La DG IB

Catherine Ghyoot et Michael Richards

DG 1B

Table des matières

1. ÉVOLUTION DU RÔLE DE LA DG IB DANS LE DOMAINE DE LA FORESTERIE TROPICALE 47
1.1 Évolution et structure actuelle de la Direction générale IB 47
1.2 Évolution de l'intérêt porté par la CE à la foresterie dans la région ALA 47
2. STRUCTURE DE L'ATTRIBUTION DE L'AIDE 47
2.1 Évolution et gestion des lignes budgétaires horizontales 47
2.2 Évolution et gestion des lignes budgétaires géographiques 49
2.3 Les mécanismes de mise en œuvre de l'aide 49
2.4 Le budget forestier rapporté au nombre des conseillers forestiers internes 50
3. STRATÉGIES ET POLITIQUES 50
3.1 La ligne budgétaire "Forêts tropicales" 50
3.1.1 Fondement juridique : le règlement du Conseil de 1995 50
3.1.2 Une stratégie émergente au sein de l'unité D4 50
3.2 Points de vue stratégiques des Directions géographiques 52
3.3 La politique concernant la taille des projets 52
4. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ET THÉMATIQUE DES PROJETS FORESTIERS 53
4.1 Problèmes de définition 53
4.2 Aperçu de l'aide en faveur des forêts tropicales avant 1990 53
4.2.1 La ligne budgétaire géographique 930 53
4.2.2 Les lignes budgétaires horizontales 53
4.2.3 Répartition géographique 53
4.3 Aperçu de l'aide en faveur des forêts tropicales, 1990–96 54
4.4 Projets financés par répartition géographique, 1992–96 54
4.4.1 Répartition par région 54
4.4.2 Répartition par pays 55
4.5 Projets financés par type 57
4.5.1 Avant 1990 57
4.5.2 La période 1992–6 57
5. LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS 59
5.1 Identification et examen préalable des projets 59
5.1.1 La ligne budgétaire "Forêts tropicales" 59
5.1.2 Les lignes budgétaires géographiques ALA (B-3000 et B-3010) 60
5.2 L'exécution des projets 61
5.3 Le suivi et l'évaluation 61
5.4 Les obstacles à une gestion plus efficace du cycle des projets 62
6. EXAMEN DE PROJETS 63
6.1 Le Programme pilote de conservation des forêts denses humides brésiliennes (PPB) 63
6.2 Le projet COAMA 65
6.3 Évolution de la série des projets forestiers en Indonésie 66
7. CONCLUSIONS ET TENDANCES 67
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 68
CONTACTS CLÉS 69
SIGLES ET ACRONYMES 69
REMERCIEMENTS 69

1. ÉVOLUTION DU RÔLE DE LA DG IB DANS LE DOMAINE DE LA FORESTERIE TROPICALE

1.1 Évolution et structure actuelle de la Direction générale IB

L'évolution du rôle de la DG IB dans le domaine de l'aide à la foresterie tropicale a été déterminée par la courte vie de cet organe et l'attention relativement récente portée par la CE aux pays non ACP, et particulièrement à l'Amérique latine. Précédemment, l'unité 2 de la Direction K ("Relations Nord-Sud") de la DG I ("Relations économiques extérieures") traitait de l'environnement, ainsi que des relations économiques avec les organisations internationales. Les premières activités de foresterie tropicale dans les pays d'Asie et d'Amérique latine ("ALA") furent donc entreprises par la DG IK 2. Depuis 1993, la DG I a été subdivisée, par étapes, en trois Directions générales. La DG IA ("Relations de politique extérieure") fut créée en 1993 pour traiter spécifiquement de l'Europe de l'Est, et la DG IB fut mise en place en septembre 1995 avec la désignation "Relations extérieures : Méditerranée Sud, Moyen et Proche-Orient, Amérique latine, Asie du Sud et du Sud-Est, et coopération Nord-Sud".

En 1996, la DG I fut elle-même été rebaptisée "Relations extérieures : politique commerciale et relations avec l'Amérique du Nord, l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle-Zélande", tandis que la DG IA devenait "Relations extérieures : l'Europe et les nouveaux États indépendants, politique étrangère et de sécurité commune, et missions extérieures". Il existe donc à l'heure actuelle trois directions générales distinctes mais liées – la DG I, la DG IA et la DG IB, comportant chacune plusieurs directions. La nouvelle DG IB regroupe quatre des anciennes directions de la DG I ainsi que la nouvelle Direction E, appelée "Finances et ressources".

La figure 1 indique les principales directions de la DG IB (plutôt qu'un organigramme complet), avec en majuscules les sections les plus pertinentes pour la foresterie. Les attributions des directions A, B, et C ont un fondement géographique, tandis que celles des Directions D et E sont thématiques ou "horizontales". Au sein des directions "géographiques" B et C, les deux unités techniques (C4 et B4) et certains des "*country desks*" (responsables géographiques), et notamment l'unité C3, jouent un rôle particulièrement important. En interaction avec les responsables géographiques, les unités techniques gèrent les projets financés par le biais des deux lignes budgétaires pour l'Asie et l'Amérique latine (ALA) – la B7–3000, intitulée "Coopération financière et technique avec les pays en développement d'Asie" et la B7–3010, intitulée "Coopération financière et technique avec les pays en développement d'Amérique latine" – appelées ici les lignes budgétaires ALA ou "géographiques". La plupart des commentaires donnés dans ce chapitre sur les lignes budgétaires géographiques ont trait à la Direction de l'Asie du Sud et du Sud-Est[1], dite simplement de l'Asie pour abréger, car les engagements en faveur de la foresterie issus de la ligne budgétaire pour l'Amérique latine sont relativement faibles (voir la section 4.2). L'unité D4, qui relève des directions "horizontales", gère les lignes budgétaires "horizontales" intitulées "Actions en faveur des forêts tropicales" (B7–6201) et "L'environnement dans les pays en développement" (B7–6200).

1. Cette direction ne couvre pas la Chine, le Japon, la Corée, Hong-Kong, Macao ni Taïwan, qui relèvent de la Direction F de la DG I.

1.2 Évolution de l'intérêt porté par la CE à la foresterie dans la région ALA

Jusqu'aux initiatives internationales de la fin des années 80 et du début des années 90, les pays non ACP ne revêtirent qu'une importance secondaire pour l'aide forestière de la CE. Toutefois, de nouvelles priorités régionales furent adoptées à la fin des années 80. En juin 1990, le Conseil européen de Dublin prescrivit notamment à la CE de formuler des propositions concrètes pour la région de l'Amazonie. La résolution du Conseil (COM[89]410 finale, p.3) préconise un important recadrage des priorités sectorielles pour la région ALA : "dans le cadre de l'examen de sa coopération avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine, le Conseil estime qu'une plus grande importance doit être accordée à la conservation des forêts tropicales . . . Le Conseil note avec intérêt le fait que la Commission a l'intention de proposer un programme pour la conservation des forêts dans 8 pays amazoniens".

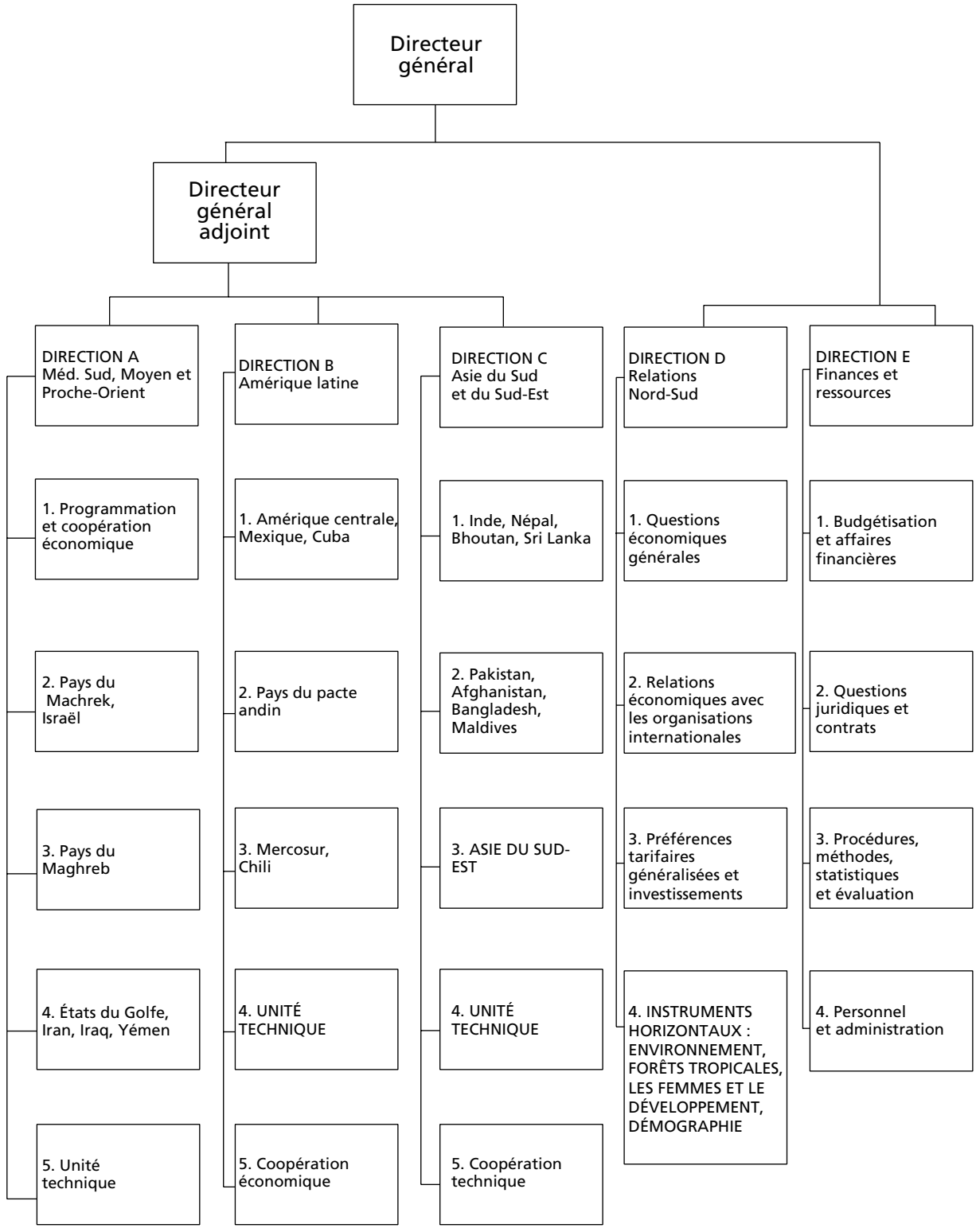
En outre, le règlement du Conseil de février 1992 sur la coopération économique et l'aide destinées à l'Asie et l'Amérique latine précise que " la protection de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que le développement durable devront constituer des priorités à long terme. Une dotation de 10 %, représentant la moyenne des ressources financières requises pour cette aide entre 1991 et 1995, devra être réservée à des projets axés spécifiquement sur la protection de l'environnement, et en particulier des forêts tropicales" (CEE 443/92, article 5). Une version révisée de ce règlement (datant également de 1992) confirme que la protection de l'environnement et des forêts tropicales doit être considérée comme un volet spécifique de la coopération financière et technique avec les pays ALA plutôt que d'être assimilée à la rubrique du développement rural.

2. STRUCTURE DE L'ATTRIBUTION DE L'AIDE

2.1 Évolution et gestion des lignes budgétaires horizontales

Les premières actions en faveur des forêts tropicales furent réalisées et financées au titre de l'article 946 ("L'écologie dans les pays en développement"), institué en 1982. Cet article représentait une ligne budgétaire relativement modeste, gérée conjointement par la DG VIII (principal gestionnaire), la DG IK2 et la DG XI jusqu'en 1993. La DG IK2 participait surtout à l'étape de l'identification du projet, mais elle jouait également un rôle au moment du suivi et de l'évaluation. Les projets financés étaient souvent des projets pilotes, des études sur l'environnement et des actions destinées à promouvoir le dialogue à l'échelle internationale.

Figure 1 : Organigramme simplifié de la DG IB indiquant les principales sections traitant de l'aide en faveur de la foresterie (en majuscules)



En 1990, la ligne budgétaire B7–5040, "L'environnement dans les pays en développement", vint remplacer l'article 946. Bien que la conservation de la biodiversité constitue sa plus haute priorité, cette ligne demeura la première source de financement des projets forestiers jusqu'à la création de la ligne budgétaire "Forêts tropicales". En 1996, la ligne B7–5040 devint la B7–6200, comme indiqué au tableau 1.

La ligne budgétaire "Opérations de promotion des forêts tropicales" (B7–5041) fut créée en 1991 et dotée d'une enveloppe de 2 millions d'Ecus. Elle était alors gérée par la DG VIII. En avril 1992, 50 millions d'Ecus furent rajoutés, et depuis lors 50 millions d'Ecus à partager entre les deux DG ont été rajoutés chaque année, et ce niveau de financement doit continuer jusqu'en 1999. Le fondement juridique de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" fut précisé dans le règlement du Conseil intitulé "Opérations de promotion des forêts tropicales" (voir la section 3.1.1), et la ligne fut rebaptisée "Actions en faveur des forêts tropicales"

(B7–6201). Ce chapitre ne traite que de la part de cette ligne budgétaire attribuée à la DG IB (environ 70 %).

Une distinction importante est établie entre les grands projets (dépassant un million d'Ecus) et les petits (de moins d'un million d'Ecus), et entre les étapes de l'examen préliminaire et de la gestion dans le cycle des projets financés par la B7–6201. Tous les projets sont soumis à un examen préliminaire effectué par l'unité D4, mais la plupart des grands projets, réalisés le plus souvent par le secteur public, sont gérés par les unités techniques des directions géographiques. Il existe deux exceptions : les projets relevant du Programme pilote mené au Brésil (PPB) et la deuxième phase d'un projet d'aide aux populations indigènes de Colombie[2], pour lesquels la D4 a été chargée de gérer toutes les étapes.

Les demandes de financement de petits projets, qui émanent surtout d'ONG et d'universités mais aussi parfois d'institutions du secteur public, sont examinées et gérées par la D4, à moins de ne pas dépasser le seuil de 300 000 Ecus, auquel cas elles sont transmises à la DG VIII, responsable de la ligne budgétaire consacrée aux ONG. La ligne budgétaire "Forêts tropicales" est très souple en ce qui concerne les sources des demandes de financement : il peut s'agir de gouvernements nationaux ou régionaux, d'ONG du Nord ou du Sud, d'universités, ou de projets régionaux comme le Traité de coopération amazonienne.

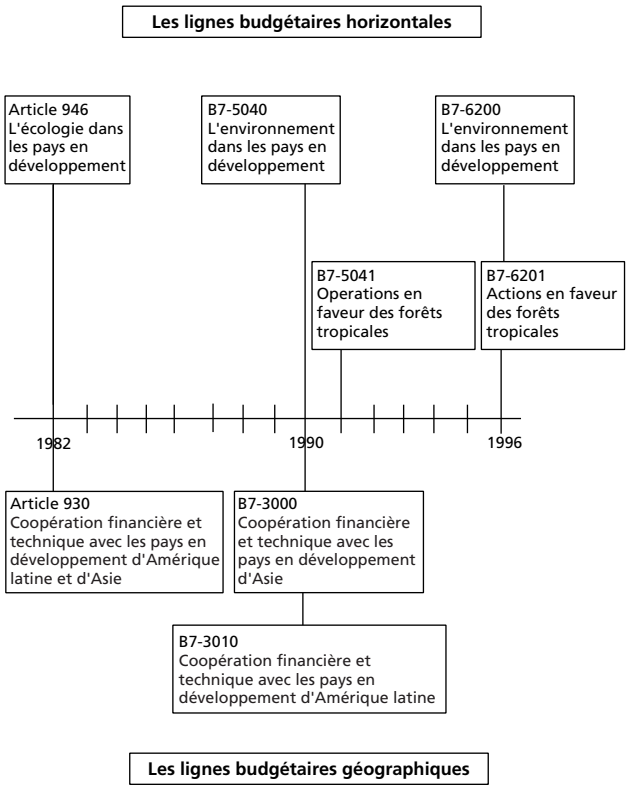
La ligne budgétaire "Forêts tropicales" est gérée principalement par deux responsables de l'unité technique D4, tous deux des forestiers possédant une expérience des milieux tropicaux. Leur chef hiérarchique est le responsable du secteur ("Environnement et forêts tropicales"), qui est juriste et économiste de formation. Un autre responsable technique – un juriste – , s'occupe de deux projets axés sur la promotion de la gestion durable des forêts par le commerce et la certification du bois. Il est chargé du "dossier de certification des bois" de la DG IB.

