

La DG XI

Annett Görne et Michael Richards

Table des matières

1.	ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION À LA FORESTERIE TROPICALE	103
1.1	Évolution de la DG XI et structure actuelle	103
1.2	Évolution du rôle de la DG XI dans les activités de foresterie	103
2.	STRUCTURE DE LA FOURNITURE DE L'AIDE	103
3.	STRATÉGIE ET POLITIQUE EN MATIÈRE DE FORESTERIE TROPICALE	105
3.1	Stratégie passée	105
3.2	Stratégie actuelle et future	105
3.3	Stratégie et élaboration de politique dans le domaine de la certification du bois	106
4.	PROJETS FINANCÉS, PAR RÉGION, TYPE ET TAILLE	107
4.1	Définition de la foresterie	107
4.2	Répartition géographique	107
4.3	Types de projet	108
4.4	Répartition des projets par type d'organisation	109
4.5	Taille et durée des projets	110
5.	LA GESTION DU CYCLE DE PROJET	110
5.1	Demande	110
5.2	Procédures d'évaluation et d'approbation	110
5.3	Suivi et évaluation	111
5.4	Contraintes pour une meilleure gestion de projet	111
6.	PROFILS DES PROJETS	111
6.1	Recherche et développement des ressources naturelles des communautés indigènes dans la région d'Ucayali (RENACO), Pérou	111
6.2	TREES	111
7.	CONCLUSIONS	111
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	112
	CONTACT CLÉ	112
	SIGLES ET ACRONYMES	112
	REMERCIEMENTS	112

1. ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION À LA FORESTERIE TROPICALE

1.1 Évolution de la DG XI et structure actuelle

En 1972, le Conseil européen reconnu la nécessité de prendre des mesures pour protéger et améliorer l'environnement au niveau des populations, et il créa donc un petit "service de l'environnement et de la protection du consommateur" au sein de la DG III, responsable de la politique industrielle et du marché interne (UE). En 1981, ce service fut promu au statut de Direction générale XI. En 1989, la législation relative à l'environnement prenant de plus en plus d'ampleur dans l'UE, et le besoin se faisant sentir de créer de nouveaux instruments et "structures administratives pour la gestion environnementale" la DG XI fut restructurée et rebaptisée "Affaires juridiques et mise en œuvre, Relations avec d'autres institutions et la future AEE, Finances et contrats".

En 1995, la DG XI devint Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile, et fut restructurée en cinq directions (voir la figure 1). L'Unité D4, "Aspects mondiaux de l'environnement : changements climatiques, géosphère et biosphère" – plus connue sous le nom "Environnement mondial" – est responsable des activités de foresterie.

1.2 Évolution du rôle de la DG XI dans les activités de foresterie

Au départ, les actions du "service environnement" de la DG III se limitaient aux tentatives d'influencer des organisations internationales comme la FAO (par le biais du PAFT) et l'OIBT, et au soutien des activités de foresterie par l'intermédiaire de ces organisations. Avec la restructuration de 1989, la ligne budgétaire de "l'Environnement mondial" (B4-3046 puis B7-8110) fut créée suite au souhait de plus en plus fort d'entreprendre une action environnementale mondiale. La ligne budgétaire fut par la suite rebaptisée "Contribution aux activités environnementales mondiales" (B7-8110) et elle est gérée en commun par l'Unité D4 et A4, "Affaires internationales, Commerce et Environnement", qui s'occupe des questions de commerce et d'environnement. B7-8110 sert surtout à soutenir les forums internationaux, ateliers, séminaires, conférences, publications et petits projets sur le terrain dans les quatre grands domaines de l'action environnementale mondiale : foresterie (tous types de forêts, mais surtout forêts tropicales), biodiversité, changements climatiques, la couche d'ozone.

