

La DG VIII

Catherine Stoneman et David Brown

Table des matières

1.	LA DG VIII – ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DANS LE DOMAINE DE LA FORESTERIE TROPICALE	73
1.1	Le mandat de la DG VIII en matière d'aide	73
1.2	Structure de la Direction	73
1.3	L'évolution de l'aide forestière et les pays ACP	75
2.	LES SYSTÈMES RÉGISSANT LES APPORTS D'AIDE	75
2.1	Les accords de Lomé	75
2.2	Les apports d'aide par le biais du FED	75
2.2.1	Les Programmes indicatifs nationaux et régionaux définis dans les Conventions de Lomé	75
2.2.2	Les domaines prioritaires pour la coopération	76
2.2.3	Participation des États ACP	76
2.3	La ligne budgétaire pour les forêts tropicales	77
2.4	Effectifs et ratios conseillers en foresterie/engagements financiers	77
2.5	La gestion des PIN et des PIR	77
2.5.1	Intermédiaires et bénéficiaires des fonds de la DG VIII	78
2.6	Atouts et faiblesses de l'approche de la DG VIII	78
2.6.1	Intégration des priorités sectorielles	78
2.6.2	La DG VIII et la foresterie tropicale	79
2.6.3	La foresterie tropicale et le problème des définitions	79
2.6.4	L'utilisation stratégique de la ligne budgétaire	79
2.6.5	Innovations au niveau des procédures	80
3.	STRATÉGIES ET POLITIQUES	80
3.1	La stratégie antérieure	80
3.2	La foresterie tropicale entre 1992 et 1995	80
3.3	La foresterie et les Programmes indicatifs nationaux et régionaux	81
3.4	La ligne budgétaire pour les forêts tropicales	82
3.5	La stratégie actuelle dans le domaine des forêts tropicales	82
4.	PROJETS FINANCÉS PAR RÉGION, TYPE ET TAILLE	83
4.1	Analyse des projets financés au cours des deux dernières décennies	83
4.1.1	Problèmes de classification	83
4.1.2	Dépenses totales liées aux projets forestiers	85
4.1.3	Répartition géographique des projets (DG VIII – toutes sources)	86
4.2	Financements hors budget	87
4.2.1	Fonds européen de développement (FED) – dotations financières	87
4.2.2	Projets du FED – type et répartition géographique	88
4.3	L'aide non programmable	89
4.3.1	Le STABEX	89
4.3.2	Le SYSMIN	90
4.4	Les financements sur budget	90
4.4.1	La ligne B7–6201 (ex-B7–5041) – Actions en faveur des forêts tropicales	90
4.4.2	Les financements par les autres lignes budgétaires	91
5.	LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS	94
5.1	Les phases du cycle d'un projet	95
5.2	L'évaluation	96
6.	EXAMENS DE PROJETS	96
7.	CONCLUSION	98
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	99
	CONTACTS CLÉS	100
	SIGLES ET ACRONYMES	100
	REMERCIEMENTS	100

1. LA DG VIII – ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DANS LE DOMAINE DE LA FORESTERIE TROPICALE

1.1 Le mandat de la DG VIII en matière d'aide

En tant que Direction générale chargée de la coopération pour le développement avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP), la DG VIII joue un rôle assez particulier dans le dispositif de gestion de l'aide. Elle contrôle les crédits "budgétaires" affectés aux différentes lignes budgétaires consacrées aux actions de développement, tels qu'ils ont été votés par le Parlement européen, mais elle a également accès à des ressources dites "non budgétaires" – les contributions périodiques et directes des États membres au Fonds européen de développement (FED). Contrairement aux lignes budgétaires, le FED n'est pas inclus dans le budget de l'UE et demeure donc hors du contrôle immédiat du Parlement.¹ Cette situation inhabituelle fait que les actions de la DG VIII sont conditionnées non seulement par des influences relevant de la Commission, comme le traité de Maastricht, mais aussi par les dispositions financières extrabudgétaires issues des Conventions pluri-annuelles de Lomé.

Sur le plan géographique, le mandat de la DG VIII reflète l'histoire de l'Union européenne ainsi que le passé colonial de plusieurs de ses États membres. La distinction établie entre les pays ACP et les autres se retrouve au sein du dispositif de la Commission pour la gestion de l'aide (avec les DG VIII et IB), et elle a été réaffirmée dans le traité de Maastricht, dont l'article 130w confirme le statut spécial des pays ACP dans le cadre de la Convention ACP-CE. L'avenir de l'association entre l'UE et les pays ACP fait actuellement l'objet de débats de grande ampleur (et un Livre vert sur ce thème a été publié en 1997), mais les pays ACP n'en demeurent pas moins des partenaires importants pour la Commission et, d'une manière ou d'une autre, il est probable qu'ils le demeureront encore assez longtemps après l'an 2000.²

1.2 Structure de la Direction

La DG VIII est divisée en directions, dont certaines sont géographiques et d'autres techniques (voir l'organigramme de la DG VIII). Il existe ainsi trois directions géographiques (ou "verticales") et quatre directions "horizontales" (au champ plus technique et trans-géographique).

1. Le fait que les mouvements du FED ne soient pas soumis à des vérifications au niveau parlementaire a attiré des critiques sur le "vide démocratique" constaté dans la gestion du Fonds.
2. Le principal point de désaccord est le système de préférences commerciales accordées aux États ACP, qui est contesté à la fois par les nations concurrentes n'appartenant pas au groupe et par de nombreux économistes qui estiment que ce système engendre de l'inefficacité. Il est probable que les négociations post-Lomé mèneront à la modification ou à l'abandon des dispositions commerciales préférentielles, et peut-être aussi à un examen des partenariats d'aide, de manière à focaliser l'aide de la CE sur les pays en développement les plus nécessiteux, indépendamment de leurs affiliations actuelles.

(i) Les directions géographiques

Les directions géographiques de la DG VIII sont la VIII/D pour l'Afrique occidentale et centrale, la VIII/E pour l'Afrique orientale et australe, et la VIII/F pour les Caraïbes, le Pacifique et l'Océan indien.

Chaque direction géographique comporte des divisions (ou "unités") aux attributions géographiques plus étroites. Les responsables géographiques sont chargés des relations avec chacun des pays ACP, ou avec des groupes de pays en cas d'engagements réduits. Les directions géographiques comprennent également des divisions techniques à focalisation géographique spécifique. Ainsi, chacune des deux directions pour l'Afrique comporte deux divisions techniques couvrant les "infrastructures" et "l'agriculture et le développement rural". Il n'existe pas de division technique consacrée aux forêts pour aucune des zones géographiques.

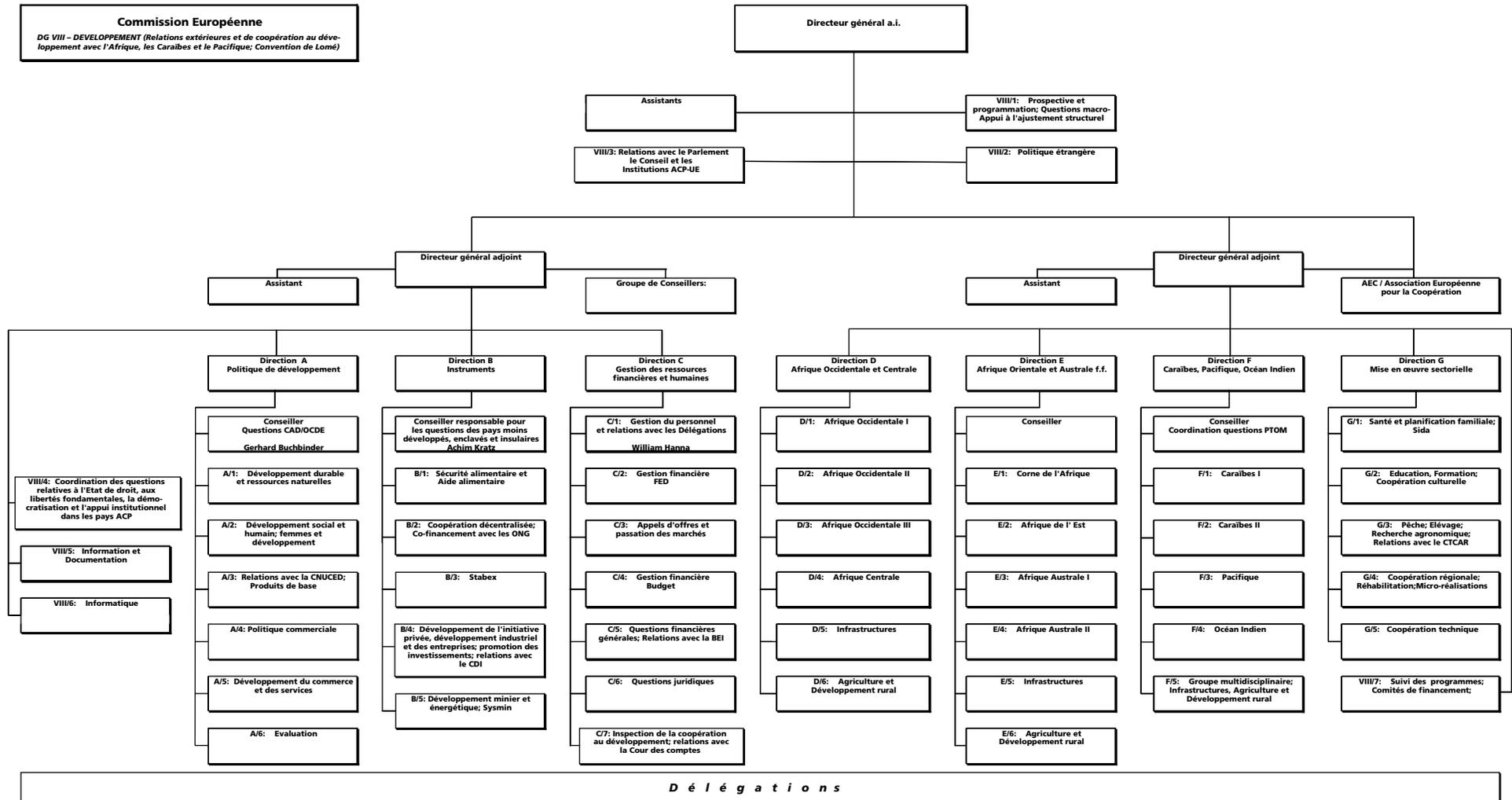
(ii) Les directions horizontales

Les directions horizontales de la DG VIII sont la VIII/A pour les politiques de développement, la VIII/B pour la gestion des instruments, la VIII/C pour les finances, et la VIII/G pour la mise en œuvre sectorielle. Les directions horizontales sont également scindées en divisions. La Division VIII/A/1 ("Politiques de développement, développement durable et ressources naturelles") est celle dont le domaine de compétence couvre le mieux les politiques de foresterie tropicale. Bien qu'aucun "agent de carrière" de la Commission n'ait la foresterie tropicale parmi ses attributions, il existe une tradition d'affectation d'un expert forestier à la Division par l'un des États membres, en tant qu'expert "national" (il s'agit donc d'un fonctionnaire national détaché à titre de conseiller en foresterie tropicale). Le titulaire de ce poste joue un rôle clé dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la DG VIII dans le domaine des forêts tropicales. Parmi ses attributions figurent la formulation des politiques sectorielles, la représentation au sein des tribunes internationales, les relations internationales, la coordination sectorielle, la documentation et l'information, un appui technique aux projets, et la gestion des lignes budgétaires (et plus particulièrement de celle consacrée aux forêts tropicales). Ce conseiller ne participe pas directement à la gestion des projets sur le terrain, dont se chargent les responsables géographiques de Bruxelles et des délégations outre-mer.

Les activités forestières sont également couvertes par plusieurs divisions "horizontales", dont celles traitant de l'environnement et du fonds STABEX, et elles constituent un élément thématique d'autres sections techniques, telles que celles consacrées à l'agriculture ou à la recherche. Néanmoins, les opérations de la DG VIII sont très nettement fondées sur un principe géographique, comme en témoigne implicitement la Convention de Lomé signée à titre individuel avec des pays spécifiques, si bien que les thèmes horizontaux tels que la foresterie ont tendance à être moins bien intégrés au fonctionnement de la DG que les problématiques "verticales" (ou géographiques).

La Division VIII/A/1 est chargée des politiques de foresterie tropicale, et elle a également pour mission de fournir aux responsables géographiques et aux membres des délégations des orientations sur les secteurs prioritaires pour l'affectation des ressources du FED. Parmi ces secteurs figure la foresterie, mais aussi d'autres

Figure 1 : Structure de la DG VIII pour les actions de développement



comme l'environnement, les transports ou l'habitat. Depuis 1995, cette division est également responsable d'une partie des dépenses effectuées au titre de la ligne budgétaire B7-6201 (ex B7-5041), créée en 1992 et dénommée "Actions en faveur des forêts tropicales". Précédemment, les financements d'actions de foresterie tropicale étaient couverts par la ligne budgétaire B7-6200 (ex B7-5040), intitulée "Environnement (et auparavant Ecologie) dans les pays en développement". L'accès aux fonds de cette ligne permet à la DG VIII de réaliser des activités touchant à la foresterie sans avoir à passer par les procédures relativement lentes et bureaucratiques du FED. La DG IB est officiellement responsable de la gestion de cette ligne (et donc également de la transmission de l'information pertinente au Parlement européen).

1.3 L'évolution de l'aide forestière et les pays ACP

Le Fonds européen de développement – dispositif financier de la Convention de Lomé – a constitué la principale source de financements en faveur des activités de foresterie tropicale au cours des années 70, mais son importance relative a diminué à mesure que d'autres sources – les lignes budgétaires – sont devenues accessibles. Il continue néanmoins à jouer un rôle important pour la foresterie tropicale, tant au niveau des fonds réservés à ce secteur dans les programmes nationaux des pays partenaires qu'au niveau plus général des impacts forestiers d'interventions menées dans d'autres secteurs.

2. LES SYSTÈMES RÉGISSANT LES APPORTS D'AIDE

Pour appréhender la manière dont la foresterie tropicale est couverte par la DG VIII, il est donc important d'examiner les deux grandes sources de financements – le FED, qui est en place depuis longtemps et fonctionne conformément à des procédures institutionnalisées et plutôt complexes, et la ligne budgétaire pour les forêts tropicales, qui est beaucoup plus récente et fonctionne de manière plus souple. La gestion du FED s'effectue en concertation étroite entre la Commission et ses partenaires ACP, tandis que la DG VIII/A/I dispose d'une certaine autonomie pour la gestion de la ligne consacrée aux forêts tropicales.

2.1 Les accords de Lomé

Les trois premières Conventions de Lomé ont fourni des dotations financières pluriannuelles en fonction d'un cycle quinquennal. La Convention actuelle, Lomé IV, couvre deux périodes de financement successives (Lomé IV et IV bis, toutes deux quinquennales) et sa durée

3. Accords de Yaoundé (prédécesseurs de Lomé) et de Lomé, et FED correspondant :

Yaoundé I	(1963)	FED 1	
Yaoundé II	(1969)	FED 2	
	(1970-75)	FED 3	
Lomé I	(1975-80)	FED 4	
Lomé II	(1980-85)	FED 5	
Lomé III	(1985-90)	FED 6	
Lomé IV	(1990-2000)	FED 7 et 8	(Lomé IV bis, 1995-2000).

totale est de dix ans (1990-9).³ L'introduction dans Lomé IV d'une programmation biphasée est due en partie à des problèmes de déboursement des fonds du FED. Les protocoles précédents du FED ont été caractérisés par des déboursements tardifs et inadéquats, en raison pour une part du processus lent et complexe requérant des discussions sur les politiques concernant les pays prioritaires et les choix sectoriels (Koning, 1997 : 132). Les Conventions de Lomé donnent lieu à des ententes contractuelles entre l'UE et le groupe ACP. Le FED n'a pas de date limite pour le décaissement de ses fonds, qui peuvent être transférés au cycle suivant s'ils n'ont pas été déboursés pendant la durée d'un cycle. Les programmes de plusieurs FED peuvent donc co-exister. Tous les financements fournis par le biais du FED, sauf les ressources gérées par la Banque européenne d'investissement (BEI) le sont à titre de dons.

2.2 Les apports d'aide par le biais du FED

Pour les apports d'aide provenant du FED, deux types d'actions interviennent : un travail de programmation – la définition de la nature globale et du niveau de financement des divers *programmes indicatifs nationaux (PIN)* et *programmes indicatifs régionaux (PIR)*, et la formulation des projets, qui consiste à convertir chaque programme en une série de projets viables.

Dans le cadre de ce chapitre, il a paru utile de traiter ces deux étapes séparément. Un examen du travail d'élaboration des programmes du FED est présenté dans cette section, avec une indication des principales différences entre cette procédure et celle de la gestion de la ligne budgétaire pour les forêts tropicales ; les étapes suivantes de la gestion du cycle des projets, qui concernent à la fois le FED et la ligne budgétaire, sont examinées plus loin à la section 5.

2.2.1 Les Programmes indicatifs nationaux et régionaux définis dans les Conventions de Lomé

Au cours du processus de ratification et de signature de la Convention de Lomé, un travail d'élaboration de programmes est effectué conjointement par l'UE et chacun des gouvernements ACP, conformément à une méthode stipulée dans la Convention et qui comprend plusieurs étapes :

- (i) la Commission fait connaître le montant des ressources (programmables et non programmables⁴) disponibles pour chaque pays ;⁵
- (ii) un document de stratégie est établi par la Commission et chaque gouvernement ACP concerné ; il

4. L'aide programmable comprend les montants alloués à un pays sous la forme du PIN, du PIR et de la Facilité d'ajustement structurel. L'aide non programmable est laissée à l'appréciation de la Commission, qui l'attribue au cas par cas. Elle comprend les dons au titre du STABEX et du SYSMIN, les capitaux-risques, les bonifications de taux d'intérêts, l'aide aux réfugiés et l'aide d'urgence. Elle a représenté 65 % du 6^e FED et 57 % du 7^e FED (voir Koning, 1997 : 129-30).

5. Le montant de l'aide programmable allouée à chaque pays se calcule selon une formule qui tient compte de critères tels que la démographie, le PNB par habitant, et la dette extérieure, ainsi que de circonstances spéciales (l'enclavement, l'insularité, le fait d'être l'un des pays les moins avancés, etc.).

s'agit du Programme indicatif national (PIN), qui servira de base pour la négociation de l'accord d'aide;

- (iii) un document contractuel est signé une fois les négociations achevées.

Les *Programmes indicatifs nationaux*, conçus pour chaque pays signataire d'une Convention de Lomé, et les *Programmes indicatifs régionaux*, conçus pour des groupements régionaux ou sous-régionaux, remplissent un certain nombre de fonctions. Ils permettent d'établir les priorités du développement, de définir les grands domaines de coopération, d'allouer des ressources pour la réalisation des objectifs, d'attribuer des projets et des programmes, et d'établir des calendriers d'exécution.

Il existe à l'heure actuelle 56 délégations, couvrant les 70 États ACP, qui jouent un rôle de coordination dans la négociation des PIN. Chacune d'entre elles fournit à la Commission un document de stratégie provisoire fondé sur les discussions menées avec le gouvernement ACP concerné. Ce document aborde les contraintes et difficultés spécifiques du pays, et recommande des secteurs ou domaines particuliers pour les interventions de la CE.

