1.	Historique du processus de fédéralisation de la Belgique	147
3.2.	Les compétences fédérales, régionales et communautaires	148
3.3.	L'organisation du programme d'aide	148
3.4	L'aide bilatérale	150
3.5	L'aide multilatérale	150
3.6	Les ONG	150
3.7	Autres ministères et institutions actives dans le domaine forestier tropical	150
3.8	Les institutions régionales	151
<b>4.</b>	<b>LA STRATÉGIE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT</b>	151
4.1.	Généralités	151
4.2	La coopération bilatérale	151
4.3	La coopération par le biais des ONG	152
4.4	La coopération multilatérale	152
4.5	Le programme de coopération avec le secteur privé	152
4.6	L'impact des conférences internationales	152
<b>5.</b>	<b>RÉPARTITION RÉGIONALE ET THÉMATIQUE DES PROJETS FORESTIERS</b>	152
5.1	Répartition régionale des projets	152
5.2	Secteurs privilégiés de la coopération actuelle	153
5.3	Répartition régionale des projets forestiers	153
5.4	Les ONG	154
5.5	Les projets de coopération multilatérale	155
<b>6.</b>	<b>RECHERCHE ET FORMATION</b>	155
<b>7.</b>	<b>LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS</b>	155
7.1	Les étapes de la méthode PIPO	155
7.2	L'application de la méthode PIPO	156
7.3	L'évaluation des projets	156
<b>8.</b>	<b>PRÉSENTATION DE PROJETS</b>	156
8.1.	La coopération bilatérale : un exemple au Pérou (Cajamarca)	156
<b>9.</b>	<b>CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES</b>	156
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	157
	CONTACTS CLÉS	158
	SIGLES ET ACRONYMES	158
	REMERCIEMENTS	158

## 1. LES FORÊTS ET LA FORESTERIE EN BELGIQUE

### 1.1 Bref historique de la forêt belge

Il y a deux mille ans, la majeure partie de la Belgique était couverte par la forêt naturelle. Les principales formations forestières étaient la chênaie à bouleau, qui recouvrait essentiellement la Campine, la chênaie atlantique dans le centre du pays, la chênaie à charme, la chênaie riche en hêtre et la hêtraie en Haute Belgique. Les Gaulois commencèrent à défricher un certain nombre de clairières pour y pratiquer l'agriculture et l'élevage. Par la suite, les Romains construisirent à travers les forêts des chaussées qui les rendirent plus accessibles.

Au moyen âge, d'importants défrichements furent réalisés par les moines cisterciens, par les princes et par les seigneurs féodaux. À cette époque apparurent également les premières villes. L'accroissement démographique entraîna l'expansion des aires cultivées et de nouveaux défrichements. Ce processus démarra aux X<sup>e</sup> et XI<sup>e</sup> siècles en Flandre, où il coïncida avec le développement de l'industrie et du commerce, tandis que l'Ardenne, région plus éloignée et montagneuse, demeurait une région agricole densément boisée pendant tout le moyen âge. C'est pendant cette période, mais surtout au XIII<sup>e</sup> siècle, que l'on vit apparaître les premiers bois communaux appartenant à des collectivités jouissant de divers droits d'usage, dont ceux du pâturage en forêt des porcs (le "panage"), des chevaux et des animaux à cornes, de l'affouage (le prélèvement de bois de chauffe), de l'essartage (la mise en culture temporaire de terres forestières), de l'écorçage des chênes pour l'extraction de tanin, de l'exploitation de bois de construction et de menuiserie, et de l'écobuage (l'enlèvement de la couche organique pour en faire de l'engrais ou de la litière à bétail).

Au XVI<sup>e</sup> siècle, l'industrie métallurgique exerça de fortes pressions sur la forêt avec ses besoins croissants pour l'alimentation des fours, et les charbonniers commencèrent à être accusés de "dépeupler les forêts". Dès 1617 fut promulgué un "Edit des bois et forêts". Remarquable pour son époque, ce code forestier interdisait notamment la création de nouvelles forges, mais il ne fut pas respecté.

La dégradation des forêts s'amplifia au XVIII<sup>e</sup> siècle, en raison pour une part d'un règlement datant de 1754 qui réduisit de 60 à 30 ans l'âge des arbres pouvant être abattus. À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, les forêts ne contenaient pratiquement plus que des taillis sous futaie. Les essences rencontrées en Flandre étaient le chêne, l'aulne, le peuplier, le tremble et le saule, et dans le restant du pays le chêne, le hêtre, le charme et des bois blancs (frêne, érable, orme et tilleul).

L'industrie métallurgique conserva son importance, mais au début du XIX<sup>e</sup> siècle elle commença à se déplacer progressivement vers les bassins houillers. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le rôle de la forêt fut remis en cause : on préféra souvent l'agriculture à des bois dont la rentabilité paraissait médiocre, et le taux de déboisement augmenta encore. Néanmoins, plus de 400 000 ha de forêt (essentiellement des taillis) subsistaient encore au milieu du siècle.

La tendance ne fut renversée qu'en 1847, avec la promulgation d'une loi relative au défrichement et au

déboisement, et l'État se mit à encourager les actions de reboisement, en accordant des subsides aux communes et aux particuliers. La superficie boisée commença à croître, passant de 435 000 ha en 1866 à 613 800 ha en 1970. Un examen des régimes a montré que la futaie feuillue avait doublé pendant cette période, essentiellement par la conversion de taillis sous futaie.

### 1.2 La filière bois

Lors du dernier recensement officiel de 1970, la forêt couvrait 613 800 ha, dont 53 % de feuillus et 47 % de résineux. Selon une étude réalisée au début des années 80 (Rondeux, 1980-4), la forêt couvrirait en fait 657 000 ha (22,3 % du territoire). Le plus gros de la forêt (environ 82 %) se trouve en région wallonne. Les principales essences feuillues sont d'abord le hêtre et les chênes sessile et pédonculé, puis des essences nobles (merisier, frêne, érable) et le bouleau. L'épicéa représente 85 % des résineux, mais dans les plantations récentes la tendance est à la diversification, avec surtout le douglas et dans une moindre mesure le mélèze du Japon.

Le volume sur pied de la forêt belge est estimé à 75 millions de m<sup>3</sup>, soit 120 m<sup>3</sup> par ha en moyenne, sans compter les peupliers hors forêt. La production annuelle a atteint 5 270 000 m<sup>3</sup> en 1990 et 4 490 000 m<sup>3</sup> en 1991, soit largement plus de 6 à 8 m<sup>3</sup> par ha et par an. Ces chiffres, parmi les plus élevés du monde, témoignent de la très bonne productivité de la sylviculture belge.

La production de la forêt belge marque un accroissement croissant, et en 1991 elle couvrait plus de 60 % de la consommation de bois. Les importations de bois d'essences feuillues tempérées proviennent surtout de France et d'Amérique du Nord. Les bois de feuillus tropicaux importés proviennent du Sud-Est asiatique (surtout de Malaisie) et un peu d'Afrique. Quant aux bois de résineux importés, ils proviennent du nord de l'Europe (Allemagne, Finlande, Russie, Suède), ainsi que du Portugal, de Canada, des Etats-Unis et du Chili. Les exportations s'effectuent essentiellement vers les pays de l'Union européenne.

Bien que la majeure partie de la forêt belge soit située en région wallonne, c'est en région flamande que se trouvent la plupart des usines de transformation du bois. La valeur ajoutée de la filière belge du bois atteignait en 1980 52 milliards de francs belges, soit 1,7 % du PIB, et elle était estimée atteindre environ 100 milliards de francs en 1987.

### 1.3 La structure actuelle de la forêt

La forêt belge est partagée à peu près pour moitié entre des propriétaires privés et des propriétaires publics. La forêt publique comprend les forêts domaniales, les communales (représentant les trois quarts de la forêt publique) et des plantations d'État. Toutes ces forêts sont soumises au Code forestier de 1854 ainsi qu'aux lois et décrets subséquents, qui constituaient un régime de règles régissant l'administration et la surveillance des bois et forêts. Le Code forestier a permis la sauvegarde des forêts par une administration compétente, régionalisée en 1990.

Des différences majeures entre les deux législations s'expliquent par le fait qu'en Flandre, la superficie boisée est moindre qu'en Wallonie et qu'elle y appartient en majorité (70 %) à des propriétaires privés. *Het Bosdekreet* (le code forestier en Flandre) est plus restrictif en ce

qui concerne les coupes d'arbres, et un plan de gestion est exigé des propriétaires privés possédant plus de 5 hectares. En région wallonne, la forêt privée est soumise à très peu de réglementations et des subventions sont octroyées, notamment pour la régénération naturelle et artificielle d'essences feuillues et résineuses, et pour le boisement de terres agricoles. La Wallonie a adopté les principes définis par le X<sup>e</sup> Congrès forestier mondial (1991) et les conférences de Rio (1992) et d'Helsinki (1994), et elle entend continuer à assurer une gestion forestière durable et à mettre l'accent sur des aspects de protection, de conservation et de biodiversité. L'instauration de plans simples de gestion est à l'étude, et devrait s'intégrer, par l'octroi de subventions, à l'ensemble des mesures protégeant la forêt privée wallonne.

Une particularité importante de la forêt privée belge est son morcellement entre plus de 120 000 propriétaires privés, dont 80 % possèdent moins de 2 ha et 1,5 % seulement possèdent plus de 50 ha (et couvrent 45 % de cette forêt). De nombreux propriétaires privés belges sont regroupés au sein de la Société royale forestière de Belgique (*Koninklijke Belgische Bosbouwmaatschappij*), fondée en 1893, qui les représente et défend leurs intérêts auprès des instances internationales et au sein du Comité central de la forêt privée (CCFP), organisme consultatif reconnu par l'Union européenne (Administration des Eaux & Forêts, 1958 ; Auteurs divers, 1985 ; Bary-Lenger *et al*, 1992 ; Vertriest, 1990 ; Ministère de la Région Wallonne, 1996).

## 2. HISTORIQUE DE LA FORESTERIE BELGE EN RÉGION TROPICALE<sup>1</sup>

### 2.1 Introduction

L'histoire de la foresterie belge est étroitement liée aux anciennes colonies belges. L'État indépendant du Congo devint en 1908 la colonie du Congo belge (puis, à son indépendance, le Zaïre), et en 1923 la Belgique reçut de la Société des Nations le mandat d'administrer les territoires jumeaux du Rwanda-Burundi<sup>2</sup>, colonie allemande acquise après la guerre de 1914–18, qui forma les deux États du Rwanda et du Burundi à l'indépendance.