2.2 Évolution et gestion des lignes budgétaires géographiques

Jusqu'en 1990, le plus gros des activités de foresterie tropicale menées dans les pays ALA fut financé par la ligne budgétaire 930, qui fut ensuite divisée pour former la B7–3000 ("Coopération financière et technique dans les pays en développement d'Asie") et la B7–3010 ("Coopération financière et technique dans les pays en développement d'Amérique latine") – appelées ici respectivement les lignes budgétaires pour l'Asie et l'Amérique latine (voir la figure 1). Un examen entrepris par l'IFSC en 1991 de l'aide forestière de la CE, permit de cerner 15 projets financés par la ligne budgétaire 930 pendant la période 1976–90, avec des engagements atteignant un montant total de 72 millions d'Ecus (soit 4,8 millions d'Ecus par projet). Comme indiqué plus haut (section 1.2), il fut stipulé en 1992 que 10 % de l'ensemble du budget ALA devrait être consacré à des projets sur l'environnement.

Dans le cas des lignes budgétaires ALA, ou géographiques, un processus de consultation et de négociation

Tableau 1. Évolution dans le temps des lignes budgétaires de la DG IB



fondé sur le document stratégique national rédigé par les responsables géographiques peut mener à l'inclusion de projets forestiers. Les responsables des pays ALA sont regroupés au sein des unités 1 à 3 des Directions B et C ; ils traitent les questions politiques et commerciales, fournissent toute information pertinente au Parlement de la CE et aux autres DG, élaborent les documents stratégiques, et jouent un rôle consultatif dans la mise au point des projets avec les unités techniques et les délégations de l'UE au niveau national – ou régional dans le cas de l'Amérique centrale.

Les unités techniques des directions géographiques ont pour mission première de gérer le cycle des projets, de fournir un appui aux responsables géographiques, et d'organiser les examens à mi-parcours et les évaluations. Le responsable des projets forestiers au sein de l'unité technique pour l'Asie était un biologiste de formation, et le responsable du développement social au sein de l'unité technique pour l'Amérique latine était un forestier.

2.3 Les mécanismes de mise en œuvre de l'aide

Dans le cas des "petits" projets relevant de la D4, la mise en œuvre de l'aide incombe à l'ONG, l'université, ou l'institution du secteur privé ou public recevant le financement. Qu'ils relèvent de lignes budgétaires horizontales ou géographiques, les "grands" projets font l'objet d'un examen préalable et d'une évaluation menés par un consortium de consultants pour chacune des cinq régions principales spécifiées dans "l'accord-cadre". Un processus d'appel d'offres sert ici au processus de sélection pour des projets précis, et les responsables techniques de la Commission effectuent un choix parmi

2. Le projet "Conservación de la Amazonía y de su Medio Ambiente" (La conservation de l'Amazonie et de son environnement – COAMA II).

les CV du consortium[3] de la région concernée. Le système cadre ne s'applique qu'à des prestations de consultants à court terme.

Les grands projets sont généralement réalisés par des sociétés européennes de consultants sélectionnées par un processus d'adjudication en concertation avec l'institution partenaire (qui est normalement un ministère ou organe du gouvernement). Les grandes exceptions à cette règle sont le Programme pilote brésilien (voir la section 6.1) et certains des projets amérindiens relevant de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", qui sont exécutés ou coordonnés par des ONG européennes telles qu'Ibis (Danemark) ou la Fondation Gaia (Grande-Bretagne).

Le travail de gestion des projets sur le terrain est partagé entre deux codirecteurs – l'un est financé par la CE (nommé par les consultants sélectionnés) et l'autre est son homologue national. Ces codirecteurs partagent les prises de décision et le travail de soumission de l'information à l'agence d'exécution (le ministère du pays partenaire), au comité directeur du projet, et à la Commission (y compris à la délégation de la CE). Chaque grand projet est doté d'un comité directeur, composé de représentants européens et nationaux, qui approuve les plans de travail et les budgets annuels, et assure la coordination institutionnelle et la conduite globale du projet.

2.4 Le budget forestier rapporté au nombre des conseillers forestiers internes

Trois responsables techniques fournissent la plupart des conseils en foresterie au sein de la DG IB; l'expert forestier de l'unité technique pour l'Amérique latine n'est pas pris en compte car l'aide "forestière" issue de la ligne B7–3010 demeure (relativement) négligeable (voir la section 4.1). Entre 1992 et 1996, le total des fonds engagés en faveur de la "foresterie tropicale" par les quatre lignes budgétaires pour les pays ALA s'est monté à environ 300 millions d'Ecus, soit 60 millions d'Ecus par an. Le ratio entre les engagements budgétaires d'aide à la foresterie tropicale et le nombre des responsables des unités techniques a ainsi atteint environ 20 millions d'Ecus par an par responsable. Notons que l'un des experts techniques forestiers employés à la D4 était un "expert national" mis à disposition de la Commission par le programme d'aide britannique. La DG IB a également assez souvent recours à des stagiaires pour compléter ses effectifs.

3. STRATÉGIES ET POLITIQUES

3.1 La ligne budgétaire 'Forêts tropicales'

3.1.1 Fondement juridique : le règlement du Conseil de 1995

Les processus et documents cités, en particulier la Communication de la Commission en 1993 (à la Conseil européen et le Parlement) intitulé "Proposition pour un règlement du Conseil sur les Opérations aptes à promouvoir les forêts tropicales" (COM (95) 53) menèrent à l'approbation, en décembre 1995, du règlement du Conseil (3062/95) intitulé "Opérations visant à promouvoir des forêts tropicales". Le règlement du Conseil est décrit plus en détail à la section 3.4 du chapitre 2, mais en tenant compte de leur importance fondamentale pour ce chapitre, les huit domaines d'action prioritaires sont répétés ci-dessous :

- la conservation et la régénération des forêts tropicales primaires et de la biodiversité ;
- la gestion durable des forêts, "en excluant les opérations commerciales d'exploitation des forêts tropicales primaires, sauf celles d'intérêt collectif et local" ;
- la définition et la mise au point de systèmes de certification des bois ;
- la fourniture d'information et d'appui aux populations forestières" ;
- le renforcement des capacités, et surtout de la base juridique, politique, sociale et institutionnelle pour la gestion et la conservation des forêts" ;
- des recherches stratégiques et adaptatives pour la conservation et la gestion durable des forêts ;
- l'aménagement de zones-tampons ;
- l'élaboration et la mise en œuvre de plan d'aménagement des forêts.

Le règlement suggère une réorientation (par rapport à la législation antérieure) vers une focalisation plus sectorielle axée sur la promotion de la gestion naturelle des forêts, en continuant à accorder une place importante à la conservation "défensive" de la biodiversité.

3.1.2 Une stratégie émergente au sein de l'unité D4

Au sein de la DG IB, le travail de réflexion stratégique concernant le programme d'aide forestière incombe essentiellement à l'unité D4. Dans un premier temps, les actions d'identification et de sélection de projets pour la ligne budgétaire "Forêts tropicales" eurent tendance à être "réactives" ou fondées sur la demande : la D4 répondait à des sollicitations de gouvernements et d'ONG plutôt que d'appliquer des critères de sélection géographiques ou thématiques. Cette tendance explique en partie le déséquilibre en faveur de l'Amérique latine, mieux dotée que l'Asie en capacités locales pour la présentation de projets. Pendant les premières années d'existence de la ligne budgétaire, et en l'absence d'un fondement juridique, la "stratégie" reflétait souvent les convictions des responsables techniques en matière de développement. Pendant la période 1991–92, deux responsables techniques – un agro-économiste et un écologiste – furent recrutés pour gérer la nouvelle ligne budgétaire "Forêts tropicales". L'économiste eut tendance à promouvoir d'importants projets pluri-institutionnels du secteur public, tandis que l'écologiste privilégiait les petits projets "à la base" gérés par des ONG.

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer l'absence d'une stratégie opérationnelle déterminée – tout du moins jusqu'en 1996 – pour le programme d'aide de la DG IB dans le domaine de la foresterie tropicale. Tout d'abord, la situation a été la même dans les autres DG. Kriek et Robbins (1991) soulignent par exemple "l'absence d'une politique et d'une stratégie détaillée"

3. À l'heure actuelle, les cinq consortiums de consultants sont Euragri 2, ACE, EURONET, ARCA et CEPT.

en matière de foresterie tropicale dans l'ensemble de la CE. Deuxièmement, la prise en charge de l'aide forestière par la DG IB (et de son prédécesseur DG IK) est très récente – ce n'est qu'en 1993 que la gestion globale de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" fut transférée de la DG VIII à la DG IB. Troisièmement, cette ligne budgétaire fut lancée en 1992 en grande hâte sans que des procédures n'aient été établies, et les pressions constantes exercées sur les responsables techniques de la D4 pour gérer le cycle des projets ont restreint le temps disponible pour les réflexions stratégiques et les actions de systématisation. Cette situation est toutefois en train d'évoluer, et l'on peut avancer qu'une stratégie forestière opérationnelle est en voie d'élaboration, sur la base du règlement du Conseil de 1995 et des divers instruments prévus.

En outre, deux forestiers venus remplacer l'économiste et l'écologiste en 1996 ont, en concertation avec le chef de l'unité, effectué un partage géographique de la région ALA – l'un traitant de l'Asie et du Brésil, l'autre du reste de l'Amérique latine. Ils ont eu à cœur de systématiser la méthodologie du cycle des projets et de mettre au point une stratégie d'identification des projets plus dynamique, comme en témoigne par exemple un travail de clarification des priorités du secteur forestier en Inde, en cours actuellement. Des démarches ont également été entreprises pour accroître la coordination régionale et la cohérence entre les projets, notamment par des réunions régionales couvrant divers projets de la CE.

Plusieurs rapports et documents internes de l'unité D4 indiquent les orientations stratégiques adoptées pour l'utilisation de la ligne budgétaire "Forêts tropicales". Dans un document de travail (Commission européenne, 1996a) où la Commission rend compte au Parlement de l'avancement de la ligne budgétaire, quatre grands domaines d'activité sont cernés pour la période 1992–95 :

- la gestion durable d'aires protégées ;
- un appui au populations indigènes habitant les forêts ;
- des actions de promotion de la certification des bois ;
- la gestion de l'information et la recherche (une activité concernant plutôt la DG XII).

Les priorités suivantes y sont établies pour l'avenir : la conservation et la régénération des forêts primaires, la gestion durable des forêts, la certification des bois, l'obtention de l'appui des communautés locales, le développement des capacités opérationnelles, les recherches stratégiques et appliquées. Deux domaines y sont désignés comme particulièrement importants : le commerce et la certification des bois, et les biotechnologies. Selon ce rapport, on peut s'attendre à une réorientation de la demande européenne vers des bois tropicaux obtenus par une "gestion durable", ce qui pourrait constituer "un banc d'essai pour un commerce compatible avec la protection de l'environnement . . . à partir de 1998, le nouveau système des préférences généralisées appuiera les efforts des pays tropicaux en donnant aux bois importés de forêts gérées durablement un meilleur accès au marché européen". Cette stratégie est fondée sur la conception et le développement de systèmes de certification, et sur l'attribution d'un rôle plus important au secteur privé.

Selon ce rapport, le secteur privé doit également jouer un rôle clé dans le domaine du développement des biotechnologies : "certains instruments communautaires – dont le programme des "Partenaires communautaires internationaux en matière d'investissement" (ECIP) – devraient permettre d'aider à développer des synergies entre des entreprises européennes et des partenaires de pays tropicaux". Le document a également souligné l'importance de trois facteurs : une meilleure coordination entre les États membres de l'UE, l'évaluation de la ligne budgétaire en 1997, et l'élaboration d'une stratégie de foresterie tropicale liée aux "*Guidelines for Forest Sector Development Cooperation*" [Lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier de 1997] (voir la section 3.5, chapitre 4).

Dans un document interne rédigé en 1996 (Commission européenne 1996b), les responsables techniques de la D4 ont estimé que la ligne budgétaire était demeurée trop tributaire de la demande, et qu'il s'avérait nécessaire de fixer un jeu d'objectifs stratégiques fondés sur le règlement du Conseil de 1995, et d'évaluer les projets de manière plus systématique. Ce processus devait inclure la rédaction d'un document d'orientation, l'élaboration du Guide pour les financements (voir ci-dessous), et l'établissement de critères pour le programme d'aide. Les auteurs du document cernèrent un certain nombre de priorités stratégiques, en modifiant les priorités en vigueur (pas établies à titre officiel) :

- un rééquilibrage de la répartition géographique (75 % des ressources totales destinées à l'Amérique latine contre 25 % à l'Asie pendant la période 1992–96), en tenant compte du déboisement et des pressions démographiques plus graves en Asie qu'en Amérique latine. Ils firent remarquer que cette distribution avait été biaisée en raison de "la capacité de certaines régions ou de certains pays à se plier aux conditions administratives établies par la Commission", et de la plus forte densité d'ONG et de délégations de l'UE en Amérique latine, et suggérèrent d'organiser la rédaction d'un document d'orientation pour ce rééquilibrage ;
- l'établissement de priorités plus précises pour les types de projets. L'examen de la répartition des projets pendant la période 1992–95 montre que les principales priorités ont été "l'agroforesterie et des initiatives vouées strictement à la conservation", mais que les actions de promotion d'une gestion des forêts naturelles "n'ont pas joué un rôle important". Les auteurs du document estiment que les questions touchant aux coupes et aux PFNL doivent faire l'objet d'une attention accrue, car elles sont étroitement liées au bien-être des populations locales, tout comme les campagnes de boisement et de reboisement pour réduire les pressions exercées sur les forêts naturelles ;
- la mise en valeur du potentiel (négligé) de développement des capacités requises par les populations forestières pour exploiter des biotechnologies, notamment dans les domaines de la nutrition, de la pharmacologie et de la lutte contre les ravageurs ;
- l'association du secteur privé local aux actions de la DG IB, surtout dans le domaine de la certification des bois ;
- le développement de l'appui institutionnel et dans le

domaine des politiques pour améliorer l'efficacité organisationnelle de l'État (pour lever ce qui constitue souvent un gros obstacle à la gestion durable) ;
- l'accroissement des financements de petits projets, en raison de l'utilité d'actions entreprises avec les organisations locales avant de passer au niveau supérieur, de manière à travailler avec les populations isolées non couvertes par les plus gros projets ;
- l'accroissement des financements de projets thématiques de portée mondiale (tels que les "critères et indicateurs" du CIFOR pour les projets de recherche sur la gestion durable des forêts).

Le "Guide pour le financements de projets réalisés dans les pays en développement" (Commission européenne, 1996c), également élaboré par l'unité D4, indique cinq "types de projets à financer" :

- des initiatives et projets pilotes susceptibles de contribuer à la gestion durable et à la conservation des forêts ;
- l'analyse des effets de projets, programmes, stratégies et politiques sur les forêts ;
- la préparation d'orientations et d'instruments pour le développement durable et l'intégration écologique ;
- l'évaluation de la "conformité" des projets, stratégies et politiques aux objectifs de développement durable et de conservation ;
- le renforcement institutionnel et le développement des capacités.

Ce guide semble donc attacher une grande importance au développement d'une base conceptuelle, méthodologique et institutionnelle plus solide pour les interventions de foresterie tropicale.

Enfin, le "Formulaire de pré-sélection de projets sur les forêts tropicales dans des pays en développement à l'usage du Comité technique" (Commission européenne, 1996d) est une liste de points à vérifier pour la sélection des projets, destinée à aider les fonctionnaires de la CE à effectuer un tri des projets envisagés pour la ligne budgétaire "Forêts tropicales". Cette liste couvre les points suivants : la conformité au règlement du Conseil de 1995 ; la "qualité technique" du projet, vérifiée notamment par une analyse (méthode du cadre logique) des connexions logiques entre le problème, les objectifs, les résultats attendus, les activités et les intrants ; la qualité de l'analyse des parties prenantes, des aspects sociaux, du statut des femmes, des risques et de la durabilité ; et un jeu de "caractéristiques pour le choix des priorités", fondé sur le potentiel du projet à plusieurs égards, dont sa capacité de reproduction, son rôle de catalyseur pour d'autres activités, son caractère novateur et son aptitude à aborder les grandes problématiques forestières. Parmi les autres facteurs à examiner figurent la complémentarité entre les actions de la CE et des États membres, la pauvreté des bénéficiaires, et la "visibilité" des actions de la CE.