Traditionnellement, la préparation d'un PIN s'est avérée un processus plutôt complexe et opaque, faisant intervenir le gouvernement récipiendaire, la délégation et un ou plusieurs responsables de Bruxelles. Des pressions croissantes ont été exercées pour accroître la transparence des négociations, de manière à mieux responsabiliser le pays récipiendaire.⁶

Une fois que le premier projet a été agréé par le gouvernement récipiendaire, il est transmis par la délégation au responsable géographique à Bruxelles. En général, plusieurs échanges de points de vue interviennent entre ce responsable, la délégation et le gouvernement demandeur, et le projet fait l'objet de plusieurs révisions. Chaque programme est examiné par un comité composé de représentants des principaux domaines de coopération de la DG VIII (les départements horizontaux, les experts sectoriels, les experts techniques et les responsables géographiques concernés). Le document de pré-programmation ainsi obtenu est ensuite présenté officiellement au comité du FED, composé de représentants des États membres de l'UE et responsable des décisions financières. Une fois approuvé, ce document constitue la base des négociations officielles entre la Commission et le gouvernement ACP concerné, qui mèneront à l'élaboration du Programme indicatif national. Les négociations du PIN ont généralement lieu au cours d'une mission de programmation menée sur le terrain par des agents de Bruxelles.

2.2.2 Les domaines prioritaires pour la coopération

Les décisions touchant aux dotations financières allouées à chaque pays ACP sont prises par la Commission, qui en est seule responsable, et communiquées aux gouvernements des pays récipiendaires, qui ne contribuent

donc pas directement à la détermination des engagements financiers. Il s'ensuit une période de dialogue avec chaque partenaire ACP concernant la nature du programme à élaborer dans le cadre de l'enveloppe financière accordée. Conformément aux principes fondamentaux de la Convention de Lomé, c'est dans le contexte de ce travail de programmation que chaque gouvernement ACP décide des secteurs prioritaires pour les financements du PIN. Les principaux domaines prioritaires sont appelés "domaines de concentration".⁷ Ce travail permet également de cerner les instruments ou types d'aide au développement les plus appropriés pour les besoins de développement du pays. L'article 281 de Lomé IV bis précise les procédures de réalisation du PIN et l'information à fournir par le partenaire ACP en ce qui concerne les ressources requises pour les secteurs prioritaires et les activités d'appui.

En principe, pas plus de trois domaines de concentration ne sont choisis par pays, et ils ont tendance à être définis de manière assez générale, comme par exemple, dans des cas récents: "la fourniture de services de transport réguliers et équilibrés", "le développement décentralisé de communautés locales", "la satisfaction des besoins de la majorité en matière de santé et d'éducation", "le développement de l'agriculture lié à la protection de l'environnement".⁸ Les domaines de concentration sont le plus souvent ceux que les gouvernements souhaitent voir financés, mais pas forcément ceux que la Commission ou les délégations aimeraient voir traités en priorité. Divers facteurs interviennent dans le processus de prise de décisions, dont le profil global des apports d'aide au pays concerné, et les domaines déjà financés par d'autres bailleurs de fonds, ou qui au contraire demeurent sous-représentés. L'accord de "cadre de la coopération" de chaque PIN permet de cerner les domaines de concentration et d'indiquer les pourcentages de l'enveloppe qui leur sont alloués, ainsi que le pourcentage attribué à des opérations hors domaines.⁹

Les domaines de concentration ne doivent pas être confondus avec les quatre "thèmes transversaux" dont tous les programmes du FED doivent tenir compte: le développement social et économique durable, la lutte contre la pauvreté, l'intégration à l'économie mondiale, et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2.2.3 Participation des États ACP

Les premières années, les négociations entre la Commission et les États ACP se réduisaient essentiellement à un examen du bien-fondé des projets que ces États

6. Parmi les changements suggérés figure la proposition de confier la rédaction de la première version du document d'élaboration des programmes à une équipe regroupant des membres de la Commission et du gouvernement concerné.

7. En anglais, les termes employés sont *focal area*, *focal sector* ou *concentration sector*.

8. Dans le cas des Programmes indicatifs régionaux, les domaines de concentration ont généralement une focalisation régionale. Un exemple: "L'intégration économique régionale, et en particulier l'intensification des échanges intra-régionaux".

9. Un exemple de ventilation des affectations: le PIN établi pour le Cameroun dans le cadre de Lomé IV bis alloue 50-55 % des fonds totaux au domaine de concentration n° 1 (la politique sectorielle des transports), 25-30 % au domaine n° 2 (le développement décentralisé des communautés locales) et un maximum de 20 % aux actions hors domaines de concentration.

souhaitaient voir financés. Plus récemment, et surtout depuis Lomé III, la Commission a adopté une approche plus axée sur les politiques dans ses relations avec les partenaires ACP, et elle a encouragé l'affectation des ressources du FED au développement sectoriel et à des réformes. Introduite en 1987, la Facilité d'ajustement structurel offre des financements supplémentaires en fonction de certains critères de performance, et renforce la focalisation sur les politiques.¹⁰ Il est ainsi exigé beaucoup plus de la Commission pour promouvoir le dialogue sur les politiques, mais selon certains critiques les délégations et les responsables géographiques n'ont pas la capacité voulue pour assurer le bon déroulement de ce processus.

2.3 La ligne budgétaire pour les forêts tropicales

La procédure utilisée pour les projets financés par la ligne budgétaire consacrée aux forêts tropicales est très différente du système de programmation utilisé pour le FED. La DG VIII jouit d'une très grande latitude pour l'utilisation de la part des fonds de la ligne budgétaire qu'elle contrôle. En règle générale, elle exerce cette liberté d'action sans s'en référer aux gouvernements ACP. L'introduction de cette ligne budgétaire a permis à la DG de financer des activités qu'elle estime utiles pour le développement forestier des pays ACP, mais que ces pays n'ont souhaité voir financées sur leurs dotations du FED ; cette ligne a beaucoup accru l'autonomie d'action du conseiller en foresterie tropicale et, comme nous le verrons plus loin, elle a permis une utilisation créative des ressources de la DG VIII allouées à l'appui d'une stratégie de renforcement du rôle de la foresterie tropicale dans les programmes du FED.

2.4 Effectifs et ratios conseillers en foresterie/engagements financiers

À la DG VIII, la ligne budgétaire pour les forêts tropicales est gérée par le conseiller en foresterie (un expert national) qui travaille à la A/1 sous la supervision du chef de la Division. À l'heure actuelle, ce conseiller gère un tiers des ressources totales de la ligne budgétaire (soit 19 millions d'ECU par an en 1997). L'environnement relève également d'un seul conseiller, qui est responsable de la moitié des ressources totales de la ligne budgétaire pertinente (15 millions d'ECU partagés à égalité entre les DG VIII et IB en 1997). Ces deux lignes sont administrées par deux agents des comptes, dont les attributions concernent les aspects financiers (budgétaires).

Plusieurs autres unités au sein de la Direction générale peuvent détenir des compétences dans le domaine des activités forestières et traitent de la foresterie dans le cadre de leur mission, sans que ces attributions soit officiellement désignées comme telles. À l'heure actuelle, on peut ainsi citer un agent de la Division G3 ("Pêche, élevage et recherche agronomique") qui gère la part de la ligne budgétaire pour les forêts consacrée à la faune et aux aires protégées, la D6 (Division "Agriculture et

développement rural" de la Direction Afrique occidentale et centrale) dont la mission englobe forcément des aspects forestiers, l'E6 (la division équivalente à la D6 au sein de la Direction Afrique orientale et australe), et la F5 (un groupe pluridisciplinaire, "Infrastructures, agriculture et développement rural" au sein de la Direction Caraïbes, Pacifique et Océan indien). Quelques experts forestiers sont également employés dans les délégations.

Les contraintes de personnel constatées dans toute la Commission sont particulièrement évidentes dans le domaine de la foresterie tropicale, avec un seul agent professionnel chargé de promouvoir et de gérer les interventions forestières pour toute la Direction générale. Il n'existe pas d'enveloppe allouée explicitement à la foresterie tropicale dans le cadre de Lomé (ni de pourcentage minimum requis pour les pays ACP, comme c'est le cas pour les budgets régionaux de l'Asie et de l'Amérique latine, qui prévoient une attribution de 10 % pour l'environnement [voir le chapitre sur la DG IB]). L'enveloppe globale de Lomé IV bis atteint 14 milliards d'ECU (un tiers de tous les fonds alloués par l'UE au développement). Les dépenses en faveur des projets de foresterie tropicale au titre de Lomé varient beaucoup d'une année à l'autre. Selon une estimation récente, les ressources du FED engagées pour la foresterie tropicale se sont montées à 46,22 millions d'ECU entre 1992 et 1996, mais ces dépenses ont beaucoup oscillé d'une année sur l'autre, avec un montant de 23,28 millions d'ECU déboursé en 1992 mais de seulement 889 321 ECU en 1993 (Planistat, 1997 : 28). Les dépenses moyennes en faveur de la foresterie dans la phase actuelle de Lomé ont été de 9,24 millions d'ECU. Les dépenses totales de la DG VIII en matière de foresterie tropicale ont été estimées atteindre 138,73 millions d'ECU pendant la période 1992-6, en comptant le FED et les trois lignes budgétaires (forêts tropicales, environnement et ONG) (*idem*). En se fondant sur ce chiffre, on peut dire que la responsabilité professionnelle du conseiller en foresterie tropicale se chiffre à quelque 28 millions d'ECU par an, dont environ la moitié au titre de la ligne budgétaire pour les forêts tropicales, la B7-6201. Toutefois, une grande part des responsabilités liées aux dépenses hors B7-6201 sont en fait indirectes.

2.5 La gestion des PIN et des PIR

Un Programme indicatif national définit le cadre global des financements du FED en faveur d'un pays spécifique. La réalisation d'un tel programme s'effectue par le biais de projets individuels. Le gouvernement bénéficiaire et le responsable géographique de la CE, aidés par la délégation de l'UE dans le pays, sont co-responsables du travail d'identification des projets. Les propositions de projets sont triées par le comité du FED, qui se réunit mensuellement. Pour l'heure, il n'existe pas de procédure interne d'examen, mais la DG VIII est en passe d'introduire un nouveau comité, le *Quality Support Group* (QSG – Groupe de promotion de la qualité), qui effectuera une première évaluation des projets avant leur présentation au comité du FED. Le QSG aura pour mission d'aider les fonctionnaires à améliorer la préparation et l'évaluation des opérations du FED, et donc d'améliorer "la qualité, la pertinence, la viabilité et la durabilité" de l'aide de la CE. Ce groupe comprendra onze membres représentant les différentes sections sectorielles et géographiques de la DG VIII, et il sera

10. Les critères de performances positives sont économiques et politiques (comme la démocratisation, par exemple) – voir Koning, 1997 : 133.

présidé par le chef de la Direction A (Politiques de développement). Des essais précédents d'introduction d'organes similaires de présélection n'ont donné que des résultats mitigés, attribués au fait que les responsables géographiques se sont opposés au surcroît d'influence qu'un tel groupement apporterait aux unités chargées des politiques (Koning, 1997 : 139).

Au sein de la Commission, la gestion de toutes les phases d'un PIN et l'identification des projets incombent au responsable géographique chargé d'un pays, qui s'occupe également des études de faisabilité et des modalités de financement. Pendant la phase de mise en œuvre, le rôle de supervision de l'exécution des projets passe, au sein de la CE, du responsable géographique aux unités techniques. Lorsque les directions géographiques sont dotées d'unités techniques appropriées (comme celles intitulées "Agriculture et développement rural" et "Infrastructures"¹¹), elles demeurent normalement habilitées dans ce domaine. Dans d'autres cas, (comme ceux des unités "Santé" ou "Education et formation"), la responsabilité passe à une autre direction, en principe la Direction G ("Mise en œuvre sectorielle").

La supervision des projets dans le pays récipiendaire (comme par exemple les procédures d'appel d'offres ou de préparation d'un contrat) incombe à la fois au gouvernement de ce pays et à la délégation de l'UE. Pour de telles procédures, l'Ordonnateur national (ON) joue un rôle important ; il s'agit d'un ministre du gouvernement récipiendaire qui sert d'interlocuteur avec la Commission et représente son pays dans le cadre de questions touchant au programme du FED.

2.5.1 Intermédiaires et bénéficiaires des fonds de la DG VIII

Comme indiqué dans l'article 3.2 du règlement du conseil n° 3062/95 de 1995 (voir la section 3.4 ci-dessous) :

Les bénéficiaires de l'aide et les partenaires de la coopération comprennent non seulement des États, des régions, des pays et des territoires d'outre-mer, mais également des services décentralisés, des organisations régionales, des organismes publics, des communautés locales ou traditionnelles, des industries et des opérateurs privés, y compris des coopératives et des organisations non gouvernementales ainsi que des associations représentatives des populations forestières, qui comptent parmi leurs objectifs et leurs activités régulières la conservation des forêts tropicales.

Les types de partenaires participant aux activités de la ligne budgétaire ont tendance à refléter la dimension européenne du travail de la Commission. Diverses sociétés européennes de consultants, ONG et œuvres de bienfaisance nationales et internationales ainsi que des universités et consortiums ont reçu des financements, parfois en partenariat avec des organisations homologues dans les pays et régions récipiendaires. Les projets horizontaux ne sont pas nécessairement liés à un pays ou une région.

Dans le cas du FED, les partenaires de coopération peuvent être de types très divers. Il peut s'agir d'organisations du secteur privé – petites, moyennes ou grandes –, de banques, d'ONG et d'associations communautaires, ainsi que de structures et d'organes du gouvernement, et de services publics. La gestion peut faire intervenir des sociétés de consultants locaux et expatriés ainsi que des agents sous contrat direct. Le choix des partenaires est soumis à des procédures strictes d'appel d'offres et d'établissement de contrats stipulées dans les règlements du FED concernant les financements.¹² En règle générale, seules des personnes, sociétés ou structures publiques ou semi-publiques de l'UE ou de pays ACP peuvent participer aux appels d'offres CE/ACP relevant du FED, et les équipements et installations doivent également provenir de l'UE ou du groupe ACP. Les procédures d'adjudication varient en fonction de la taille du contrat. Dans le cas de gros contrats, un appel international de présélection des soumissionnaires doit être lancé. Pour les petits projets ou les prestations de services, ce sont les règles d'un appel d'offres restreint qui sont le plus souvent appliquées, les soumissions étant limitées aux sociétés de consultants inscrits aux registres officiels CE/ACP. C'est avant tout le pays ACP concerné, représenté surtout par l'Ordonnateur national travaillant en association avec la délégation de la CE dans le pays, qui est responsable de la procédure d'adjudication ainsi que de la gestion du projet (voir la section 5).

2.6 Atouts et faiblesses de l'approche de la DG VIII

Les atouts de l'approche adoptée par la DG VIII, telle qu'elle fonctionne à l'heure actuelle, proviennent de l'indépendance relative d'influences politiques dont jouit cette direction générale. Les apports d'aide de la DG VIII sont moins influencés par des politiques étrangères nationales ou des intérêts commerciaux que ne le sont les programmes d'aide bilatéraux au sein de l'UE (Bainbridge et Teasdale, 1996). Une fois que l'enveloppe du FED a été établie, la DG VIII jouit d'une autonomie relative en ce qui concerne l'aspect des programmes qui relève de l'UE.

2.6.1 Intégration des priorités sectorielles

Sur le plan de l'intégration sectorielle, les structures et procédures en place donnent néanmoins des résultats mitigés. L'aide fournie au titre du FED tient assez bien compte des objectifs de développement les plus classiques, mais on peut estimer que l'intégration des priorités sectorielles plus nouvelles (telles que la foresterie ou l'environnement) demeure à la traîne (Koning, 1997 : 142). Cette situation peut s'expliquer par plusieurs facteurs : les délais qui interviennent entre l'établissement des priorités et les déboursments des montants de l'aide (qui font que les objectifs les plus récents n'ont pas été bien intégrés), les exigences liées aux nouveaux thèmes, ainsi que la tendance à privilégier des réalisations tangibles, telles que des infrastructures, aux dépens d'objectifs sociaux complexes et inter-sectoriels. Le fait

11. Ces deux unités sectorielles sont des entités séparées au sein des Directions D et E, mais elles sont regroupées en un service pluridisciplinaire au sein de la Direction F.

12. Voir : "The User's Guide to Tenders and Contracts financed by the EDF" (Guide de l'utilisateur concernant les appels d'offres et contrats financés par le FED), document de la Commission DG VIII/151/94-EN (révisé en octobre 96), Bruxelles, mai 1994.

que la gestion de la plupart de l'aide de la CE est confiée à des consultants ou des équivalents encourage le conservatisme, de même que la complexité de la gestion de l'aide du FED. En outre, le principe du partenariat, qui constitue la clé de voûte des Conventions de Lomé, fait que les gouvernements récipiendaires ont une très grande marge de manœuvre dans leur choix des secteurs prioritaires pour leur PIN, et tout autre enjeu risque alors de s'avérer difficile à promouvoir.

D'autre part, la structure de la Direction générale se prête peu à l'intégration de thèmes sectoriels novateurs, tels que la foresterie tropicale. La DG VIII est organisée essentiellement selon des axes géographiques, et l'intégration de thèmes horizontaux s'avère fortement problématique. Ni les responsables géographiques ni les délégations ne sont particulièrement sensibles aux priorités techniques de la DG, et ces difficultés sont exacerbées par de graves contraintes de personnel, ainsi que par l'ampleur du champ d'action géographique et thématique de la CE.

2.6.2 La DG VIII et la foresterie tropicale

En ce qui concerne la question spécifique de l'intégration de la foresterie tropicale aux priorités de développement, l'élaboration des programmes de la DG VIII laisse à désirer pour diverses raisons. La plus grande difficulté a trait aux points d'entrée disponibles dans les structures du FED pour les activités forestières. Le processus d'élaboration des PIN et des PIR a tendance à être assez lourd et dominé par des intérêts géographiques. Les deux niveaux clés pour l'exécution des programmes – le responsable géographique à Bruxelles et la délégation dans le pays ACP – correspondent essentiellement à des postes de gestion pour lesquels des compétences sectorielles précises ne sont pas liées aux attributions géographiques. Les règlements du FED ne prescrivent pas de niveau spécifique de financement des activités de foresterie tropicale pour la DG, en dehors de ceux spécifiés dans les domaines de concentration, où la foresterie est rarement tenue comme une priorité.¹³

Pour que les questions forestières soient bien prises en compte dans le processus d'identification des projets, la reconnaissance des enjeux sectoriels clés par les autorités chargées de l'élaboration des programmes devrait être précoce, situation rare en pratique. Il a manqué le plus souvent aux agents des délégations et aux responsables géographiques des compétences dans le domaine forestier, et l'énorme charge de travail des spécialistes de ce secteur les a généralement empêché d'intervenir dans le travail de programmation du FED assez tôt, ou en y consacrant suffisamment de temps. Il semble donc que la foresterie ait été plutôt mal représentée dans les PIN et les PIR du 8^e FED, même là où l'on aurait pu s'attendre à ce qu'elle constitue une haute priorité.

Bien qu'au sein de la Commission, le travail de gestion des projets soit en principe transféré des responsables géographiques aux unités techniques lors de la phase

d'exécution, il semble que les responsables géographiques hésitent à faire participer la Division A/1 ("Développement durable et ressources naturelles") aux questions de gestion dans le quotidien, sous prétexte que la mission de cette division est trop axée sur les politiques et qu'il lui manque donc le temps et les attributions nécessaires pour aborder des problématiques de gestion. Cet argument tient peut-être, mais l'A/1 n'en demeure pas moins la seule division de la DG VIII dotée d'un mandat spécifique dans le domaine des forêts tropicales, et la section la plus apte à promouvoir la foresterie tropicale dans les programmes du FED.