### 2.2 La recherche forestière pendant la période coloniale

Les années 1908 à 1914 furent consacrées à la mise au point de la politique coloniale belge et à l'installation des nouvelles institutions. En 1910, une direction générale de l'Agriculture fut créée au sein du ministère des Colonies. De 1914 jusqu'à la fin des années 20, le développement toucha essentiellement le secteur agricole. L'Institut national pour l'étude agronomique du Congo belge (INEAC) fut créé en 1933, et ses activités couvrirent également le Rwanda et le Burundi. La forêt représentant un potentiel économique considérable, l'INEAC créa en 1935 une division forestière, incorporée à la Section scientifique du Centre de recherches de Yangambi, dans la région du Haut-Congo. Cette

division élargit rapidement ses activités à d'autres régions, et notamment à la région du Bas-Congo où la station forestière de Luki fut créée en 1940.

Les travaux et inventaires se poursuivirent pendant la Seconde guerre mondiale, et 1948 marqua le début de la réalisation d'une flore du Congo-Rwanda-Burundi (Jardin Botanique de l'État, 1963). Durant la guerre, les essences forestières locales (*Entandrophragma spp.*, *Terminalia superba*, *Cleistopholis glauca*, *Alstonia boonei*, *Podocarpus sp.*, *Chlorophora excelsa*, *Pterocarpus soyauxii*, *Khaya sp.*, etc.) et exotiques (telles que *Pinus spp.*, *Eucalyptus spp.*, *Acacia spp.*, *Callitris spp.* et *Grevillea robusta*) à potentiel économique furent plantées et étudiées sous diverses conditions écologiques. Grâce à la continuité de ces observations, des essais sylvicoles purent être entrepris dès 1946. La préoccupation majeure devint la protection de l'environnement – la conservation des sols, la protection du couvert forestier, des actions de reboisement et la lutte contre le feu.

Au Congo belge, le plan décennal de 1950–59 comportait 5 volets :

1. la détermination de la possibilité de coupe des forêts productives, la réglementation de l'exploitation, la mise au point de méthodes d'aménagement, d'enrichissement et de plantation ;
2. l'acclimatation d'essences nouvelles ; la valorisation et la diversification de la production industrielle (bois déroulé et contreplaqué) ;
3. la promotion de l'exportation des produits du bois ;
4. des actions de reboisement pour la production de bois de feu ;
5. la création de réserves forestières, la mise en défens de savanes<sup>3</sup>, et la protection des forêts.

Au Rwanda-Burundi, le plan décennal (1950–9) fut axé sur la protection des forêts d'altitude et la création de nouveaux boisements de production, car peu de forêts subsistaient et la pression démographique menaçait de détruire ce qui restait. Fin 1959, le bilan de ce plan fut dressé pour le Congo, à savoir 40 000 ha de forêts aménagées, 24 000 ha de boisements pour la protection de bois de feu, 300 000 ha de savanes mises en défens ainsi que 11 000 ha de boisements pour la protection des sols.

De nombreuses techniques d'aménagement furent testées dans trois types de traitements sylvicoles :

- l'enrichissement des peuplements, notamment par la méthode en placeaux denses (méthode Anderson), destinée à enrichir des forêts naturelles par des noyaux denses et disséminés d'essences précieuses. Ces placeaux devaient fournir de meilleures conditions de croissance aux plants introduits, qui bénéficiaient de leur condition de massif face à la concurrence du milieu naturel ;
- la transformation progressive des peuplements pour obtenir une composition moins hétérogène, notamment par la méthode belge d'uniformisation par le haut. Cette méthode avait pour but de favoriser les classes moyennes des espèces précieuses les mieux représentées en éliminant toute concurrence exercée

1. La plupart des informations de cette section sont extraites de Drachousoff *et al* (1991).

2. Connus sous le nom de Ruanda-Urundi pendant la période coloniale.

3. Par la création d'un coupe-feu, et des actions de contre-feu destinées à encourager le développement d'espèces pyrotolérantes.

par les arbres sans valeur, par intervention simultanée dans toutes les strates. L'objectif final était de supprimer les plus grosses tiges (sauf celles à valeur commerciale), de maintenir un étage d'arbres moyens riches en espèces d'avenir, et d'améliorer l'éclaircissement au sol pour favoriser la régénération ;

- la transformation des peuplements hétérogènes en peuplements purs.

À partir de 1955, l'ancienne formule expérimentale des arboretums permettant d'étudier différentes essences intéressantes fut progressivement remplacée par des essais comparatifs de courte durée, menés sur des superficies réduites. Cette expérimentation consistait à étudier les plants d'un grand nombre d'essences jusqu'à ce qu'ils aient atteint une hauteur de 4 mètres, afin d'obtenir des informations détaillées sur la croissance, l'encombrement de la cime et le parasitisme (Donis et Maudoux, 1951 ; Lebrun et Gilbert, 1954 ; Donis, 1956 ; INEAC, 1961).

### 2.3 Le service forestier colonial

Un service des Eaux et Forêts fut mis en place au Congo belge en 1945. Chaque province fut dotée d'un ingénieur forestier ayant pour mission d'en étudier les conditions et de définir une politique forestière. Ces ingénieurs furent notamment chargés de déterminer les "régions d'exploitation forestière" et d'y lancer un programme d'aménagement approprié. Le renforcement des moyens du service forestier permit de suivre l'exploitation forestière de plus près et d'encourager la création d'une industrie du bois moderne.

Au Rwanda et au Burundi, les populations furent tenues dès 1931 de participer à des boisements communaux. Chaque année, chaque collectivité dut ainsi réaliser des boisements pour répondre à ses propres besoins en bois de feu et en perches de construction, à raison d'un hectare par 300 contribuables (De Ligne, 1987).

### 2.4 L'exploitation forestière

Un décret réglementant l'exploitation forestière fut adopté en 1912 et suivi de diverses ordonnances, qui permirent une croissance rapide de la production, passée de 143 m<sup>3</sup> de grumes et de bois sciés exportés en 1923, à 9 452 m<sup>3</sup> de grumes et 3 880 m<sup>3</sup> de bois sciés en 1930. La prospérité des années 20 encouragea l'investissement privé et l'installation de colons. Après la seconde guerre mondiale, on trouvait au Congo belge – et dans une moindre mesure au Rwanda-Burundi – tous les types d'exploitation forestière, depuis la scierie quasi-artisanales jusqu'à la grosse scierie parfaitement équipée en matériel de chantier et en installations de transformation (tranchage, déroulage et contre-placage). Les autorités belges s'efforcèrent d'encourager les exploitants à pousser la mécanisation des scieries et de la transformation des grumes. Le Congo belge pouvait ainsi conserver la plus grande part possible de la valeur ajoutée, ce qui préfigurait les stratégies actuelles de développement industriel autocentré. En 1955, le volume des grumes abattues au Congo belge atteignait 850 000 m<sup>3</sup>. La production de bois tranchés et déroulés ne cessa d'augmenter, pour atteindre 56 000 m<sup>3</sup> en 1959. Les exportations de bois et d'ouvrages en bois passèrent de 105 000 m<sup>3</sup> tonnes en 1950 à 162 000 m<sup>3</sup> en 1959.

## 2.5 Les parcs nationaux

La conservation de la nature constitua une préoccupation majeure pour les autorités belges. Le Parc national Albert (actuellement Parc national des Virunga), établi en 1925, fut le premier de la sorte en Afrique. Le Parc national de la Kagera (au Rwanda) fut créé en 1934, suivi de celui de la Garamba en 1938 et de celui de l'Upemba (devenu Parc national des Volcans) en 1939. La gestion de ces parcs était assurée par l'Institut des parcs nationaux du Congo belge (IPNCB), établi en 1934. Entre 1945 et 1958, 21 réserves totales (37 355 km<sup>2</sup>) et 22 domaines de chasse (54 700 km<sup>2</sup>) vinrent s'ajouter aux 24 740 km<sup>2</sup> de parcs nationaux. La conservation et la recherche furent prioritaires pour l'IPNCB, le tourisme ne venant qu'en troisième position. Les parcs nationaux du Congo belge acquirent une grande notoriété et servirent d'exemples à beaucoup de pays d'Afrique.

## 2.6 L'après-indépendance

Un second plan décennal (1960–70) entra en vigueur en janvier 1960. Dans le domaine forestier, ce plan prévoyait quatre grands programmes : l'inventaire des ressources forestières, l'enrichissement des forêts existantes pour le bois d'œuvre, et la pâte à papier, l'afforestation de terres non boisées à des fins de production et/ou de conservation, et la technologie du bois.

Ce plan ne put être réalisé car le Congo belge obtint son indépendance en 1960, suivi du Rwanda et du Burundi en 1962. La recherche forestière fut cependant poursuivie dans une certaine mesure par l'Institut national pour l'étude des recherches agronomiques (INERA) au Zaïre, ainsi que par l'Institut des sciences agronomiques du Burundi (ISABU) et son homonyme du Rwanda (ISAR).

L'Office de la coopération au développement (devenu par la suite l'Administration générale de la coopération au développement) fut créé en Belgique en 1962. D'abord axée essentiellement sur les anciennes colonies, la coopération fut ensuite diversifiée vers d'autres pays. Ainsi, notamment, deux grands projets forestiers furent financés dans les années 70 – l'un au Cap-Vert et l'autre au Pérou.