3.2 Points de vue stratégiques des Directions géographiques

Les bureaux géographiques et les unités techniques ne participent pas à l'élaboration des politiques ou stratégies sectorielles – cette fonction incombe, ou devrait incomber, à la Direction horizontale (soit l'unité D4). Les responsables des bureaux par pays sont chargés de rédiger les documents des stratégies par pays, mais des contributions importantes sont fournies par les unités techniques dans le cas de la Direction de l'Asie depuis le milieu de 1996. Les documents de stratégie définissent la portée sectorielle de l'aide.

L'identification des projets s'est effectuée sur un mode plus dynamique ("pro-actif") dans le cas de la ligne budgétaire de l'Asie que dans celui des autres lignes budgétaires de la DG IB – tout du moins dans le domaine de la foresterie. Le directeur et les chefs d'unités de la Direction C décident des priorités par pays, puis laissent une concurrence s'établir entre les intérêts sectoriels au niveau des ressources allouées à chaque pays. Le responsable technique chargé de la foresterie au sein de l'unité technique pour l'Asie a estimé important de chercher à influer sur la part allouée aux forêts dans les budgets par pays.

Certains responsables des bureaux par pays ont également été en mesure de promouvoir une approche plus stratégique et mieux coordonnée pour les apports d'aide forestière. Un exemple : un Bureau de liaison forestière fut mis en place en Indonésie pour encourager le Gouvernement indonésien à adopter des politiques forestières positives, et pour améliorer les liens entre les programmes bilatéraux des États membres de l'UE.

3.3 La politique concernant la taille des projets

Les grands projets bénéficient d'un appui considérable à la DG IB. Plusieurs responsables au sein des directions géographiques et horizontales ont expliqué que les gros projets étaient préférables en raison du mauvais rapport coût-efficacité de la gestion des petits projets par le personnel de la Commission. Une circulaire diffusée par la D4 en 1996 mentionne pour la taille des projet un seuil lié aux ressources humaines requises[4].

Les plus grands projets forestiers ont été financés par la ligne budgétaire pour l'Asie. L'Indonésie, par exemple, a bénéficié de trois projets dépassant 25 millions d'écus (voir la section 6.3). Plusieurs grands projets ont également été financés par le biais de la D4 ces dernières années, dont surtout le Programme pilote brésilien, le Programme des zones agricoles "frontières" d'Amérique centrale ("PFA"), les projets sur des aires protégées au Pérou et au Venezuela, et le Traité de coopération amazonienne. Ces projets sont préférés car ils se prêtent mieux à l'adoption d'une approche plus stratégique et plus intersectorielle, mais des responsables au sein de la D4 ont fait remarquer que les projets plus petits (coûtant moins d'un million d'écus) réalisés par des ONG sont plus souples, ont eu tendance à donner de meilleurs résultats par le passé, et jouent un rôle pilote ou expérimental important pour les gros projets.

4. "Critères de détermination des priorités pour les projets concernant les forêts tropicales" (fondés sur le règlement du Conseil de 1995), Chef de l'unité D4.

4. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ET THÉMATIQUE DES PROJETS FORESTIERS

4.1 Problèmes de définition

Faute de définition interne de ce qui constitue la "foresterie", la classification des projets en catégories forestières et non forestières a correspondu le plus souvent à celle utilisée par ERM (1996) et Planistat (1997), ce qui a donné une définition étroite de la foresterie dans le cas des lignes budgétaire géographiques, et une définition relativement large dans le cas de la ligne budgétaire "Forêts tropicales".

Dans le cas de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", on peut estimer que beaucoup des projets financés ont eu des composantes "forestières" relativement mineures. Plusieurs projets consacrés à des groupes amérindiens, par exemple, ont reposé sur l'hypothèse que la stabilité de ces groupes joue un rôle important pour la conservation des forêts. Bien que les objectifs de ces projets aient été formulés en termes de conservation des forêts, les activités sociales et celles touchant au renforcement institutionnel ont prédominé. Un ou deux projets de portée essentiellement "écologique"ont également été financés – comme par exemple en 1992 un projet de lutte contre la toxicité du mercure provenant des mines d'or d'une zone forestière de l'Amazonie brésilienne. Pendant les premières années d'existence de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", la division entre cette ligne et celle consacrée à l'environnement est demeurée fluide, si bien que des projets "forestiers" furent financés par cette dernière. Les décisions furent prises de manière pragmatique, selon les fonds disponibles pour un projet valable sur une ligne ou l'autre.

Les définitions étroites et plus traditionnelles des projets "principalement" forestiers utilisées par ERM et Planistat pour les lignes budgétaires ALA ont abouti à l'exclusion de quelques projets "forestiers" importants, classés dans d'autres catégories principales touchant à l'environnement, telles que "la gestion des ressources foncières", "la lutte contre la désertification", ou "la conservation de la biodiversité". Le projet "Reboisement de terres marginales et agroforesterie dans l'Haryana", d'une valeur de 23,3 millions d'Ecus, fut classé par exemple dans la catégorie "gestion des ressources foncières" (B7–3000). La ligne budgétaire pour l'Amérique latine (B7–3010) finança également 17 projets comportant des volets forestiers importants – pour la plupart des projets de type "développement rural intégré" d'une valeur de un à trois millions d'Ecus qui n'ont pas été classés dans la catégorie foresterie. La grande exception aux classifications Planistat et ERM présentée dans cette analyse est la ligne budgétaire B7–6200 pour l'environnement; le responsable de cette ligne, au sein de la D4, identifia quelques petits projets très aisément classables comme forestiers gérés par la DG IB.

4.2 Aperçu de l'aide en faveur des forêts tropicales avant 1990

Selon l'examen des "Activités dans le secteur des forêts tropicales, 1976–90" (IFSC, 1991), les dépenses totales de la CE pour la "foresterie tropicale" atteignirent quelque 400 millions d'Ecus répartis entre 256 projets; en 1988, la foresterie tropicale représentait environ 1,7 % de l'ensemble de l'aide au développement fournie par la CE (2,2 milliards d'Ecus). Avant 1990, les projets menés dans les pays ALA étaient surtout financés par la ligne budgétaire géographique 930 intitulée "Coopération financière et technique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie", et par la ligne budgétaire horizontale 946 appelée "L'écologie dans les pays en développement" (voir le tableau 1).

4.2.1 La ligne budgétaire géographique 930

Dans le cadre de la ligne budgétaire 930 (ALA), quelque 71 millions d'Ecus furent engagés pour des activités de "foresterie tropicale" entreprises dans le cadre de 15 projets, ce qui donne un montant moyen de 4,77 millions d'Ecus par projet. Cette dotation a représenté environ 1,5 % de l'enveloppe totale (environ 400 millions d'Ecus par an) de cette ligne (IFSC, 1991). L'IFSC (1991) constate que ces projets diffèrent des projets de la DG VIII par un facteur important – leur durée est beaucoup plus longue. Les projets financés par la ligne 930 ont ainsi duré six ans en moyenne, contre trois ans pour les projets relevant de la Convention de Lomé.

4.2.2 Les lignes budgétaires horizontales

La ligne budgétaire 946 consacrée à l'écologie a permis de financer pendant la même période quelque 17 projets forestiers au coût moyen de seulement 120 000 Ecus par projet – pour un coût total de 2 millions d'Ecus, soit 15 % du budget global. Une autre ligne budgétaire existant avant 1992, gérée conjointement par la DG VIII et la DG XI, s'intitulait "Cofinancements avec des ONG" (article 941). Selon l'IFSC (1991), 6 millions d'Ecus furent affectés à 50 projets de foresterie tropicale pendant la période 1986–90. Il n'existe malheureusement pas de ventilation régionale de ces dépenses, mais selon la même source, "le poids des projets menés en Afrique, en Amérique du Sud et en Asie était plus grand [que dans les autres lignes budgétaire horizontales]" (p. 15).

4.2.3 Répartition géographique

Avant 1990, l'Asie recevait beaucoup plus d'aide en faveur de la foresterie tropicale que l'Amérique latine (voir le tableau 2). Kriek et Robbins (1991) indiquent

Tableau 2. L'aide forestière de la CE à l'Asie et à l'Amérique latine, 1976–90

RÉGION	millions d'Ecus	% du total
Asie (moins le Pacifique)	53,82	13
Asie du Pacifique	21,94	5
Amérique centrale	1,24	< 1
Amérique du Sud	3,37	1
Caraïbes	8,97	2
Amérique latine – apports régionaux	17,17	4
TOTAL	**398**	**100**

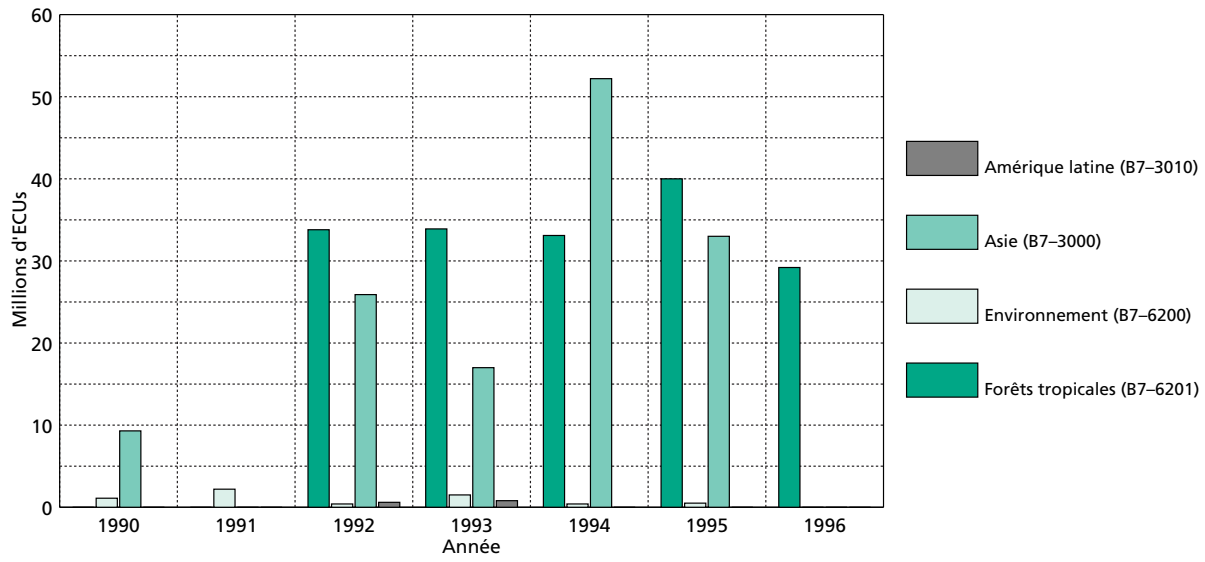
(Source : ISFC, 1991)

Tableau 3. Aide forestière de la DG IB par engagements financiers et nombre de projets, 1990–96 [1]

	Millions d'Ecus (nombre de projets)							
	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**Total**
B7–6201 Forêts Tropicales			33,8 (19)	33,9 (20)	33,1 (40)	40,0 (26)	29,5 (20)	170,3 (99)
B7–600 Environnement	1,1 (4)	2,2 (5)	0,4 (1)	1,5 (3)	0,4 (1)	0,5 (1)		6,0 (15)
B7–3000 Asie	9,3 (1)		25,9 (1)	17,0 (1)	51,0 (3)	33,0 (2)		136,2 (8)
B7–3010 Amérique latine			0,6 (1)	0,8 (1)				1,4 (2)
Total	**10,4 (5)**	**2,2 (5)**	**60,7 (22)**	**53,2 (25)**	**84,5 (19)**	**73,5 (28)**	**29,5 (20)**	**314,0 (124)**

[1] Les chiffres indiqués ici diffèrent quelque peu de ceux indiqués par Planistat (1997) du fait de l'inclusion de plusieurs projets de la ligne budgétaire B7–6200 pour la foresterie, et d'un projet supplémentaire de la B7–3000 : "La conservation des forêts et le développement des zones rurales au Laos" (950 000 écus en 1994).

Figure 2 : L'aide forestière de la DG IB en fonction des engagements financiers, 1990–96



qu'environ 15 % de l'aide forestière de la CE fut destinée à l'Asie, et 4 % à l'Amérique latine.

4.3 Aperçu de l'aide en faveur des forêts tropicales, 1990–96

Le tableau 3 montre le nombre des projets forestiers et les financements engagés en faveur des pays ALA au titre des quatre lignes budgétaires gérées par la DG IB pendant la période 1990–95.

La figure 2 montre le fort accroissement des engagements financiers de la DG IB en faveur de la foresterie tropicale en 1992, qui s'explique à la fois par l'introduction de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" et par l'augmentation des ressources de la ligne budgétaire pour l'Asie. Les deux autres lignes budgétaires ont financé quelques petits projets mais relativement très peu de projets "principalement" forestiers, selon les définitions de l'ERM et de Planistat. Entre 1992 et 1996, près de 300 millions d'Ecus furent engagés pour des projets forestiers dans les pays ALA par le biais des quatre lignes budgétaires.

4.4 Projets financés par répartition géographique, 1992–96

4.4.1 Répartition par région

Les figures 3 et 4 indiquent le nombre de projets entrepris et les fonds engagés en faveur de l'Amérique latine, de l'Asie et des projets "globaux" (non destinés à une région spécifique) pendant la période 1990–96. Elles montrent que l'Amérique latine a eu le plus grand nombre de projets depuis 1991, mais que l'Asie a bénéficié d'engagements plus élevés toutes les années sauf en 1991 et 1996. En effet, le montant moyen alloué aux projets menés en Asie est de 5,6 millions d'Ecus, tandis que les projets entrepris en Amérique latine n'atteignent en moyenne que 1,65 millions d'Ecus. La ligne budgétaire "Forêts tropicales" a surtout financé des projets d'ONG, car ces organisations ont tendance à être plus nombreuses en Amérique latine qu'en Asie – si bien que la "taille" moyenne d'un projet a été de 1,72 millions d'Ecus pour la ligne budgétaire "Forêts tropicales", contre 17,03 millions d'Ecus dans le cas de la ligne budgétaire pour l'Asie.

Figure 3 : Répartition par région et par année des projets forestiers de la DG IB (1990–96)

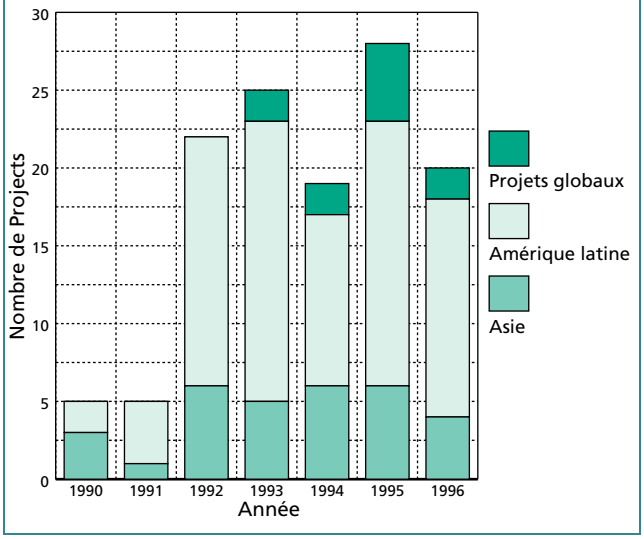
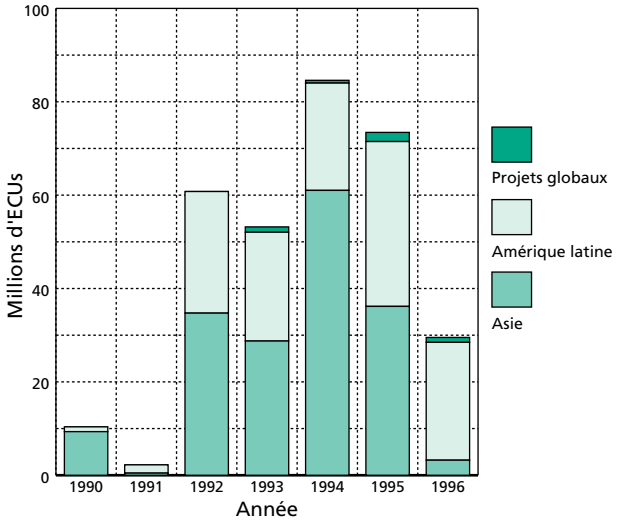


Figure 4 : Répartition par région et par année des engagements financiers de la DG IB en faveur de la foresterie (1990–96)



Les figures 5 et 6 montrent la répartition des projets et des engagements financiers entre le Brésil, l'Amérique latine hispanophone, l'Amérique centrale (y compris le Mexique), l'Asie, et les projets globaux gérés par la DG IB pour les quatre lignes budgétaires pendant la période 1992–96, et les figures 7 et 8 montrent la même répartition uniquement pour la ligne budgétaire "Forêts tropicales". L'Amérique latine hispanophone a attiré le plus de projets. La part des engagements de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" revenant à l'Amérique latine a dépassé 75 %, avec 38 % affectés uniquement au Brésil, mais 55 % des engagements financiers totaux sont allés à l'Asie.