2.6.3 La foresterie tropicale et le problème des définitions

La question de la faible intégration du thème de la foresterie tropicale aux procédures du FED est importante en elle-même (car la foresterie constitue, ou devrait constituer, un grand domaine d'intervention de la Commission dans tous les pays ACP possédant d'importantes ressources forestières), mais également par son lien avec la question des impacts environnementaux. Deux préoccupations prédominent. Tout d'abord, il est probable que la foresterie constitue une composante importante, bien qu'auxiliaire, de projets entrepris dans d'autres domaines sectoriels, et que la bonne gestion de cette composante soit essentielle pour la réussite de ces projets. Deuxièmement, comme la foresterie est très fortement influencée par des paramètres extra-sectoriels (comme le développement des infrastructures, les politiques commerciales, les réformes fiscales, les politiques concernant la conversion et la colonisation des terres), les interventions menées dans d'autres domaines risquent de produire de gros impacts sur le secteur forestier. Dans de tels cas, des questions apparemment marginales de définition et de classification peuvent s'avérer cruciales pour la reconnaissance des impacts forestiers. Pour l'heure, on peut avancer que les procédures adoptées au sein de la DG VIII ne permettent pas de traiter adéquatement ces questions extra-sectorielles. Néanmoins, comme le déploiement des ressources de la ligne budgétaire consacrée spécifiquement aux forêts tropicales est de plus en plus stratégique, et que certaines innovations sont intervenues au niveau des procédures, les possibilités de développement d'une approche plus intégrée et plus cohérente augmentent.

2.6.4 L'utilisation stratégique de la ligne budgétaire

Face au rôle mineur de la foresterie tropicale dans les procédures de programmation du FED, la DG VIII/A/1 a adopté une orientation de plus en plus stratégique. Dans certains cas, notamment dans le cadre des travaux sur l'évolution du commerce international des bois, la ligne budgétaire est utilisée pour aider à définir la politique du FED. Dans d'autres cas, comme par exemple les études sur la certification des bois, les projets de la ligne budgétaire sont utilisés comme activités pilotes, dans l'intention de les rendre transposables de manière à ce qu'ils puissent être absorbés dans les procédures de financement du FED. Dans tous les cas, le but visé est de renforcer la présence de la foresterie tropicale dans les activités de la Direction générale, et de faire que les

13. Un exemple : la foresterie ne constitue pas un domaine de concentration pour le Cameroun ou l'Ouganda dans le 8^e FED, malgré le fait que ces deux pays possèdent d'importantes ressources forestières, contrairement aux politiques du secteur des transports. Or la foresterie est un domaine de concentration pour les Comores, un pays qui n'est pas un gros producteur de bois. La foresterie constitue toutefois un secteur de concentration pour le PIR de l'Afrique centrale, zone qui inclut le Cameroun.

impacts forestiers deviennent une préoccupation majeure pour tous les apports d'aide.

2.6.5 Innovations au niveau des procédures

La direction de la DG VIII a également reconnu la nécessité d'une meilleure harmonisation des politiques et des actions de mise en œuvre, et des changements récents intervenus dans les procédures de prises de décisions reflètent le désir de renforcer les unités traitant des politiques et de la mise en œuvre sectorielle. Ces procédures continuent néanmoins à être affectées par deux contraintes – les effectifs insuffisants et le principe du partenariat inscrit dans les Conventions de Lomé – au sujet desquelles la Commission n'a guère pu imposer sa volonté.

De plus en plus d'efforts sont déployés pour intégrer la gestion du FED et la politique de la VIII/A/1 au niveau structurel de manière à favoriser la foresterie tropicale. Notamment, la création du comité directeur des lignes budgétaires pour les forêts tropicales et l'environnement, qui regroupe les chefs des directions de la DG VIII et des représentants des DG IB et XI, marque une évolution vers une plus grande transparence et une meilleure coordination avec les autres services. Ce comité directeur (appelé officiellement "Comité inter-services") se réunit deux ou trois fois par an pour discuter des propositions de projets à financer, et les représentants donnent leurs points de vue sur les projets qui relèvent de leur domaine géographique ou technique. Les procès-verbaux des réunions sont diffusés, de même que des renseignements sur le statut de la programmation des lignes budgétaires. Une note d'information diffusée en juin 1997 a précisé les objectifs des lignes budgétaires et proposé de nouvelles contributions "internes" sous la forme de projets (Note d'information du 4/6/97).

3. STRATÉGIES ET POLITIQUES

Le développement de la place accordée aux forêts tropicales au sein de la Commission s'est accompagné d'un renforcement des structures de la DG VIII traitant des activités forestières. Cette section décrit l'approche stratégique mise au point à la DG VIII pour promouvoir le thème de la foresterie tropicale, face aux contraintes d'organisation et de gestion indiquées plus haut.

3.1 La stratégie antérieure

Jusqu'au début des années 90, la DG VIII abordait les questions forestières de manière plutôt ponctuelle, et la foresterie était généralement traitée comme une sous-composante d'activités plus englobantes, telles que le développement rural. Les projets et interventions de foresterie tropicale étaient financés par diverses sources (comme la ligne budgétaire B7-5040 pour l'écologie dans les pays en développement) sans stratégie ni politique globale.

La meilleure sensibilisation aux problèmes d'environnement qui a marqué les années 80 s'est accompagnée d'un renforcement des capacités des services de la Commission, concrétisé par un accroissement des ressources et une réorientation des politiques, notamment depuis la Conférence de Rio (CNUED) de 1992.

Période de meilleure prise de conscience des problèmes écologiques en général, et des forêts tropicales en

particulier, la fin des années 80 vit un développement des activités et des travaux de réflexion au sein de la DG VIII. Les pressions exercées par le mouvement vert européen eurent une influence particulièrement importante. Les réactions de la Commission eurent tendance à refléter de bonnes intentions mais à demeurer limitées sur le plan opérationnel. Un exemple : la communication de 1989 intitulée "La conservation des forêts tropicales : le rôle de la communauté" met l'accent essentiellement sur l'appui à des programmes extérieurs à la Commission – le Programme d'action pour la protection de la forêt tropicale parrainé par la FAO et l'Organisation internationale des bois tropicaux – en dépit de pressions exercées par le mouvement écologiste pour une meilleure orientation des politiques internes et des doutes exprimés sur l'efficacité des institutions choisies (WWF, 1991 :1).

Un examen des activités dans le secteur forestier réalisé en 1991 par la société International Forest Science Consultancy (IFSC) a marqué la reconnaissance par la Commission de l'importance croissante des apports d'aide dans le domaine des forêts tropicales, et des insuffisances de sa démarche. Plusieurs recommandations furent présentées dans cet examen, dont la nécessité d'une stratégie globale ainsi que d'orientations destinées au personnel de la Commission et des délégations concernant l'identification et la formulation des projets, afin d'assurer la bonne mise en œuvre de la stratégie.

3.2 La foresterie tropicale entre 1992 et 1995

La CNUED de 1992 mena à d'importants changements au niveau international dans l'environnement juridique et stratégique de l'aide fournie dans le domaine des forêts tropicales. Tous les signataires, dont la Commission, furent contraints de tenir les engagements de l'*Agenda 21* et de satisfaire aux clauses à force obligatoire prescrites par les Conventions sur la biodiversité, les changements climatiques et la désertification. La Commission participa également à des processus continus de discussions concernant notamment les possibilités d'adoption d'un instrument à caractère obligatoire en matière de forêts, pour consolider les principes forestiers (non contraignants) de la CNUED. La Commission assumait diverses responsabilités et obligations juridiques dans le domaine des forêts tropicales, tant au niveau des politiques internes que des processus internationaux. Ainsi au niveau plan interne, le 5^e Plan d'action pour l'environnement, *Towards Sustainability* (Vers un développement durable) (CE, 1993b) fut lancé en 1993 pour traiter des politiques et actions liées à l'environnement et au développement durable, et au plan international des contributions furent apportées à la Commission des Nations unies sur le développement durable et au Groupe intergouvernemental sur les forêts (IPF), créé dans sa foulée. Ces changements entraînaient une meilleure focalisation sur les activités de suivi et de transmission de l'information, ainsi que la mise au point de systèmes plus complexes pour classer les engagements liés à des projets et pour justifier des activités entreprises dans le domaine de la foresterie tropicale et de l'environnement.

Les périodes correspondant à la préparation et au suivi immédiat de la CNUED virent un fort accroisse-

ment du rôle de la Commission dans le domaine de l'aide aux forêts tropicales. Cette période fut caractérisée par une prolifération de résolutions, de communications et d'autres instruments juridiques destinés à donner plus d'importance aux forêts tropicales, sur le plan pratique autant que théorique.

Au niveau du suivi de la CNUED, les principales actions entreprises par la Commission au plan interne furent :

- (i) le "séminaire sur les actions de la Communauté européenne en faveur des forêts tropicales" tenu à Bruxelles en janvier 1993 pour faire le point sur la conférence de Rio ;
- (ii) l'ouverture de la ligne budgétaire "Forêts tropicales" (B7-5041/6201), déjà agréée mais pas encore active, et l'introduction du règlement correspondant ;
- (iii) les négociations du protocole n° 10 de la Convention de Lomé.

Ici encore, il est important d'établir une distinction entre le FED et la ligne budgétaire pour comprendre ces évolutions.

3.3 La foresterie et les Programmes indicatifs nationaux et régionaux

Au fil des ans, la Convention de Lomé a été progressivement modifiée pour accorder la priorité à des activités susceptibles de promouvoir la gestion durable des ressources forestières et leur conservation. L'article 4 de Lomé IV (1990) souligne ainsi la nécessité d'un développement qui "repose sur un équilibre durable entre ses objectifs économiques, la gestion rationnelle de l'environnement et la valorisation des ressources naturelles et humaines".

Parmi les priorités des principaux domaines de coopération, l'article 14 indique que :

La coopération implique une responsabilité solidaire pour la préservation du patrimoine naturel. Elle attache notamment une importance particulière à la protection de l'environnement de même qu'à la préservation et à la restauration des équilibres naturels dans les États ACP. En conséquence, les actions de coopération sont conçues, dans tous les domaines, de façon à rendre compatibles les objectifs de croissance économique avec un développement respectueux des équilibres naturels, propre à assurer des effets durables au service de l'homme.

Dans le cadre des efforts de protection de l'environnement et de restauration des équilibres naturels, la coopération contribue à promouvoir les actions spécifiques en matière de préservation des ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables, de protection des écosystèmes, de lutte contre la sécheresse, la désertification et la déforestation, et met en œuvre d'autres actions thématiques à cette fin (notamment la lutte anti-acridienne, la protection et l'exploitation des ressources en eau, la sauvegarde des forêts tropicales et de la biodiversité, la promotion d'un meilleur équilibre entre ville et campagne, et l'environnement urbain).

Une nouvelle section sur l'environnement fut introduite dans Lomé IV (articles 33-41). L'article 33 établit les objectifs de l'aide fournie par la CE dans le domaine de

l'environnement, y compris les forêts. Il indique ainsi que :

La protection et la mise en valeur de l'environnement et des ressources naturelles, l'arrêt de la dégradation du capital foncier et forestier, le rétablissement des équilibres écologiques, la sauvegarde des ressources naturelles ainsi que leur exploitation rationnelle sont des objectifs fondamentaux que les États ACP concernés s'efforcent d'atteindre avec l'appui de la Communauté, en vue d'améliorer dans l'immédiat les conditions de vie de leurs populations et de sauvegarder celles des générations à venir.

Lomé IV bis fut signée en 1995, et les menaces du déboisement, ainsi que la nécessité d'actions intergouvernementales concertées de la part des États ACP et des États membres de l'UE, y furent reconnues de manière officielle. Les objectifs écologiques furent cités comme des objectifs fondamentaux à poursuivre par les États ACP avec l'appui de l'UE. Il fut stipulé dans la Convention que tous les futurs projets devraient être soumis à une évaluation environnementale. Pour la première fois, les forêts tropicales furent mentionnées en tant que thème spécifique et distinct, dans le cadre du protocole n° 10 de Lomé IV bis "sur la gestion durable des ressources forestières". Ce texte résume les préoccupations suscitées par les forêts tropicales et précise qu'une "priorité particulière est accordée aux actions visant à soutenir et à encourager les efforts déployés par les États ACP et leurs organisations pour assurer la préservation, la régénération et l'exploitation durable des ressources forestières et contribuer à la lutte contre la désertification" (paragraphe 2).

Ce 10^e protocole établit une série d'actions prioritaires concernant les ressources forestières tropicales, dont :

- la préservation des forêts tropicales en péril et de leur biodiversité ;
- la création de zones tampons ;
- la gestion durable des forêts destinées à la production de bois et d'autres produits forestiers ;
- les activités de reboisement et de gestion forestière ;
- le soutien à la création d'institutions ;
- la recherche stratégique et modulable ;
- une meilleure planification aux niveaux local, national et régional ;
- l'amélioration de la commercialisation et des échanges de bois provenant de forêts faisant l'objet d'une exploitation durable ;
- la certification des modes de gestion des forêts et des produits forestiers ;
- la promotion de l'accès aux technologies et de leur transfert ainsi que la coopération technique nécessaire à la réalisation des objectifs du développement durable (paragraphe 4).

Le protocole n° 10 suggère ainsi des domaines de prédilection pour des actions conjointes associant l'UE et les États ACP dans le cadre des négociations du FED. Néanmoins, aucune dotation n'est allouée spécifiquement à la foresterie, et les signataires de la Convention ne sont pas contraints de réaliser ses objectifs.

Domaines de concentration

Selon une nouvelle condition stipulée dans Lomé IV bis, les secteurs de concentration doivent être sélectionnés de

manière à “mettre l’accent sur l’atténuation de la pauvreté et le développement durable” (article 281 paragraphe 2b). On peut s’attendre à ce que cette condition contribue indirectement au développement de la présence de la foresterie tropicale dans les programmes du FED.

Les activités en faveur des forêts tropicales peuvent être jugées constituer un domaine de concentration en fonction de certains critères de développement. Les critères suivants peuvent être déduits de l’ensemble des articles de la Convention touchant aux forêts et du protocole :

- d’importantes populations tributaires des forêts ;
- une biodiversité unique ou en péril ;
- un fort taux de déboisement et des problèmes écologiques provoqués par le déboisement
- le risque de perte de moyens de subsistance ;
- l’importance des recettes forestières dans le revenu national, et un soutien politique de haut niveau pour le traitement des problématiques forestières.

En principe, l’intégration de la foresterie à un PIN devrait être envisagée si l’un de ces critères s’avère pertinent (voir : “La programmation sectorielle du 8^e FED”).

L’intégration des questions forestières à un PIN peut également être indiquée dans des situations où le pays ACP ne semble pas prêt à agir ou n’a pas pris conscience des problèmes, notamment dans les cas où des écosystèmes, des réserves de biodiversité ou des patrimoines sociaux et culturels uniques risquent de se perdre, et où leur préservation relève d’intérêts mondiaux. Dans un tel cas, le responsable géographique à Bruxelles pourrait décider si une modification appropriée du PIN est requise.

3.4 La ligne budgétaire pour les forêts tropicales

La création en 1991–2 de la ligne budgétaire consacrée aux forêts tropicales est le témoignage d’une meilleure reconnaissance des problèmes de préservation des forêts des tropiques. Cette ligne a pour objectif “d’appuyer les opérations de promotion de la conservation et de la gestion durable des forêts tropicales et de leur diversité biologique”. Ses champs d’application sont indiqués dans l’article 4 du règlement du Conseil n° 3062/95 de 1995. L’article 4(e) du règlement souligne la nécessité d’actions axées sur “le renforcement des capacités pour répondre aux besoins en programmes de formation destinés aux populations locales, aux experts forestiers et aux chercheurs, en mesures législatives propices à un accroissement de l’appui politique et social et à un renforcement institutionnel, et en organisations et associations actives dans le domaine de la conservation des forêts”. Les huit domaines prioritaires sont :

- la conservation des forêts tropicales primaires et de leur biodiversité, et la régénération des forêts tropicales ayant subi des dommages ;
- la gestion durable de forêts aménagées pour la production de bois et d’autres produits ;
- la définition et la mise au point de systèmes de certification ;
- la fourniture d’informations préalables aux popu-

lations forestières (identification, planification et mise en œuvre des actions) ;

- le renforcement des capacités ;
- une politique de recherche stratégique et adaptée conçue pour fournir les connaissances requises pour la conservation et une gestion durable ;
- la création de zones tampons pour faciliter la sauvegarde ou la régénération des forêts tropicales ;
- l’élaboration et l’exécution de plans de gestion forestière conçus pour sauvegarder les forêts tropicales.

3.5 La stratégie actuelle dans le domaine des forêts tropicales

Plusieurs influences ont donc contribué ces dernières années à renforcer la présence du thème des forêts tropicales au sein de toute la Commission et plus spécifiquement au sein de la DG VIII. Certaines de ces influences ont joué au niveau de toute la Commission, dont des pressions internes (comme les implications de l’examen réalisé par l’IFSC en 1991) et d’autres externes (notamment la CNUED et l’intérêt croissant témoigné par le public à l’égard de l’environnement et des forêts tropicales depuis une dizaine d’années). D’autres facteurs ont été spécifiques à la DG VIII (notamment le désir de faire intervenir des compétences sectorielles dans la gestion du FED). Ces influences ont toutes concouru à la formulation de la stratégie de la CE sur la coopération dans le secteur forestier, exposée dans la note d’information de mars 1996.

La stratégie de la CE

Selon l’objectif global de la stratégie, “le développement durable des forêts devrait mener à une réduction, et à long terme à l’arrêt de toute nouvelle destruction de ressources irremplaçables”.

L’approche de la coopération de la CE pour le développement dans le secteur forestier consiste à assurer que “des individus et des personnes ayant affaire aux forêts et à la foresterie, et la société en général bénéficient de manière équitable des produits et services issus des forêts et obtenus de manière rationnelle du point de vue social, économique et écologique”.

Cette approche passe par la promotion d’une gestion durable des forêts, effectuée conformément aux principes internationaux, sur un mode décentralisé et participatoire, et en tenant bien compte des relations entre les forêts et les autres utilisations des terres.

Le postulat qui sous-tend cette approche est que “le déboisement est lié à un jeu complexe de problèmes sociaux, économiques et institutionnels, et il est généralement reconnu que les origines du problème se situent très souvent hors des forêts”.

Les principes de la coopération dans le secteur forestier

La nécessité de la prise en compte, par tout le personnel chargé de la gestion de l’aide, de la complexité des influences jouant sur l’état du secteur forestier ainsi que du champ et de l’importance des influences hors secteur a été soulignée dans une série de *principes* qui étayent la stratégie et doivent en principe être appliqués par tous les agents de la CE travaillant à la coopération pour le développement dans le domaine forestier. Ces principes

touchent aux dimensions économiques, sociales et écologiques du développement durable (voir l'encadré 1).

Le jeu d'outils pour la foresterie

La DG VIII/A/1 a mis au point un "jeu d'outils" pour la foresterie contribuant à la stratégie forestière de la DG VIII. Ce jeu est fondé sur la reconnaissance du fait qu'un cadre juridique solide (soit le règlement, le protocole n° 10, etc.) ne suffit pas en lui-même à assurer la réalisation des objectifs clés, et qu'un engagement actif dans des domaines prioritaires par le biais de divers instruments s'avère nécessaire. Deux éléments du "jeu d'outils" – la communication à paraître du Conseil au Parlement et le document publié en 1996, *Lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier* – doivent fournir un contexte pour les dialogues concernant l'aide et les politiques forestières. Le règlement qui était prévue fin 1997 doit examiner la stratégie actuelle dans le domaine des forêts tropicales et chercher à intégrer des évolutions novatrices. Les *Lignes directrices* ont pour but de consolider la présence de la foresterie tropicale au sein de la Commission et de fournir au personnel non spécialisé une série de principes accessibles pour faciliter l'examen préalable des projets du point de vue des impacts forestiers (voir l'encadré 2). La série complète des instruments constituera le "jeu d'outils" indiqué au tableau 1.