## 3. STRUCTURE DES APPORTS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT<sup>4</sup>

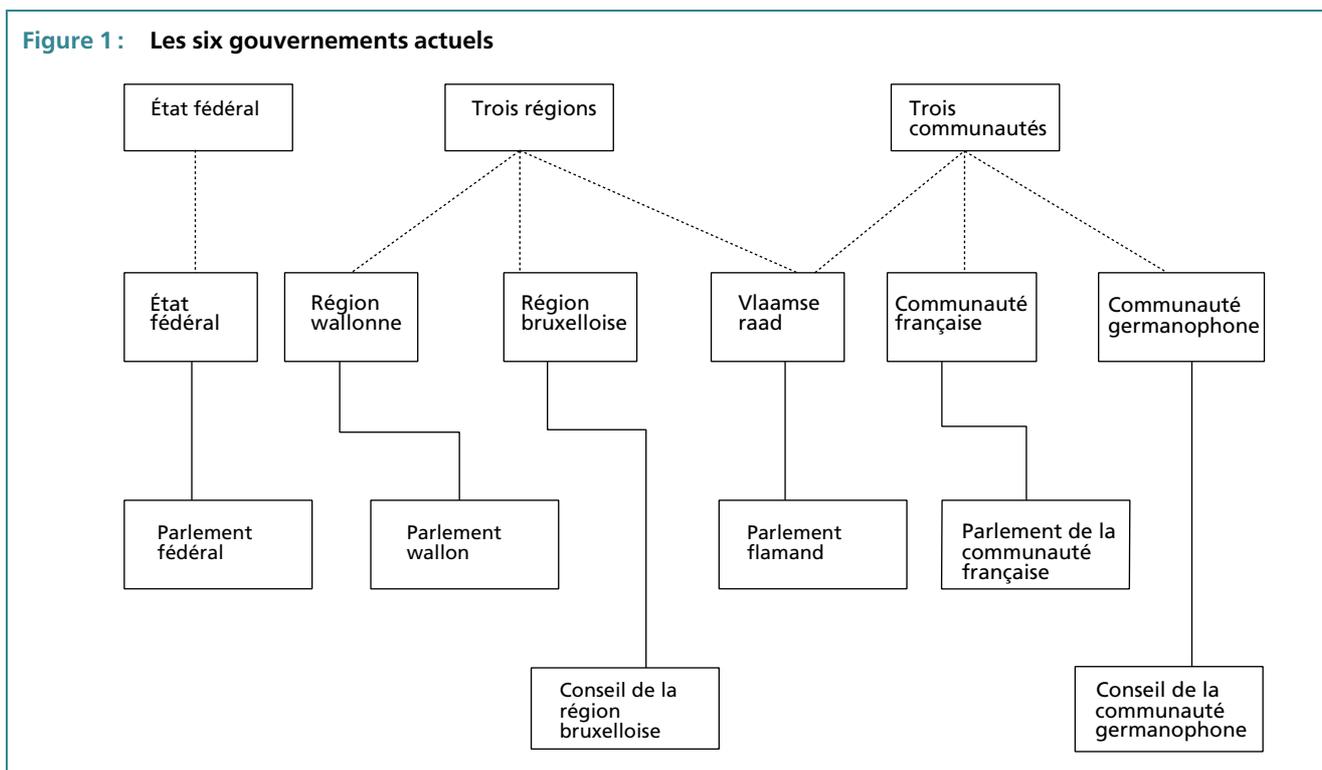
### 3.1. Historique du processus de fédéralisation de la Belgique

La Belgique est un État fédéral composé de trois régions et de trois communautés. Cette structure fédérale résulte d'un processus progressif dont les bases furent jetées avec la réforme de 1970, qui permit la reconnaissance de trois communautés culturelles – la flamande, la française et la germanophone. Des conseils culturels, devenus par la suite les Conseils et Parlements des communautés, furent alors créés et autorisés à prendre des décrets ayant valeur de loi.

La réforme de 1980 mettra en œuvre le fait régional. À

4. Sauf indication contraire, les sections 3, 4, 5, 7 et 9 du présent chapitre sont basées sur AGCD (1990), AGCD (1993), AGCD (1994) et AGCD (1996).

Figure 1 : Les six gouvernements actuels



l'instar des communautés en 1970, les régions se voient reconnaître le droit d'adopter des décrets à valeur de loi. Cette réforme ne reconnaît toutefois que deux régions – la wallonne et la flamande. À la même époque, la région et la communauté flamandes fusionnent pour former le *Vlaamse raad*. La réforme de 1988–9 octroie le statut régional à la région bruxelloise et attribue certaines compétences de l'État aux régions et aux communautés. Enfin, la réforme de 1992–3 met en place le processus d'élection directe des Conseils et Parlements régionaux et communautaires. Les six gouvernements actuels sont représentés à la figure 1.

### 3.2. Les compétences fédérales, régionales et communautaires

L'État fédéral demeure compétent dans divers domaines importants, dont la coopération au développement, la monnaie, la justice, la sécurité sociale, la politique étrangère, l'emploi (en partie), une bonne part de la santé publique, la défense nationale et le maintien de l'ordre. Les régions sont les autorités compétentes pour l'aménagement du territoire, l'environnement, la rénovation rurale et la conservation de la nature, l'agriculture, le logement, la politique de l'eau, l'économie, l'énergie, la politique de l'emploi (en partie), et enfin l'organisation et l'exercice de la tutelle sur les communes et les provinces. Les attributions des communautés touchent essentiellement à la culture et à l'enseignement.

### 3.3. L'organisation du programme d'aide

L'organigramme de la figure 2 montre le processus décisionnel de l'aide belge au développement. En 1995, cette aide atteignait 30,4 milliards de francs belges (0,38 % du PIB). Le secrétaire d'État à la Coopération au développement a annoncé que la Belgique avait l'intention d'atteindre d'ici l'an 2000, ou peu après, la cible de 0,7 % du PIB fixée par les Nations unies, et que les débours nets de l'aide publique au développement

devaient augmenter de manière significative à partir de 1998 (OECD, 1997 : 130). Voir les figures 3 et 4.

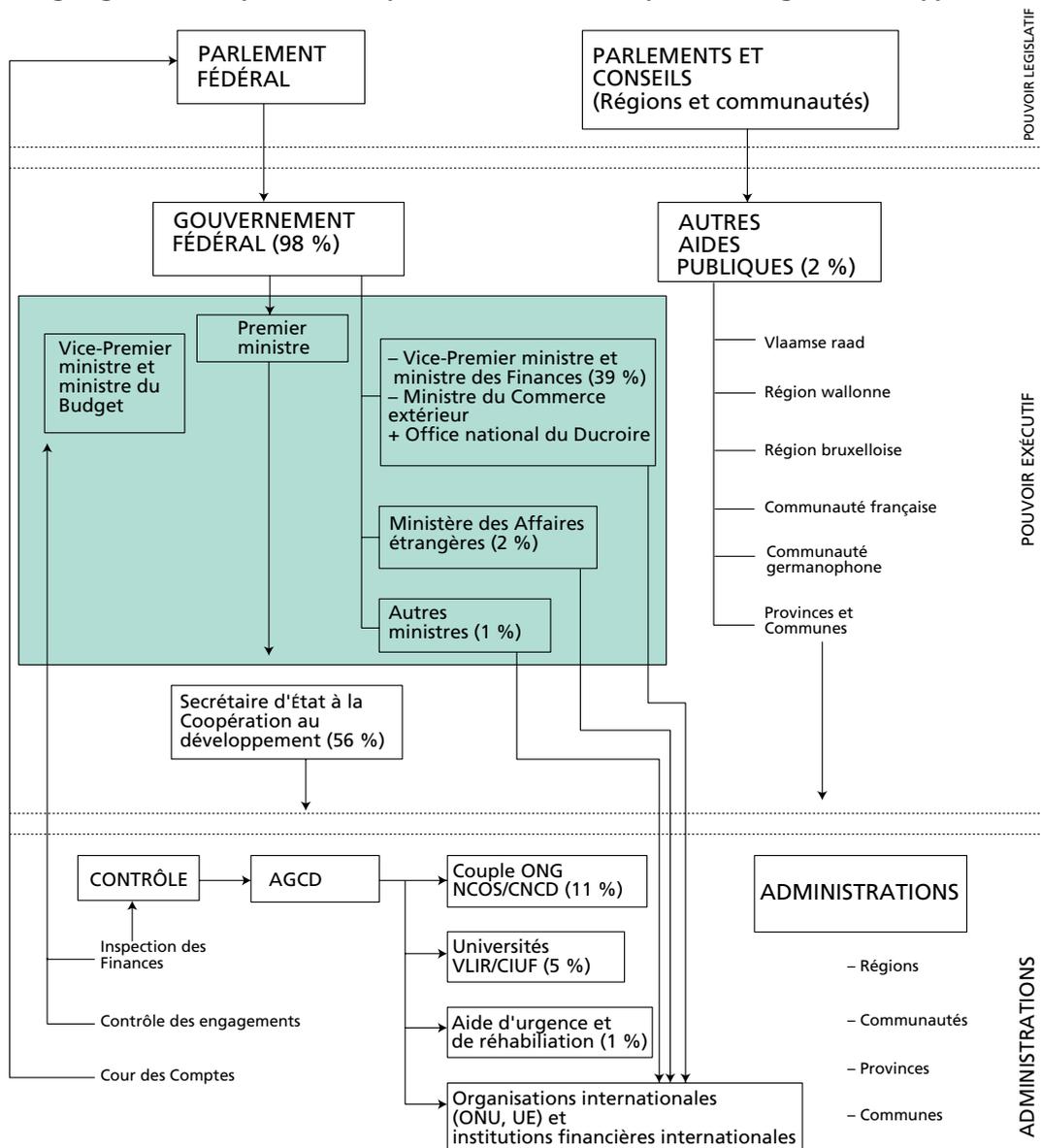
La concertation entre les différents départements (Affaires étrangères, Commerce extérieur, Finances, Agriculture, etc.) est organisée au sein du Groupe de travail interdépartemental pour la coopération au développement (GTICD), présidé par le secrétaire d'État à la Coopération au développement. La quasi-totalité (plus de 90 %, voire 95 %) des actions belges dans le domaine de la foresterie tropicale relèvent du cabinet du secrétaire d'État à la Coopération au développement, actuellement M. Reginald Moreels, également adjoint au cabinet du Premier ministre. L'Administration générale de la coopération au développement (AGCD) (ou *Algemeen bestuur van de ontwikkelingssamenwerking* – ABOS) tombe sous la coupe du secrétaire d'État.

L'organigramme schématisé de l'AGCD (figure 5) représente une transition entre une structure datant de la réforme de l'AGCD en 1992 et une autre, plus récente, qui comprend des modifications adoptées en janvier 1997. Notons un changement de terminologie : les appellations "coopération bilatérale, bilatérale indirecte et multilatérale" sont remplacées par, respectivement, "coopération gouvernementale, non gouvernementale et internationale". À cet organigramme s'ajoute la présence des sections de coopération, réparties dans 30 pays en 1995, qui font partie intégrante de l'AGCD tout en dépendant des ambassades belges, seules habilitées à signer des documents au nom de la Belgique. Le rôle des sections est essentiellement d'assurer le suivi des projets financés ou cofinancés par la Belgique.