4.4.2 Répartition par pays

Les figures 9,10, 11 et 12 montrent la répartition par pays des engagements pour la foresterie destinés respectivement à l'Amérique du Sud, à l'Amérique centrale, à l'Asie et à toutes les régions réunies. La figure 9 indique que le Brésil a dominé la région sud-américaine, surtout en raison du PPB. La plupart des autres pays de la figure 9 appartiennent à la région amazonienne ; ces pays ont également bénéficié du programme régional du Traité de coopération amazonienne (4,3 millions d'Ecus de la B7–6201, et deux petits projets issus de la B7–3010). Les deux plus grands bénéficiaires après le Brésil ont été la Colombie et le Pérou, tant sur le plan du nombre des projets (7 chacun) que sur celui des engagements financiers (plus de 10 millions d'Ecus).

La figure 10 montre l'importance pour l'Amérique centrale du programme régional sur les zones agricoles "frontières", approuvé en 1994 et doté de 11,6 millions d'Ecus. C'est le Costa Rica qui a eu le plus de projets (4) et les plus gros financements (6,9 millions d'Ecus), suivi du Guatemala, du Nicaragua et du Mexique. La figure 11 montre comment l'Indonésie (avec 106 millions d'Ecus et 9 projets), les Philippines (28 millions d'Ecus et 3 projets) et le Vietnam (21 millions d'Ecus et 5 projets) ont été les plus gros bénéficiaires de la région asiatique. On peut constater la faible représentation du sous-continent indien. Cette répartition par pays reflète en partie la distribution et l'ascendant des délégations de l'UE – comme par exemple le fait que par le passé il n'existait pas de délégation dans des pays tels que le Sri Lanka, la Malaisie et le Cambodge, ou que des difficultés ont surgi pour travailler au niveau des États avec une délégation

Figure 5 : Répartition des projets forestiers de la DG IB par région, 1992–96

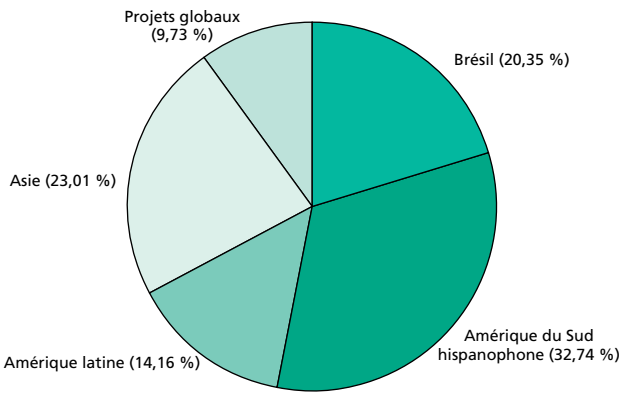


Figure 6 : Répartition des projets forestiers de la DG IB en fonction des engagements financiers, 1992–96

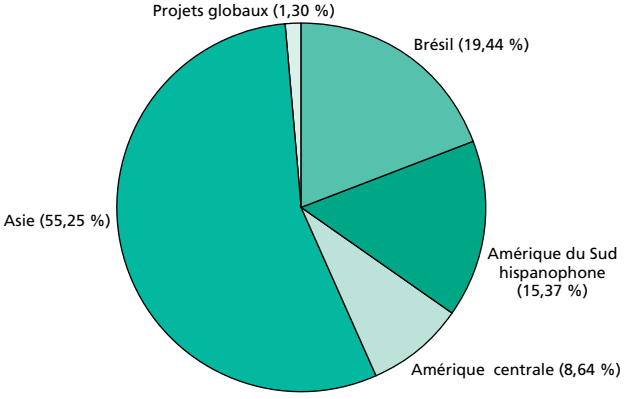


Figure 7 : Répartition des projets de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" de la DG IB par région, 1992–6

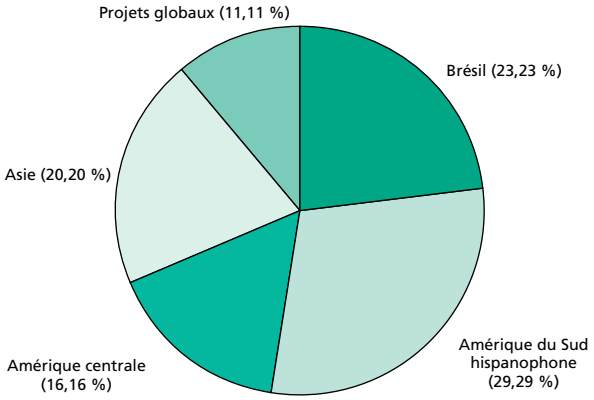


Figure 8 : Répartition des engagements financiers de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" de la DG IB par région, 1992–6

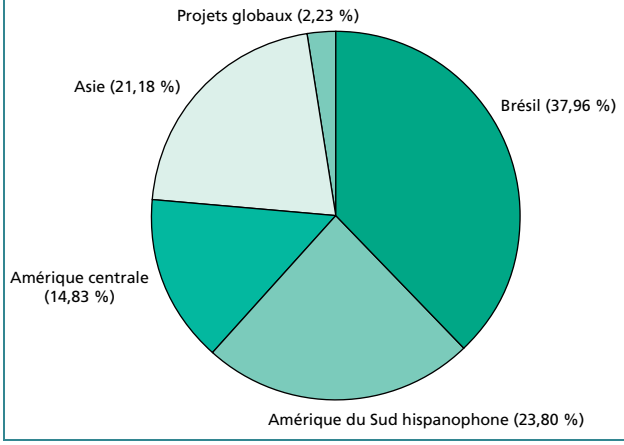


Figure 9 : Répartition par pays des engagements financiers de la DG IB en faveur de la foresterie en Amérique du Sud, 1992–6

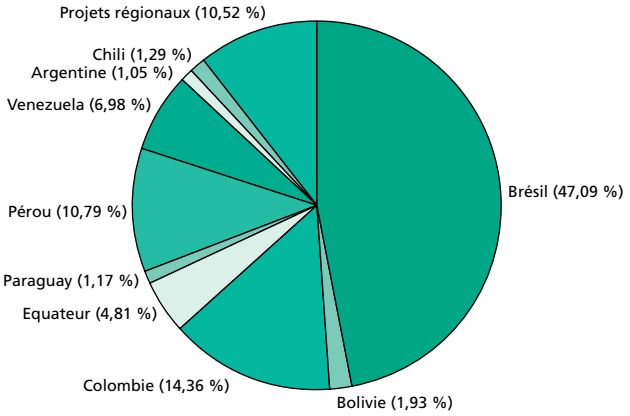


Figure 10 : Répartition par pays des engagements financiers de la DG IB en faveur de la foresterie en Amérique centrale, 1992–6

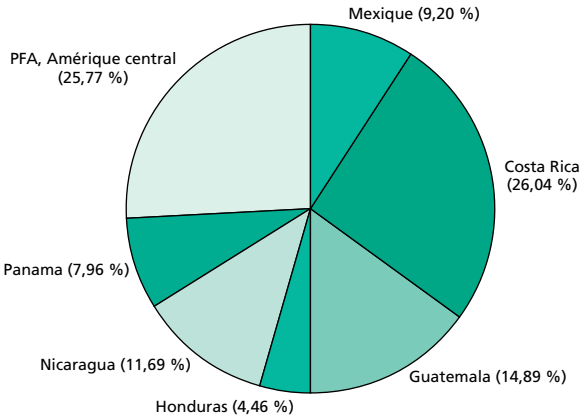


Figure 11 : Répartition par pays des engagements financiers de la DG IB en faveur de la foresterie en Asie, 1992–6

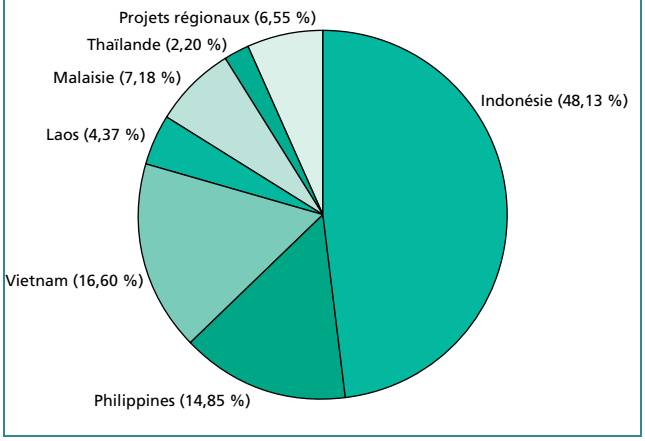
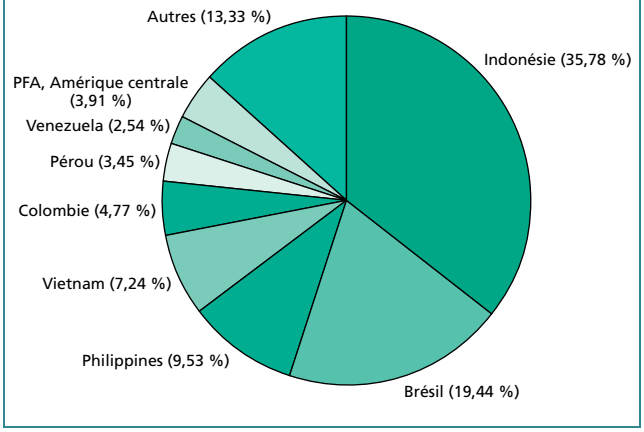


Figure 12 : Répartition par pays de l'ensemble des engagements financiers de la DG IB en faveur de la foresterie, 1992–6



centralisée dans un pays de la taille de l'Inde.

La figure 12 montre qu'environ 36 % du total de l'aide forestière de la DG IB, soit 106 millions d'Ecus, ont été engagés en faveur de l'Indonésie pendant la période 1992–96, avec cinq projets relevant de la ligne "Forêts tropicales" et quatre très grands projets financés par la ligne pour l'Asie. Pendant la même période, près de 20 % des engagements sont allés au Brésil. Ainsi les deux pays possédant les plus grandes superficies de forêts tropicales sur leurs continents respectifs ont absorbé largement plus de la moitié de l'aide forestière de la DG IB. Les bénéficiaires suivants, sur le plan des engagements financiers, ont été les Philippines (10 %), le Vietnam (7 %), la Colombie (5 %) et le Pérou (3 %).

4.5 Projets financés par type

4.5.1 Avant 1990

Dans le cadre de l'examen entrepris par l'IFSC (1976–90), les dépenses globales de la CE ont été réparties comme suit sur la base du système de classification du PAFT :

La foresterie dans l'utilisation des terres :	44 %
Le développement industriel fondé sur la foresterie :	29 %
La conservation des écosystèmes tropicaux :	15 %
Les institutions :	9 %
Le bois de feu/l'énergie de combustibles :	3 %

Kriek et Robbins (1991 : 3) constatent "qu'une grande part de l'aide a pris la forme de composantes forestières au sein de projets de développement rural intégré". L'IFSC (1991) note également que la plupart des projets financés par la ligne budgétaire géographique ALA ont été axés sur la foresterie dans l'utilisation des terres, la recherche et le développement industriel fondé sur la foresterie. Les projets menés en Inde, par exemple, ont été surtout consacrés à l'agroforesterie et à la gestion des bassins versants, mais un projet relevant plus strictement du secteur forestier aura été celui du Centre de technologie du bois de l'ANASE (IFSC, 1991). Les projets financés par la ligne budgétaire 946 pour l'écologie ont été généralement des études d'aires de conservation, des actions d'assistance technique dans le domaine de la conservation, et des activités de sensibilisation de l'opinion publique (IFSC, 1991). La majorité des projets d'ONG financés au titre de l'article 941 ont été axés sur le développement rural et communautaire, ou sur la foresterie dans un contexte agricole.

4.5.2 La période 1992–6

Codification des projets forestiers

Pour faciliter l'analyse, tous les projets ont reçu un code correspondant aux huit "domaines d'action" définis dans le règlement du Conseil de 1995 (voir la section 3.1). En abrégé, cette classification est la suivante (avec la lettre de la sous-section du règlement du Conseil donnée entre parenthèses) :

- la conservation des forêts (a) ;
- la gestion (naturelle) des forêts (b), y compris les plans d'aménagement forestier (h) ;
- la certification des bois (c) ;
- les populations forestières (d) ;
- le développement des capacités (e) ;
- la recherche (f) ;
- les zones tampons (g) ;
- les autres domaines, dont le reboisement et "le développement forestier intégré".

La codification adoptée ici correspond, à une ou deux exceptions près, à celle utilisée par l'équipe de consultants d'ECO pour leur évaluation du programme d'aide forestière tropicale de la DG IB, les auteurs estimant que ce système est plus exact que celui utilisé par Planistat (1997). Toute catégorisation demeure néanmoins forcément arbitraire, car les projets auraient souvent pu être classés dans au moins deux catégories. Certains des projets touchant aux "populations forestières" amérindiennes auraient pu, par exemple, être classés dans la rubrique "conservation", et vice versa. Il s'est agi de trouver la classification qui correspondait le mieux au principal domaine d'intervention des projets. Cette correspondance n'a pas toujours été rendue évidente par le titre du projet, ni même par ses objectifs.

Les figures 13 et 14 donnent la répartition par thème des projets et des engagements financiers des quatre lignes budgétaires, et les figures 15 et 16 montrent la répartition équivalente uniquement pour la ligne "Forêts tropicales". Elles montrent que le plus important domaine d'aide forestière a été ce que l'on peut appeler la stratégie de conservation "défensive", axée sur l'aménagement et la gestion d'aires protégées. Ce domaine a en effet représenté 40 % des dépenses de la ligne budgétaire "Forêts tropicales". Si l'on avait ajouté à cette catégorie les projets sur les zones tampons, la priorité accordée à la conservation serait encore plus évidente.

Viennent ensuite, au moins en nombre, les projets consacrés au renforcement des capacités ou au développement institutionnel, à la gestion des forêts, aux populations indigènes (les projets amérindiens dans l'Amérique du Sud hispanophone occupant ici la

Figure 13 : Répartition par thème de tous les projets forestiers de la DG IB, 1992–6

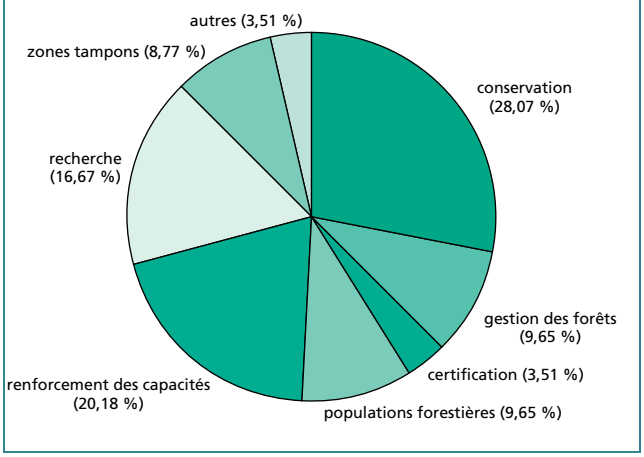


Figure 14 : Répartition par thème de tous les engagements financiers de la DG IB en faveur de la foresterie, 1992–6

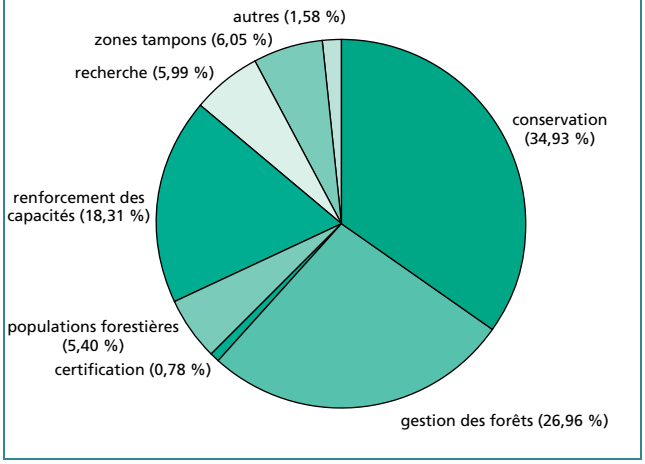


Figure 15 : Répartition par thème des projets de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" de la DG IB, 1992–6

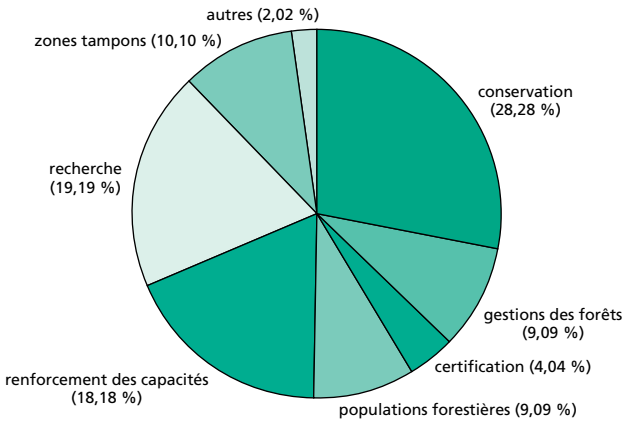
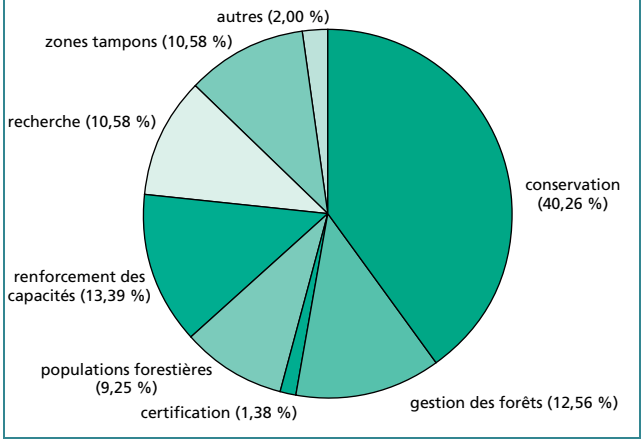


Figure 16 : Répartition par thème des engagements financiers de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" de la DG IB, 1992–6



première place), et à la recherche. Relativement peu de projets de gestion des forêts naturelles ont été financés, mais la part importante (27 %) des engagements s'explique par l'affectation de 28 millions d'Ecus au Programme de production forestière du sud et du centre du Kalimantan (Indonésie) par le biais de la ligne budgétaire pour l'Asie. Dans le cadre de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" (figure 16), la proportion des financements revenant aux projets de gestion forestière est plus modeste (13 %). Les dépenses consacrées à la promotion de la certification des bois ont été relativement faibles.