La gestion de la ligne budgétaire est un rôle secondaire par rapport aux principaux rôles de la DG XI (et de la D4), qui consistent à définir les politiques et stratégies de l'UE dans ces quatre domaines, à préparer la position politique de la CE dans les forums internationaux et à représenter l'UE dans ces forums. C'est la DG XI qui a coordonné la production de "*Vers la durabilité – Un programme de politiques et d'action de la Communauté européenne*" (CEC, 1992), déclaration de la stratégie de l'UE en matière d'environnement.

C'est également l'Unité D4 qui a rédigé le plan environnemental officiel à long terme de la CE : *Programme de politique et d'action relatif à l'Environnement et au Développement durable*. Elle a pris une part active aux initiatives de la CNUED : le Groupe d'experts intergouvernemental sur les forêts (IPF), la Commission du développement durable (CSD), et les conventions internationales par le biais des diverses conférences des parties. Elle s'intéresse tout particulièrement à la préparation d'une éventuelle Convention de la forêt. Il convient de mentionner l'étroite collaboration avec les autres DG, notamment la DG IB, comme dans le cas de leur intérêt mutuel pour le Programme pilote du Brésil, et dans le cadre de la participation de la DG XI au Comité directeur inter-service sur les forêts.

2. STRUCTURE DE LA FOURNITURE DE L'AIDE

La ligne budgétaire B7-8110 est divisée entre les Unités A4, D4, A5 "Coopération technique avec les pays tiers", et D2 "Protection de la nature, du littoral et du tourisme" (voir la figure 1). Chaque Unité prépare une proposition annuelle des actions qu'elle entend entreprendre et un budget. Le Groupe de ressources de la DG XI, composé du Directeur général, du Directeur général adjoint, de l'Assistant au Directeur général, des Directeurs des cinq directions et du Responsable de l'Unité A2 (Unité financement) décide de la répartition des fonds à la fin de chaque année (mais il peut la modifier en cours d'année), bien qu'en pratique, la proportion attribuée à chaque Unité soit relativement constante.