Parmi les plus importantes modifications de la structure de l'AGCD figurent :

- (i) le regroupement de deux "directions de l'aide bilatérale directe" en une seule direction "Coopération gouvernementale", et la réduction du nombre des services géographiques qui seront surtout axés sur les pays à programmes ;

Figure 2 : Organigramme des processus de prises de décisions, Coopération belge au développement



(Source : adapté d'après l'AGCD, 1995)

Figure 3 : Débours nets aux prix de 1994

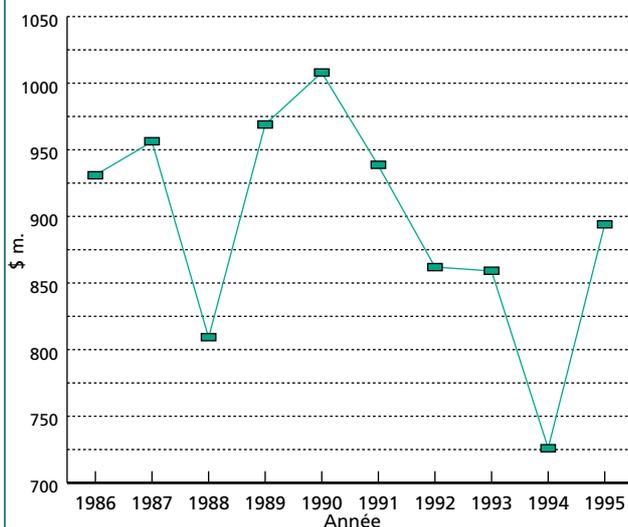
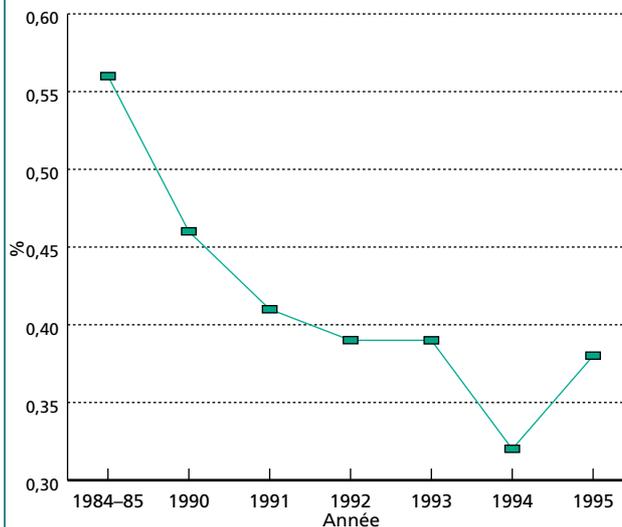
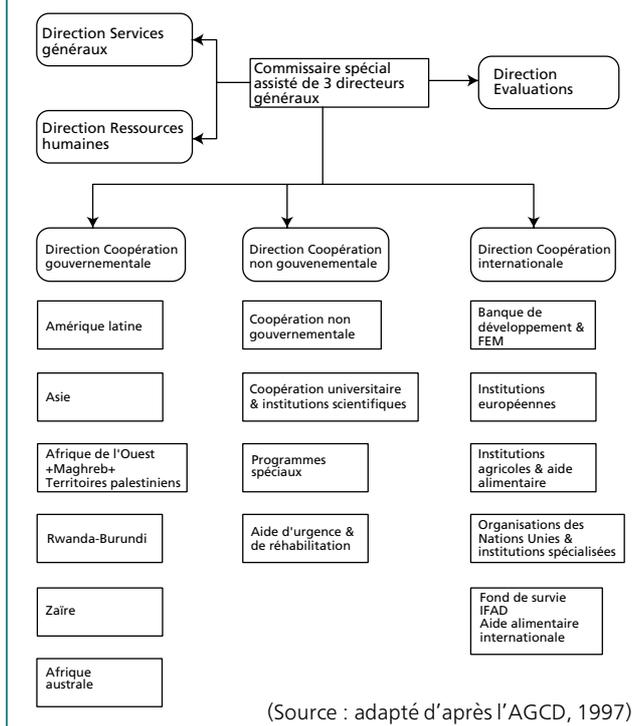


Figure 4 : L'aide en tant que proportion du PNB



**Figure 5 : Structure interne de l'AGCD en janvier 1997**

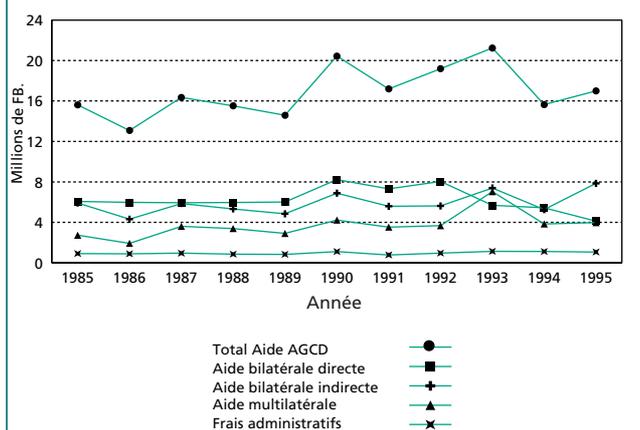


- (ii) une nouvelle forme de collaboration au sein de la nouvelle coopération gouvernementale entre les responsables-pays et les spécialistes sectoriels (5 secteurs) ;
- (iii) la création d'une direction "Évaluations", qui concrétise l'intérêt croissant pour l'évaluation des actions menées.

### 3.4 L'aide bilatérale

Au sein de l'AGCD, la structure de l'aide bilatérale n'est pas sectorielle mais géographique, si bien que le service "Afrique centrale", par exemple, s'occupe de toutes les actions menées dans cette région (couvrant des secteurs tels que la santé, l'agronomie, l'enseignement et la formation ou le soutien à la démocratisation). Chaque service géographique comprend ainsi des gestionnaires de projet qualifiés dans différents secteurs. En principe, chaque service devrait être doté en spécialistes de manière à ce que tous les domaines soient couverts,

**Figure 6 : Répartition de l'aide, 1985-95 (en millions de francs belges)**



mais ce n'est malheureusement pas encore toujours le cas. La foresterie tropicale n'est pas considérée comme un secteur à part entière : elle est comprise dans le secteur de l'agriculture. Aucun organisme spécifique n'a été désigné pour s'occuper de la mise en œuvre des projets de l'AGCD.

### 3.5 L'aide multilatérale

À l'heure actuelle, l'AGCD fournit un soutien à une quarantaine d'organisations internationales (dont la FAO, le PNUD, le PNUE, le GCIAR et le PAM). En ce qui concerne la FAO, la Belgique appuie notamment le "programme ordinaire", en fournissant sa contribution obligatoire par le biais du ministère des Affaires étrangères, et le "programme de terrain", avec une contribution volontaire fournie par l'AGCD, qui finance actuellement trois projets forestiers ou agroforestiers par ce biais.

### 3.6 Les ONG

Les ONG belges qui demandent un cofinancement de leurs actions doivent préalablement être reconnues par l'AGCD, qui en reconnaît actuellement une centaine. Ces ONG doivent également être membres de l'une des fédérations d'ONG qui s'occupent essentiellement du cofinancement des projets et de l'envoi de coopérants, soit COPROGRAM pour les ONG flamandes, et ADO ou CODEF pour les ONG francophones. L'AGCD cofinance généralement 75 % du montant total d'une action, les 25 % restants devant être apportés par l'ONG (et 10 % de ces 25 % pouvant être fournis par le partenaire local de l'ONG).

Afin de pouvoir recueillir des fonds suffisants, un certain nombre d'ONG ont adhéré à deux associations d'ONG – le Centre national de coopération au développement (CNCD) pour les ONG francophones, et le *Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking* (NCOS) pour les ONG flamandes. Ces deux associations ont organisé au niveau national l'opération 11.11.11<sup>5</sup>, qui rassemble les dons de la population belge pour des projets de développement. Les sommes rassemblées par chacune de ces deux organisations sont alors réparties entre les ONG membres en fonction des projets déposés puis sélectionnés par le NCOS ou le CNCD. Les projets sont ensuite soumis à l'AGCD pour le cofinancement (Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieure et de la coopération au développement, 1995).

### 3.7 Autres ministères et institutions actives dans le domaine forestier tropical

D'autres ministères interviennent dans l'aide belge au développement, mais ils ne soutiennent pas directement d'actions dans le domaine forestier. Ainsi le ministère des Finances gère notamment les prêts d'État à État (avec le ministère du Commerce extérieur), une partie de la contribution belge aux activités européennes de coopération au développement, de même que l'apport de la Belgique à la Banque mondiale et à d'autres

5. Cette opération fut créée en 1965. Les chiffres 11.11.11 correspondent au jour et à l'heure du démarrage, le 11 novembre à 11 heures, date choisie pour la commémoration de l'armistice de la guerre de 1914-18.

banques de développement. Le ministère des Affaires étrangères apporte un appui financier à plusieurs institutions et organismes internationaux. Il fournit notamment la contribution obligatoire de la Belgique à la FAO (133 millions de francs belges en 1994) ainsi qu'une contribution de 2 millions de francs à l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT).

### 3.8 Les institutions régionales

La région flamande ne soutient actuellement aucun projet de foresterie tropicale. Toutefois, des négociations sont en cours entre AMINAL (*Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting* ou Administration de l'environnement, de la nature et de la gestion des terres) et la FAO pour un projet de lutte contre le déboisement en milieu tropical. L'intérêt de la région wallonne pour la foresterie tropicale est assez récent, mais diverses initiatives ont été prises. Des contacts ont ainsi été établis entre le ministère wallon de l'Agriculture et son homologue chilien pour l'identification de recherches conjointes. D'autres missions d'identification ont également été réalisées au Burkina-Faso, en Haïti (décembre 1996) et en Guinée équatoriale. La région wallonne travaille souvent en collaboration avec des organismes de recherche et des universités pour l'envoi d'experts sur le terrain. Le budget pour l'ensemble des projets d'environnement hors Belgique est d'environ 6 millions de francs belges. La région wallonne tente également de promouvoir son savoir-faire dans le domaine de l'imagerie satellite.

## 4. LA STRATÉGIE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

### 4.1. Généralités

L'AGCD ne possède pas de véritable politique dans le domaine forestier. Malgré quelques grands projets forestiers mis en route à la fin des années 70, la foresterie n'y a jamais constitué un secteur important. Il n'existe pas de définition précise de ce qui relève du secteur forestier, d'ailleurs inclus entièrement dans le secteur de l'agriculture. La structure de l'AGCD (figure 5) fait que chaque service de l'aide bilatérale directe, indirecte et multilatérale gère indépendamment tous ses projets (tous secteurs confondus), et chaque service estime quels projets relèvent, le cas échéant, du domaine forestier.

Il existe cependant une base de données qui reprend depuis 1986 tous les projets auxquels l'AGCD a participé financièrement. Ils sont enregistrés dans cette base en fonction de codes secteurs, parmi lesquels figurent notamment les sous-secteurs "sylviculture", "département des eaux et forêts", "protection des végétaux", "inventaire, conservation, mise en valeur du milieu rural", "ressources forestières", "sylvo-pastoral" et "agro-sylvo-pastoral", qui appartiennent tous au secteur "développement agricole et rural". Les gestionnaires de projets sont libres de classer leurs projets sous la rubrique qu'ils jugent la plus appropriée. Ce système de codage a été élaboré par l'AGCD sans relation directe avec des codes internationaux tels que ceux de l'OCDE ou de la FAO. L'AGCD n'a pratiquement aucune politique d'archivage de ses anciens projets. Il s'est donc avéré très difficile de retrouver des projets terminés ou abandonnés, d'autant plus que le personnel subit une

rotation rapide, que l'AGCD a été restructurée en 1992, et qu'une nouvelle restructuration est en cours.