Pour la ligne "Forêts tropicales", une typologie plus générale associe le volume des ressources d'un projet, son fondement institutionnel et son domaine d'intervention. Les figures 17 et 18 montrent la répartition par thème de 73 "petits" projets (d'une dotation moyenne d'environ 600 000 Ecus) et de 26 "gros" projets financés par cette ligne (d'une dotation moyenne d'un peu moins de 5 millions d'Ecus). La plupart des petits projets sont gérés par des ONG ou par des universités du Nord ou du Sud, tandis que la plupart des grands projets relèvent du secteur public ou d'organisations multilatérales – sauf certains projets sur les populations forestières amérindiennes qui sont gérés par des ONG européennes.

Les projets d'ONG menés en Amérique latine peuvent être répartis grosso modo en deux catégories :

- les grands projets (dépassant pourtant rarement 2 millions d'Ecus), axés sur la conservation et le développement durable par une approche diversifiée englobant les modes de subsistance comme les aspects sociaux et institutionnels, souvent avec des groupes indigènes (notamment le Programme intégré pour l'auto-développement des populations indigènes en Equateur) ;
- les plus petits projets relevant plus spécifiquement du secteur forestier et axés sur des actions de conservation, sur la gestion naturelle des forêts, sur des recherches techniques (telles que des études de botanique), sur le développement des capacités, qui incluent une série d'autres projets touchant notamment aux aspects juridiques des droits fonciers des populations indigènes, à l'éducation dans le domaine de l'environnement, etc.

Plusieurs des grands projets gérés par le secteur public ont été orientés vers une stratégie de conservation plus "défensive", comportant des actions pour des aires protégées et pour le développement institutionnel. On a également constaté une préférence pour les grands projets régionaux faisant intervenir la coordination d'activités menées dans plusieurs pays et axés sur les échanges d'informations et les débats sur les politiques (comme par exemple le Traité de coopération

Figure 17 : Répartition par thème des petits projets de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" de la DG IB, 1992–6

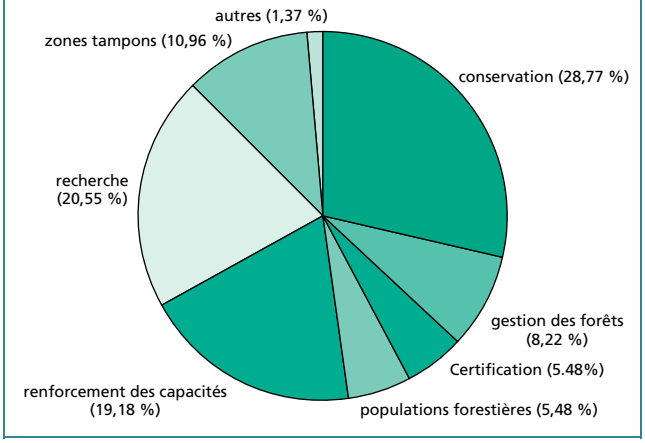


Figure 18 : Répartition par thème des grands projets de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" de la DG IB, 1992–6

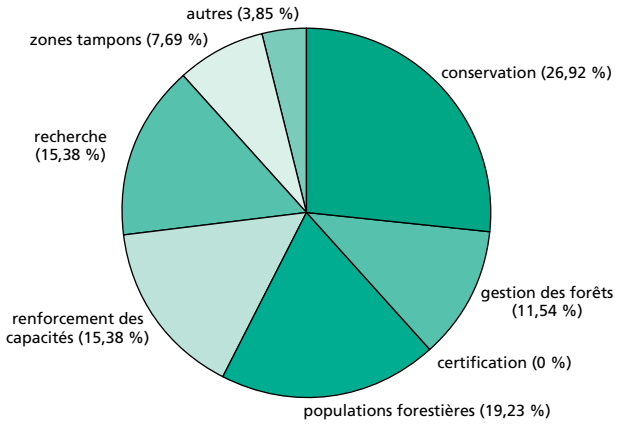


Figure 19 : Répartition par thème et par année des projets forestiers de la DG IB (1992–6)

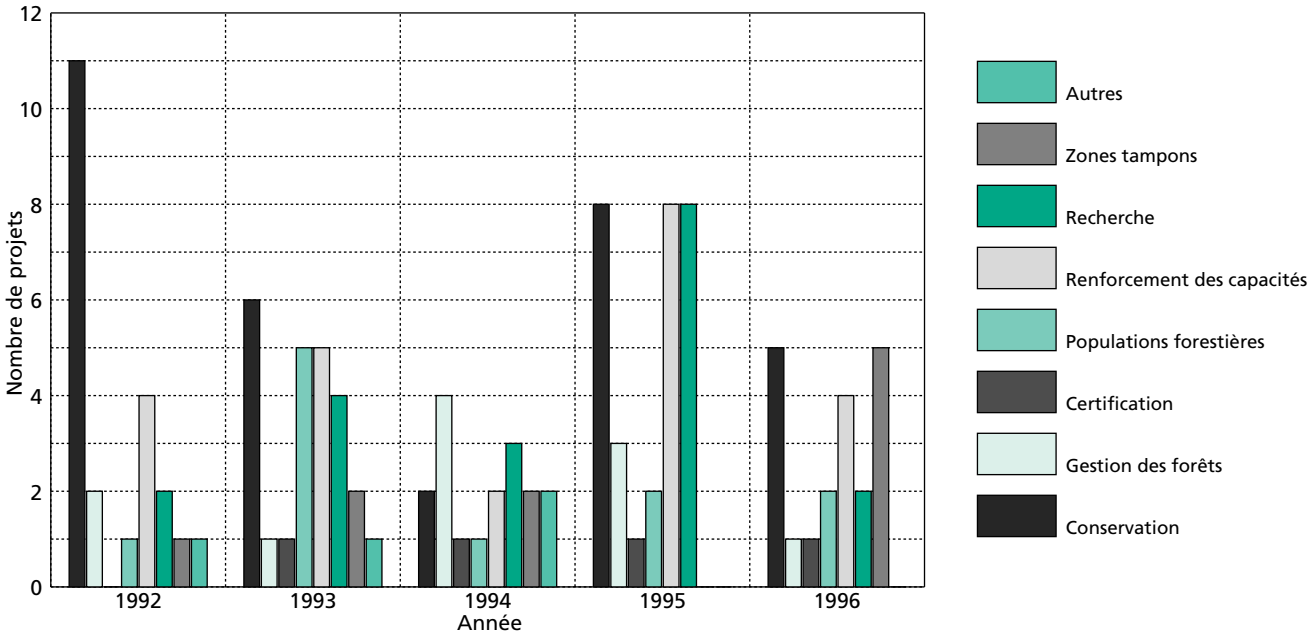
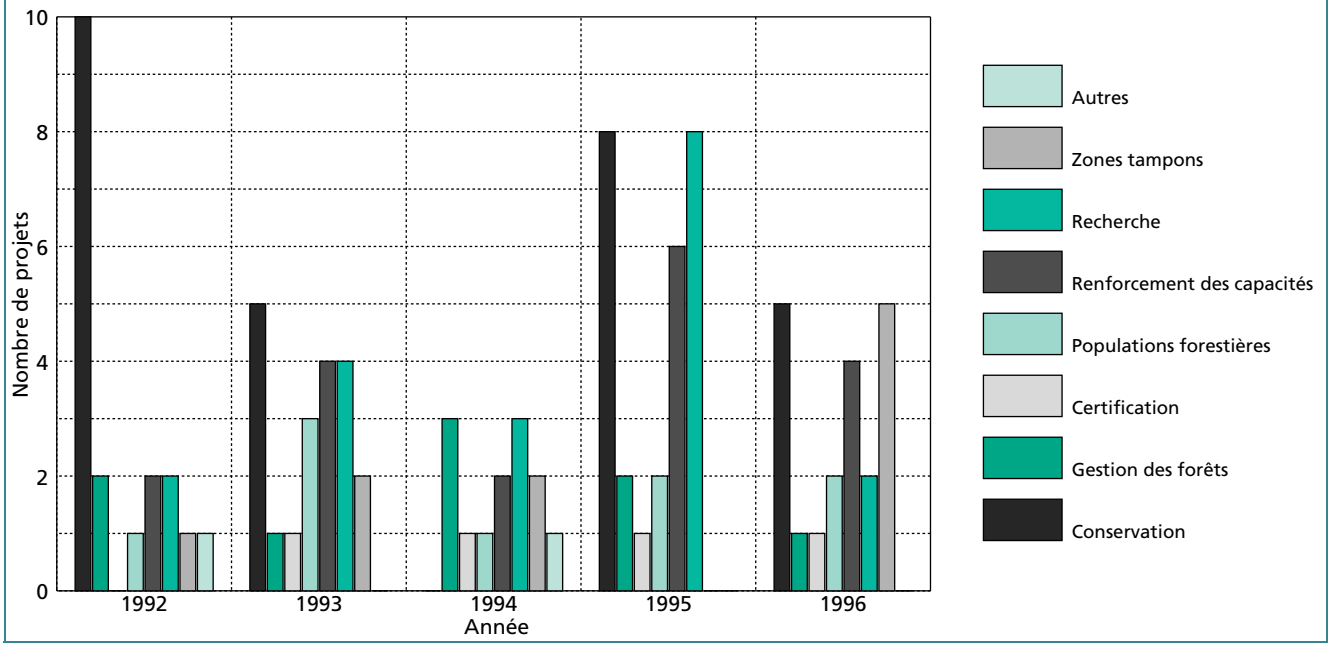


Figure 20 : Répartition par thème et par année des projets de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" de la DG IB (1992–6)



amazonienne et le projet de zone tampon ("PFA") en Amérique centrale).

Les figures 19 et 20 présentent l'évolution de ces choix thématiques entre 1992 et 1996 pour les quatre lignes budgétaires et pour la ligne "Forêts tropicales". Elles montrent que les tendances dégagées sont irrégulières mais que le nombre des projets de conservation a eu tendance à fléchir légèrement, et que les projets de zones tampons, bien qu'absents en 1995, ont eu la même importance que les projets de conservation en 1996, ce qui pourrait indiquer une évolution en faveur de stratégies de conservation plus participatives. Le nombre des projets de gestion des forêts a atteint un record en 1994 avant de régresser. Les projets consacrés aux populations indigènes ont atteint un maximum en 1993. Les projets de renforcement des capacités sont demeurés importants pendant toute la période et, tout comme les projets de recherche, c'est en 1995 qu'ils ont été le plus nombreux.

5. LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS

5.1 Identification et examen préalable des projets

5.1.1 La ligne budgétaire 'Forêts tropicales'

Les petits projets

Le processus de préparation des projets (définition et examen préalable) est très différent suivant que le projet

est petit (moins d'un million d'Ecu) ou grand. Une proposition de petit projet est normalement rédigée, présentée et suivie par l'ONG, l'université ou tout autre institution qui présente la demande, mais elle peut également provenir des responsables géographiques ou des délégations de l'UE.

Une très grande souplesse prévalait autrefois pour la formule et le processus de présentation d'un projet nécessitant un financement, mais cette procédure a maintenant été standardisée par le Guide des financements. Le demandeur doit d'abord présenter une "note de concept" de deux pages, avec une première ébauche de cadre logique et un budget indicatif. Les responsables techniques de la D4 vérifient ensuite la recevabilité du projet par rapport au règlement de 1995 ainsi que ses objectifs stratégiques, et donnent au demandeur le feu vert pour la préparation d'une vraie proposition conformément au Guide des financements.

Ce guide précise que la proposition doit inclure un cadre logique, une section sur le contexte (les éléments socio-économiques, l'environnement, les bénéficiaires, etc.), la genèse du projet (identification du problème), les objectifs visés, les résultats attendus, la réalisation, un budget (selon une formule prescrite), un justificatif, et les dispositions prévues pour le suivi. La proposition est ensuite soumise pour commentaires et approbation à la délégation nationale ou régionale de l'UE, ainsi qu'au responsable géographique concerné.

Les petits projets sont sélectionnés et approuvés par un "Comité technique inter-services" qui se réunit deux ou trois fois par an. Ce comité est composé d'agents traitant des questions de foresterie tropicale au sein des DG IB, VIII, XI et XII, des responsables géographiques concernés et d'experts venus de l'extérieur. À la suite de modifications effectuées en consultation avec les demandeurs (pouvant prendre jusqu'à six mois), la proposition de projet est révisée et, une fois que la nouvelle version a été officiellement intégrée au programme annuel, le responsable technique de la D4 établit une "proposition financière" qui est transmise à la DG IB pour approbation. Cette proposition contient une brève description du projet, son objet, le budget prévu, des CV, un planning et un cadre logique. Environ 10 signataires (relevant de 3 Directions-Générales) son requis pour approuver le financement de la proposition. Quatre des signataires travaillent à la Direction E. Le processus d'obtention des signatures marquant l'approbation du projet prend en général environ trois mois pendant le premier semestre de l'année mais quelques semaines seulement vers la fin de l'année.

Les grands projets

Le traitement des grands projets financés par la ligne budgétaire "Forêts tropicales" diffère de celui des petits projets par trois grands aspects : le recours à des consultants pour l'examen préalable des projets, le partage de la gestion du cycle des projets entre l'unité horizontale (D4) et les unités techniques de la Direction géographique, et la procédure de sélection des projets.

Lorsque la D4 identifie un projet ou reçoit une idée ou proposition de projet de plus d'un million d'Ecus, et que le responsable technique estime ce projet finançable conformément aux critères établis par le règlement du Conseil de 1995, une équipe de consultants est sélectionnée parmi les consortiums spécifiés dans l'Accord-cadre de la CE pour :

- mener une mission de définition de projet afin d'examiner le concept de base ; et
- entreprendre une mission de conception de projet, en utilisant la méthodologie du cycle des projets exposée en 1993 dans le manuel "Méthodes et instruments pour la gestion du cycle des projets". Le cadre logique joue un rôle très important dans ce procédé.

Une autre approche a constitué à financer une phase de préparation durant de 6 à 12 mois (notamment dans le cas des projets sur les zones agricoles "frontières" en Amérique centrale et sur les zones tampons de pilon Lajas en Bolivie).

Le plus souvent, la préparation d'un grand projet incombe ensuite à l'unité technique concernée de l'une des Directions géographiques, et cette unité est chargée d'établir une proposition financière, qui sera traduite dans les langues de la Commission (11 à l'heure actuelle) et transmise à la "Représentation permanente" de chaque État membre au sein de l'UE. Les États membres ont trois mois pour émettre une opinion sur le projet, et une synthèse de ces opinions est envoyée au responsable technique concerné. Des experts des États membres peuvent poser des questions par écrit à ce stade, et la Commission est tenue de rendre une réponse également par écrit. En fonction des réponses reçues, les États membres peuvent modifier leur opinion.