4. PROJETS FINANCÉS PAR RÉGION, TYPE ET TAILLE

Les inventaires des projets de foresterie tropicale réalisés par l'IFSC (1991) et Planistat-Europe (1997) indiquent qu'entre 1978 et 1995 quelque 766 projets liés aux forêts et bois tropicaux ont reçu des financements de la Commission, à hauteur de 867 millions d'ECU. En tout, 256 projets ont reçu des financements atteignant 397 millions d'ECU pendant la période 1978-90 (IFSC), et 510 projets ont reçu 470 millions d'ECU pendant la période 1992-6 (Planistat).¹⁴ Cette section est consacrée à un examen des dépenses en fonction des sources de financements, en tant qu'indication du champ d'application des programmes.

4.1 Analyse des projets financés au cours des deux dernières décennies

4.1.1 Problèmes de classification

Étant donné que la foresterie peut constituer une composante d'actions entreprises dans d'autres secteurs, des problèmes d'identification et de classification se posent dans l'analyse des interventions de la Commission dans le domaine forestier. L'identification d'une sous-composante forestière dans un programme plus vaste (du domaine de l'agriculture ou de la construction de routes, par exemple) doté des codes correspondant aux activités principales pose particulièrement problème. Les codes des projets financés par le biais du FED et des lignes budgétaires ne sont pas harmonisés :

- jusqu'en 1996, les projets du FED étaient classés en fonction de leur focalisation sur des secteurs économiques et de plusieurs codes techniques. À partir de mars 1996, la classification s'est faite sur la base des codes du CAD ;
- les projets des lignes budgétaires ne font pas l'objet d'une codification systématique. Les codes sont établis par les gestionnaires des projets et ne sont donc pas nécessairement complémentaires.

L'information utilisée dans cette section provient de deux sources – les inventaires des projets de foresterie tropicale réalisés par l'IFSC (1991) et Planistat-Europe (1996) – mais les systèmes de classification des projets forestiers et les définitions de ce qui constitue la "foresterie" utilisés dans ces deux sources diffèrent. L'utilisation de ces inventaires a engendré des problèmes liés aux facteurs suivants : le fait que l'année 1991 n'a été entièrement couverte par aucun des deux inventaires,

Encadré 1 : Principes généraux applicables à la coopération pour le développement dans le domaine forestier

1) Principes touchant aux politiques

- Principe n 1 : Tenir compte des processus stratégiques et rechercher la compatibilité avec les programmes forestiers régionaux et nationaux
- Principe n 2 : Considérer les forêts dans un système d'utilisation des terres plus vaste
- Principe n 3 : Respecter les droits coutumiers et les modes de tenure des ressources foncières et autres

2) Principes sociaux

- Principe n 4 : Comprendre les caractéristiques sociales et culturelles et répondre aux besoins ressentis
- Principe n 5 : Encourager la participation de toutes les parties prenantes au processus de développement et chercher à accroître les droits des communautés locales
- Principe n 6 : Chercher à atteindre les populations pauvres et désavantagées, et à les intégrer au processus de développement
- Principe n 7 : Reconnaître les rôles des hommes et des femmes et leur assurer une participation et des bénéfices égaux

3) Principes économiques

- Principe n 8 : Prendre en considération le rôle du secteur privé
- Principe n 9 : Prendre en considération la dimension économique et les impacts sur l'environnement

4) Principes environnementaux

- Principe n 10 : Éviter les effets nocifs sur l'environnement
- Principe n 11 : Assurer le développement de la base de ressources environnementales pour les générations futures

(Source : Lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier, 1996 : 27)

14. L'année 1991 n'est entièrement couverte par aucune des deux classifications, si bien que les données concernant cette année ne figurent pas dans le plus gros de l'analyse qui suit.

Tableau 1 : Le jeu d'outils pour la foresterie

Niveau d'intervention	Actions
Fondement juridique	Protocole sur la gestion durable des ressources forestières dans la Convention de Lomé Règlement de 1995 sur la ligne budgétaire "Forêts tropicales" B7-6201 Communication sur la stratégie de coopération pour le développement de la CE
Approche interne	Note pour la programmation du 8 ^e FED Stratégie de coopération pour le développement de la CE dans le domaine des forêts tropicales Document de la CE servant de base à des discussions sur la certification des forêts
Repères pour le personnel	Lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier
Analyses par région et par pays	Exemple : Étude sur "La stratégie et les activités possibles de l'UE dans le domaine de la foresterie dans le Pacifique"
Suivi des programmes	Base de données sur les projets de foresterie tropicale (ODI) Analyse statistique des projets
Mise en œuvre des politiques sectorielles	Conseils directs aux délégations et services opérationnels Examen des programmes forestiers au niveau national
Gestion de la ligne budgétaire B7-6201	Lancement d'études, projets pilotes, etc. Programme sur la gestion durable et la certification des forêts en Afrique centrale et occidentale

(Source : DGVIII/A/1)

Encadré 2 : Les lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier – Les forêts et le développement durable

Publiées en octobre 1996 (par la DG VIII), les *Lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier – Forêts et développement durable*, tentent de rapprocher théorie et pratique en ce qui concerne l'aide de la CE en faveur des forêts tropicales. Elles s'appuient sur le règlement, sur le protocole n 10 de Lomé IV *bis* et sur les diverses activités internationales entreprises dans le domaine forestier à la suite de Rio, telles que l'IPF. Elles furent établies à la suite d'un long travail de consultation avec le groupe inter-DG, les délégations, et le Groupe européen de conseillers en foresterie tropicale (ETFAG). Les diverses parties intéressées (des ONG, la Banque mondiale, etc.) furent conviées à des ateliers. Ces Lignes directrices fournissent un panorama des grandes problématiques liées à l'évolution vers un développement durable des ressources forestières des pays en développement, selon la perspective de l'Union européenne. Elles fournissent également un cadre pour l'élaboration, l'exécution et l'examen des projets et programmes de la CE. Elles ont pour but d'établir une perception partagée par la Commission et ses partenaires des questions qui se posent dans le secteur forestier et d'améliorer la cohérence, la complémentarité et la coordination des activités. Elles constituent en outre un outil important pour l'identification des problèmes et pour la conception et l'évaluation des projets.

Les Lignes directrices sont publiées en trois tomes, dont l'un précise l'approche stratégique de la Commission, et les

deux autres fournissent les outils de gestion du cycle des projets. Ces documents s'accompagnent d'un disque informatique qui contient un jeu de matériels d'appui – des guides pour l'élaboration de termes de référence et pour la réalisation des analyses de l'impact social et des évaluations des incidences sur l'environnement, ainsi qu'une matrice pour le cadre logique, des formulaires de rapport d'actions pour les diverses phases du cycle des projets, et une description du travail d'élaboration des programmes de coopération dans le domaine forestier.

Les groupes cibles de ces Lignes directrices sont le personnel du siège de la Commission et des délégations, ainsi que des autorités et institutions nationales traitant de projets forestiers de la CE dans des pays en développement. Elles peuvent également servir aux agents des projets, aux assistants techniques, aux consultants et aux agents d'ONG associés directement ou indirectement à la coopération communautaire dans le secteur forestier.

Les Lignes directrices ont été lancées au début de l'année 1997 en même temps qu'un programme de formation et de tests à l'intention de groupes cibles, d'une durée d'un an, réalisé en parallèle à Bruxelles et dans des pays en développement. Les 15 ateliers régionaux et nationaux prévus toucheront une centaine de pays partenaires ACP et ALA. L'information provenant des programmes de formation devrait permettre d'effectuer des modifications périodiques pour la mise au point des éditions suivantes.

des différences dans la portée des études, le manque de cohérence des codes employés, des différences dans la manière de classer les projets comportant une composante forestière secondaire, et des différences dans les modes d'enregistrement des financements de tels projets. Dans le cas de Planistat, par exemple, les estimations globales des engagements en faveur de la foresterie incluent les projets financés par les DG IB, VIII, XI et

XII, ainsi que les fonds engagés pour des activités forestières dans le cadre de projets axés sur un objectif général différent (pourvu que la composante forestière soit évidente dans l'intitulé du projet). En revanche, l'étude de l'IFSC (1991) inclut des projets de cinq DG – les DG I, VI, VIII, XI et XII ; les projets y sont identifiés comme "forestiers" en fonction du système "PIC" (DG VIII) d'information sur les projets ; tous les projets

Figure 2 : Engagements financiers de la DG VIII pour des activités de foresterie tropicale, 1976–96

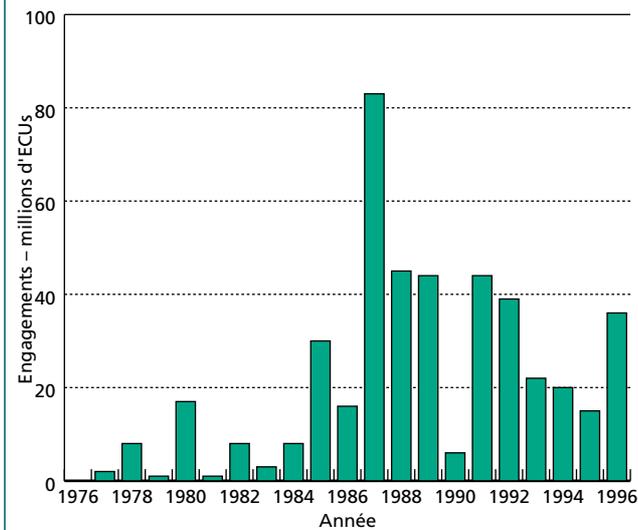


Figure 3 : Nombre de projets de foresterie tropicale financés par la DG VIII, par année, 1976–96

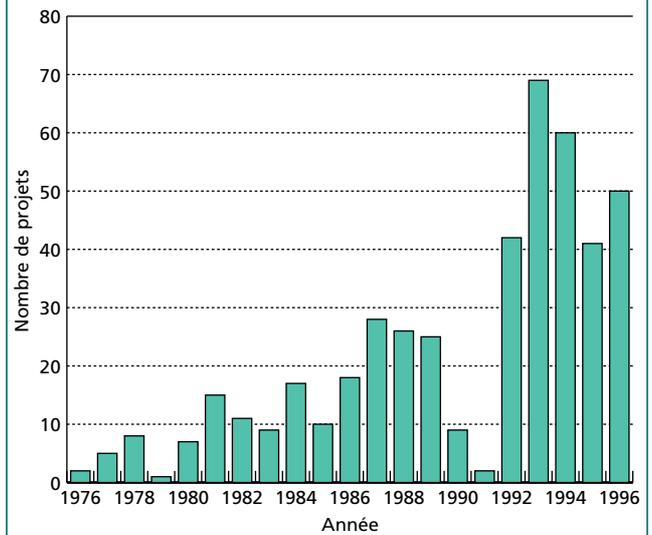
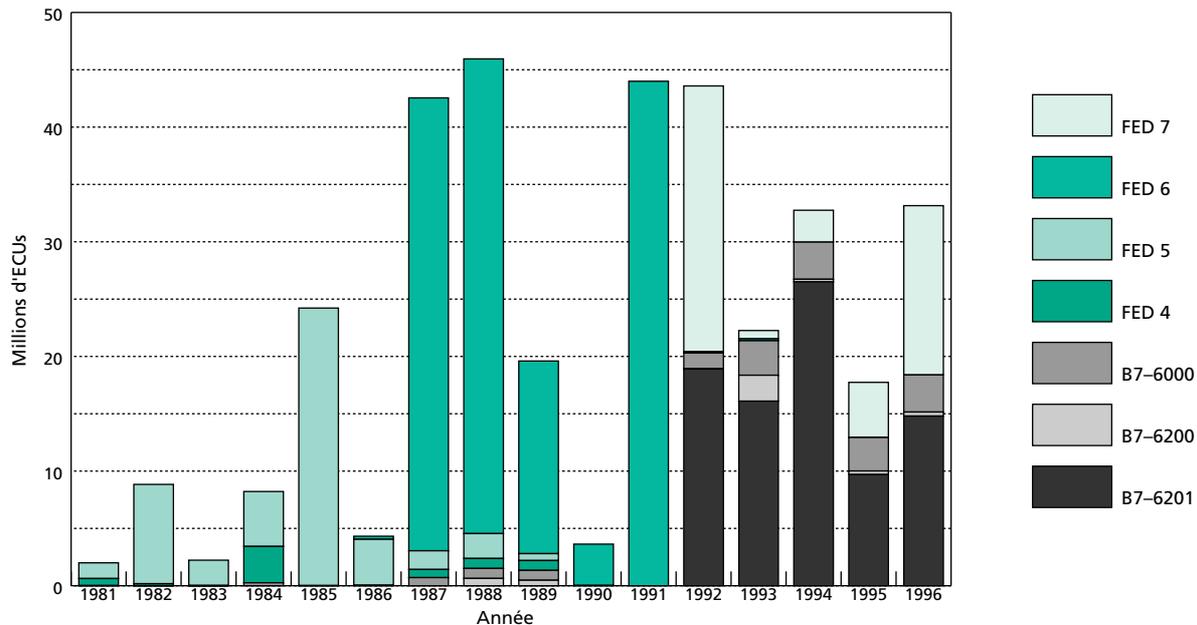


Figure 4 : DG VIII – Engagements pour des activités de foresterie tropicale, par année, 1976–95



(Source : Planistat, 1997 ; IFSC, 1991)

mentionnés à la section 37 de ce système (“foresterie”) y sont inclus, ainsi que 33 autres (sur un total de 270 possibles) estimés par l’IFSC comporter des “activités forestières assez importantes” (IFSC, 1991 : 4).¹⁵

4.1.2 Dépenses totales liées aux projets forestiers

Les figures 2 et 3 montrent les montants totaux, provenant de toutes les sources, engagés par la DG VIII pour des activités de foresterie tropicale ainsi que le

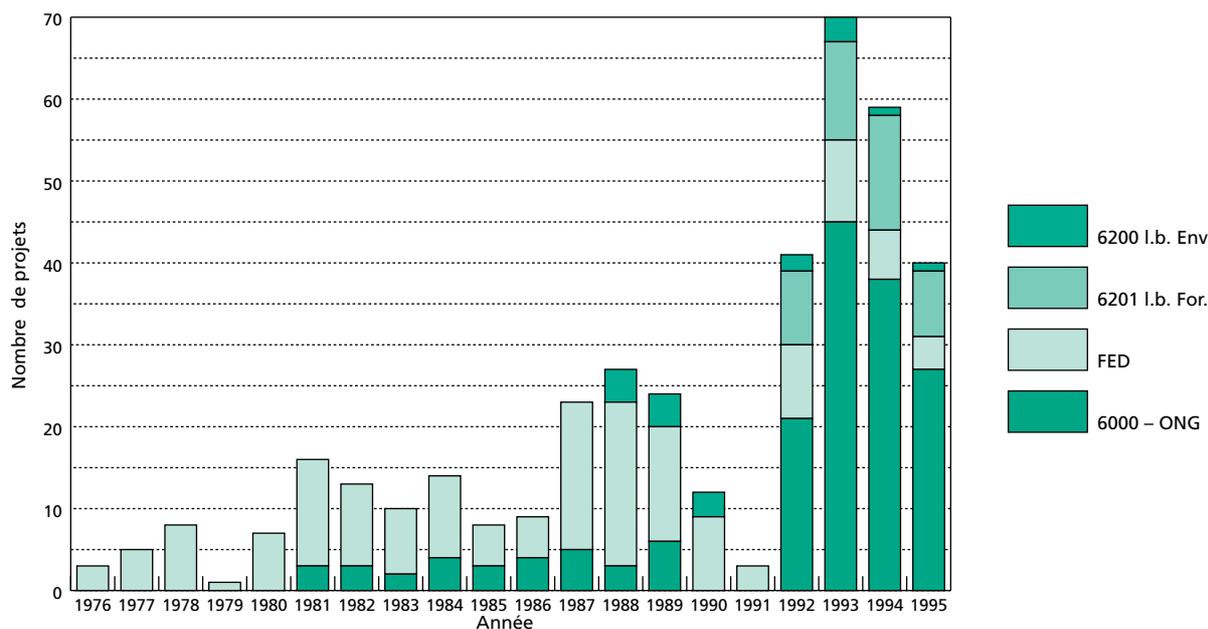
nombre total des projets financés entre 1976 et 1996.

Les figures 4 et 5 montrent les montants engagés en faveur d’activités forestières pendant les périodes 1981–96 et 1976–95 respectivement.¹⁶ Elles indiquent l’évolution des financements et de leur provenance, avec la création de la ligne budgétaire pour les forêts tropicales comme première source de financements consacrée explicitement aux projets forestiers. La forte variabilité interannuelle des engagements qui ressort des figures 2 et

15. Une troisième étude digne d’intérêt est l’inventaire des projets touchant à l’environnement et aux forêts réalisés par ERM en 1996. Toutefois, cette étude exclut les DG XI et XX et n’assigne de codes aux projets qu’en fonction de leur objectif premier (ERM, 1996 : p. 26). La classification d’ERM est donc plus restrictive que les deux autres en ce qui concerne la foresterie.

16. Une distinction doit être établie entre les fonds engagés et les fonds dépensés, car il existe souvent une grosse différence entre les deux. Entre 1992 et 1996, les taux de déboursement oscillent entre 7 % (1996, paiements à ce jour) et 63 % (1992), avec une moyenne de 37 % sur toute la période. En règle générale, plus le projet est petit, plus le taux de déboursement est élevé (Planistat, 1997 : 52). Sauf indication contraire, les chiffres indiqués dans cette section correspondent aux engagements plutôt qu’aux déboursements.

Figure 5 : DG VIII – Nombre de projets forestiers financés, par source et par année, 1976–95



B7-6000 "Contribution communautaire vis-à-vis de programmes visant les PVD et conduits par des ONG" (précédemment 941 : "Cofinancements avec des ONG")
 B7-6200 "Environnement dans les PVD" (précédemment 946 : "Ecologie dans les PVD", et B7-5040)
 B7-6201 "Actions en faveur des forêts tropicales" (précédemment B7-5041)
 FED Fonds européen de développement
 STA STABEX

(Source : IFSC, 1991)

3 est reflétée dans les engagements individuels pour les principales sources de financements. Il est évident que l'importance relative du FED en tant que source de financements pour les actions de foresterie tropicale a diminué depuis l'introduction de la ligne budgétaire spécifique. Les montants dépensés dans le cadre des lignes budgétaires pour les ONG et l'environnement ont toujours été modestes, mais les dépenses issues de la ligne pour les ONG ont nettement augmenté ces dernières années, et le nombre des projets financés par cette ligne est maintenant supérieur au nombre des projets financés par toute autre source (mais pas la taille de ces projets).¹⁷

4.1.3 Répartition géographique des projets (DG VIII – toutes sources)

L'étude réalisée par l'IFSC en 1991 a fait ressortir une distribution irrégulière des pays recevant de l'aide dans le domaine de la foresterie tropicale. L'ensemble du groupe ACP a reçu pour ce secteur une dotation de 296 millions d'ECU pendant la période 1978–91, ce qui représente 74 % de la dotation totale destinée à toutes les régions. Cinquante-trois pays ACP ont rempli les conditions requises pour recevoir une aide forestière, mais la dotation a été répartie de manière très inégale au sein de ce groupe. Ainsi 11 projets ont été financés au Sénégal, 9 en Ethiopie et 8 en Côte d'Ivoire. Les dépenses en faveur d'un pays, la Côte d'Ivoire, ont atteint 56 millions d'ECUs – soit 19 % du total – tandis que d'autres

pays n'ont rien reçu.¹⁸

La répartition globale pour la période 1992–6 s'avère assez différente : 45 pays ACP ont reçu une aide (sur 75 bénéficiaires de toutes les zones), mais ces apports n'ont représenté que 22,3 % du volume total de l'aide. Le plus gros bénéficiaire d'aide forestière du groupe ACP a été le Nigéria, qui a reçu un montant total de 13,129 millions d'ECU pour quatre projets – soit 3,5 % des débours totaux. La répartition de l'aide est demeurée très déséquilibrée en ce qui concerne le nombre des projets, avec 22 projets financés au Burkina Faso, 13 au Kenya et 12 en Côte d'Ivoire (la moyenne étant de 4,3 projets par bénéficiaire).