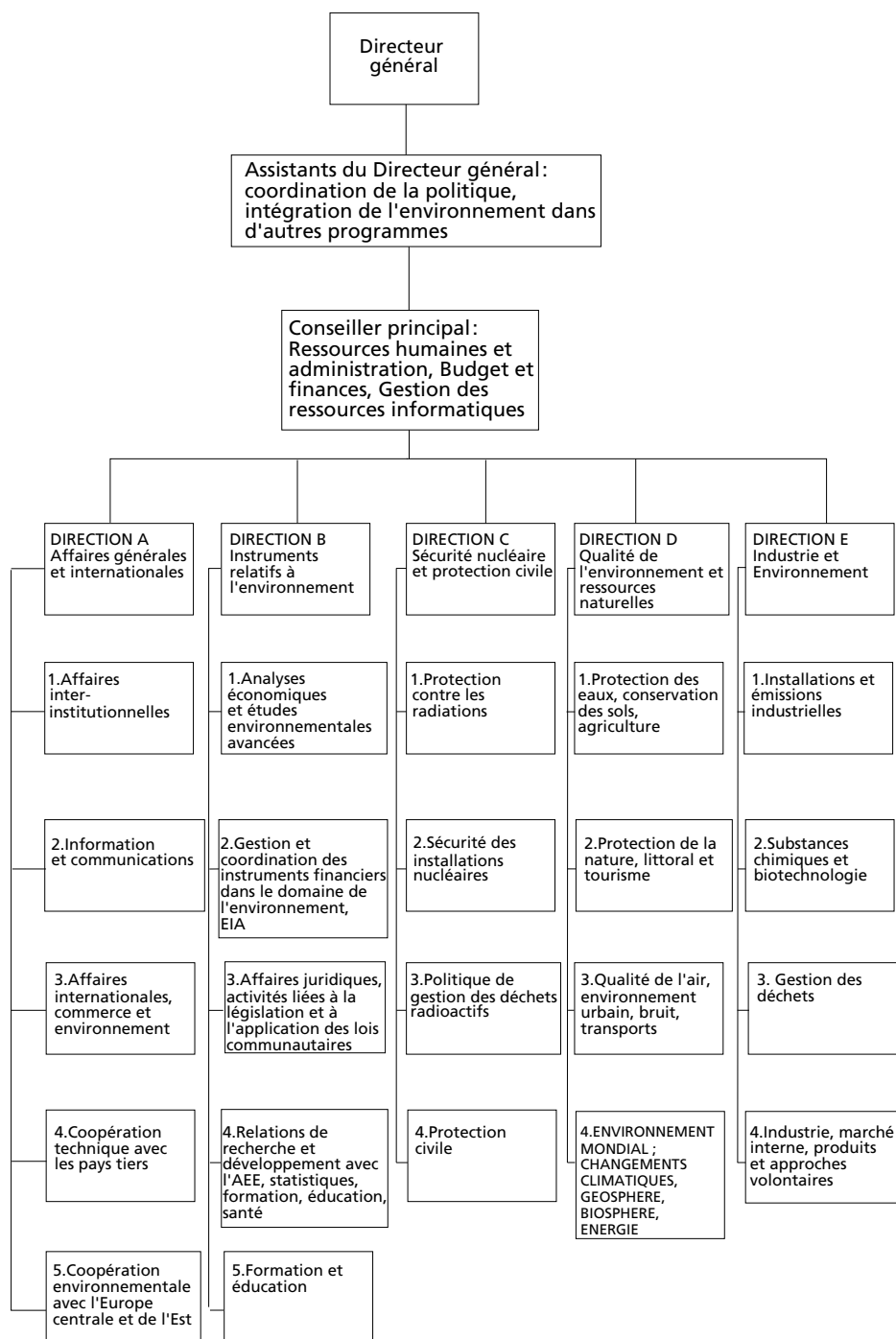
Selon ses objectifs officiels (*Journal Officiel* de la CE 1996, p.1581), l'Unité D4 utilise sa part de la ligne budgétaire pour soutenir des projets de petite échelle sur le terrain, et des ateliers, séminaires, conférences et publications, pour :

- protéger la couche d'ozone ;
- influencer sur le rapport entre l'énergie et l'environnement, notamment en ce qui concerne le réchauffement de la planète ;
- protéger les forêts ;
- protéger la biodiversité ;
- influencer sur d'autres questions d'environnement mondial, y compris la désertification et les "relations population/environnement"¹

Il n'y a pas de budget fixe pour les forêts tropicales dans le cadre de la ligne budgétaire B7-8110, dans la mesure où le budget doit soutenir les quatre actions des principaux domaines de la DG XI et qu'il fait l'objet de négociations internes au sein de la DG XI. Le tableau 1 indique le budget total, la part attribuée à la D4 et la part consacrée à des projets de foresterie. Une part importante du budget sert aux "contributions statutaires", c'est-à-dire au financement d'engagements permanents comme le soutien annuel du Secrétariat de la Convention sur la biodiversité (30.000 ECU), et le soutien des Conventions de Berne et de Vienne sur le

1. Cet objectif ne figurera plus au *Journal Officiel* en 1998. La seule initiative fut un projet sur l'Antarctique en 1992. La responsabilité de ce type d'initiative sera transférée à la ligne budgétaire B7-62000.

Figure 1 : Organigramme de la DG XI : Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile (version abrégée)



commerce international et l'environnement, de même qu'à des actions au sein de la DG, comme par exemple l'élaboration de la "Stratégie sur les forêts" de la DG XI durant la période 1997–8. L'Unité D4 dispose d'une plus grande flexibilité qui lui permet de consacrer sa part de budget à des projets de foresterie. Dans la mesure où la ligne budgétaire a été surtout axée sur la demande, bien que, en 1993, certains appels à la soumission de projets aient été faits, et que peu de propositions concernaient les changements climatiques et la couche d'ozone, la majeure partie de la part flexible du budget a été consacrée à des projets de foresterie et de biodiversité.