La proposition est alors soumise au Comité ALA, qui doit émettre une opinion favorable à la majorité pour que le projet puisse aller de l'avant. Ce comité, qui se réunit chaque mois, est composé de représentants des États membres, du Directeur de la DG IB D, du responsable technique concerné (temporairement coopté), et, au fauteuil de président non votant, du Directeur général de la DG IB ou, en son absence, du directeur de l'une des directions géographiques. Le Comité ALA décide souvent que de plus amples discussions ou des informations complémentaires sont nécessaires avant d'approuver un projet. Une fois le projet approuvé, un accord financier est établi et vérifié par les directions générales investies de responsabilités financières (les DG XIX et XX), les spécifications pour l'assistance technique sont élaborées par les unités techniques, et le processus d'appel d'offres pour les services de consultants peut être lancé.

Les projets ont tendance à être de plus en plus souvent cofinancés avec des États membres, une situation qui a l'avantage de permettre une consultation plus large aux étapes de l'examen préalable et de la conception, comme dans le cas de la participation de l'Autriche et du Danemark au projet COAMA III.

5.1.2 Les lignes budgétaires géographiques ALA (B-3000 et B-3010)

Presque tous les projets forestiers présentés pour les lignes budgétaires géographiques ALA ont été de gros projets du secteur public. Trois processus ou instruments principaux servent à l'identification d'un projet par les responsables géographiques :

- les documents de stratégie par pays : introduits

progressivement depuis 1992, ils comprennent une analyse globale des paramètres politiques, sociaux et économiques ainsi qu'un jeu de priorités sectorielles. Le responsable du pays concerné dirige la préparation du document de stratégie, mais il reçoit appui et conseils des responsables des unités techniques (tout du moins dans le cas de la Direction pour l'Asie), de la délégation de l'UE et du gouvernement hôte. Dans le cas de l'Amérique latine, des orientations stratégiques sont contenues dans un document rédigé par le chef de la DG IB B – "L'Union européenne et l'Amérique latine : situation actuelle et perspectives d'un partenariat plus étroit, 1996–2000" (COM (95) 495 finale).

- les Commissions conjointes (pour l'Amérique latine) et les Comités conjoints de coopération (pour l'Asie) : ils se réunissent tous les 18 mois en moyenne, en alternant généralement le lieu de réunion entre les gouvernements récipiendaires et l'Europe. Pour l'Amérique centrale, il existe une Commission conjointe régionale. Ces forums jouent un rôle essentiel pour l'identification de chaque projet, et pour les négociations menées entre la Commission et la société civile du pays concerné (ou de la région), représentée par des ministres, d'importantes ONG, etc. Il existe pour l'Asie un système de sous-comités, dont un pour la foresterie. Ces structures sont complétées par des réunions annuelles "interministérielles" (avec des ministres de la Commission et des pays partenaires) qui permettent de poursuivre les discussions sur les politiques et les projets.
- des contacts directs entre les institutions des pays ALA et les responsables géographiques de la Commission, les agents des délégations de l'UE, ou des responsables des unités techniques. Dans le cas du plus important programme national ALA, celui de l'Indonésie, les premiers projets furent identifiés lors d'une réunion du PAFT à laquelle assistait en 1992 le responsable de ce pays.

Au niveau de la Direction pour l'Asie, un changement important est venu en 1996 modifier les rôles des responsables géographiques et ceux des unités techniques dans l'étape de la préparation des projets. Jusque-là, les responsables géographiques étaient essentiellement responsables de cette étape, et l'unité technique prenait le relais une fois la décision prise de financer le projet. C'est désormais l'unité technique qui est principalement responsable de tout le cycle du projet – tout comme la D4 est chargée des petits projets dans le cas de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" –, et c'est cette unité technique qui dirige l'étape de la préparation du projet, bien que le responsable géographique demeure chargé de la préparation du document de stratégie par pays et soit associé aux décisions concernant la gestion du cycle du projet.

La procédure de sélection des projets est ensuite identique à celle, décrite plus haut, adoptée pour les grands projets de la ligne budgétaire "Forêts tropicales".

5.2 L'exécution des projets

Les projets relevant des lignes budgétaires géographiques sont coordonnés par les unités techniques qui demeurent en contact direct avec les délégations de l'UE. Les projets sont dotés de deux codirecteurs – un européen et un "national" sélectionné par l'institution partenaire (qui est généralement un ministère). En Inde, une certaine résistance a été opposée aux codirecteurs européens. Chaque grand projet doit également être doté d'un comité directeur qui représente les parties prenantes et doit promouvoir la coordination entre les institutions. Le comité directeur, la délégation de l'UE et l'unité technique doivent tous approuver le Plan de travail global, et le comité et la délégation doivent approuver les Plans de travail annuels (voir aussi la section 2.3).

5.3 Le suivi et l'évaluation

Le travail de suivi incombe aux unités techniques pour les grands projets, sauf ceux gérés par la D4, et aux responsables techniques de la D4 pour les petits projets de la ligne budgétaire "Forêts tropicales". Dans tous les cas, l'unité de gestion du projet doit soumettre des rapports semestriels et un rapport final, qui doivent rendre compte des activités entreprises, des résultats obtenus et de la réalisation des objectifs du projet. Dans le cas de la D4, ces rapports sont ensuite transmis aux responsables géographiques et aux délégations de l'UE. Plusieurs projets en cours de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" ont accueilli une mission de suivi, ou s'apprêtent à le faire, et il arrive que des projets reçoivent la visite d'agents de délégations mieux dotées en personnel, mais en règle générale le système de suivi est passif. Un problème spécifique au dossier des projets du Programme pilote brésilien est le fait que l'information sur la gestion du projet qui parvient à Bruxelles est relativement maigre ; en raison d'un manque de ressources humaines à la délégation de l'UE au Brésil, le plus gros du travail de suivi des projets est délégué à la Banque mondiale et à des institutions brésiliennes. Des missions de suivi sont envoyées régulièrement aux projets de la ligne budgétaire pour l'Asie.

Un examen ou une évaluation à mi-parcours mené par des consultants indépendants peut être organisé à la demande des responsables techniques ou des unités de gestion des projets. Jusqu'en 1996, très peu de projets achevés de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" avaient été évalués, mais quelques évaluations ont eu lieu en 1996, et plusieurs autres ont été programmées pour 1997. Tous les projets achevés de la ligne budgétaire pour l'Asie ont été évalués.

Les unités techniques ont été assez satisfaites de la qualité de ces évaluations, mais les responsables techniques de la D4 ont estimé que celles qui avaient été réalisées par les sociétés de consultants spécifiées dans l'accord-cadre n'avaient été que modérément utiles, car les rapports ont eu tendance à refléter une position "politiquement correcte" et à manquer de rigueur technique. Il semble également que certains rapports n'aient pas été bien compris, ou lu par plus de quelques personnes, si bien que les grandes leçons à tirer n'ont pas été bien assimilées par les différentes directions. L'un des obstacles à des évaluations efficaces est le fait qu'il a manqué à la plupart des projets un cadre logique, des données de base et des objectifs quantifiables.

Dans le cas de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", la D4 est légalement tenue de soumettre au Parlement et au Conseil européens un rapport annuel comportant

"une estimation de l'application de ce règlement" (article 12 du règlement du Conseil de 1995), et de transmettre périodiquement au Comité ALA des rapports d'évaluation. En raison de l'importance accordée par la législation à la transmission de l'information, il est devenu plus difficile pour la D4 de se consacrer autant que nécessaire à la gestion du cycle des projets, à la réflexion stratégique et à d'autres actions pratiques. Il est également important de noter que la DG IB possède une unité des évaluations dotée de son propre budget lui permettant de mener des évaluations de projets.

5.4 Les obstacles à une gestion plus efficace du cycle des projets

Sept grandes contraintes interconnectées, cernées au cours de discussions avec des responsables techniques de la DG IB (et surtout ceux de la D4), jouent sur l'efficacité de la gestion du cycle des projets :

- L'insuffisance des ressources humaines

L'insuffisance du temps consacré à chaque projet a parfois engendré des propositions préparées trop hâtivement et des actions de suivi et d'évaluation réduites à un minimum, tout au moins dans le cas de la ligne budgétaire "Forêts tropicales". Un appui administratif minimal a fait que des tâches élémentaires telles que le classement sont parfois négligées. Les responsables géographiques ont également expliqué qu'il se sentaient dépassés par le nombre et la diversité des tâches qui leur incombent, et qu'il leur a été difficile de trouver suffisamment de temps pour le travail de gestion du cycle des projets. Cette contrainte est aggravée par le manque de personnel d'appui. Un exemple : en 1992, le responsable de l'Indonésie travaillait avec un assistant et une secrétaire à plein temps, mais il s'est retrouvé ensuite avec uniquement une secrétaire à mi-temps. Après une période sans secrétaire, il travaille actuellement (début 1997) avec un quart de secrétaire.

- La centralisation de la gestion du cycle des projets

À l'heure actuelle, la gestion du cycle des projets est un processus hautement centralisé, qui est lourd pour les responsables techniques. La décentralisation de certaines parties du cycle au niveau régional est prônée par la plupart des responsables, mais les effectifs des délégations de l'UE sont également insuffisants – la délégation de San José, au Costa Rica (Amérique centrale), ne compte par exemple que deux responsables techniques traitant environ 200 projets. Si les chefs de délégation l'estiment souhaitable, il leur est possible d'embaucher des agents nationaux, mais cela ne s'est pas produit dans des pays clés comme le Brésil. Une autre possibilité consisterait à sous-traiter certaines activités de gestion du cycle des projets à une organisation extérieure ou à un consortium d'ONG. Une expérience suivie avec intérêt par l'unité D4 est la sous-traitance à l'UICN du dossier d'un petit projet forestier hollandais.

- La compréhension insuffisante de certains aspects par le personnel

Au sein de l'unité D4, le fait que certaines données techniques ne sont pas comprises du personnel non technique est tenu pour une contrainte importante. Des responsables des DG IB et XI ont fait part du besoin de fournir des informations accessibles à ceux qui prennent des décisions à un niveau supérieur, pour qu'ils puissent être plus conscients des impacts probables de leurs décisions. Des agents de la DG IB ont également expliqué que des séminaires seraient souhaitables pour aider le personnel à réfléchir et travailler ensemble – en se concentrant par exemple sur les leçons à tirer de l'expérience acquise au cours de la réalisation de projets forestiers. Une série de séminaires organisée en 1996 par la D4 sur les évaluations d'impacts sur l'environnement s'est apparemment avérée utile, car elle a permis de renforcer les connaissances et la motivation du personnel.

- Des réglementations excessives et un manque de souplesse

Une plus grande standardisation des procédures et une perte de souplesse ont été constatées au niveau de la ligne budgétaire "Forêts tropicales". Jusqu'en 1995, les règles et règlements étaient rares – les responsables techniques chargés de gérer cette ligne de 1992 à 1995 furent en mesure de travailler selon des styles très différents (systèmes, méthodologie, procédures, etc.). Jusqu'en 1995, l'approbation d'un petit projet pouvait se faire en fonction d'éléments d'appréciation relativement réduits – une proposition de 3 à 4 pages. Cette flexibilité, doublée néanmoins d'un manque de rigueur et d'harmonisation, eut des retombées à la fois positives et négatives. À la suite d'un audit mené en 1995, la D4 a mis au point des procédures plus rigoureuses et plus systématiques pour la gestion du cycle des projets, comme l'utilisation du cadre logique.

Dans le cas de la ligne budgétaire pour l'Asie, la souplesse de l'ancien système permit au responsable de l'Indonésie de lancer des appels d'offres, de confier des études à des consultants et de recruter du personnel de projet dans des délais brefs. Il put promouvoir au moins un grand projet fondé sur un processus évolutif – celui du Programme d'aménagement du Leuser (voir la section 6.3). Les agents de la DG IB ont tendance à être très favorables à ce type de projets fondés sur un processus, mais le nombre des procédures exigées par la Direction E (Finances et Ressources) rendent leur mise en œuvre plus difficile. Une fois la proposition financière adoptée, la souplesse des options financières devient limitée car des ajustements ne peuvent intervenir qu'à hauteur de 10 % des fonds alloués. Pour toute grande modification de la conception du projet, un nouvel examen préalable doit être entrepris – comme cela s'est produit en 1996 dans le cas d'un projet réalisé aux Philippines. Néanmoins, de bonnes relations tissées entres les responsables financiers et techniques permettent de maintenir une certaine flexibilité dans le système.

Il est indéniable que la ligne budgétaire "Forêts tropicales" nécessitait une régulation plus stricte, mais pour certains, ce processus a été poussé trop loin. Selon un point de vue, des tâches techniques auraient peut-être été facilitées par un accroissement de l'appui administratif fourni aux directions actuelles. Parmi les contraintes évoquées figurent la séparation de différentes parties du cycle du projet entre les directions géographiques horizontales et géographiques (dans le cas des grands projets de la ligne budgétaire "Forêts tropicales"), le nombre des signatures requises pour l'approbation d'une proposition financière, et les délais de

traduction en 11 langues des propositions financières et d'autres documents clés.

- La dépendance à l'égard de consultants pour la mise en œuvre de l'aide

Les opinions concernant l'efficacité du mécanisme de mise en œuvre de l'aide par des consultants sont diverses, et le bilan varie d'un projet à l'autre. Selon un point de vue, le recours à des consultants peut provoquer de gros retards d'exécution, et des problèmes sont nés de conflits d'opinions d'experts européens travaillant sur un même projet. Selon ce même point de vue, la Commission devrait chercher à attribuer plus de responsabilités aux institutions nationales pour l'exécution des projets, mais en assurant un suivi et un contrôle financier plus strict et en ayant recours à des experts européens dans un rôle consultatif plutôt qu'exécutif.

- Des retards dans l'exécution

Une fois un projet approuvé, des délais très longs peuvent intervenir pour sa réalisation, particulièrement (mais pas exclusivement) dans le cas des grands projets. Tout d'abord, les négociations financières avec les pays récipiendaires dans le cas des gros projets peuvent durer plus d'un an. Le cas le plus grave de "fonds gelés" a été celui du Programme pilote brésilien, où les négociations ont été d'autant plus complexes qu'elles étaient tripartites (CE – Banque mondiale – Brésil). Deuxièmement, le processus d'adjudication et le recrutement de consultants européens agréés peut prendre beaucoup de temps, l'établissement d'un projet peut durer 12 à 18 mois. Troisièmement, certains gros projets de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" ont été préparés hâtivement pour atteindre les cibles fixées pour les engagements, ce qui a engendré des problèmes financiers ou techniques qui ont retardé la réalisation. Il est arrivé que les retards encourus obligent à replanifier et reprogrammer le projet.

- Une base d'information faible

Deux problèmes notés plus spécifiquement au niveau de l'unité D4 ont été l'insuffisance de la base d'information pour le suivi de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", et le suivi plutôt passif des projets. Ces problèmes ont été traités en partie par plusieurs travaux : les inventaires de projets entrepris par ERM (1996) et Planistat (1997) ; l'évaluation des projets de foresterie tropicale réalisée par ECO (fin 1997) ; et la création d'une base de données sur les projets de foresterie tropicale de la CE par l'ODI (1997–98). Une contrainte spécifique est le manque "d'indicateurs objectivement vérifiables" pour le suivi de l'application des politiques dans le cadre de la ligne budgétaire "Forêts tropicales".

6. EXAMEN DE PROJETS

6.1 Le Programme pilote de conservation des forêts denses humides brésiliennes (PPB)

L'intérêt porté par l'UE au PPB a pour origine une proposition allemande présentée en juin 1990 au Sommet de Dublin, selon laquelle la CE devrait "analyser et préparer des propositions pour un programme communautaire approprié pour faire face aux menaces qui pèsent sur les forêts tropicales humides, et ce en consultation avec les pays concernés, et en particulier le Brésil". Les membres du G-7 réunis au Sommet de Houston en juillet 1990 se dirent disposés à "coopérer avec le Gouvernement brésilien dans le cadre d'un programme pilote de grande envergure pour contrer les menaces qui pèsent sur les forêts tropicales humides de ce pays. Nous demandons à la Banque mondiale, en étroite collaboration avec la CCE (la Commission), de préparer une telle proposition qui devra être présentée au plus tard au prochain sommet économique". Ces initiatives furent en partie suscitées par des demandes d'aide émanant du Brésil, mais aussi par l'essor du mouvement écologique en Europe – particulièrement en Allemagne. Le Chancelier Kohl joua un rôle clé en permettant au PPB de franchir les diverses étapes politiques et en assurant l'engagement de la Commission.