Affectations en fonction du revenu national

Les engagements totaux en faveur des pays ACP se répartissent de la manière suivante en fonction du PIB : 13,4 % des dépenses totales (tous pays) pour la foresterie tropicale sont allés aux pays ACP à faible revenu, et 8,9 % aux pays à revenu moyen. La relation entre les parts destinées aux pays ACP et leur niveau de PNB pendant la période 1992–6 est analysée de plus près au tableau 4.

17. Ceci s'explique en partie par le fait que la ligne budgétaire pour les ONG couvre tous les pays ALA et MED en plus des pays ACP; toutes les zones géographiques couvertes par la ligne budgétaire pour les ONG sont comprises dans les données utilisées pour les figures 2 à 5.

18. À un niveau global (en ne limitant pas l'analyse aux seuls pays ACP ni aux seuls financements de la DG VIII), seuls 63 des 115 pays remplissant les conditions requises pour recevoir de l'aide de la CE entre 1976 et 1990 ont bénéficié de projets forestiers; 10 d'entre eux ont reçu un montant total de 253 millions d'ECU (soit 25,3 millions d'ECU par pays en moyenne), et les 53 pays restants ont reçu en tout 90 millions d'ECU (1,7 millions d'ECU par pays en moyenne). Neuf des 10 plus gros bénéficiaires étaient des pays ACP (l'autre pays étant l'Inde). Ces 9 pays (Côte d'Ivoire, Gabon, Nigéria, Ethiopie, Fidji, Zaïre, Sénégal, Tanzanie, Ouganda) ont reçu entre eux une dotation totale de 197 millions d'ECU (22 millions d'ECU par pays en moyenne) (IFSC, 1991 : 9, tableau 5).

Tableau 2 : Dépenses par région, 1978–91 (en millions d'ECU)

Région	Dépenses totales	Région, total	% du total
Afrique de l'Est	43,219		11
Corne de l'Afrique	21,698		5
Afrique australe	4,537	69,45	1
Afrique – apports régionaux	2,178	2,18	1
Afrique – côte occidentale	51,882		13
Centre de l'Afrique occidentale	44,000		11
Afrique occidentale sahélienne	28,329		7
Ouest de l'Afrique occidentale	94,758	192,97	24
Asie et Pacifique	21,937	21,94	5
Amérique latine Caraïbes	8,965	8,97	2
Reste du monde et apports mondiaux		76,29	20
TOTAL	397,774		100

(Source : IFSC, 1991)

Ces chiffres demandent à être interprétés. Tout d'abord, il convient de tenir compte des engagements de 13 millions d'ECU (3,5 % de toutes les dépenses forestières) destinés à 4 projets d'un pays à faible revenu (le Nigéria). Ensuite, les données font également apparaître une distribution irrégulière de la capacité d'absorption. Les dépenses relatives en faveur des pays à faible revenu augmentent progressivement à mesure que la taille des dotations diminue, et le nombre des projets augmente proportionnellement.

Tableau 4 : Engagements pour la foresterie tropicale en fonction du revenu national par habitant dans les pays ACP (en tant que proportion des dépenses globales), 1992–6

	PAYS À FAIBLE REVENU				PAYS À REVENU MOYEN			
	A	B	C	D	A	B	C	D
> 10 millions d'ECU	100	5,1	15,7	4/57	—	—	—	—
	3,5 (E)							
1–10 millions d'ECU	48,2	28,1	33,9	68/155	51,8	30,2	36,5	28/155
	15,7 (E)							
< 1 million d'ECU	75,5	54,7	10,5	71/114	24,5	17,8	3,4	18/114
	3,1 (E)							

(Source : Planistat, 1997)

A = % des financements alloués aux pays ACP dans cette catégorie de revenu
 B = % de l'ensemble des financements alloués dans cette catégorie de revenu
 C = % des financements totaux alloués aux pays ACP

Tableau 3 : Pays recevant la plus forte proportion de l'aide en faveur des forêts tropicales (région ACP), 1978–91

Pays	Dépenses (en millions d'ECU)	Nombre de projets	Nombre de catégories PAFT
Apports régionaux	63,348	19	5
Côte d'Ivoire	56,094	8	2
Gabon	35,814	7	3
Nigéria	32,868	6	2
Éthiopie	20,338	9	2
Fidji	15,5	4	3
Zaïre	13,788	8	5
Sénégal	12,497	11	3
Tanzanie	11,76	6	2
Ouganda	10,918	4	
SOUS-TOTAL	292,925	82	
% du total mondial	69 %	32 %	

(Source : IFSC, 1991)

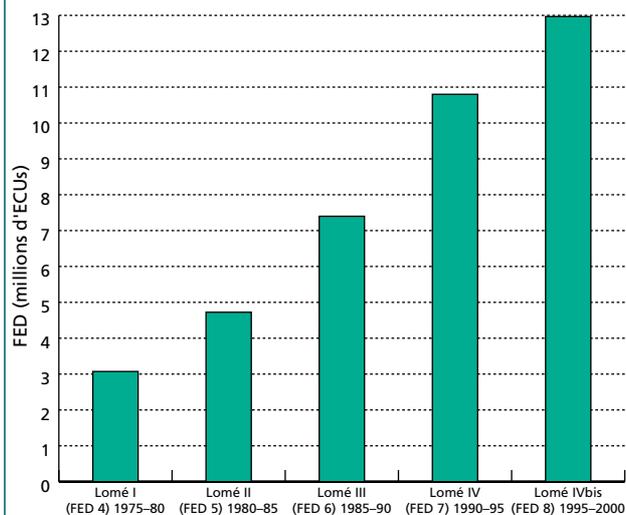
4.2 Financements hors budget

4.2.1 Fonds européen de développement (FED) – dotations financières

Les ressources totales disponibles en vertu des différents protocoles du FED (tous secteurs) sont indiquées à la figure 6. Les fonds engagés pour la foresterie tropicale au titre du FED sont indiqués à la figure 7.

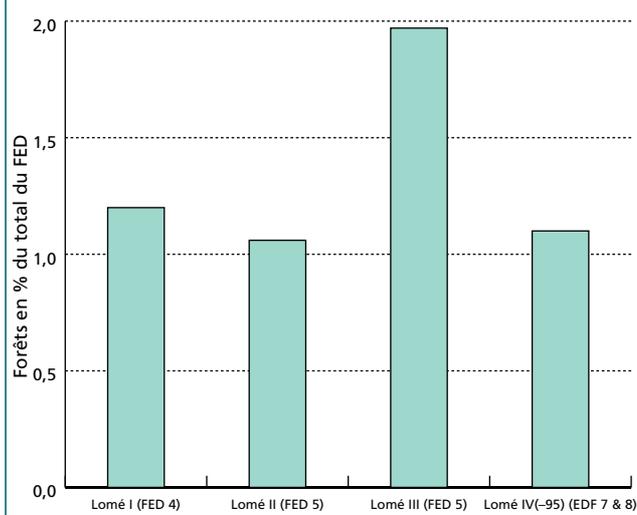
L'analyse de l'évolution des dépenses de foresterie tropicale d'un FED à l'autre montre une diminution de l'importance de cette source par rapport à l'ensemble des financements forestiers consentis par la Commission, tant au niveau des montants dépensés que du nombre des projets financés.

Figure 6 : Ressources totales disponibles au titre des Conventions de Lomé, 1975–2000 (tous secteurs)



(Source : Série OCDE des Examens de la coopération pour le développement)

Figure 7 : Pourcentages des ressources totales du FED engagées en faveur des forêts tropicales



(Source : Série OCDE des Examens de la coopération pour le développement)

4.2.2 Projets du FED – type et répartition géographique

Selon l'étude de l'IFSC (1991), une grande part des dépenses effectuées dans le cadre du 4^e FED (75 % des engagements totaux) a été axée sur le développement d'industries fondées sur les ressources forestières et a financé soit le développement ou la gestion des ressources, soit la fourniture de services et infrastructures auxiliaires. Les pays bénéficiaires ont été au nombre de 26, dont la majorité sur le continent africain, et 41 projets ont été financés pour un coût moyen de 0,83 million d'ECU par projet.

Le 5^e FED a permis de financer 50 projets, qui ont coûté 49,1 millions d'ECU au total et 0,98 million d'ECU en moyenne. Une grande place a été accordée au développement forestier dans la région du Pacifique, qui a reçu 37 % du volume total des financements, et plus particulièrement à Fidji, qui en a reçu 32 %. La place accordée aux industries fondées sur la foresterie est

demeurée importante (46 %), mais la part de la foresterie dans l'utilisation des terres a beaucoup augmenté (38 %); ce thème a figuré dans des projets de développement rural intégré ou de foresterie dans l'agriculture, où il a été associé à des mesures de lutte contre la désertification dans des régions arides.

Le 6^e FED a vu une très forte augmentation des dépenses moyennes par projet (avec 42 projets représentant un investissement total de 145,67 millions d'ECU, avec un coût moyen de 3,47 millions d'ECU), et une nette augmentation des financements de projets régionaux. Trois projets régionaux ont été financés, à hauteur de 0,6, 20 et 24 millions d'ECU respectivement, et ils ont absorbé entre eux 31 % des financements totaux. Les deux gros projets ont eu comme objectifs la conservation et l'utilisation durable des ressources, et le troisième a été axé sur la sensibilisation du public aux

Figure 8 : Engagements en faveur des forêts tropicales, 4^e–7^e FED

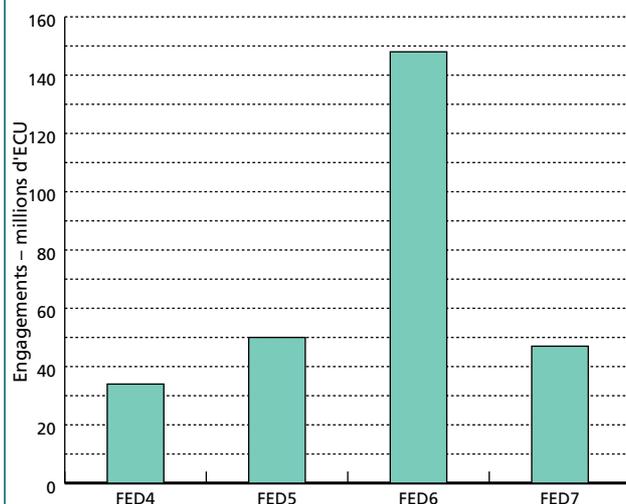
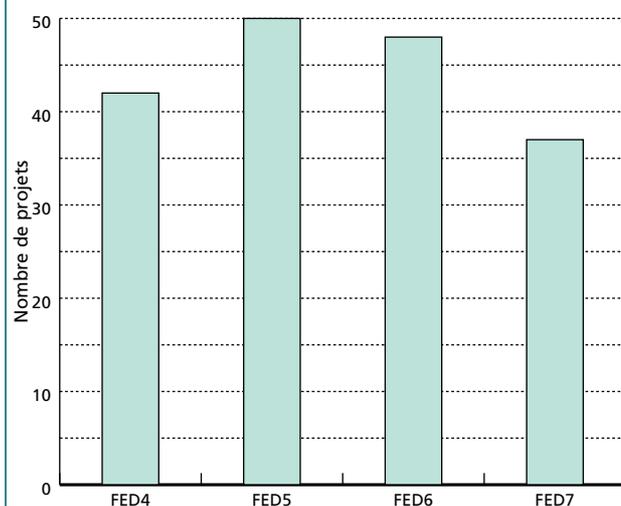
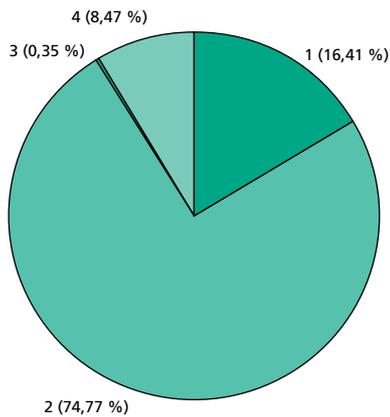
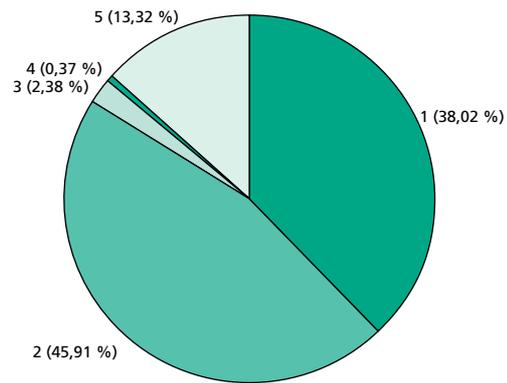
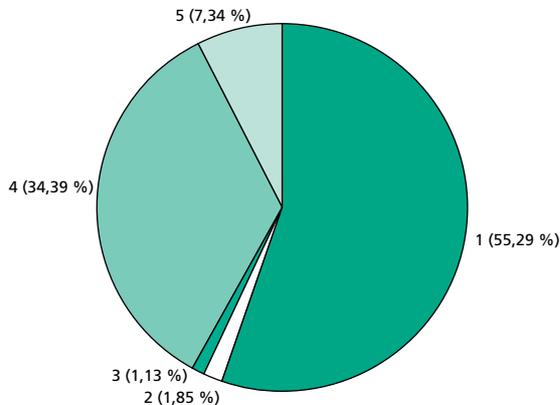
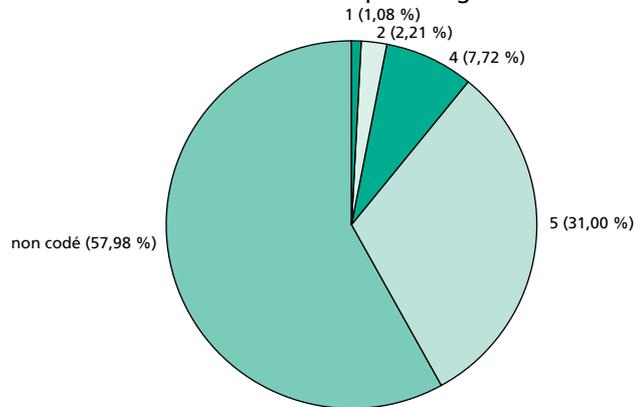


Figure 9 : Nombre de projets financés, 4^e–7^e FED



Note : Deux différents systèmes de classification ont été utilisés pour les figures 8 et 9 ; les projets des FED 4 à 6 sont identifiés au moyen de la classification des projets de foresterie tropicale réalisée par l'IFSC (1991), et les projets du 7^e FED sont identifiés au moyen de la classification de Planistat (1997).

Figure 10 : Financements du FED par catégorie du PAFT (en millions d'ECU)Financements du 4^e FED par catégorie du PAFTFinancements du 5^e FED par catégorie du PAFTFinancements du 6^e FED par catégorie du PAFTFinancements du 7^e FED par catégorie du PAFT

Catégories du PAFT : 1 = foresterie et utilisation des terres ; 2 = développement industriel fondé sur la foresterie ; 3 = bois de combustion / bois énergie ; 4 = conservation des écosystèmes forestiers tropicaux ; 5 = renforcement institutionnel.

problèmes du déboisement. La tendance globale a été au recul des projets de développement des industries basées sur la foresterie et à la progression des projets de foresterie dans l'utilisation des terres (55 % du total) et de ceux axés sur la conservation et la protection des ressources (34 %).

Sur la base de sa définition légèrement différente des "projets de foresterie tropicale", Planistat identifie, dans son examen de 1997, 37 projets financés dans le cadre du 7^e FED pour un montant total de 46,22 millions d'ECU, avec un coût moyen par projet de 1,25 million d'ECU. En ce qui concerne les catégories du PAFT, les priorités sont allées au renforcement des institutions (31 % du volume total), puis aux projets de conservation (8 %). La tendance à la régression des projets de développement industriel s'est poursuivie au cours du 7^e FED. La faible représentation de cette catégorie (n° 2) dans le 6^e FED (1,85 %) comme dans le 7^e (2,21 %), et l'importance de la conservation dans le 6^e FED (34,39 %) peuvent surprendre étant donné la réputation qu'ont les pays en développement d'être peu préoccupés par les questions de conservation et plus intéressés par la production. Néanmoins, la place importante des projets "non codés" (58 % du total) restreint l'utilité de la classification du 7^e FED. Une synthèse de ces données est présentée à la figure 10.

4.3 L'aide non programmable

Des fonds d'aide non programmable tels que le STABEX et le SYSMIN, qui relèvent du FED et peuvent, de manière assez exceptionnelle, financer des actions à composante forestière constituent des sources moins importantes de financements hors budget pour les projets de foresterie tropicale.

4.3.1 Le STABEX

Le STABEX est un système de stabilisation des recettes d'exportation provenant de produits de base commercialisés à l'échelle internationale. Le bois constitue l'un de ces produits dans le cadre du STABEX, mais il n'occupe pas une place importante. Selon l'IFSC (1991), 7 projets STABEX ont été financés dans des pays ACP pendant la période 1985–91 (tous en Côte d'Ivoire ou aux Samoa occidentales) à titre de compensation pour les fluctuations des prix des grumes.¹⁹ Selon la documentation, les fonds ont été réinvestis dans le développement d'industries fondées sur la foresterie et l'exploitation durable des ressources dans ces deux pays. Le nombre des initiatives liées à la foresterie est demeuré très faible sous ces deux rubriques, mais les coûts des

19. Conformément au rôle de fonds de compensation du STABEX, l'importance de ces subventions est liée aux pertes estimées de recettes d'exportation dans le secteur du bois l'année précédente.

Tableau 5 : Nombre de projets de foresterie tropicale financés par le STABEX, 1985–9

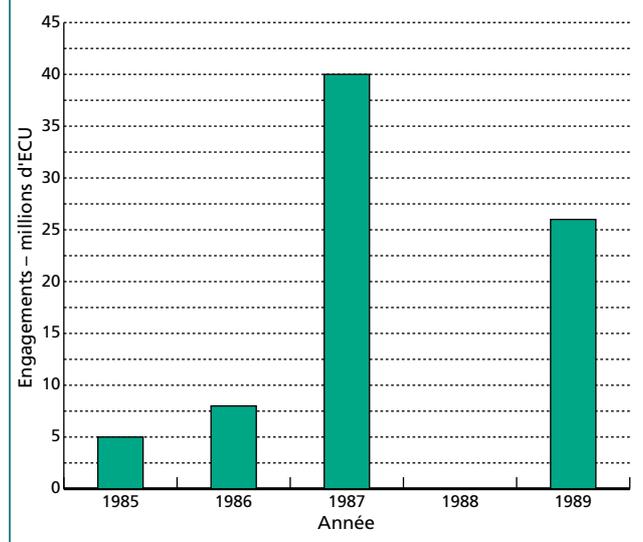
	1985	1986	1987	1988	1989
N° de projets	1	3	2	0	1

Tableau 6 : Engagements de foresterie tropicale par source – 1992–6 (en ECU)

	Nombre de projets	Importance moyenne
7 ^e FED ^a	37	1 249 105
B7–6201 (forêts tropicales) ^b	179	1 366 971
B7–6200 (environnement) ^b	8	440 922
B7–6000 (ONG) ^b	140	98 522

^{a)} États ACP uniquement

^{b)} tous États

Figure 11 : Fonds engagés pour des projets de foresterie tropicale dans le cadre du STABEX, 1985–9 (en millions d'ECU)

projets ont été relativement élevés – pendant la période mentionnée, le coût moyen d'un projet a atteint 9,2 millions d'ECU.