De nombreux gestionnaires de projets sont des coopérants de terrain rappelés à Bruxelles pour une durée de deux ans, si bien qu'il est parfois difficile d'assurer un véritable suivi des projets, et plus difficile encore de préserver une "mémoire institutionnelle" des projets achevés.

### 4.2 La coopération bilatérale

La politique de la Belgique en matière de coopération au développement est étroitement liée aux différents secrétaires d'État, en poste en principe pour une durée de 4 ans, qui en ont été responsables. À l'époque des deux secrétaires qui précédèrent M. Moreels (entré en fonction en juin 1995), l'essentiel du travail de proposition et d'élaboration des projets était réalisé par les pays partenaires. La Belgique se réservait uniquement le droit d'accepter ou de refuser les projets en fonction des priorités de la coopération belge, puis en assurait le suivi. La politique du secrétaire d'État actuel est plus active. Il formule des propositions plus concrètes pour les pays avec lesquels la Belgique souhaite collaborer. Le cabinet du secrétaire d'État décide également des secteurs privilégiés pour la coopération belge. Tous les projets formulés par l'AGCD (aide bilatérale), ou financés entièrement ou partiellement par l'AGCD (aide multilatérale et avec les ONG), doivent être soumis à l'approbation du secrétaire d'État.

Dans le cadre de la coopération bilatérale directe, on distingue les pays liés par une convention générale et les autres. Ces conventions générales sont établies par des commissions mixtes qui associent la Belgique et le pays partenaire et se réunissent dans l'un ou l'autre pays. Lorsque c'est la Belgique qui accueille la commission, celle-ci est présidée par le ministre des Affaires étrangères belge et le ministre de la Coopération du pays partenaire. Lorsque c'est le pays partenaire, c'est le ministre des Affaires étrangères de ce pays qui reçoit le secrétaire d'État belge à la Coopération au développement. Chaque président présente les priorités de son pays en matière de coopération, puis les deux négociations décident des grandes lignes de la coopération dans les secteurs privilégiés ainsi que des enveloppes globales attribuées à chaque secteur. Il arrive que des titres de projets soient formulés à ce stade.

À l'heure actuelle, plus d'une quinzaine de pays sont liés à la Belgique par une convention générale, dont la Bolivie, l'Équateur, le Burundi, le Rwanda, le Maroc, le Niger, le Cameroun, la République démocratique du Congo, le Sénégal, la Tunisie, la Côte d'Ivoire, le Sri Lanka et l'Indonésie.

La coopération avec les pays sans convention générale est basée sur l'expérience et les affinités de la Belgique avec ces pays. Après avoir obtenu l'accord de principe du cabinet du secrétaire d'État à la Coopération au développement sur les grands thèmes de la coopération, les différents services de l'AGCD identifient des projets, en collaboration avec les pays partenaires. La Belgique est active dans une trentaine de pays avec lesquels elle a conclu divers types d'arrangements, dont le Burkina-Faso, l'Éthiopie, le Gabon, le Kenya, la Tanzanie, le Togo, le Zimbabwe, le Pérou, le Suriname, le Bangladesh, les Philippines, le Vietnam, le Laos, le Cambodge, la Thaïlande et la Chine.

### 4.3 La coopération par le biais des ONG

La politique du secrétaire d'État s'oriente vers une collaboration de plus en plus étroite avec les ONG. Cette tendance serait attribuable à la plus grande flexibilité des ONG et à leur rapidité de mise en œuvre des projets, alors que des retards sont souvent observés dans le cadre de la coopération bilatérale directe. La plupart des ONG travaillent sur des projets plurisectoriels, mais quelques-unes sont spécialisées dans le domaine agricole (telles FADO ou COOPIBO). Les ONG flamandes sont plus nombreuses et globalement plus actives que leurs consœurs wallonnes, et soumettent donc plus de propositions à l'AGCD. Une volonté de professionnaliser les ONG semble actuellement se manifester, tant de la part des autorités politiques que des ONG elles-mêmes. Des discussions sont également en cours sur la réduction du nombre des ONG plus petites et moins bien organisées.

### 4.4 La coopération multilatérale

La politique actuelle du secrétaire d'État est tournée vers une concentration de l'aide multilatérale de la Belgique sur un plus petit nombre de bénéficiaires. Ainsi la contribution financière belge ne concernerait plus à l'avenir que 20 organisations internationales, au lieu de plus de 40 aujourd'hui. Le choix des organisations se fera d'abord sur la base des priorités sectorielles de la Belgique (la FAO, le CIFOR et l'ICRAF, par exemple, seront vraisemblablement sélectionnés). Un autre critère sera la possibilité pour la Belgique de siéger au comité de gestion de ces organisations ou instances, de manière à pouvoir influencer la politique menée et le choix des projets.

### 4.5 Le programme de coopération avec le secteur privé

Le secrétaire d'État à la Coopération au développement souhaite actuellement mettre en place le Programme de coopération pour le secteur privé (PCSP), qui devrait permettre d'établir une coopération entre des PME de pays à faible revenu et des PME belges. L'objectif de ce programme est de soutenir la création et le fonctionnement de petites entreprises dans les pays à faible revenu et de promouvoir l'emploi local. Des négociations doivent être entamées avec des institutions financières belges qui seront invitées à participer à ce projet. Ce type de coopération ne concernera sans doute pas le secteur forestier.

### 4.6 L'impact des conférences internationales

La conservation de la nature et le développement durable semblent devenir des préoccupations plus importantes

**Tableau 1 :** Nombre des coopérateurs de l'AGCD et d'ONG employés par l'AGCD, 1989–95

Année	Effectif coopérateurs AGCD	Effectif coopérateurs ONG
1989	1200	1451
1991	601	976
1995	341	847

pour les projets belges de coopération et de développement. Ainsi, par exemple, une convention spécifique qui vient d'être établie entre la Belgique et le Burkina-Faso prévoit dans son préambule le respect de l'Agenda 21 (ou Programme d'action 21). Le cabinet du secrétaire d'État souhaite d'ailleurs consulter plus souvent le Conseil national du développement durable (CNDR) pour la mise en place d'une politique de développement durable et l'application de l'Agenda 21. L'AGCD verse également au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) une contribution, qui s'est montée à 1,1 milliard de francs belges pour la période 1994–7. Il est toutefois à noter que les conférences internationales sur la promotion des femmes ont eu une influence nettement plus marquée sur l'élaboration de nouveaux projets que celles consacrées aux forêts et à l'environnement.

## 5. RÉPARTITION RÉGIONALE ET THÉMATIQUE DES PROJETS FORESTIERS

### 5.1 Répartition régionale des projets

L'Afrique a toujours été le continent privilégié de l'aide belge, en raison des affinités de la Belgique et de son expérience à la République démocratique du Congo, au Rwanda et au Burundi (voir les figures 7 et 8). Cependant, suite aux événements du campus de Lubumbashi où plusieurs étudiants zaïrois auraient été tués, la coopération avec le Zaïre a été stoppée en 1990. La coopération a également été interrompue avec le Rwanda à partir de juin 1994, et avec le Burundi en juin 1995. Le pourcentage de l'aide belge destinée au Rwanda est tombé de 9 % en 1970–1 à 2,4 % en 1994–5, et la part du Burundi est tombée de 7,4 % à 1,6 % pendant la même période. L'arrêt de la coopération officielle avec ces pays aura été l'une des causes majeures de la forte baisse du nombre de coopérateurs belges, comme le montre le tableau 1. À ce facteur vient s'ajouter une volonté des autorités belges de réduire le nombre des coopérateurs, et en particulier des coopérateurs AGCD.

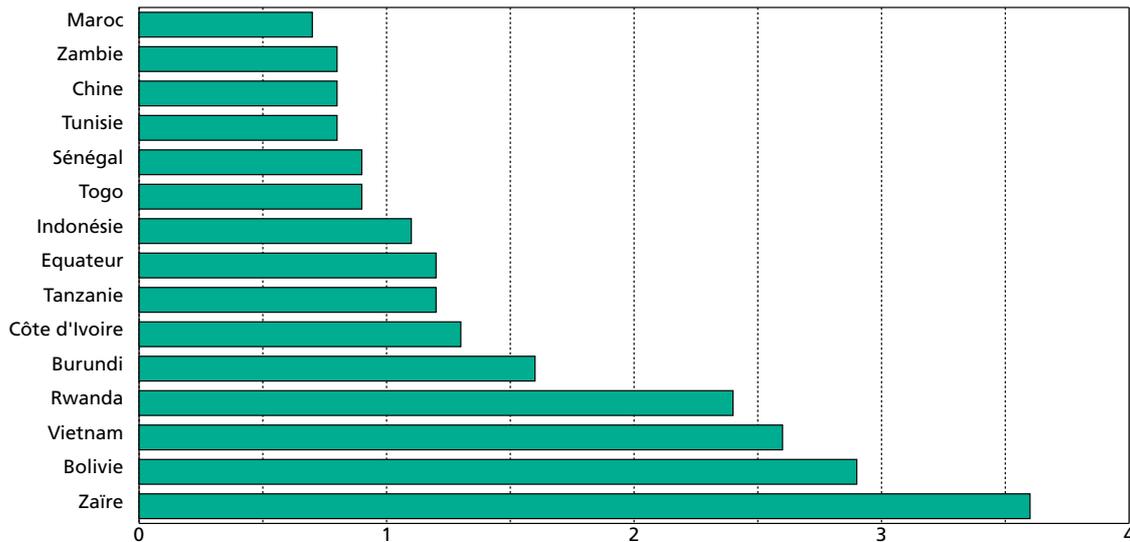
Le secrétaire d'État actuel à la Coopération et au développement a défini de nouvelles stratégies en matière de coopération. La Belgique doit identifier une vingtaine de pays, dits de concentration géographique, sur lesquels elle axera l'essentiel de ses actions. À l'heure actuelle, la Belgique est active dans une quarantaine de pays.

Le choix des pays de concentration repose sur une série de critères :

- il doit s'agir de pays à faible revenu ;
- principalement des pays africains en raison des affinités traditionnelles et de l'expérience de la Belgique dans ces pays ;
- la coopération belge doit y avoir déjà acquis une bonne expérience ;
- les pays doivent faire preuve d'une bonne gestion ;
- ils doivent appartenir à une même région géographique et avoir un contexte économique, social et culturel comparable ;
- une attention particulière sera également portée aux pays en crise et avec lesquels la Belgique a une certaine affinité.