À la suite de plusieurs réunions de haut niveau et de missions techniques sur le terrain, une proposition pour un programme doté de 1,6 milliard de dollars sur 5 ou 6 ans fut présentée aux chefs d'État du G-7 réunis au Sommet de Londres en juillet 1991. La Banque mondiale et la Commission concrétisèrent cette décision par le lancement d'un projet quinquennal de 250 millions de dollars constituant une première phase, et par la création d'un fonds commun pour assurer la réalisation des principales activités du programme – étant entendu qu'une deuxième phase du PPB serait négociée une fois la première évaluée. Ces décisions furent approuvées à une réunion tenue à Genève en décembre 1991, et un fonds commun appelé le *Rain Forest Trust Fund* (devant couvrir environ 20 % des coûts attendus pendant les trois premières années) fut établi en mars 1992. Il devait être administré par la Banque mondiale, également chargée de la coordination du PPB. Il fut aussi convenu à la réunion de Genève que les projets bilatéraux de plusieurs donateurs seraient intégrés au PPB, s'ils avaient été lancés ou planifiés récemment.

L'objectif global du PPB est "d'optimiser les avantages écologiques des forêts denses humides brésiliennes conformément aux objectifs de développement du Brésil, par la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable qui doit contribuer à une réduction soutenue du taux de déboisement". Il a pour objectifs spécifiques :

- de démontrer qu'il est possible de lier les objectifs économiques et environnementaux ;
- d'aider à préserver les ressources génétiques ;
- de réduire les émissions globales de carbone ;
- de fournir un nouveau modèle de coopération entre les pays développés et ceux en développement face aux enjeux mondiaux liés à l'environnement.

Il est également précisé que la préservation de la biodiversité, la réduction des émissions de carbone et de nouvelles connaissances sur des activités durables dans les forêts tropicales humides constituaient des bienfaits mondiaux justifiant des transferts financiers et techniques de la communauté internationale vers le Brésil.

Les projets entrepris dans le cadre du PPB jouent un rôle "structurel" et "de démonstration". Les projets structurels ont pour double but :

- de contrer les faiblesses institutionnelles qui font obstacle à la consolidation et à l'exécution des politiques dans le domaine de l'environnement par le renforcement des structures publiques participant à la conservation et à la gestion des ressources naturelles, par la promotion d'investissements appropriés au plan économique et écologique, et par le suivi des impacts sur l'environnement ; et
- d'améliorer les connaissances sur les écosystèmes amazoniens et l'utilisation durable de leurs ressources par un renforcement de la base de recherches et de connaissances scientifiques de la région, et par une amélioration des actions d'éducation concernant l'environnement.

Les projets de démonstration visent la mise au point ou la diffusion de méthodes de substitution pour la gestion des ressources naturelles pouvant facilement être reproduites, surtout par la participation de communautés locales et d'ONG à des démarches locales novatrices. L'appui aux réserves d'extraction est inclus dans cette catégorie.

Le tableau 4 présente les contributions de divers donateurs au PPB jusqu'au milieu de l'année 1996. Il montre que la CE a fourni environ 23 % de la dotation globale de 252 millions de dollars, et l'ensemble de l'UE 79 %. L'Allemagne a été le plus gros donateur, avec une part atteignant 49 %. Les financements de contrepartie du Brésil se sont montés à environ 11 % du coût total, et les partenaires locaux pour les projets ont également apporté une contribution, notamment par la fourniture de main-d'œuvre.

Après une première contribution de 12 millions d'Ecus au Rain Forest Trust Fund, la CE fit l'annonce d'une contribution annuelle de 10 millions d'Ecus pendant la première phase quinquennale. Le tableau 5 indique les contributions de la CE jusqu'à la fin de 1996. Le plus gros engagement est allé en 1995 au projet des Politiques en matière de ressources naturelles, consacré au renforcement des structures d'État pour l'environnement, à un zonage écologique et économique, au suivi de l'environnement, et à la mise en application et au contrôle du droit de l'environnement.

La structure de l'autorité et l'organisation constituent un aspect important du PPB. La Banque mondiale assume une haute responsabilité car elle coordonne la préparation des projets par le biais de son Unité des forêts tropicales humides établie à Brasilia. La réalisation des projets incombe au Gouvernement brésilien, et surtout à son ministère de l'Amazonie, et il existe divers mécanismes assurant la participation des ONG aux prises de décisions et au suivi des activités. Un Groupe consultatif international, constitué de 15 experts internationaux dont 3 Brésiliens, fournit des conseils techniques et assure un suivi, et la réunion annuelle des participants, à laquelle assistent des représentants des donateurs, du Brésil, des ONG et de la Banque mondiale, permet d'examiner l'avancement des activités et de présenter des recommandations.

Néanmoins, une certaine frustration est provenue du fait que la CE estime qu'elle détient, ou devrait détenir, un rôle important dans la gestion du PPB (avec d'autres grands donateurs de l'UE, comme l'Allemagne), mais

Tableau 4. Engagements des donateurs en faveur du PPB jusqu'à la fin de 1995 (en millions de dollars US)[1]

	Rain Forest Trust Fund[2]	Cofinancements	Total	
Donor	**mio. de $**	**mio. de $**	**mio. de $**	**%**
Allemagne	19,4	105,4	124,8	29,4
CE	14,1	43,4	57,5	22,8
Royaume-Uni	2,3	7,6	9,9	3,9
Pays-Bas	3,2	—	3,2	1,3
Italie	3,9	—	3,9	1,5
Sous-total UE	**42,9**	**156,4**	**199,3**	**78,9**
Brésil	—	26,9	26,9	10,7
États-Unis	5,5	2	7,5	3,0
Japon	6,8	—	6,8	2,7
Canada	0,7	—	0,7	0,3
Non encore identifiés	—	9,3	9,3	3,7
Intérêts obtenus	9,1	—	9,1	3,6
Dépenses [3]	–7,1	—	–7,1	–2,8
TOTAL	**57,9**	**194,6**	**252,5**	**100**

[1] sans compter les financements bilatéraux ;
[2] contributions reçues au 22 juillet 1996 ;
[3] comprend les études de pré-investissement ainsi que les dépenses liées à la coordination, à l'administration et au Groupe consultatif international.

(Source : Banque mondiale, sans date)

que presque toutes les activités de consultants ont été gérées par la Banque mondiale, qui n'a pourtant apporté qu'une contribution financière minime.

L'évolution du PPB et le point de vue de la Commission

La délégation de l'UE au Brésil fait part dans un rapport (Vasconselos, 1996) d'un très grand optimisme pour le PPB, en soutenant par exemple que "la première réussite du PPB aura été de permettre à des groupes jusque là marginalisés de commencer à prendre part à ce qui n'était auparavant qu'un processus technocratique fermé. Les effets positifs vont se faire sentir dans la forêt amazonienne, mais ils vont aussi imprégner le développement de tout le processus démocratique au Brésil". L'une des raisons de cet optimisme est l'environnement politique favorable qui prend forme sous le régime du président Cardoso. Un document récent du Gouvernement, "La politique nationale pour le développement intégré de l'Amazone", précise, entre autres, l'adhésion au "nouveau paradigme" du développement durable pour la région de l'Amazone, l'appui à la décentralisation – surtout par un accroissement du rôle des États, des municipalités et de la société civile -, et l'établissement de liens entre les questions sociales et environnementales pour respecter les intérêts des communautés locales. Toutefois, l'unité D4 a fait remarquer que des conflits entre les politiques fédérales et celles du Gouvernement ont compliqué le processus de décentralisation.

Il semble qu'après un démarrage lent, le PPB ait obtenu d'excellents résultats en ce qui concerne l'exécution des projets. À la fin de 1995, six projets absorbant environ les deux tiers des ressources financières du Programme avaient fait l'objet d'un examen préalable, avant d'être négociés puis démarrés. Selon un point de vue, ces réalisations sont dues à une bonne capacité d'organisation sur le terrain. Un autre facteur aura été la fréquence des réunions entre les principales parties concernées – selon la Banque mondiale (sans date), des réunions à peu près mensuelles sont organisées à Brasilia pour un partage de l'information et des échanges de vues sur le PPB et divers aspects des projets. Selon la DG IB (Document de travail de la Commission, IB/205/96 p.3), "l'une des premières réalisations du Programme a été d'inspirer une nouvelle stratégie pour le développement de l'Amazonie et d'offrir un exemple pratique de coopération internationale". Néanmoins, un certain mécontentement a été exprimé en ce qui concerne le niveau de visibilité de la CE dans le PPB.

6.2 Le projet COAMA

Le projet *Conservación de la Amazonia y de su Medio-Ambiente* (COAMA – Conservation de l'Amazonie et de son environnement) est le second grand projet (avec le PPB) géré par l'unité horizontale, également chargée de l'examen préalable (D4). Il est jugé particulièrement important de par son approche novatrice associant les populations indigènes à la gestion durable et à la conservation des forêts. Il constitue également un exemple de plusieurs projets financés par la ligne budgétaire "Forêts tropicales" qui (a) comprennent très peu d'activités forestières, et (b) sont fondés sur le postulat que la fourniture d'appuis aux sociétés indigènes et leur renforcement constitue un procédé efficace pour la conservation des forêts.

Tableau 5. Contributions de la CE au Programme pilote brésilien, 1992–96

Année	Projet	Engagement en millions d'ECUs
1992	Rain Forest Trust Fund	12
1993	Recherches directes, et Centres d'excellence scientifique	4,8
1993	Projets de démonstration	4
1994	Réserves d'extraction (4)	5
1995	Politique en matière de ressources naturelles	16,7
1995	Gestion, suivi et évaluation du PPB, et formulation de nouvelles politiques gouvernementales	2,6
1995	Assistance technique fournie par la CE	0,23
1996	Éducation dans le domaine de l'environnement	5
1996	Recherches dirigées	5
1996	Assistance technique fournie par la CE	2,3

Le projet a pour objectif la conservation des forêts par un appui à la culture et aux institutions amérindiennes, par la mise au point de micro-projets, et par la fourniture de services sociaux de base permettant de créer un fondement pour la démarcation des sociétés indigènes et de leur gestion de la forêt. Ce processus démarra par le repérage des besoins urgents des Amérindiens et un soutien à leur identité culturelle dans le cadre de trois petits projets menés de 1989 à 1992 (avec un peu plus d'un million d'Ecus), pendant la phase appelée COAMA 1. Le processus se poursuivit au cours de COAMA II (1993–96), qui coûta 2,5 millions d'Ecus, par une série de micro-projets entrepris par des ONG pour fournir un appui dans les domaines de l'éducation, de la santé et du droit. À la suite d'une évaluation menée en avril 1996, COAMA III (doté de 2,5 millions d'Ecus sur trois ans) fut approuvé en juillet 1996. Les activités portent sur 120 communautés installées pour la plupart le long des grands cours d'eau et représentant 20 groupes ethniques de 6 départements de la Colombie.

Parmi les stratégies clés de COAMA figurent :

- un appui aux *Entidades Territoriales Indígenas* (ETI – entités territoriales indigènes), des unités politico-administratives créées dans le cadre de la politique de décentralisation colombienne, qui ont permis de donner aux communautés indigènes un niveau appréciable de participation politique ;
- une approche faisant intervenir divers intermédiaires

(ONG) par le biais d'un "réseau opérationnel de fondations" coordonné par Gaia-Bogota (dont le directeur dirige aussi COAMA) et Gaia-Londres ;
- une méthodologie d'assistance technique qui permet aux agents de terrain d'accompagner les communautés indigènes dans leur analyse des problèmes et leur recherche de solutions.

Le projet a fait récemment l'objet d'une évaluation (Brackelaire et Rodriguez, 1996) qui présente un tableau positif des réalisations obtenues depuis 1990 :

- le "gros impact" du sous-programme de mise au point de micro-projets a été dû en partie au climat de confiance établi par les agents techniques ;
- le programme d'appui juridique, avec son important volet éducatif, a été très demandé par les organisations autochtones et a, lui aussi, produit un "gros impact" ;
- le programme d'éducation culturelle indigène a donné de bons résultats en s'éloignant du système d'enseignement public "intégrationniste" ;
- le programme de santé, en mettant l'accent sur la médecine traditionnelle et des formules communautaires de promotion de la santé, "a montré aux organismes d'État une bonne alternative (aux approches classiques) pour intervenir au niveau des problèmes nutritionnels, en se fondant ici sur un contexte traditionnel qui a eu l'avantage de stimuler un processus de réhabilitation culturelle touchant également aux pratiques agricoles".

Ce rapport d'évaluation contient guère de commentaires critiques, sinon que les relations nouées avec les institutions d'État et les structures indigènes nationales ont été variables. Selon le rapport, "la stratégie COAMA a démontré sa validité" et "les fondations COAMA ont mis au point des méthodes participatives qui méritent d'être partagées avec des initiatives communautaires indigènes de pays voisins". Surtout, toute "la richesse de COAMA provient de sa coordination entre institutions ... dans une partie du monde où le travail s'effectue généralement de manière parcellisée" (Brackelaire et Rodriguez, 1996).

L'importance de COAMA en tant que modèle de développement indigène est noté ailleurs dans la littérature, et notamment dans une étude approfondie réalisée par Bunyard et coll. (1993). L'un des aspects importants du projet COAMA est sa démonstration d'une démarche autre que l'approche commerciale (la gestion des forêts axée sur le marché) pour la conservation de la biodiversité dans les régions à populations indigènes. La promotion de l'approche commerciale par plusieurs donateurs en Amérique latine a donné des résultats décevants, imputables pour une part à des conflits d'intérêts entre les collectivités indigènes et les institutions de l'économie de marché (Richards, 1997). Martin von Hildebrand, directeur du COAMA et ancien ministre des Affaires indiennes, estime que le COAMA représente une démarche plus en harmonie avec la logique indigène (et répondant mieux aux arguments éthiques de la théorie économique sur l'environnement) : les populations indigènes s'engagent à œuvrer pour la conservation de la biodiversité en échange d'un appui juridique, scientifique et social fourni par la communauté internationale (Bunyard et coll., 1993).

6.3 Évolution de la série des projets forestiers en Indonésie[5]

Les engagements en faveur de l'Indonésie ont atteint 106 millions d'Ecus pendant la période 1992–96, dont 86 % issus de la ligne budgétaire pour l'Asie. Cette dotation a représenté environ 36 % de l'ensemble des engagements de la DG IB en faveur des Forêts tropicales dans les pays ALA, et environ 72 % des engagements de la ligne budgétaire pour l'Asie dans ce même domaine. Après avoir participé à une réunion du PAFT tenue en Indonésie en février 1992, le responsable de l'Indonésie identifia plusieurs projets jugés aptes à recevoir un appui. Il ouvrit également un dialogue étroit avec le ministère des Forêts, qui déboucha en mai 1993 sur un "procès-verbal approuvé" (signé par le ministre) établissant quelques principes généraux pour la coopération forestière CE-Indonésie, dont l'engagement de la part du Gouvernement à promouvoir des politiques forestières compatibles.

Le premier projet préparé et mis en œuvre fut le Programme d'appui au secteur forestier, approuvé en décembre 1992. Composé de plusieurs projets, ce programme fut doté d'un total de 26 millions d'Ecus issus de la ligne budgétaire pour l'Asie. Son premier volet (6,3 millions d'Ecus) porta sur un inventaire forestier et des mesures par télédétection entrepris dans toutes les provinces indonésiennes pour achever la cartographie des ressources forestières du pays, et pour mettre au point des dispositifs d'alerte rapide en cas de feu. Le second volet fut la création d'un réseau de radiocommunications dans cinq provinces de Sumatra (19,6 millions d'Ecus). Un troisième volet, financé cette fois-ci par la ligne budgétaire "Forêts tropicales", porta sur l'élaboration d'un modèle de prévention des incendies et de lutte contre le feu dans la province du Selatan, à Sumatra (4 millions d'Ecus). Ce travail prit la forme d'une analyse des causes des incendies et de la mise au point d'un mécanisme d'arbitrage des conflits, après qu'un diagnostic eut montré que la fourniture de matériel anti-incendie était inopportune – un exemple des avantages du suivi étroit et de la souplesse prévus dans le système.