Une seule opération du STABEX entre 1992 et 1996 est enregistrée comme afférente à la foresterie tropicale. Il s'agit d'une dotation de 4,7 millions d'ECU pour la Côte d'Ivoire (1992).²⁰

20. Il est possible que le présent inventaire omette des investissements STABEX. Il est par exemple indiqué dans un examen des financements du STABEX aux Iles Salomon que 6 projets y ont été financés dans le secteur forestier entre 1988 et 1993, et que leur valeur totale a atteint 6 millions d'ECU. Néanmoins, il s'est agi d'un mécanisme de financement indirect et rétrospectif (comme cela fut possible dans le cadre de Lomé III mais pas de Lomé IV), ce qui peut expliquer le fait que l'évaluation de Planistat n'ait pas tenu compte de ces financements. Voir le rapport "Solomon Islands : STABEX Evaluation Study" (Les îles Salomon : évaluation du STABEX) publié par la délégation de la Commission européenne aux Iles Salomon (décembre 1995).

4.3.2 Le SYSMIN

L'autre fonds non programmable pour les pays ACP est le SYSMIN, qui est conçu pour les pays tributaires d'exportations minières et fournit des compensations en cas de pertes de recettes d'exportation dans le secteur minier. Des travaux dans le domaine de l'environnement peuvent être financés par ce fonds, bien qu'il soit difficile d'identifier des projets de ce type à composante forestière du fait de la classification des interventions SYSMIN selon un code minier. Ainsi, aucun projet SYSMIN à composante forestière n'a été enregistré entre 1985 et 1989. Une seule activité de ce type est enregistrée pour la période 1992–6 : il s'agit d'un programme de plantation d'arbres au Niger lié à la protection d'une voie minière contre l'érosion hydrique et éolienne (42 000 ECU).²¹

4.4 Les financements sur budget

La principale source de financements budgétaires pour les projets de foresterie tropicale est la ligne budgétaire B7–5041/B7–6201, conçue spécifiquement pour ce type de projets. D'autres lignes budgétaires peuvent financer des projets de foresterie tropicale, mais uniquement en tant que sous-composante d'un thème. Parmi ces lignes figurent la B7–6000 (Cofinancements avec des ONG) et la B7–6200 (L'environnement dans les pays en développement).

La taille moyenne et le nombre des projets forestiers financés par les trois lignes principales (relevant de plusieurs DG) entre 1992 et 1996 sont indiqués au tableau 6, qui permet une comparaison avec le 7^e FED.

4.4.1 La ligne B7–6201 (ex-B7–5041) – Actions en faveur des forêts tropicales

Cette ligne budgétaire est gérée conjointement par la DG VIII et la DG IB. Une enveloppe de 50 millions d'ECU sera mise à disposition chaque année entre 1996 et 1999 (conformément au règlement du Conseil n° 3062/95 de 1994). Les pourcentages des ressources budgétaires à la disposition de la DG VIII pour la période 1992–7 sont également indiqués au tableau 7. L'évolution des dépenses effectuées par la DG VIII dans le cadre de cette ligne budgétaire est indiquée aux figures 12 et 13.

Les priorités de financement

La classification de la CE fournit une indication sur l'évolution des financements. Bien qu'il soit imprudent de dégager des tendances avec trop de certitude en raison d'importantes fluctuations inter-annuelles, certaines évolutions peuvent néanmoins être cernées. Il est évident que les projets de conservation des ressources ont été nettement prioritaires à la suite de la CNUED, en 1992. En 1993, 64 % de tous les engagements relevant de la

21. On peut s'attendre à un nouvel investissement en Nouvelle-Calédonie en 1997, pour la plantation d'arbres sur les sites d'anciennes exploitations minières (en tant que territoire français outre-mer, la Nouvelle-Calédonie n'appartient pas au groupe ACP mais elle peut néanmoins bénéficier de subventions SYSMIN dans le cadre d'un dispositif parallèle). Un projet de plantations de palmiers à huile est également en cours de préparation en Guinée (Conakry). Ces deux financements sont toutefois considérés essentiellement comme des investissements dans le secteur minier (il s'agit dans les deux cas de réhabilitation d'anciennes mines), plutôt que destinés à des "projets forestiers" proprement dits.

Tableau 7 : Engagements de la DG VIII issus de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", pour des projets de foresterie tropicale, en tant que proportion des engagements totaux, 1992-7 (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
% (sur 50 millions d'ECU)	33,6	29	30,6	20	30	38

ligne budgétaire pour les forêts tropicales ont été destinés à des projets de conservation, et cette proportion passe à 82 % si l'on inclut les projets de "création de zones tampons". En 1996, la proportion de ces deux catégories est tombée à 12 %. L'importance accordée aux projets de conservation n'est pas surprenante vu l'intérêt voué à ce thème en Europe. Il semble que la conservation constitue une préoccupation majeure pour les membres du Parlement européen, à qui il incombe notamment d'examiner la ligne budgétaire. La "gestion durable des forêts" a occupé une place importante en 1996, mais moins les années précédentes. La "recherche" a joué un rôle important toutes les années, mais il convient de tenir compte de la nature englobante de ce code.

Une comparaison des dépenses issues du FED et de la ligne budgétaire est intéressante en théorie, car, selon les indications reçues, la portion de la ligne budgétaire contrôlée par la DG VIII a été utilisée de plus en plus en appui au développement de la politique du FED. Une telle comparaison est néanmoins rendue difficile par le fait que seules les catégories du PAFT sont utilisées dans la classification des opérations du FED (voir la figure 10). En outre, dans les deux cas une forte proportion des projets récents (58 % du 7^e FED et 38 % de la ligne budgétaire) n'ont pas reçus de code PAFT (Planistat, 1997). On constate toutefois que dans les deux cas les activités de conservation ont été bien représentées ces dernières années (soit dans les 6^e et 7^e FED et dans la ligne budgétaire après 1992). Le renforcement des capacités joue un rôle plus important dans le 7^e FED que pour la ligne budgétaire (sauf en 1992). La place importante réservée dans le FED au renforcement des capacités est prévisible du fait de l'orientation de ce fonds vers les services publics, mais la place relativement faible de cette catégorie dans les engagements issus de la ligne budgétaire peut être surprenante, vu l'importance apparente des questions institutionnelles dans les cercles européens traitant des politiques. Ici encore, en raison des très grandes fluctuations constatées dans les dépenses, dans le cas du FED comme de la ligne budgétaire, il serait imprudent de dégager des tendances avec trop d'assurance.

4.4.2 Les financements par les autres lignes budgétaires

Avant la création de la ligne budgétaire consacrée aux forêts tropicales, d'autres lignes constituaient d'importantes sources de financement pour des projets forestiers ou comportant un important volet forestier. Ces lignes

Figure 12 : Engagements provenant de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", DG VIII, 1992-6

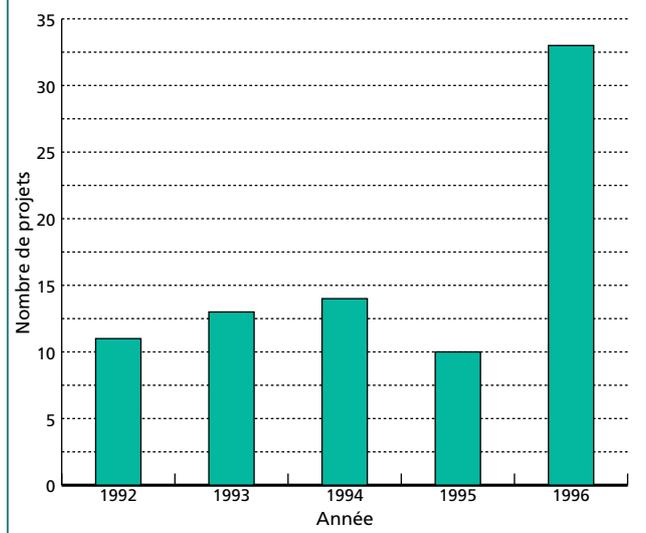
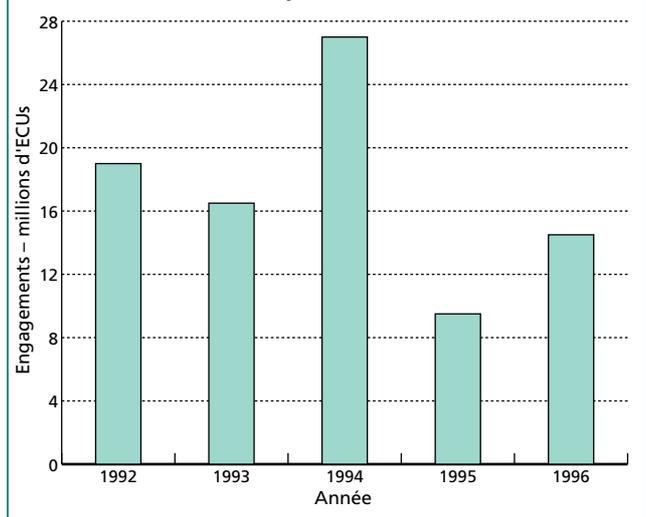


Figure 13 : Nombre de projets financés par la DG VIII avec les ressources de la ligne budgétaire "Forêts tropicales", 1992-6



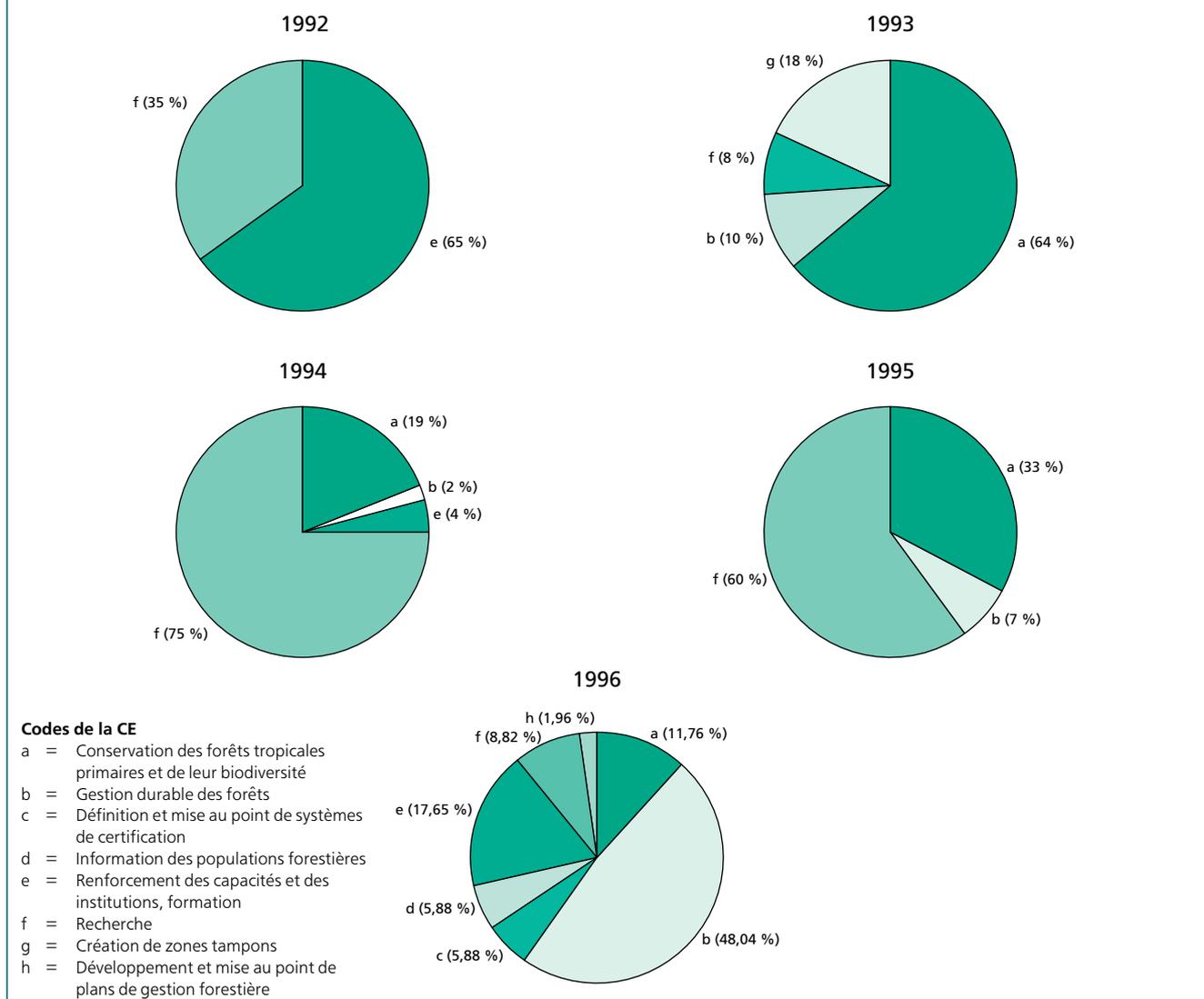
continuent à être associées dans une certaine mesure avec le secteur.

Les plus importantes sont :

- La 941/6000 "Cofinancements avec les ONG", devenue la B7-6000 – "Contribution communautaire à des programmes visant des PVD et conduits par des ONG"
- La 946/5040/B7-6200 : "Écologie dans les PVD" (devenue ensuite la B7-5040, puis la B7-6200 : "Environnement dans les PVD")

La B7-6000 – Cofinancements avec des ONG

La ligne budgétaire B7-6000, gérée par la DG VIII, couvre tous les pays en développement, et pas seulement ceux du groupe ACP. Elle a tendance à financer un plus grand nombre de projets que les autres lignes budgétaires, mais le coût moyen de ces projets demeure relativement faible. Les tendances globales de

Figure 14 : La ligne budgétaire B7-6201 (Forêts tropicales) – engagements relatifs par code de la CE, 1992-6 (DG VIII)

financement par le biais de cette ligne ressortent des figures 15 et 16.²²

Depuis 1993, la taille relative des projets financés par la ligne budgétaire pour les ONG a augmenté, tandis que le nombre des projets diminuait progressivement (figure 16). La taille moyenne des projets est toutefois demeurée réduite par rapport à la moyenne calculée pour les autres lignes budgétaires, et le nombre des projets demeure élevé par rapport au montant total des engagements. Entre 1992 et 1996, la ligne budgétaire a financé 42 % de tous les projets de foresterie tropicale en termes du nombre des projets (140 projets sur 333), mais 4 % seulement en termes des fonds investis (13 793 108 ECU sur un total de 359 838 435 ECU). En moyenne, les dotations ont atteint 98 522 ECU dans le cas de la ligne budgétaire pour les ONG, et 1 080 596 ECU si l'on considère l'ensemble des projets – si bien qu'une dotation moyenne en faveur de projets gérés par des ONG n'a représenté que 9 % de la moyenne calculée pour tous les projets de foresterie tropicale.²³

Tableau 8 : Taille moyenne des projets de foresterie tropicale (tous pays) financés par la ligne budgétaire B7-6000, et comparaison avec la taille moyenne de tous les projets de foresterie tropicale, 1992-6 (en millions d'ECU)

	1992	1993	1994	1995	1996
B7-6000	0,066	0,065	0,081	0,112	0,462
<i>pour comparaison :</i> ensemble des projets forestiers	1,177	0,626	0,993	0,992	0,856

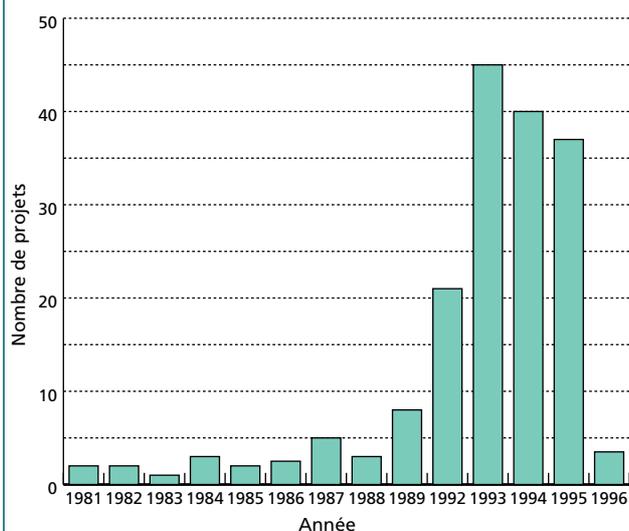
(Source : Planistat, 1997)

En ce qui concerne la répartition géographique, les pays ACP ont reçu nettement plus de subventions de projets que les pays ALA ces cinq dernières années. Le montant moyen des dotations demeure très similaire (tableau 9).

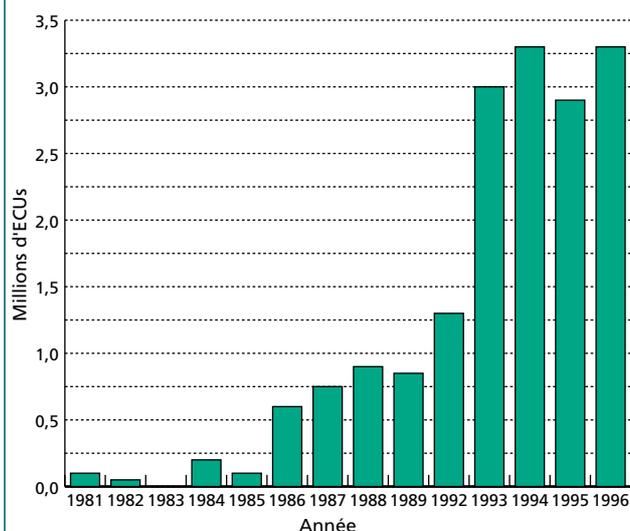
En ce qui concerne les engagements pour des projets forestiers au titre de cette ligne budgétaire, les financements ont marqué une croissance régulière ces dernières années, avec un gros changement d'échelle intervenu au milieu des années 80, au moment des grandes famines en

22. Ces statistiques on trait à l'ensemble de la ligne budgétaire, et pas seulement aux pays ACP.

23. Les chiffres indiqués dans ce paragraphe pour les engagements forestiers totaux couvrent tous les projets de foresterie tropicale financés par la Commission, pas seulement par la DG VIII.

Figure 15 : Engagements pour des projets de foresterie tropicale (tous pays) issus de la ligne budgétaire B7-6000, 1981-96

(Note : Données non disponibles pour les années 1990 et 1991).

Figure 16 : Nombre de projets de foresterie tropicale (tous pays) financés par la ligne budgétaire B7-6000, 1981-96

(Note : Données non disponibles pour les années 1990 et 1991).

Afrique et de l'intérêt croissant du public européen à l'égard des activités d'ONG. Dans le cadre d'une tendance similaire, une nette progression des financements provenant de cette ligne a également été constatée en 1993, juste après la Conférence de Rio.

La 946/B7-6200 : Écologie/Environnement dans les pays en développement

La ligne budgétaire EN946 (pour l'écologie) devint la B7-5040 (pour l'environnement dans les PVD) en 1992.