Au sein de ces pays, la Belgique distingue des pays à

Figure 7 : Principaux pays récipiendaires, 1994–5



programmes et des pays à projets. Les pays-programmes sont ceux où la Belgique s'engage à établir une coopération à caractère durable. Dans les pays à projets, la coopération sera limitée à un ou deux projets. Les pays à programmes ont déjà été identifiés et comprennent la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Burundi, le Burkina-Faso, les Philippines, la Bolivie, ainsi qu'une région-programme – la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe), qui regroupe plusieurs pays d'Afrique australe (dont le Mozambique, l'Angola, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud). Les 13–14 pays à projets ne sont pas encore tous sélectionnés, mais ils seront tous situés à proximité des pays-programmes. Ainsi ont déjà été identifiés l'Equateur et le Pérou en Amérique du Sud, la région du Mékong (Vietnam, Laos et Cambodge) en Asie, ainsi que le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda en Afrique de l'Est.

## 5.2 Secteurs privilégiés de la coopération actuelle

Le secrétaire d'État actuel a également défini cinq secteurs privilégiés pour la coopération :

- les soins de santé ;
- l'enseignement et la formation ;
- l'agriculture et la sécurité alimentaire ;
- les infrastructures de base ;
- la gouvernance et les droits de la société civile (ou consolidation de la société).

Une note interne de stratégie politique relative au secteur agricole et à la sécurité alimentaire vient d'être rédigée à l'AGCD par le collectif des agronomes. Elle tient compte des orientations définies dans le *Plan d'avenir de la coopération* publié par le secrétaire d'État à la Coopération au développement en octobre 1996. Les actions dans le domaine agricole montrent que la nouvelle stratégie de coopération s'oriente clairement vers une approche intégrée et multisectorielle. La foresterie intervient comme un outil d'amélioration de la sécurité alimentaire par le biais d'objectifs écologiques (tels que la préservation de la fertilité des sols et la conservation des ressources naturelles).

Schématiquement, les activités du secteur forestier ont

évolué depuis les années 70 des grands projets de reboisement (entre 1970 et 1980) vers des projets agroforestiers. Les quelques projets actuels où intervient le domaine forestier sont des projets de développement rural intégré comportant une composante forestière, menés en collaboration étroite avec les groupes cibles (Vauron, 1992).

## 5.3 Répartition régionale des projets forestiers

Le tableau 2 fournit la liste de la plupart des projets forestiers auxquels l'AGCD a participé depuis 1986 (plus quelques autres démarrés plus tôt). Cette liste n'est pas exhaustive, en raison des difficultés rencontrées pour trouver des données sur tous les projets achevés et des informations inexactes trouvées sur les projets mentionnés.

On notera que les projets de recherche et de formation représentent 40 % de tous les projets forestiers.

Sur ces 25 projets, 17 ont débuté avant 1990 et pour l'heure 3 projets seulement sont prévus jusqu'en l'an 2000, ce qui indique une tendance à la diminution des nouveaux projets forestiers. Les projets de reboisement ont été réalisés essentiellement entre 1986 et 1990, tandis que les projets de gestion des forêts sont plus récents. Les plus importants projets forestiers (sur le plan

Figure 8 : Répartition de l'aide bilatérale, 1994–95

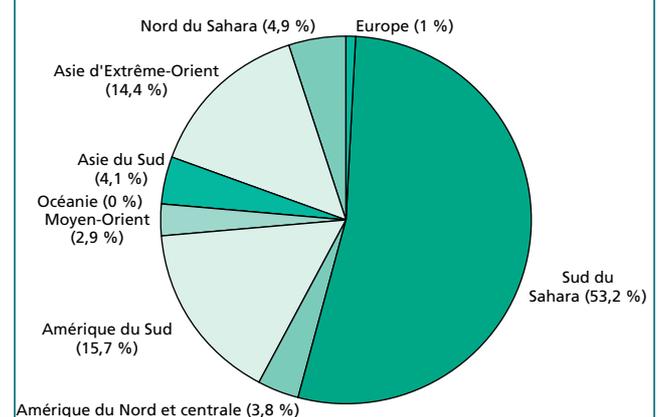


Tableau 2 : Projets forestiers de l'AGCD depuis 1986

Pays	Durée	Niveau de financement (en FB)
Burundi	1986–94	64,96
	1992–93	7,75
	1988–90	?
	1969–87	190,00
	1986–94	51,82
Gabon	1994–97	48,00
	1996	10,00
Kenya	1997–2000	66,00
	1997–2000	20,00
Rwanda	1986–95	304,49
	1986–92	106,22
	1982–87	33,00
	1986–93	27,87
Zaïre	1986–90	60,00
	1986–91	14,16
	1986–91	18,29
Equateur	1982–89	92,00
Pérou	1976–89	310,00
	1982–89	78,00
	1982–89	66,00
	1990–2001	(1990–94) 33,00
Suriname	1989–94	28,00
Malaisie	1986–89	12,00
Sri Lanka	1991–95	50,00
Thaïlande	1994	0,208

financier) ont été réalisés dans 4 pays (Zaïre, Rwanda, Burundi et Pérou). Les nouveaux projets ne bénéficient plus de financements aussi importants qu'auparavant : en effet, 8 projets des années 70–80 ont eu des budgets supérieurs à 60 millions de francs belges, alors qu'un seul projet forestier débuté dans les années 90 dépasse 60 millions. Avec une durée moyenne de 3 ans les nouveaux projets sont également plus courts, bien que des retards ou des prolongements soient possibles. À la suite des événements récents survenus à la République démocratique du Congo, au Rwanda et au Burundi, les nouveaux projets ont été entrepris dans d'autres pays, comme le Gabon ou le Kenya.

Les projets forestiers financés actuellement par l'AGCD, soit d'une manière bilatérale, soit multilatérale, sont réalisés au Pérou, en Chine, au Cambodge, au Vietnam, aux Philippines, en Indonésie, au Kenya, au Zimbabwe, au Togo, au Sénégal, au Guatemala et en Bolivie.

## 5.4 Les ONG

La liste n'est pas exhaustive : seuls ont été comptés les projets où la présence du secteur forestier était importante, en omettant d'autres où la composante forestière était moindre. Le tableau 4 synthétise les actions menées.

Les projets sont pour la plupart des projets intégrés (agro-sylvo-pastoral ou agroforestier), ou de plantation. Aucun projet de recherche forestière n'a été recensé, et un seul projet de conservation des forêts. La durée moyenne des projets est de trois ans. Environ 50 % des projets ont un budget inférieur à 10 millions de francs belges, et deux seulement dépassent les 25 millions. Peu de projets sont menés à la République démocratique du Congo (trois seulement), au Burundi et au Rwanda. Plusieurs projets d'ONG qui devaient débiter au Zaïre après 1990 n'ont jamais été lancés et les actions en cours à cette époque ont souvent été interrompues.

Aucune ONG n'est spécialisée dans le domaine forestier. En outre, les projets forestiers sont peu nombreux car ils exigent un suivi assez important, et leur durée est trop longue pour la plupart des ONG (une contrainte ressentie également de plus en plus dans le cas des projets d'aide bilatérale directe). L'ONG FADO, qui s'est spécialisée dans l'agroforesterie et travaille surtout en Asie, mérite toutefois d'être mentionnée.

Lorsqu'un projet donne de bons résultats, il peut être prolongé pour une seconde phase. Les ONG travaillent actuellement presque toujours avec un partenaire local, qu'elles conservent généralement si elles réalisent plusieurs actions dans une même région. Les actions des ONG sont actuellement orientées vers des secteurs

Tableau 3 : Nombre et type de projets forestiers bilatéraux

Type de projet	Nombre de projets
Reboisement	7
Recherche forestière	6
Développement intégré (agro-sylvo-pastoral)	5
Projets de formation	4
Gestion des ressources naturelles/forestières	3
<b>Total</b>	<b>25</b>

Tableau 4 : Types de projets d'ONG

Type de projet	Nombre de projets
Projets de développement rural intégré – agro-sylvo-pastoral ou agroforestier	14
Plantation d'arbres (lutte anti-érosion, création de pépinières, etc.)	9
Transformation du bois, charpenterie, menuiserie	5
Aménagement des forêts et gestion forestière	3
Protection des forêts	1
<b>Total</b>	<b>32</b>

tels que les droits de l'homme ou l'appui aux mouvements syndicaux, bien que la proportion des projets agricoles demeure importante. Le WWF, très actif dans le secteur forestier, ne mène aucun projet en collaboration avec l'AGCD.

### 5.5 Les projets de coopération multilatérale

Presque tous les projets forestiers de l'aide multilatérale ont été entrepris avec la FAO. L'AGCD finance actuellement 3 projets exécutés par la FAO, tous situés en Asie (Cambodge Chine et Vietnam), et dont l'objectif concerne la gestion et l'aménagement des forêts. Est également à signaler un grand projet FAO-AGCD au Cap-Vert, auquel l'AGCD a participé pendant 15 ans à raison de 442 millions de francs belges.

À part ces quatre projets, peu d'informations sont disponibles sur les actions financées par l'AGCD pendant la période 1986-91, avec des dotations nettement moindres.

## 6. RECHERCHE ET FORMATION

Les universités participent de plusieurs manières aux projets de coopération. Elles peuvent tout d'abord présenter leurs propres projets à l'AGCD, dans le cadre du programme des "Initiatives propres aux universités", ou à la Commission européenne. Elles peuvent également intervenir comme exécutant d'une partie d'un projet de l'aide bilatérale directe belge (tel le projet de technologie du bois au Suriname, auquel a participé l'université de Gand), ou encore certains professeurs peuvent être détachés en missions de courte durée à titre d'experts (pour l'AGCD, les régions, la Commission, etc.). Depuis 1987, l'AGCD n'a financé que 3 projets forestiers élaborés par des universités. Deux universités belges (la faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux et l'université libre de Bruxelles) participent à plusieurs programmes forestiers et de conservation de la nature menés par l'Union européenne en Afrique tropicale. Les plus importantes de ces actions touchent à la conservation et à l'utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers, à l'avenir des peuples des forêts tropicales, au développement des ressources naturelles, et à un essai comparé sur la biodiversité et les relations sol-végétation-faune au Gabon (avec l'université de Rennes).