Au stade de l'évaluation, la fourniture de l'aide était placée sous la responsabilité de "l'administrateur général" de la D4 (désormais appelé responsable technique

D4) chargé de la ligne budgétaire, qui depuis 1991 est soit un garde forestier soit un géographe. La mise en œuvre de projets a tendance à être confiée à des institutions du Nord, notamment des universités, ONG internationales et organismes de recherche, ceux-ci ayant été les principaux demandeurs de ligne budgétaire (voir la section 4.4).

La responsabilité technique interne en matière de foresterie incombe actuellement au responsable technique D4, qui est un garde forestier tropical péruvien expérimenté. Le rapport budget/conseiller forestier est légèrement inférieur à un million d'ECU par an.

(Source principale : entretien, assistant administratif D4)

Tableau 1. Répartition du budget de B7–8110 à la D4 et aux projets de foresterie (en ECU)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
B7–8110		3690000	4200000	4200000	4200000	4400000
Part de D4			2380000	2350000	2597750	1944000
Foresterie	1027772	724325	1196302	1056997	1083197	560430*

* Projets approuvés jusqu'en novembre 1996.

3. STRATÉGIE ET POLITIQUE EN MATIÈRE DE FORESTERIE TROPICALE

3.1 Stratégie passée

En raison de son budget limité, c'est un peu par hasard que B4–3046 devint la ligne budgétaire pour les petits projets qui seraient passés "à travers les mailles du filet" de la DG IB et de la DG VIII, qui donnent la préférence aux grands projets. Au départ, (jusqu'en 1990), elle servait à financer des réunions, ateliers, études, publications et projets sur le terrain concernant les changements climatiques et la couche d'ozone. Les projets de foresterie n'entrèrent en ligne de compte qu'à partir de 1991, suite aux pressions de l'ensemble de la CE (discutées au chapitre 2). Le financement de la foresterie se trouva également considérablement augmenté suite à la Conférence de la CNUED de 1992.

Jusqu'en 1996, la DG XI D4 ne possédait pas de document de stratégie précisant les objectifs de sa ligne budgétaire, et les décisions concernant le choix et la répartition régionale des projets étaient laissées à l'appréciation des divers responsables de la ligne budgétaire. Jusqu'en 1995, l'accent fut mis sur les questions liées au commerce et à l'environnement, notamment en ce qui concerne les actions "stratégiques" – conférences, études, ateliers, etc. On nota également une influence régionale au niveau de la répartition des projets quand la ligne budgétaire fut gérée par un responsable forestier français (augmentation des projets francophones en 1991 et 1992), et par un géographe portugais (en 1993 et 1994, la plupart des projets et dépenses furent consacrés au Brésil). En 1995, ce dernier partit pour une mission d'assistance à long terme auprès de la délégation de l'UE au Brésil, afin de travailler sur le Programme pilote brésilien. Le projet était financé de la ligne budgétaire B7–8110. L'"administrateur général" actuel, prit la relève en septembre 1995.

Les interventions forestières effectuées dans le cadre de B7–8110 ont surtout concerné les domaines suivants :

- gestion durable des ressources naturelles, à l'intérieur et à l'extérieur des zones protégées, en mettant l'accent sur de nouvelles approches comme les réserves d'extraction et les réserves communautaires ;
- soutien aux communautés locales et aux peuples indigènes ;
- élaboration d'une politique (responsable technique D4, entretien).