Tableau 9 : Répartition géographique des projets, ligne budgétaire pour les ONG, 1992-6 (en ECU)

	Nombre de projets	Engagements totaux	Dotation moyenne des projets
Région ALA	48	4 602 800	95 891
Région ACP	92	9 190 308	99 895

(Source : Planistat, 1997)

Tableau 10 : La ligne budgétaire 6000 – Projets forestiers d'ONG dans les pays ACP et ALA (en ECU)

Année	Pays ACP		Pays ALA	
	Engagements	Nombre de projets	Engagements	Nombre de projets
1981	17 000	2	0	0
1982	12 000	2	0	0
1983	9 000	1	0	0
1984	261 000	4	190 000	3
1985	17 000	2	63 000	2
1986	54 000	3	60 000	1
1987	712 000	6	470 000	3
1988	868 000	3	883 000	5
1989	861 000	7	270 000	3
1990	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1991	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1992	730 194	12	660 597	9
1993	1 586 258	30	1 424 038	16
1994	2 336 396	30	900 070	10
1995	2 423 362	16	496 622	10
1996	2 114 098	4	1 121 473	3

(Source : Planistat, 1997)

Tableau 11 : Les lignes budgétaires pour l'écologie/ l'environnement (946 et 6200) – financements de projets de foresterie tropicale (États ACP seulement), 1986–96 (en ECU)

Année	Engagements	Nombre de projets
1986		
1987		
1988	635 000	4
1989	480 000	5
1990	33 000	2
1991	n. d.	n. d.
1992	12 532	1
1993	2 255 300	3
1994	233 000	1
1995	313 000	1
1996	350 000	1

(Sources : IFSC, 1991 ; Planistat, 1997)

Jusqu'à la création de la ligne budgétaire consacrée aux actions en faveur des forêts tropicales (la B7-5041/6201), l'EN946, cogérée par les DG VIII, I et XI, constituait une importante source de financements pour les projets de foresterie tropicale. Depuis la création de la ligne budgétaire pour les forêts tropicales, elle a financé moins de projets strictement forestiers et a été plus axée sur le financement d'actions dans des domaines associés, tels que la biodiversité. Les financements fournis aux pays ACP au titre de cette ligne budgétaire sont indiqués aux figures 17 et 18.

Son budget annuel a évolué de la manière suivante : 30 millions d'ECU en 1993, 20 millions d'ECU en 1994, 13

millions d'ECU en 1995 et 15 millions d'ECU en 1996.

La nouvelle ligne budgétaire pour l'environnement est gérée conjointement par la DG IB et la DG VIII, si bien que les ressources mises à la disposition de la DG VIII ne représentent qu'une part du total disponible (50 % à l'heure actuelle).

Les engagements totaux réservés entre 1986 et 1996 aux projets de foresterie tropicale dans des pays ACP dans le cadre de ces lignes budgétaires sont indiqués au tableau 11. Il est évident que seule une petite proportion des montants engagés à l'heure actuelle au titre de cette ligne budgétaire sont utilisés pour des projets susceptibles d'être classés dans la catégorie "foresterie tropicale". Ces dernières années, les seuls financements relativement importants de projets de foresterie tropicale dans des pays ACP issus de cette ligne datent de 1993, juste après la CNUED.

5. LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS

Ces dernières années, la Commission a rendu ses procédures de gestion des projets beaucoup plus rigoureuses. Une "approche intégrée pour la gestion du cycle des projets" a été introduite en 1992 (CE, 1993a), et l'utilisation du cadre logique est devenue la norme. Ces innovations ont été introduites à la suite de nombreuses critiques sur les procédures de la Commission – l'opacité de la gestion des projets étant souvent citée comme un facteur très important de performances décevantes.

Des efforts de plus en plus importants sont également déployés pour former le personnel, dans le but de développer les compétences des agents de la Commission, qui sont pour la plupart des généralistes. Des stages de courte durée sont désormais organisés pour le personnel du siège, et des ateliers de formation et d'enseignement appliqué sont également prévus dans les pays bénéficiaires. La mise au point de nouveaux outils – la publication de lignes directrices et de guides ainsi que l'organisation d'activités de formation sur des thèmes

Figure 17 : Lignes budgétaires pour l'écologie/ l'environnement : financements destinés aux seuls États ACP

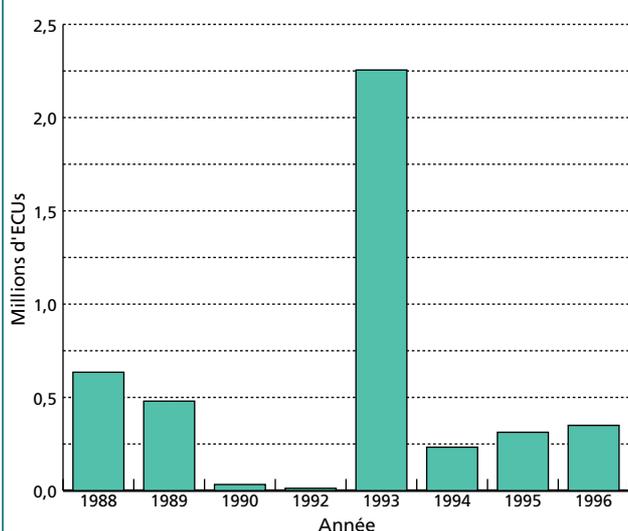
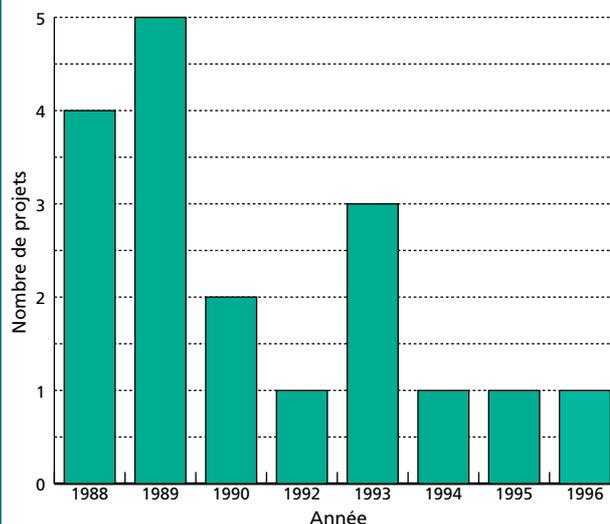


Figure 18 : Lignes budgétaires pour l'écologie/ l'environnement : nombre de projets (financements destinés aux seuls États ACP)



sectoriels particuliers – fait partie intégrante de ce processus. Un très important programme de formation et de sensibilisation du personnel est en cours à l'heure actuelle au sein de la Commission; il est fondé sur les tomes II et III des *Lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier*, qui traitent surtout de la gestion du cycle des projets et fournissent des listes de vérification et des outils de travail.

5.1 Les phases du cycle d'un projet

Le cycle d'un projet est composé de six phases distinctes – la programmation, l'identification, l'instruction, le financement, la mise en œuvre et l'évaluation. Pour chaque phase, les procédures varient selon la source de financement du projet (FED ou ligne budgétaire).

Dans le cas des dispositions du FED, les négociations du PIN sont cruciales, avec leurs caractéristiques – et limitations – examinées plus haut (voir la section 2.5). L'élaboration de programmes indicatifs passe par l'établissement de lignes directrices et de principes généraux pour la coopération entre la Communauté et chaque État ACP. Ce processus permet de couvrir des problématiques sectorielles et thématiques et de présenter un certain nombre d'idées de projets susceptibles d'être adoptées pendant la durée du protocole financier. La liste séquentielle des opérations et des responsabilités de mise en œuvre d'un projet dans le cadre de Lomé IV est donnée au tableau 12.

Le règlement de 1995 spécifie que le cofinancement d'activités avec des États membres de la Communauté et d'autres entités est souhaitable pour promouvoir une meilleure coordination (article 5). Néanmoins, les contributions des États membres aux propositions de projets du FED en sont restées à ce jour à des informations transmises au comité interne d'examen préalable.

Les dispositions de la ligne budgétaire sont beaucoup plus circonstanciées. Les propositions sont soumises à la Commission par des organismes indépendants (des ONG, des institutions de recherche, etc.), soit directement, soit par l'intermédiaire d'une délégation outre-mer. Moins souvent (mais de plus en plus fréquemment), les termes de référence d'un projet sont établis par le personnel de la DG VIII (soit au sein des unités chargées des politiques, soit par les responsables géographiques). L'un des critères d'appréciation des propositions de projets est leur conformité au règlement et aux normes établies dans le *Guide de financement des projets*. Les projets doivent être présentés selon un cadre logique. Une première sélection est réalisée par les services de la Commission, en fonction des critères de la ligne budgétaire. Il est demandé au responsable géographique, à la délégation et aux services techniques concernés leur opinion. Les demandes sont soumises au Comité directeur, qui prend ses décisions à l'unanimité: il accepte la proposition soumise, la rejette ou la renvoie en exigeant des modifications.

Lorsqu'un projet est conçu à la DG VIII ou par des consultants, un appel d'offres est lancé pour la sélection de l'organisation chargée de l'exécution. Un contrat spécifiant les termes de référence et le budget est ensuite établi, puis signé par la Commission et le pays partenaire.

En ce qui concerne la coopération dans le secteur forestier, une série de neuf thèmes interconnectés (qui

parfois se chevauchent) fournit un cadre analytique permettant d'adapter la gestion des cycles des projets aux besoins des différents types de forêts et aux divers intervenants. Une synthèse de ces neuf thèmes est présentée au tableau 13.

Les procédures d'analyse de l'impact social et de diagnostic environnemental font partie intégrante du processus de coopération pour le développement dans le domaine forestier. Les projets sont classés en cinq catégories en fonction de leurs impacts sociaux, et en quatre catégories selon leurs impacts sur l'environnement (l'ampleur de ces impacts potentiels et leur caractère positif, neutre ou négatif permettant de différencier les catégories). Des actions possibles, telles que le recours à des conseils d'experts ou des étapes spécifiques de gestion sont indiquées pour chaque catégorie. Les principes et procédures d'analyse des

Tableau 12: Le processus de mise en œuvre des projets pour des fonds programmables dans le cadre de Lomé IV

Activité	Responsabilité
Élaboration du dossier du projet	Gouvernement récipiendaire
Examen du dossier du projet	Responsabilité conjointe
Soumission du dossier du projet à l'UE	Délégation de l'UE
Élaboration d'une proposition de financement	Délégation de l'UE
Soumission de la proposition de financement au Comité du FED pour approbation	Délégation de l'UE
Examen et décision par le Comité du FED	Commission et États membres
Signature de l'accord de financement	Responsabilité conjointe
Décision sur la procédure d'appel d'offres	Responsabilité conjointe
Préparation du dossier d'appel d'offres	Réceptaire (ON)
Approvisionnement du dossier d'appel d'offres	Délégation de l'UE
Évaluation des soumissions	Réceptaire (ON)
Approvisionnement des soumissions	Délégation de l'UE
Signature des contrats	Réceptaire (ON)
Démarrage de la mise en œuvre	Réceptaire
Autorisation de paiement	Délégation de l'UE
Paiement	Agent payeur
Suivi et évaluation	Responsabilité conjointe
Résolution de conflits	Comité conjoint ACP-UE

(Source : Koning, 1997 : 138)

Tableau 13 : Thèmes de la gestion du cycle des projets de coopération pour le développement dans le secteur forestier

T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9
Politiques, cadre juridique et institutionnel	Conservation des écosystèmes et de la biodiversité	Gestion durable des ressources forestières	Création de ressources forestières	Exploitation, transformation, marketing et commerce	Certification	Education et formation forestières	Recherches en foresterie	Information et communication dans le domaine forestier

(Source : Lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier, *Forêts et développement durable*, tome I, Approche stratégique, 1996, Commission européenne, DG VIII)

impacts sociaux et environnementaux sont examinés dans le tome I des *Lignes directrices pour le secteur forestier* (voir les sections 4.2 et 4.3).

5.2 L'évaluation

Depuis la CNUED et l'introduction de la ligne budgétaire pour les forêts tropicales, les services responsables ont fait l'objet d'un nombre croissant de questions critiques, posées tant au sein de la Commission qu'à l'extérieur, concernant l'utilisation des fonds disponibles pour les projets forestiers et la pertinence des projets financés au regard des objectifs de la ligne budgétaire, mais aussi, de manière plus générale, des accords de Lomé et de Maastricht. Malgré un net renforcement des procédures d'évaluation ces dernières années, leur efficacité demeure très souvent contestée. L'orientation extérieure des principales méthodes d'examen (le Comité du FED et la gestion au sein des pays ACP partenaires), le manque de ressources appropriées et le recours très fréquent à des consultants extérieurs sont jugés affaiblir la capacité des structures concernées à tirer des enseignements.

Le FED alloue des ressources destinées spécifiquement aux évaluations, aux examens à mi-parcours et aux rapports finaux ; les responsables géographiques et les délégations sont chargés des cas les plus simples, et l'unité Évaluations des situations plus difficiles. Tous les projets du FED sont évalués une fois les activités achevées. À l'heure actuelle, les évaluations d'impact (à la fin des projets ainsi qu'à une période spécifiée) ne sont pas intégrées aux accords de financement portant sur des projets spécifiques, mais il arrive que de telles évaluations soient réalisées grâce à des fonds inscrits au budget du département des Évaluations. Des évaluations plus vastes sont également entreprises au niveau des programmes nationaux. Conformément à la Convention de Lomé, les évaluations doivent être réalisées conjointement par la Commission et les pays ACP concerné, et les pays en développement participent donc plus que dans le cas des projets financés par la plupart des bailleurs de fonds internationaux.

Le suivi des programmes indicatifs nationaux incombe surtout à l'ordonnateur national (ON) et au délégué de l'UE. Le suivi des projets du FED a souvent été jugé insuffisant. Les difficultés sont le plus souvent attribuées aux pénuries de personnel, tant au sein des délégations qu'à la DG VIII, au manque d'agents possédant une expérience dans le domaine des évaluations, au manque d'informations adéquates, aux préoccupations liées aux attributions administratives et financières (et notamment à la gestion des consultants), et à l'absence de mécanismes adéquats pour un feed-back dans les processus de prises de décision (Cracknell, 1989).

Conformément au règlement de 1995, la ligne budgétaire pour les forêts tropicales fait l'objet en 1997 d'une évaluation menée par une société de conseil européenne indépendante.²⁴

6. EXAMENS DE PROJETS

Certaines grandes réorientations de la stratégie de la Commission dans le domaine des forêts tropicales peuvent être dégagées, comme la reconnaissance croissante des "dimensions sociales" des projets, liée à une participation accrue des populations locales et des autres parties prenantes. Les stratégies de préservation fondées sur une logique d'exclusion ont eu tendance à être délaissées en faveur d'options de gestion et de développement durables associant les communautés locales. Des études plus nombreuses ont également été consacrées aux politiques, avec des thèmes tels que la clarification ou l'élaboration de politiques spécifiques, les recherches sur des domaines liés aux politiques, et les moyens de rendre les politiques opérationnelles. Parmi les études récentes de ce type figurent un examen de l'évolution des tendances du commerce international du bois, et notamment du développement des activités d'exploitation dans le bassin du Congo par des sociétés de pays nouvellement industrialisés en bordure du Pacifique (WWF, 1997), ainsi que la rédaction des *Lignes directrices* présentées plus haut (encadré 2), et les activités d'expérimentation et de formation connexes.

La ligne budgétaire sert également à remplir des obligations aux niveaux international et interne en matière de foresterie tropicale. Quelques exemples :

- La Convention sur les changements climatiques reconnaît que la déforestation constitue une source majeure d'émissions de gaz à effet de serre. Une étude a été entreprise sur le piégeage du carbone découlant d'actions de reboisement pour atténuer les changements climatiques. Le rôle du reboisement comme puits de carbone, et les possibilités de mise en œuvre conjointe d'actions appropriées par l'UE et les pays ACP y sont examinés (B7-6201/96.01).
- La certification des bois – voir l'encadré 3.
- La consolidation des connaissances (exigée par le règlement du Conseil de 1995), et la recherche d'une cohérence, d'une complémentarité et d'une coordination accrues pour les activités d'aide des

24. Selon l'article 12 du règlement de 1995 sur les forêts tropicales, "En 1997, la Commission soumettra au Parlement européen et au Conseil une évaluation globale des opérations pour la promotion des actions en faveur des forêts tropicales financées par la Communauté".

ENCADRÉ 3 : La certification des bois

Ces dernières années, la DG IB et la DG VIII se sont intéressées de très près au rôle que la certification des bois peut jouer dans la promotion de la gestion durable des forêts, une évolution conforme à l'utilisation d'instruments reposant sur les forces du marché, tels que l'écolabellisation, préconisée dans le 5^e Programme d'action pour l'environnement de l'UE (CE, 1993b) et qui va également dans le sens de la réglementation du commerce des bois tropicaux demandée à plusieurs reprises par le Parlement européen. Une grande importance est accordée à la cible 2000 de l'OIBT, selon laquelle tous les bois tropicaux entrant dans le commerce international devraient, d'ici l'an 2000, provenir d'une source gérée durablement.

Depuis la fin des années 80, une convergence croissante a été constatée entre les politiques de développement de l'UE, qui visent la promotion d'une gestion durable des forêts, et ses politiques dans le domaine du commerce, qui cherchent à stimuler le commerce de bois provenant de sources gérées dans le respect de l'environnement. L'UE a pris récemment trois décisions importantes qui donnent priorité au rôle de la certification dans la stratégie globale pour les forêts tropicales :

- La réglementation du Système généralisé de préférences (SGP), qui établit des droits privilégiés d'accès au marché européen pour les produits du tiers monde.
- Le règlement de 1995 sur les forêts tropicales, qui accorde une place importante à la certification dans la négociation de la nouvelle base juridique pour un appui aux forêts tropicales financé par le budget de la CE. Une attention particulière est accordée dans ce règlement à plusieurs domaines à appuyer, dont l'élaboration et l'application de systèmes de certification, fondés sur des évaluations indépendantes, des bois produits dans les forêts tropicales selon des principes agréés pour la gestion durable de ces forêts. Ces systèmes devraient faire partie intégrante des systèmes de certification harmonisés au plan international pour tous les types de bois et de produits dérivés (article 4c).
- Le protocole n 10 de la Convention de Lomé inclut parmi ses domaines prioritaires le "soutien à la définition et au développement de systèmes de certification applicables au bois de forêts tropicales produit en tenant compte des principes de la gestion durable et s'inscrivant dans le cadre d'une harmonisation internationale prévue des systèmes de certification des bois et produits dérivés de tous types".

Le Conseil a reconnu que l'adoption de systèmes de certification devrait constituer l'une des priorités pour l'attribution des 250 millions d'ECU d'aide communautaire entre 1995 et 1999. Le Parlement européen avait proposé l'introduction d'un système de certification indépendant pour toutes les forêts d'ici 1997.

En appui à ces initiatives, la Commission a entrepris :

- de participer à des réseaux traitant des politiques, par le biais de groupes de travail informels et officiels aux niveaux européens et internationaux ;
- de financer des recherches et des projets pilotes – la réalisation de rapports préliminaires et l'étude des critères et indicateurs du CIFOR.