Les programmes de recherche universitaire financés par l'AGCD doivent passer par le Conseil interuniversitaire de la communauté française (CIUF) dans le cas des universités francophones, et par son équivalent, le VLIR, dans le cas des universités flamandes. Les projets sélectionnés sont ensuite soumis à l'AGCD. La quasi-totalité des subsides des programmes de recherche universitaire en foresterie tropicale sont fournis par l'AGCD, par l'intermédiaire du CIUF ou du VLIR, ou de la Commission européenne. La Communauté française octroie cependant des bourses d'études à des étudiants étrangers par le biais du Commissariat général aux relations internationales de la communauté française de Belgique (CGRI). Les bourses octroyées par la communauté flamande passent par le VVOB (Association flamande pour la coopération au développement et l'assistance technique). L'AGCD finance également des bourses d'études destinées à des étudiants étrangers.

Les stations de recherches forestières de Gembloux et de Groendendaal, qui dépendent respectivement de la région wallonne et de la région flamande, mettent des experts à la disposition des instances concernées – les régions, l'AGCD, la Commission, la FAO, etc. – pour des missions menées dans le cadre de projets forestiers, mais elles ne réalisent pas directement de projets. L'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE) et le VVOB, présidés par les ministres communautaires de l'enseignement, sont des associations sans but lucratif. Leur financement est assuré pratiquement à 100 % par l'AGCD. La région flamande intervient dans une faible mesure dans le financement du VVOB. En 1995, l'AGCD subventionnait 355 coopérants APEFE et VVOB répartis dans plus d'une vingtaine de pays. Le VVOB est plus orienté vers l'assistance technique et intervient dans le domaine forestier ou agroforestier, essentiellement par la mise à disposition de 5 de ses agents à l'ICRAF, au Kenya.

Le Musée royal d'Afrique centrale, en Belgique, qui dépend du ministère de la Politique scientifique, participe à des études d'anatomie et de dendrochronologie des bois tropicaux. Ce musée possède par ailleurs la deuxième collection au monde d'échantillons de bois tropicaux. Le Jardin botanique national de la Belgique, qui dépend du ministère de l'Agriculture, participe depuis 1948 à la réalisation d'une flore complète du Zaïre, du Rwanda et du Burundi (avec plus d'un million d'espèces inventoriées à ce jour).

## 7. LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS

L'un des grands problèmes de la coopération au développement est le manque de préparation des interventions. C'est pourquoi l'AGCD a choisi d'adopter une méthodologie reconnue au plan international, qu'elle a appelée Planification des interventions par objectifs (PIPO). L'application (non systématique) de la PIPO a débuté en 1989 à l'AGCD. Ce système s'apparente à des méthodologies de cadre logique similaires, utilisées notamment en Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et à la Commission européenne. Bien que la logique de la méthode PIPO ne soit pas limitée à un type de problème déterminé, en pratique la méthode est surtout adaptée aux projets de coopération technique et aux projets d'investissements à objectifs économiques ou sociaux.

### 7.1 Les étapes de la méthode PIPO

La méthode PIPO comporte deux phases (l'analyse et la planification) et plusieurs étapes. L'analyse a pour but de réunir et de structurer les données nécessaires à la planification et à l'intervention.

L'objectif global est choisi dans "l'arbre des objectifs" et il se situe en amont d'un ensemble de chaînes. Plusieurs interventions doivent y contribuer. Un objectif spécifique est formulé pour chaque intervention pour empêcher que celle-ci ne devienne trop complexe et pour éviter des conflits entre plusieurs objectifs spécifiques.

Les suppositions sont des facteurs externes à l'intervention sur lesquels celle-ci a peu ou pas de prise, mais qui sont néanmoins importants, voire essentiels, pour le succès de l'intervention. Si ces facteurs externes ne peuvent être intégrés à la logique de l'intervention, ils

deviennent des suppositions qui relient les différents niveaux de cette logique. Si la majorité des suppositions sont négatives, il est préférable de ne pas commencer l'intervention. Les Indicateurs objectivement vérifiables (IOV) permettent de gérer, de contrôler et d'évaluer l'intervention de manière objective, et les sources de vérification fournissent des données servant à l'utilisation des IOV.

## 7.2 L'application de la méthode PIPO

La méthode PIPO n'a jamais été appliquée de manière systématique – ni imposée – au sein de l'AGCD. Chaque service géographique est libre de l'appliquer ou non. Il est dès lors impossible de connaître exactement le pourcentage des projets planifiés suivant cette méthode.

Diverses critiques ont été formulées à l'encontre de la méthode PIPO, telles que la lourdeur du cycle d'intervention, qui a souvent entraîné des blocages ou des retards d'exécution. Lors des réunions participatives devant permettre d'identifier les problèmes des groupes cibles, ces groupes ont parfois été représentés uniquement par des autorités locales ou des chefs, si bien que de mauvais objectifs de projets ont été identifiés. Enfin, la méthode PIPO a souvent été perçue comme une étape à réaliser au début d'une intervention plutôt qu'un outil de suivi de toute l'intervention.

Une nouvelle méthode de planification, appelée pour l'instant Gestion intégrée et participative orientées vers les résultats (GIPOR), qui vient d'être élaborée par l'AGCD, est actuellement examinée par le cabinet du secrétaire d'État à la Coopération au développement. Elle vise notamment à rendre plus fluide le passage entre les différentes phases du cycle d'intervention et à raccourcir ce cycle, tout en préservant les concepts de la méthode PIPO, appliqués tout au long. L'utilisation de cette méthode devrait être obligatoire pour la planification de toutes les interventions futures de l'AGCD.

Les ONG ne sont plus tenues d'appliquer PIPO lors de la présentation du dossier d'un projet pour une demande de cofinancement auprès de l'AGCD. Certaines ONG tentent cependant d'appliquer cette méthode au maximum, et certaines, comme COOIBO, ont même publié un fascicule à ce sujet.

## 7.3 L'évaluation des projets

Les évaluations réalisées par l'AGCD sont peu nombreuses, malgré le nombre croissant de demandes. En effet, le bureau "Contrôle et évaluation" de l'AGCD n'est doté actuellement que de deux personnes, et il n'a exécuté que deux missions d'évaluation en 1996. La procédure complète pour une évaluation est très longue, puisqu'elle dépasse souvent une année. Les principes d'évaluation appliqués par l'AGCD sont inspirés de ceux établis par l'OCDE. Les demandes d'évaluation de projets peuvent provenir des services géographiques ou sections de l'AGCD, ou directement du cabinet du secrétaire d'État à la Coopération au développement. Il semble néanmoins que certains services de l'AGCD ne passent pas par le bureau pertinent pour réaliser certaines évaluations de leurs projets. Les ONG s'intéressent aujourd'hui davantage à cet aspect. Des missions d'évaluation sont d'ailleurs de plus en plus souvent prévues à leur budget, avec si possible une autoévaluation à mi-parcours et une évaluation par un expert indépendant en fin de projet.

## 8. PRÉSENTATION DE PROJETS

### 8.1. La coopération bilatérale : un exemple au Pérou (Cajamarca)

L'AGCD a commencé à travailler à Cajamarca en 1970, d'abord dans le cadre d'un projet de développement intégré puis en concentrant rapidement ses actions dans le secteur forestier. Sa participation est prévue jusqu'en l'an 2001. La contribution financière de la coopération belge de 1976 à 1994 s'élève à 12 345 000 dollars US. Les activités menées à Cajamarca se sont inscrites dans le cadre de trois projets connectés – le projet CICAFOR (1976–89), le PPF (1982–9) et l'ADEFOR (1990–2001). Une présentation sommaire de ces projets est fournie dans l'encadré 1.

## 9. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

À l'époque coloniale, la Belgique était très active dans le domaine de la foresterie tropicale, et notamment dans la recherche. La division forestière de l'INEAC mit ainsi au point plusieurs types de traitements sylvicoles et effectua de nombreux tests de croissance sur diverses essences forestières locales et exotiques. La conservation de la nature était déjà une préoccupation majeure à cette époque et plusieurs parcs nationaux furent créés. Par la suite, le secteur forestier fut progressivement délaissé dans les projets de coopération. La foresterie est devenue à l'heure actuelle un domaine très secondaire, et elle le restera vraisemblablement dans le proche avenir.

Dans leur quasi-totalité, les actions de foresterie tropicale financées par la Belgique relèvent du cabinet du secrétaire d'État à la Coopération au développement. La coopération belge revêt actuellement trois formes – la coopération bilatérale, la coopération non gouvernementale, et la coopération multilatérale ou internationale. L'administration compétente en la matière, l'AGCD, a été restructurée deux fois depuis 1991. Il est regrettable que l'archivage des anciens projets de l'AGCD ait été déficient, et certainement rendu plus difficile par les restructurations, et que beaucoup d'informations de valeur aient été perdues. Il est intéressant de noter l'intérêt croissant porté par tous ceux qui participent à la coopération au développement au suivi et à l'évaluation des projets, un intérêt qui présage d'une amélioration possible de cette situation à l'avenir.

Dans le domaine de la coopération bilatérale, la nouvelle politique du secrétaire d'État à la Coopération au développement s'oriente vers une concentration géographique de la coopération belge sur une vingtaine de pays. La Belgique entend collaborer de manière durable avec cinq d'entre eux – le Zaïre, le Rwanda, le Burundi, les Philippines, la Bolivie – ainsi qu'avec la région du SADC qui inclut plusieurs pays d'Afrique australe. La nouvelle coopération sera axée sur cinq secteurs : les soins de santé, l'enseignement et la formation, l'agriculture et la sécurité alimentaire, les infrastructures de base, et la consolidation de la société. La foresterie, qui est comprise dans le secteur agricole, devra ainsi intervenir dans la perspective de la sécurité alimentaire, c'est-à-dire essentiellement dans le cadre de projets de conservation de la fertilité des sols, de préservation des ressources

naturelles, et d'activités agro-sylvo-pastorales ou agro-forestières (Moreels, 1992).

En ce qui concerne la coopération non gouvernementale, les ONG proposent très peu de projets strictement forestiers mais plutôt des projets intégrés où le secteur forestier n'occupe souvent qu'une place mineure. La politique du secrétaire d'État à la Coopération au développement est tournée vers une collaboration plus étroite avec les ONG.

Ce n'est que dans le domaine de la coopération multilatérale – avec la FAO – que la Belgique participe actuellement à trois importants projets forestiers, au Cambodge, en Chine et au Vietnam.