Plus de la moitié de toutes les activités financées ont fait

appel à des conférences, des ateliers et des publications (voir la section 4.2). Le système a surtout été réactif, en ce sens que la direction de la ligne budgétaire dépendait largement de la nature des demandes de financement reçues. Mais il est cependant clair (ou il était clair) que la DG XI dispose d'une flexibilité suffisante pour définir ses propres projets. Plusieurs tentatives ont également été faites pour encourager le financement par la DG XI du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). L'absence de représentant de la CE au conseil d'administration du FEM en 1995 et 1996 a eu pour conséquence une certaine répugnance à approuver les financements concernés : de l'ensemble de la DG XI, il s'agissait de 3 millions d'ECU en 1995 et de 7 millions d'ECU en 1996.

3.2 Stratégie actuelle et future

En 1996, l'Unité D4 publia un document de stratégie intitulé "Philosophie de la ligne budgétaire B7–8110" (Ruiz Murrieta, 1996), applicable à partir de la fin 1996. Ce document définit les domaines prioritaires suivants en matière de foresterie :

- projets, études ou réunions ayant pour résultat de fournir les connaissances requises pour développer la stratégie à long terme de l'UE, notamment en matière de foresterie mondiale, afin "d'assurer le leadership de l'UE dans les négociations entreprises dans le cadre d'accords internationaux et autres forums internationaux" ;
- projets favorisant l'application d'articles concernant les forêts figurant dans les conventions internationales, et mise en œuvre des onze éléments du programme de travail de l'IPF ;
- projets visant à promouvoir la certification, les critères et indicateurs, les stratégies régionales, les plans forestiers nationaux, les réseaux et/ou tout autre instrument majeur pour la conservation et le développement durable des forêts, tenant compte des dimensions économiques, environnementales et socio-culturelles de la foresterie, et de la participation de toutes les principales parties prenantes ;
- projets favorisant les droits des peuples indigènes sur leur territoire et leurs ressources naturelles, pratiques de gestion traditionnelles et participation des populations à la conception des projets et aux plans d'occupation des sols nationaux.

En pratique, cela se traduira par une approche plus stratégique et plus "mondiale" que par le passé et un intérêt accru pour les éléments suivants :

- activités qui aideront l'UE à développer sa position sur les forums internationaux ;

- élaboration d'une politique aux niveaux national, régional et international ;
- soutien des activités forestières liées aux conventions internationales ; et
- soutien aux peuples indigènes.

Parallèlement aux domaines ci-dessus, les indications suivantes furent données sur la direction future des actions de la DG XI par le responsable technique D4 :

- à l'avenir, les projets de la DG XI empièteront moins sur les activités soutenues par les DG IB et DG VIII, notamment en soutenant les thèmes de priorité moindre pour les autres DG ou qui complètent les priorités d'autres lignes budgétaires, comme par exemple le renforcement initial des organisations des peuples indigènes, des ONG, etc. qui peuvent être soutenues à une plus grande échelle dans le cadre de la ligne budgétaire des Forêts tropicales (B7-6201) ;
- les fonds seront répartis plus équitablement entre les trois grandes régions géographiques (en 1996, il n'y a pas eu de nouveau projet approuvé pour le Brésil) ;
- la DG XI développera son soutien des réseaux d'ONG et d'organisations à base communautaire (OBC), notamment dans les communautés indigènes et marginalisées. Elle soutient le Réseau africain d'action forestière (RAAF), actuellement constitué d'ONG d'Afrique francophone mais qui est destiné à couvrir l'ensemble de l'Afrique. Elle a également soutenu le Grupo de Trabalho Amazonico (GTA), réseau d'environ 400 ONG et OBC. Le soutien de la capacité organisationnelle locale de la "société civile", notamment en Afrique centrale, formera une part importante de la stratégie future de la D4 ;
- l'Unité D4 s'intéresse particulièrement au soutien des initiatives régionales comme l'Association des universités amazoniennes (UNAMAS) et l'Alliance d'Amérique centrale pour le développement durable, ainsi qu'aux efforts visant à développer la coordination Sud-Sud – comme par exemple la création de liens entre des initiatives régionales en matière de développement d'une politique forestière et l'élaboration d'un programme d'étude de "foresterie sociale" ;
- l'Unité D4 financera un nombre plus restreint de projets (environ 10 par an au lieu de 20 ou 30), avec une augmentation de la dimension des projets, à cause surtout d'un manque de personnel ;
- l'Unité D4 deviendra plus pro-active dans la sélection des projets, en encourageant certaines organisations à faire des demandes de financement ;
- D4 a l'intention d'élaborer une Stratégie pour les forêts d'ici à fin 1998.