La Commission participe également au suivi de la Conférence ministérielle sur la protection des forêts, tenue à Helsinki en 1993, qui s'intéresse plus particulièrement aux critères et indicateurs d'une gestion durable des forêts (GDF) au niveau paneuropéen. Trois catégories d'actions requises (pour faciliter la transition vers la GDF) peuvent être identifiées au niveau international :

- des financements destinés aux pays les plus pauvres, pour couvrir les frais d'amélioration de la gestion des forêts et autres ;
- le partage de l'information, des résultats de recherche et des technologies, par le biais du programme TREES (*Observations par satellite de l'environnement et des écosystèmes tropicaux*) et d'une coopération avec la FAO en ce qui concerne les données fournies par satellite ;
- la coordination entre les différentes initiatives internationales.

La Commission s'est inquiétée d'éviter toute prolifération des labels forestiers, qui pourraient dérouter les consommateurs et fausser le marché intérieur.

Dans le domaine de la certification, la DG VIII a notamment entrepris les actions suivantes :

- 1993 : le financement d'une étude par ESE sur la possibilité d'introduire un protocole sur le bois dans la Convention de Lomé IV ;
- 1994 : l'organisation d'un séminaire sur les méthodes de production (Organisation africaine du bois) ;
- 1994 : le cofinancement d'une étude sur la certification réalisée à la demande de l'OIBT ;
- 1995 : la production d'un projet de programme pour la promotion de la gestion durable des forêts et la certification du bois en Afrique occidentale et centrale ;
- 1996 : l'harmonisation des accords institutionnels internationaux (l'organisation finlandaise Indufor Oy) ;
- 1996 : le Groupe consultatif sur la certification des forêts (secrétariat fourni par l'IIED).

Dans ce domaine, des études ont été entreprises au Cameroun par le WWF-Belgique et Tropenbos sur (respectivement) l'harmonisation des différentes initiatives concernant la certification dans des pays d'Afrique centrale et occidentale, et les critères et indicateurs d'une gestion durable des forêts.

La stratégie de l'UE sur la certification des bois est également abordée à la section 3.3 du chapitre 5 sur la DG XI.

États membres de l'UE, comme prévu par le traité de Maastricht.²⁵

- La mise au point d'une approche régionale face aux nouvelles menaces qui pèsent sur les forêts tropicales.

25. Le projet réalisé par l'ODI, dont la production du présent ouvrage constitue un volet, s'inscrit dans cette initiative.

les. Ce travail s'effectue par la promotion d'une politique de dialogue entre les parties prenantes (parfois à un haut niveau, comme dans le cas de l'initiative du bassin du Congo et de la Commission mondiale des forêts et du développement durable), et par des activités de formation à l'échelle internationale. Une brève description de l'initiative

ENCADRÉ 4 : L'approche de la Commission européenne et les problématiques forestières dans le bassin du Congo

Les forêts denses humides du bassin du Congo figurent parmi les forêts détenant la plus grande biodiversité du monde ; elles représentent un quart des peuplements restants de forêts tropicales humides, et les trois quarts des forêts humides d'Afrique. Avec la disparition d'une grande part du couvert forestier de l'Afrique occidentale, l'industrie forestière se tourne désormais vers l'Afrique centrale, et les bailleurs de fonds internationaux peuvent jouer un rôle important en veillant à ce que les forêts de cette sous-région soient soumises sans tarder à une gestion durable.

Il n'en reste pas moins que la région constitue un environnement difficile pour une stratégie durable d'aménagement forestier. Les incertitudes politiques, l'ampleur des dettes publiques et parfois de vieilles habitudes de mauvaise gestion des ressources constituent de gros défis, d'autant plus qu'une bonne gestion des ressources forestières doit être établie sur des cycles longs. La faible densité démographique des zones rurales (notamment dans les zones de haute futaie) restreint les possibilités de participation des populations locales à la gestion des forêts. De mauvaises pratiques de gestion forestière et le manque de transparence dans l'attribution des ressources forestières sont souvent cités comme des facteurs concourant à la dégradation de l'environnement.

L'influence des bailleurs de fonds dans ce domaine demeure limitée. De faibles capacités institutionnelles entraînent une faible capacité d'absorption de l'aide au développement, tant de la part de l'État que de la société civile. Cette région n'a pas constitué jusqu'ici une grande zone prioritaire pour la plupart des donateurs européens. Ailleurs qu'au Cameroun, peu de donateurs bilatéraux ont établis d'importants programmes d'aide. Les programmes d'aide sont problématiques dans toute la région, et le fait qu'en règle générale l'aide fournie s'est avérée peu efficace constitue un autre frein à l'accroissement des investissements par la communauté internationale. Dans plusieurs situations, l'adoption d'une perspective à long terme paraît inconcevable pour le moment.

La mise au point d'une stratégie d'appui à la foresterie représente un défi considérable dans de telles conditions. Le niveau national est généralement faible, de même que le mouvement de défense de l'environnement au sein des pays ; le niveau régional détient un potentiel, mais a priori il offre peu de possibilités d'actions autonomes en faveur d'une gestion durable des forêts sans ancrage solide dans les politiques nationales. L'approche adoptée par la CE dans le bassin du Congo a pour objectifs d'exposer un point de vue au public et d'ouvrir le débat sur les forêts, en créant les conditions nécessaires à la transparence et à l'équité. La stratégie propose un programme de dialogues sur les politiques, de sensibilisation du public et de discussions publiques sur les forêts, en tant que complément aux programmes en place et d'appui à ces programmes (dont le projet ECOFAC de la Commission – voir l'encadré 5). Elle se compose de trois grands axes : une conférence des bailleurs

de fonds (pour réunir les principaux donateurs actifs dans la région et lancer un processus de dialogues entre donateurs), le parrainage d'une audience publique (pour que toutes les parties prenantes dans la société civile puissent participer aux débats), et la formation des décideurs à la mise en œuvre de stratégies forestières nationales ainsi que l'intégration de ces décideurs aux discussions internationales sur les forêts (programme de formation UE/IDE).

Conférence des bailleurs de fonds : Tenue à Bruxelles en avril 1997, elle a réuni les principaux donateurs internationaux aidant cette région pour leur permettre d'examiner mutuellement leurs activités, de chercher à éviter tout chevauchement, et d'explorer les voies possibles pour l'amélioration de la collaboration, de la coordination, et de la cohérence des actions.

Les bailleurs de fonds ont confirmé leur désir de fournir un appui à la région et de travailler en concertation, et une série de conférences a été prévue pour faciliter ce processus. L'initiative régionale appelée Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale (ou "Processus de Brazzaville") a été fortement approuvée et appuyée.

La Commission mondiale des forêts – "La conservation des forêts et le dialogue sur les politiques de développement en Afrique" (UNDP) :

Cette initiative a pour objet de contribuer au développement des réformes et initiatives institutionnelles et du domaine des politiques relatives à la gestion durable des forêts. La CE a été un gros bailleur de fonds pour l'audience publique organisée pour l'Afrique en mai 1997, au Cameroun. La séance, qui réunit des représentants des divers groupes concernés, y compris ceux qui normalement n'ont guère la possibilité d'exprimer leurs points de vue, fut axée sur des domaines hautement prioritaires (cernés lors d'une période de consultation). L'accent fut mis sur la conception de mécanismes pragmatiques destinés à engendrer des réformes acceptées par consensus. Ce processus devrait déboucher sur l'élaboration et la promotion de stratégies et de mécanismes pratiques permettant d'améliorer la gestion et la conservation des ressources forestières régionales.

La coopération UE/IDE – le programme de formation en matière de politiques forestières :

Ce programme a pour objet d'aider les pays concernés à concevoir, assimiler et appliquer des politiques forestières nationales destinées à assurer un développement économique durable, à promouvoir l'harmonisation des politiques forestières au sein du bassin du Congo et avec l'IPF, à lancer des consultations entre les pays du bassin, et à encourager le dialogue avec d'autres pays confrontés à des problématiques de développement forestier similaires. Des ateliers régionaux et des actions de formation directe seront prévus dans ce programme.

du bassin du Congo est présentée dans l'encadré 4.

7. CONCLUSION

Comme beaucoup d'autres organismes donateurs, la DG VIII a été obligée de s'adapter rapidement à

l'importante croissance accordée aux forêts tropicales ces dernières années. De nombreux facteurs ont joué sur ce mode d'évolution, dont certains internes (comme la structure de gestion du FED) et d'autres que l'on retrouve à des degrés divers dans toutes les autres directions générales de la Commission. Bien que la place

Encadré 5 : ECOFAC (Conservation et utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers en Afrique centrale)

Le projet ECOFAC fut créé dans le cadre du 6^e FED et démarra en 1992. La première phase fut achevée en décembre 1996 et des financements furent reçus pour une deuxième phase quadriennale. L'objectif premier des activités est de promouvoir, sur une base régionale, la conservation et l'exploitation rationnelle des forêts d'Afrique centrale, grâce à une série de mesures conçues pour mieux sensibiliser les populations tributaires des forêts aux questions de conservation, et à leur proposer d'autres activités rémunératrices. Ce projet doit permettre d'atténuer les pressions exercées sur les ressources naturelles des forêts et d'améliorer les conditions de vie des populations concernées. Les activités d'ECOFAC couvrent différents sites de 6 pays de la région centrafricaine : le Cameroun, le Congo, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine et São Tomé-Príncipe. Une cellule de coordination est en place à Brazzaville. La participation du Zaïre était prévue à l'origine, mais l'arrêt des financements de la CE à ce pays en 1992 entraîna l'abandon de cette composante.

Le projet est fondé sur le postulat que la diversification de l'économie locale, tant au niveau des produits que des activités, constitue la meilleure manière de garantir la conservation de l'écosystème. Une série d'activités visant à exploiter de manière durable les matériaux disponibles localement (des briques séchées au soleil ou en céramique, des matériaux de toiture, des presses à huile de palme, etc.).

Différentes stratégies ont été promues dans différentes régions, ce qui a permis d'évaluer et de comparer les conditions de réussite des actions. La région de l'Afrique centrale, par exemple, a opté pour une approche fondée sur un développement rapide à un coût relativement faible, par le recours à l'expertise d'expatriés et à des intrants importés,

tandis que le Cameroun préférerait investir à fond et à plus long terme dans la création de capacités locales susceptibles d'exploiter les matériaux locaux. La première de ces stratégies produisit des résultats assez remarquables dans le court terme mais ils s'avèrent de peu d'utilité pour les populations locales qui demeurent hautement tributaires des ressources de la forêt. Il semble donc que dans la plupart des cas, la deuxième stratégie soit la plus indiquée.

Conçu au départ comme une série de projets d'aires protégées assez autonomes, l'ECOFAC a adopté progressivement une stratégie plus axée sur la complémentarité des actions, et des réunions et ateliers ont été organisés régulièrement pour relier les différentes composantes. En dépit de certaines difficultés rencontrées pour réconcilier les composantes régionales et nationales et pour assurer une volonté d'engagement maximale, le projet a obtenu des résultats concluants en démontrant comment les États membres peuvent être induits à tenir compte des forces régionales pour être encouragés à adopter des pratiques écologiquement viables dans la gestion de leur biodiversité.

Cette approche doit être consolidée au cours de la deuxième phase, suite à la reconnaissance de l'aspect régional de nombreux aspects des pratiques de conservation (notamment la législation concernant la chasse, la lutte contre les activités de braconnage dans les zones frontalières, les politiques forestières, la conservation des populations de tortues marines, etc.). L'objectif à long terme d'ECOFAC est d'exploiter et d'enrichir l'expérience acquise au cours des deux premières phases du projet pour renforcer la transition d'un projet à fondement géographique sur un projet technique offrant des avantages significatifs et durables sur une base régionale.

de la foresterie tropicale au sein du programme d'aide de la DG VIII demeure à bien des égards problématique, des progrès significatifs ont été accomplis dans l'établissement d'une orientation stratégique qui engage non seulement les départements techniques mais aussi les unités de gestion géographiques.

L'application des recommandations du rapport publié par l'IFSC en 1991 illustre l'ampleur des avancées réalisées. Ce rapport contenait ainsi une série de recommandations concernant l'amélioration de la coordination, dont l'élaboration d'une stratégie globale de foresterie tropicale pour la Commission, la publication de lignes directrices sur l'identification et la formulation de projets conformes à cette stratégie, la diffusion d'orientations sur l'attribution de crédits budgétaires appropriés, une meilleure coordination des programmes des différentes directions générales, une meilleure liaison avec les organismes multinationaux, les États membres, les États associés et les ONG, et enfin l'accroissement de la capacité de suivi et d'évaluation.

Toutes ces recommandations ont été suivies, et la DG VIII a joué un rôle important. Des textes clés dans le domaine des politiques, tels que le protocole n° 10 de Lomé IV bis, le document de stratégie, le règlement de 1995 et le nouveau règlement ont été agréés et diffusés. Des documents et activités d'appui, tels que les *Lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier* et son programme connexe de formation et de sensibilisation, ont été préparés et mis en

œuvre. Ces réalisations, ainsi que la meilleure prise en compte des politiques dans la ligne budgétaire, ont permis d'accroître la place accordée à la foresterie tropicale au sein des activités d'aide de la Commission, notamment dans le cadre du FED.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bainbridge, T. et Teasdale, A. (1996) *The Penguin Companion to the European Union*, Penguin Books, Harmondsworth, Royaume-Uni.
- Bright, C. (1995) *The EU: Understanding the Brussels Process*, John Wiley & Sons, Chichester, Royaume-Uni.
- Commission des Communautés européennes (1989) "Communication sur la conservation des forêts tropicales : le rôle de la Communauté", COM (89) 410, Bruxelles.
- Commission des Communautés européennes (1993a) *Project Cycle Management: integrated approach and logical framework* (La gestion du cycle des projets : approche intégrée et cadre logique), Unité des évaluations, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission des Communautés européennes (1993b) *Towards Sustainability: The European Community Programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development* (Vers un développement durable : le programme des Communautés européennes en matière de politiques et d'actions liées à l'environnement et au développement durable), Commission européenne, Bruxelles.
- Commission des Communautés européennes (1995) "Règlement du Conseil n° 3062/95 relatif à des actions dans le domaine des forêts tropicales", Commission européenne, Bruxelles.
- Commission des Communautés européennes (1996) "La Convention de Lomé IV telle que révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995", numéro 154 du *Courrier ACP-UE*, janvier-février 1996.

- Commission des Communautés européennes (1996) *Inventory of Environment and Tropical Forests Programmes* (Inventaire des programmes touchant à l'environnement et aux forêts tropicales), Environmental Resources Management, Londres.
- Cox, A., Healey, J., et Koning, A. (sous la dir. de) (1997) *How European Aid Works*, Overseas Development Institute, Londres, et ECDPM, Maastricht.
- Cracknell, B. (1989) *Review of Effectiveness Feedback Mechanisms of EEC Commission and Member States: Denmark, France, Germany, the Netherlands, UK* (Examen de l'efficacité des mécanismes de feed-back de la Commission européenne et des États membres : Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni), Commission européenne, Bruxelles.
- Danagro Advisers a/s (1995) "A strategy and possible EU activities in the field of forestry in the Pacific" (Stratégie et activités possibles de l'UE dans le domaine forestier dans le Pacifique), rapport présenté à la Commission européenne, septembre 1995, Bruxelles.
- Fonds mondial pour la nature (1991) *European Community Policy and Tropical Forests* (Les politiques des Communautés européennes et les forêts tropicales), WWF international, Suisse.
- Fonds mondial pour la nature (1997) "The increased investment and trade by transnational logging companies in ACP countries: implications for tropical forest conservation and sustainable forest management" (L'accroissement des investissements et du commerce par les entreprises transnationales d'exploitation forestière dans les pays ACP : implications pour la conservation des forêts tropicales et la gestion durable des forêts), rapport du WWF-Belgique à la Commission européenne, contract B7-6201/96.16/VIII/FOR, Bruxelles.
- Hewitt, A. (1994) "The European Union: Fundamental Change without Crisis" (L'Union européenne : des changements fondamentaux sans crise) dans Hewitt, A., sous la dir. de, *Crisis or Transition in Foreign Aid* (Crise ou transition dans l'aide extérieure), Overseas Development Institute, Londres.
- International Forest Science Consultancy (1991) *Review of the European Economic Community: Tropical Forestry Sector Activities, 1975-90* (Examen des Communautés économiques européennes : activités dans le secteur des forêts tropicales), IFSC, Edimbourg.
- Koning, A. (1997) "The European Commission: EDF Aid Management" (La Commission européenne : la gestion de l'aide du FED) dans Cox *et al.*
- Mackie, J. *et al* (1996) *NGO Handbook: Practical Information for Development and Emergency Aid NGOs in the European Union* (Guide pour les ONG : Informations pratiques pour les ONG de l'Union européenne traitant du développement et de l'aide d'urgence), Comité de liaison ONG-CE (Comité de liaison entre les ONG de développement et l'Union européenne), Bruxelles.
- Planistat Europe (avril 1997) *Analyse statistique des projets financés par la Commission européenne dans le domaine des forêts tropicales* (projet), premier tome: *Projet de rapport final*, deuxième tome: *Annexes*, Paris.
- Union européenne, Direction générale du développement (1996) *Lignes directrices en matière de coopération au développement pour le secteur forestier*, tome I: *Approche stratégique*, tome II: *Outils pour la gestion du cycle de projet*, Commission européenne, Bruxelles et Luxembourg.

CONTACTS CLÉS

Commission européenne
 Direction générale du développement
 Unité Développement durable et ressources naturelles
 Rue de la loi 200
 B-1049 Bruxelles
 Tél. : +322 29 92513
 Fax : + 322 29 66472

Commission européenne
 Direction générale des relations extérieures et de la Coopération Nord-Sud
 Unité Instruments horizontaux :
 Environnement, Forêts tropicales, Femmes et développement,
 Population
 Rue de la loi 200
 B-1049 Bruxelles
 Tél. : + 322 29 90708
 Fax : + 322 29 90914

SIGLES ET ACRONYMES

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ALA	Afrique et Amérique latine
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Commission européenne
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
DG	Direction générale
ECOFAC	Conservation et utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers en Afrique centrale
EDI	Economic Development Institute
ERM	Environmental Resources Management
ESE	European Strategies Europe
ETFAG	Groupe européen de conseillers en foresterie tropicale
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds de développement européen
FSC	Forest Stewardship Council
GDF	Gestion durable des forêts
IFSC	International Forest Science Consultancy
IIED	International Institute for Environment and Development
IPF	Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	Overseas Development Institute
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
ON	Ordonnateur national
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFT	Programme d'action pour la protection des forêts tropicales
PIB	Produit intérieur brut
PICS	Système d'information et de contrôle des projets
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PVD	Pays en voie de développement
QSG	Quality Support Group (Groupe d'appui en matière de qualité)
SGP	Système généralisé de préférences
TREES	Tropical Ecosystem Environment Observations by Satellite (Observations par satellite de l'environnement et des écosystèmes tropicaux)
UE	Union européenne
WWF	Fonds mondial pour la nature

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les personnes qui leur ont accordé des entretiens pour la rédaction de ce chapitre, dont : Marjukka Mähönen et Amos Tincani (DGVIII/A/1), Ralf Mohs (DGVIII/A/6), Vincent Dowd (DGVIII/D/4), George-Marc André (DGVIII/E/2), Christine Bakker (DGVIII/E/4), Humbertus Zimmer (DGVIII/E/6), Geoffrey Rudd et Myfanwy van de Velde (DGVIII/F/1), Sicco Roorda van Eysinga (DGVIII/F/5), Enrico Pironio (DGVIII/G/3), Gerard Vernier (DGVIII/Cabinet Coordination et briefings), et Gerhard Dieterle (précédemment à la DGVIII/A/1, maintenant au GTZ). Les auteurs tiennent à les remercier.

Note concernant les monnaies : le 1^{er} septembre 1997, 1 dollar US valait 1,09 ECU.