Même la conférence de Rio de 1992 n'a pas donné lieu, à ce jour, à la mise en place de projets belges axés sur la conservation des écosystèmes forestiers et sur le maintien de la biodiversité, en dépit de l'avantage comparatif important que la Belgique a détenu dans ce domaine.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Administration des Eaux & Forêts (1958) *Forêts, chasse et pêche*. Ministère de l'Agriculture, Bruxelles.
- AGCD (1990) *Rapport d'activités 1987–88–89*. Service d'information de l'AGCD, Bruxelles.
- AGCD (1991) *Manuel pour l'application de la "planification des interventions par objectifs (PIPO)" à l'AGCD*. AGCD, Bruxelles.
- AGCD (1993) *Rapport d'activités 1991–1992*. Service d'information de l'AGCD, Bruxelles.
- AGCD (1994) *Rapport d'activités 1993–1994*. Service d'information de l'AGCD, Bruxelles.
- AGCD (1995) *Arrêté royal du 12 mars 1991 relatif à l'agrément et la subsidiation d'organisations non gouvernementales et de fédérations en matière de projets dans les pays en voie de développement. Arrêté royal du 2 avril 1991 relatif à l'agrément de fédérations des organisations non gouvernementales en matière de coopération au développement – Extraits des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991*. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, Bruxelles.
- AGCD (1996) *Rapport annuel 1995*. Service d'information de l'AGCD, Bruxelles.
- AGCD (1997) *Suivi de la conférence de presse du 30 janvier 1997 sur la réforme de l'AGCD*. AGCD, Bruxelles.
- Auteurs divers (1985) *Le grand livre de la forêt wallonne*. Ed. Pierre Mardaga, Liège.
- Bary-Lenger, A., Evrard, R., Gathy, P. (1992) *La forêt*. Edition du Perron, Liège.
- De Ligne, A. (1987) *Synthèses des recherches forestières effectuées au Burundi*. AGCD, Bruxelles.
- Donis, C. (1956) *La forêt dense congolaise et l'état actuel de sa sylviculture*. Ministère des Colonies, Bruxelles.
- Donis, C., Maudoux, E. (1951) *L'uniformisation par le haut – Une méthode de conversion des forêts sauvages*. Bulletin de l'INEAC, n°51, Bruxelles.
- Drachoussoff, V., Focan, A., Hecq, J. (1991) *Le développement rural en Afrique centrale (1908–1960/62) – Synthèses et réflexions*. Volumes 1 et 2. Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- INEAC (1961) *Contribution à l'étude des problèmes du reboisement et de la conservation du sol*. INEAC, Bruxelles.
- Jardin botanique de l'État (1963) *Flore du Congo, du Rwanda et du Burundi*. Volume X. INEAC, Bruxelles.
- Lebrun, J., Gilbert, G. (1954) *Une classification écologique des forêts du Congo*. Bulletin de l'INEAC, n°63, 1954, Bruxelles.
- Ministère de la région wallonne (1996) *La gestion durable de la forêt wallonne*. Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement, division de la Nature et des Forêts, Namur.
- Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement (1995) *Arrêté royal du 28 mars 1995, arrêté ministériel du 19 mai 1995 et directives administratives de juin 1995 relatifs à l'agrément, l'octroi d'allocations et la subsidiation de personnes d'organisation non gouvernementale et de fédérations en matière d'envoi de coopérants ONG*. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération

### Encadré 1 La coopération bilatérale : un exemple au Pérou

#### Appui au Centre de recherche et de formation forestière (CICAFOR), 1976–89

L'AGCD collabora avec un centre de recherche péruvien, l'Institut national de recherche agricole et des industries agricoles, et lui fournit un appui de 9 383 000 dollars US sur 13 ans. Cette aide permit de financer des recherches sylvicoles, des recherches agroforestières et des actions de formation, ainsi que la création de bases techniques pour un reboisement à grande échelle destiné à la production de bois pour l'industrie papetière.

Les résultats ont inclus un grand programme de recherche sylvicole avec la création de 33 arboretums et des tests portant sur 208 espèces et 382 provenances. De nombreuses placettes expérimentales furent mises en place dans des conditions diverses. Des essais agroforestiers furent entrepris, notamment pour identifier des espèces pour des brise-vent destinés à protéger des cultures de céréales et de pomme de terre. Des actions de formation de techniciens et d'ingénieurs forestiers furent organisées.

#### Le Projet pilote de reboisement (PPF), 1982–9

L'AGCD collabora avec le gouvernement péruvien à la mise en pratique de résultats clés du projet de recherche CICAFOR. Sa contribution financière se monta à 2 007 000 dollars US en 7 ans. Parmi les principales activités menées pendant la durée de ce projet figurent la création de plantations de pins sur 3 500 ha à Cajamarca, la construction de 80 ha de terrasses agricoles, et la mise en place de 110 ha de pâturages améliorés par l'irrigation. L'ensemble de ces actions est considéré comme un exemple réussi de développement rural intégré.

#### L'Association civile pour la recherche et le développement (ADEFOR), 1990–2001

L'AGCD collabore avec les universités de Cajamarca et de La Molina et avec l'Institut national de recherche agricole et des industries agricoles à l'exécution de la phase finale d'intervention dans cette région. La contribution pour la période 1990–4 s'est élevée à 955 000 dollars US.

L'ADEFOR a pour objectifs d'établir des plantations à grande échelle, de vendre le bois produit et d'utiliser les revenus pour le financement d'activités dans les domaines de la recherche, de la formation et de l'environnement. Les objectifs de l'AGCD sont d'assurer l'autonomie financière de l'ADEFOR et sa reconnaissance en tant que centre régional de formation. La Belgique financera surtout des activités de formation jusqu'à la fin du projet.

Parmi les résultats de ce projet figurent 7 900 ha de plantations forestières et la création d'une institution devenue le plus important centre forestier dans les Andes péruviennes. L'ADEFOR a pu bénéficier au plan matériel et intellectuel des projets antérieurs financés par la Belgique.

- tion au développement, Bruxelles.
- Moreels, R. (1996) *Annoncer la couleur – Plan d'avenir pour la coopération belge au développement*. Cabinet du secrétaire d'État à la Coopération au développement, Bruxelles.
- OCDE (1995) *La Belgique*. Revue de la coopération pour le développement, n° 7. ODCE, Paris.
- OCDE (1997) *Coopération pour le Développement Rapport 1996 : Efforts et politiques des Membres du Comité d'Aide au Développement*. OCDE, Paris.
- Rondeux, J. (n.d.) m.s. Étude non-publiée, menée pour le département forestier de l'Université de Gembloux, Belgique : l'état des forêts

belges, 1980–1984.  
 Vauron, P. (1992) *Les projets forestiers*. Bois et forêts des tropiques, n°233, CTFT, Paris.  
 Vertriest, I. (1990) *Het Bosdecreet – Langverwacht*. Sylva Belgica, 97, n°5, Bruxelles.

## CONTACTS CLÉS

### Niveau fédéral

Cabinet du secrétaire d'État à la Coopération au développement  
 Boulevard du Régent, 45/46  
 1000 Bruxelles  
 Secrétariat: Tél.: + 322 549 09 20  
 Fax: +322 512 21 23

Administration générale de la Coopération au développement  
 Rue Bréderode, 6  
 1000 Bruxelles  
 Tél.: +322 500 62 11  
 Fax: +322 500 65 85

### Niveau régional et communautaire

Ministère de la Région wallonne,  
 Direction générale des relations extérieures  
 Avenue des Arts, 13–14  
 1080 Bruxelles  
 Tél.: +322 211 55 11  
 Fax: +322 211 55 70

Vlaamse gemeenschap,  
 Administratie Externe Betrekkingen,  
 Buitenlandse betrekkingen  
 Boudewijnlaan, 30  
 1000 Bruxelles  
 Tél.: +322 507 60 38

### Universités

#### Région wallonne

Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux  
 Passage des déportés, 2  
 5030 Gembloux  
 Tél.: +32 81 62 21 11  
 Fax: +32 81 61 45 44

Université catholique de Louvain  
 Faculté des sciences agronomiques – Unité des Eaux et Forêts  
 Place Croix du Sud, 3  
 1348 Louvain-la-Neuve  
 Tél.: +32 10 47 37 19  
 Fax: +32 10 47 29 99

#### Région flamande

Katholieke universiteit Leuven  
 3000 Leuven  
 Tél.: +32 16 32 43 11  
 Fax: +32 16 32 43 04

Universiteit Gent  
 Sint-Pietersplein, 7  
 9000 Gent  
 Tél.: +32 9 264 70 00  
 Fax: +32 9 264 35 79

## SIGLES ET ACRONYMES

ABOS	Algemeen bestuur van de ontwikkelingsamenwerking (Administration générale de la coopération au développement)
ADEFOR	Association civile pour la recherche et le développement
ADO	Association des ONG francophones et germanophones
AGCD	Administration générale de la coopération au développement
AMINAL	Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting (Administration de l'environnement, de la nature et

APEFE	de l'aménagement du territoire) Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger
CCFP	Comité central de la forêt privée
CGRI	Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique
CIUF	Conseil interuniversitaire de la communauté française
CNCD	Centre national de coopération au développement
CNDD	Conseil national du développement durable
CODEF	Fédération francophone des ONG d'envoi de coopérants ONG
COOPIBO	Ontwikkelingssamenwerking internationale bouworde (Coopération internationale au développement)
COPROGRAM	Fédération des ONG néerlandophones
FADO	Flemish Aid and Development Organization (Organisation flamande d'aide et de développement)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FB	Francs belges
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GIPOR	Gestion intégrée et participative orientée vers les résultats
GTICD	Groupe de travail interdépartemental pour la coopération au développement
ICRAF	Centre international pour la recherche en agroforesterie (Kenya)
INEAC	Institut national pour l'étude agronomique au Congo belge
INERA	Institut national pour l'étude des recherches agronomiques (Zaïre)
IOV	Indicateurs objectivement vérifiables
IPNCB	Institut des parcs nationaux du Congo belge
ISABU	Institut des sciences agronomiques du Burundi
ISAR	Institut des sciences agronomiques du Rwanda
NCOS	Nationaal centrum voor Ontwikkelingssamenwerking (Centre national de coopération au développement)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PCSP	Programme de coopération pour le secteur privé
PIB	Produit intérieur brut
PIPO	Planification des interventions par objectifs
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPF	Projet pilote de reboisement
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
VLIR	Vlaamse interuniversitaire Raad (Conseil interuniversitaire de la communauté flamande)
VVOB	Vlaamse vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en technische Bijstand (Association flamande pour la coopération au développement et l'assistance technique)
WWF	Fonds mondial pour la nature

## REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les personnes qui leur ont accordé des entretiens pour la rédaction de ce chapitre, dont: les professeurs W. Delvingt et L. Debroux, Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux, D. Dolphen, Cabinet du secrétaire d'État à la Coopération au développement, et L. Sas et M<sup>me</sup> R. Vandeputte, AGCD. Une aide a également été généreusement apportée beaucoup d'autres membres du personnel de l'AGCD.

Note sur les monnaies: le 1<sup>er</sup> septembre 1997, 1 dollar US valait 37,40 FB.