À la suite d'une phase de planification financée par la ligne budgétaire "Forêts tropicales", cruciale pour le repérage d'une base institutionnelle solide, le Programme d'aménagement du Leuser (32,5 millions d'Ecus) fut approuvé en décembre 1994 dans le cadre de la ligne budgétaire pour l'Asie. Ce programme, qui concerne une région d'une importance considérable sur le plan de la biodiversité et dotée d'un très riche potentiel pour le tourisme, est fondé sur une double stratégie adoptée sur une première période septennale : l'établissement et la protection des limites du Parc de Gunung Leuser, et la présentation d'options nouvelles pour la population des zones tampons, dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, de l'écotourisme, etc. La Commission estime que ce programme est novateur pour trois raisons :

- sa gestion passe par un processus de consultation large des parties prenantes qui associe l'unité de

5. En fonction d'entretiens menés avec le responsable du bureau pour l'Indonésie, et de la brochure "Le programme forestier CE/Indonésie", DG 1 J, 1996.

gestion du Leuser, les autorités nationales et locales, et les communautés locales ;
- le développement d'une "concession de conservation" a été établie par décret ministériel ;
- l'unité de gestion financièrement autonome qui a été créée pourra obtenir des revenus de l'écotourisme, des droits de coupe et d'autres projets consacrés aux zones tampons pour assurer la continuité du financement des actions de conservation ;

Pour compléter les mesures de conservation prises dans le cadre du projet du Leuser, il fut décidé de mettre sur pied un projet de gestion durable des forêts pour aborder certains des problèmes rencontrés dans le secteur de l'exploitation commerciale. À la suite d'une phase de préparation (568 000 Ecus), le projet des forêts de production du sud et du centre de Kalimatan fut approuvé, avec une dotation de 28 millions d'Ecus en 1995. L'un des grands buts du projet est de mettre au point des techniques de gestion durable de la forêt par des activités telles que des recherches et des démonstrations en sylviculture, l'élaboration de plans d'aménagement des forêts, le lancement de projets pilotes avec des concessionnaires et des producteurs de bois pour accroître au niveau local la valeur ajoutée de coupes réduites, la réduction des déchets ligneux, ainsi que des études de marché et des recherches pour la conception des produits. D'autres activités touchent à la mise au point de systèmes de contrôle, à la participation des communautés à la gestion de la forêt, à la promotion de la certification et du marquage des bois, et à une série d'actions de formation, de vulgarisation et de communication. Un aspect novateur de ce projet est la participation du secteur privé (européen et indonésien), notamment par le cofinancement de certaines des activités du projet. Un autre est le mécanisme qui a permis d'assurer la consultation d'un grand éventail de groupes intéressés, surtout au sein du secteur privé et des communautés locales.

Le projet de Kalimantan est également lié au Programme de gestion de la forêt de Berau, dans l'est de l'île, approuvé en 1994 (9,2 millions d'Ecus), lancé et financé par la ligne budgétaire "Forêts tropicales". Ce projet a pour objectif le transfert de résultats de recherche sur l'aspect sylvicole d'une gestion durable des forêts à une échelle opérationnelle. Enfin, le projet du Bureau de liaison forestière a été approuvé en novembre 1995, dans le cadre de la ligne budgétaire pour l'Asie ; ce bureau doit constituer un forum pour des dialogues sur les politiques et servir à coordonner le programme de la CE en Indonésie, à sensibiliser le public, et à faciliter la coopération des donateurs (et surtout des États membres de l'UE).

Le programme pour l'Indonésie présente plusieurs aspects positifs. Tout d'abord, il a été fondé sur un dialogue au plus haut niveau dans le domaine des politiques, aboutissant au "procès-verbal approuvé" et formant un fondement solide pour les activités. Deuxièmement, la souplesse relative du système a permis de développer une stratégie de projets évolutifs qui a facilité une conception novatrice (notamment dans le cas du Programme d'aménagement du Leuser) et permis d'importants changements de cap une fois compris que la conception d'origine du projet était inopportune (comme dans le cas du projet de lutte contre le feu de Sumatra). Troisièmement, le Gouvernement indonésien a apporté à ce programme une contribution financière considérable : il a ainsi engagé notamment 18 millions d'Ecus en faveur du Programme d'aménagement du Leuser, et 6 millions en faveur du projet du sud et du centre de Kalimantan. Enfin, les actions entreprises dans le cadre des lignes budgétaires pour l'Asie et pour les forêts tropicale ont présenté dans l'ensemble un bon niveau de complémentarité.

7. CONCLUSIONS ET TENDANCES

L'aide au développement fournie par la DG IB en faveur des Forêts tropicales a eu une existence relativement récente et courte. Les projets entrepris dans ce domaine dans les pays d'Asie et d'Amérique latine (ALA) sont financés essentiellement par le biais de deux lignes budgétaires – la ligne "Forêts tropicales" créée en 1991 à la suite de forte pressions exercées par le mouvement écologique allemand et le G-7, et la ligne pour l'Asie. Entre 1992 et 1996, le budget total des engagements d'aide en faveur des forêts tropicales des pays ALA a atteint près de 300 millions d'Ecus, dont environ 56 % issus de la ligne "Forêts tropicales" et 43 % issus de la ligne pour l'Asie.

Le mécanisme de fourniture de l'aide varie en fonction de la taille du projet. Dans le cas des petits projets (moins d'un million d'Ecus) relevant de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", les organisations présentant les demandes de financement (des ONG, des universités ou d'autres organisations du secteur privé ou public) sont responsables de la réalisation du projet. Dans le cas de gros projets, les consortiums de consultants spécifiés dans l'accord-cadre de la Commission fournissent, à la demande des responsables techniques, des prestations à court terme pour l'examen préalable et l'évaluation des projets, et des groupes de consultants européens réalisent le projet (à la suite d'un appel d'offres public) avec des institutions partenaires du secteur public. Les responsables techniques qui gèrent la ligne budgétaire "Forêts tropicales" ont estimé que le système de mise qu'il serait préférable de laisser les institutions partenaires diriger les activités de plus près, à condition d'effectuer des contrôles stricts et de laisser les conseillers de la CE fournir un appui – plus à titre consultatif qu'exécutif. Ce point de vue ne s'est toutefois pas appliqué à la ligne budgétaire pour l'Asie.

On pourrait avancer qu'il a manqué par le passé à la ligne budgétaire "Forêts tropicales" une stratégie opérationnelle bien définie : la sélection des projets et des pays s'est faite de manière essentiellement "réactive" et certains membres du personnel ont exercé une influence très marquée. Néanmoins, la tendance actuelle est à l'adoption d'une stratégie plus dynamique ("proactive"), basée sur le règlement du Conseil de 1995 qui a donné un fondement juridique à la ligne budgétaire "Forêts tropicales" et établi huit domaines d'action prioritaires ainsi que les instruments requis. Cette stratégie passe par un changement de cap : une approche plus participative et mieux ciblée sur le secteur forestier est préférée aux trois modes d'action qui ont dominé l'aide communautaire "forestière" au cours des années 80 : l'intégration de la foresterie à des systèmes d'utilisation des terres plus vastes (comme dans le cas du processus du PAFT), des actions de conservation

"défensives", et l'agroforesterie ; désormais, l'accent est mis de plus en plus sur la gestion naturelle des forêts, sur des questions liées au commerce et à la certification des bois, et sur la gestion de zones tampons. Néanmoins, la série des projets entrepris en 1992–96 était encore dominée par des activités de conservation. Une priorité assez importante a été accordée pendant toute cette période récente aux populations indigènes. Une autre tendance importante a été le choix de gros programmes associant diverses organisations, comme le Programme pilote brésilien.

Dans l'ensemble, l'Asie a été légèrement privilégiée dans la répartition géographique de l'aide forestière de la DG IB, avec environ 55 % du total, bien qu'au sein de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" pour les pays ALA, la part de l'Amérique latine ait été d'environ 76 % et soit même passée à 90 % en 1996. Les deux pays possédant les plus grandes superficies de forêts tropicales humides dans leur continent respectif ont reçu les plus grosses parts de l'aide forestière de la DG IB – l'Indonésie avec environ 36 % et le Brésil avec quelque 18 %. Un motif de préoccupation à la DG IB, surtout au niveau de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", est la question de l'équité de l'affectation de l'aide en faveur des forêts tropicales. Le règlement du Conseil de 1995 encourage les organisations locales à présenter des demandes de financements, et d'autres textes de la législation[6] précisent que l'aide devrait être destinée aux plus pauvres, mais ce sont les plus riches des pays latino-américains, et parmi eux les organisations les plus aptes à formuler une demande et à se conformer aux procédures, qui ont obtenu les plus gros financements. Une étude programmée des besoins dans le secteur forestier de l'Inde – un pays n'ayant encore jamais bénéficié d'aide de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", est le signe qu'une stratégie plus active pour l'identification des projets est en cours de développement pour faire face aux questions d'iniquité et de déséquilibre régional dans la répartition des apports d'aide.

Une autre tendance importante a été le choix de gros projets de préférence aux petits, bien que les projets relevant de la ligne budgétaire pour l'Asie aient été de gros projets tout au long des années 90. Certains préfèrent les grands projets car ils permettent en principe l'adoption d'une approche sectorielle (ou intersectorielle) plus stratégique dans un pays donné, mais un facteur important jouant contre les petits projets (qui représentent aux yeux de certains responsables techniques une stratégie d'aide plus efficace par rapport aux coûts engagés) a nettement été le problème du niveau des effectifs d'agents techniques.

En ce qui concerne la ligne budgétaire "Forêts tropicales", des faiblesses au niveau du suivi et de l'évaluation, et donc également au niveau de la base d'information, ont constitué l'un des facteurs interconnectés faisant obstacle à une bonne gestion du cycle des projets. Parmi les contraintes plus spécifiques figurent le manque de ressources humaines techniques et administratives, la centralisation de la gestion du cycle des projets, une compréhension insuffisante des problèmes par le personnel non technique, et des procédures trop lourdes rendant le système de moins en moins souple. En revanche, les méthodes adoptées pour l'examen préalable des projets sont devenues plus systématiques. En dépit de ces contraintes, d'importantes réussites ont été enregistrées parmi les projets financés par la DG IB, comme le montre l'examen de projets entrepris en Indonésie, en Colombie et au Brésil. Dans l'ensemble, ces grands projets ont engendré un niveau de satisfaction tel qu'on peut s'attendre à ce que la préférence soit accordée de plus en plus à de gros projets associant plusieurs donateurs ou institutions. Notons enfin que la taille du programme d'aide en faveur de la foresterie témoigne de l'engagement de la DG IB envers ce secteur.

6. L'article 4 du règlement du Conseil 443/92 de 1992, qui régit les lignes budgétaires géographiques ALA, stipule par exemple que "l'aide financière et technique devrait être ciblée surtout sur les sections les plus pauvres de la population, et les pays les plus pauvres des deux régions".

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Brackelaire V., et Rodriguez C. (1996) "Programa de Consolidación de la Amazonia Colombiana" COAMA 2, Misión de Evaluación del Contrato B7–5041/93/05, Commission européenne, Bruxelles.

Bunyard P., Maresch S., et Renjifo J. M. (1993) *New Responsibilities : the indigenous peoples of the Colombian Amazon* (Responsabilités nouvelles : les populations indigènes de l'Amazonie colombienne), The Ecological Press, Withiel, Cornouailles, Grande-Bretagne.

Commission européenne (1993) Project Cycle Management : integrated approach and logical framework (Gestion du Cycle de Projet : approche intégrée et cadre logique), Unité des évaluations, Commission européenne, Bruxelles.

Commission européenne (1996a) Initial report on cooperation activities financed under Budget Item B7–6201 (formerly B7–5041) for "tropical forests" (Premier rapport sur les activités de coopération sous la B7–6201 (anciennement la B7–5041) pour les "forêts tropicales"), Document de travail CE IB/205/96, Bruxelles.

Commission européenne (1996b) Orientation Paper about the Use of the Tropical Forest Budget Line B7–6201 in 1996 (Document d'orientation concernant l'utilisation de la ligne budgétaire des forêts tropicales B7–6201 en 1996), Document interne de la DG IB D4, Bruxelles.

Commission européenne (1996c) Guide pour le financement des projets entrepris dans les pays en développement, DG IB D4, Bruxelles.

Commission européenne (1996d) Tropical Forest in Developing Countries Project Screening Form for the Technical Committee (Formulaire de présélection de projets sur les forêts tropicales dans les pays en développement à l'usage du Comité technique) , DG IB D4, Bruxelles.

ECO (1997) Draft Report. Evaluation of the Forestry Component of EU Programmes in Developing Countries. Desk Evaluation Report Volume II : Annexes (Première ébauche. Évaluation de la composante forestière des programmes de l'UE des pays en développement. Rapport d'évaluation sur documents. Volume II : Annexes). ECO, Gesellschaft für Sozialökologische Programmberatung. Oberaula, Allemagne.

ERM (1996) Inventory of Environment and Tropical Forests Programmes (Inventaire des programmes sur l'environnement et les forêts tropicales), Environment Resources Management, Londres.

IFSC (1991) Review of the European Economic Community Tropical Forestry Sector Activities 1976–1990 (Revue des activités du secteur de la foresterie tropicale dans la Communauté économique européenne, 1976–1990), International Forest Science Consultancy, Edimbourg, Grande-Bretagne.

Kriek, W., et Robbins M. (1991) DG VIII Tropical Forestry Work Plan (Plan de travail dans le domaine de la foresterie tropicale pour la DG VIII), Document interne.

PLANISTAT (1996) Analyse statistique des projets financés par la Commission européenne dans le domaine des forêts tropicales, Projet de rapport final, Paris.

Richards, M. (1997) Common Property Resource Institutions and Forest Management in Latin America. *Development and Change* (Institutions des ressources de propriété commune et gestion forestière en Amérique Latine. Évolution et changement) 28 (1) : 95–117.

Vasconselos, J. (1966) Pilot Programme to Conserve the Brazilian Rain Forests (Programme pilote pour la conservation des forêts tropicales

humides du Brésil) (Briefing), (PPB\brif0296), Délégation de l'UE au Brésil.
Banque mondiale (sans date) Pilot Programme to Conserve the Brazilian Rain Forests (Programme pilote pour la conservation des forêts tropicales humides du Brésil), Unité "Rain Forest", Banque mondiale, Brasilia et Washington DC.

CONTACTS CLÉS

Responsables techniques pour la ligne budgétaire des Forêts tropicales (DG IB Unité D4)
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles
Belgique

Brésil et Asie :
Tél : +32 2 2990765
Fax : +32 2 2990914
Courrier électronique : andy.roby@dg1b.cec.be

Amérique latine hispanophone
Tél : +32 2 2991096
Fax : +32 2 2990914
Courrier électronique : joost.vandevelde@dg1b.cec.be

Responsable technique (Foresterie)
Asie du Sud et du Sud-Est – Unité technique DG IB C4
Rue de la Loi/Wetsraat 200
B-1049 Bruxelles
Belgique
Tél : +32 2 2951806
Fax : +32 2 2991062

Responsable technique (Groupe du développement social)
Amérique latine – Unité technique DG IB B4
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles
Belgique
Tél : +32 2 2990698
Fax : +32 2 2991080

SIGLES ET ACRONYMES

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ALA	Amérique latine et Asie
ANASE	Association des nations du Sud-Est asiatique (également connue sous son sigle anglais ASEAN)
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CIFOR	Centre international pour la recherche forestière
COAMA	Conservación de la Amazonía y de su Medio Ambiente (Conservation de l'Amazonie et de son environnement)
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
DG	Direction générale
ECIP	Partenaires communautaires internationaux en matière d'investissement
ECO	Gesellschaft für Sozialökologische Programmberatung
ERM	Environmental Resources Management
ETFAG	Groupe de conseillers européens en foresterie tropicale
ETI	Entidades Territoriales Indígenas (Entités territoriales indigènes)
IFSC	International Forest Science Consultancy
ODI	Overseas Development Institute
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFT	Programme d'action pour la protection de la forêt tropicale
PFNL	Produit forestier non ligneux
PPB	Programme pilote brésilien
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les personnes qui leur ont accordé des entretiens pour la rédaction de ce chapitre, dont : Andy Roby, Joost van de Velde, Responsables techniques, D4, Alban de Villepin, Chef du secteur "Environnement et forêts tropicales", D4 ; Oscar Mascagni, Responsable, Unité technique pour l'Asie du Sud et du Sud-Est, C4 ; Martin Kroeger, Conseiller – Commerce et certification, D4 ; Paulino Corda, Chef du Groupe "Développement social", Unité technique pour l'Amérique latine, B4 ; Richard Arndell, Conseiller auprès du Directeur de l'Asie et de l'Asie du Sud-Est (anciennement Responsable Indonésie) ; Michel Lucas, Responsable Brésil ; Karin Huybens, Responsable Honduras ; et Nicholas de Joncheree, Administrateur principal, Amérique latine, B1.

Note sur les monnaies : le 1er septembre 1997, 1 dollar US valait 1,09 ECU.