La plupart des pressions concernant un changement de stratégie pour la DG XI sont venues de l'intérieur de la CE – notamment les discussions du Groupe inter-service sur les forêts (entretien, responsable technique D4).

3.3 Stratégie et élaboration de politique dans le domaine de la certification du bois

La DG XI a un rôle important à jouer dans l'élaboration de la position de la CE en matière de certification du bois, et c'est pourquoi elle dispose donc d'un responsable technique travaillant dans l'Unité D4, un économiste (avec expérience de la politique commerciale) qui est un expert national détaché, en poste depuis 1995. Ce responsable de la DG XI travaille en étroite collaboration avec l'Unité "Commerce et environnement" de la DG I² chargé de négocier la position commerciale de la CE à l'OMC, et notamment avec le Comité Commerce et environnement de l'OMC, et dans d'autres négociations multilatérales (comme par exemple le Mercosur-CE et l'ASEA-CE), ainsi qu'avec un membre de la DG VIII qui représente la CE lors des réunions de l'OIBT. Le responsable technique de la DG XI représente la CE lors des réunions des Groupes d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat et sur les forêts, et il a préparé des documents de position pour ces réunions.

Une des principales tâches du responsable technique de la DG XI consistait à essayer de définir la position de la CE/UE en matière de certification. Cela a nécessité un processus permanent de consultation (plutôt que de négociation) entre les intérêts des diverses parties prenantes représentées dans la CE : considérations industrielles (représentées dans la DG III), gestions de la foresterie européenne (DG VI), marché interne de l'UE (DG XV), politique de consommation (DG XXIV), recherche (DG XII), développement durable (DG VIII et DG IB) et environnement mondial (DG XI). Des représentants de toutes ces DG sont invités à participer aux réunions du Groupe inter-service sur la Certification, qui se réunit deux ou trois fois par an. Le responsable de la DG XI est coordinateur général du Groupe et il essaie de préserver un équilibre entre les intérêts des différentes DG – au lieu de faire prévaloir un point de vue particulier. Plusieurs réunions du "groupe d'experts nationaux sur la certification du bois" ont également fait intervenir des représentants des États membres.

En se basant sur ces diverses réunions, le responsable de la DG XI était chargé de produire un Document de discussion 1996 pour le personnel de la Commission intitulé *Choix de politiques de l'UE en matière de forêts et de certification du bois*. Ce document interne de la Commission présente une analyse historique très utile et discute des avantages et des inconvénients de quatre options s'offrant à l'UE : s'en remettre aux forces commerciales (mais faciliter leur action) ; contribuer activement au développement et à la définition des normes de certification ; mettre en place un programme volontaire de certification au niveau de l'UE ; et d'autres instruments comme l'usage de tarifs préférentiels, la promotion de plans de gestion des forêts, les plans forestiers nationaux, un registre des forêts et une convention mondiale sur la forêt.

En ce qui concerne la direction du débat sur la façon dont on peut utiliser le commerce du bois pour encourager la gestion durable des forêts, il est clair que

2. Unité DG 1 : Questions et politiques commerciales multilatérales concernant l'OMC et l'OCDE

Tableau 2. Répartition des projets de foresterie de la DG XI par région, 1991–6

RÉGION	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a	Total
Mondial	10	9	7	8	3	5	42
Régional ^b	2	3	8	5		1	19
Amérique du Sud	2	5	8	4	8	1	28
Amérique centrale			1	1	3		5
Afrique	4	3	3	2	2		14
Asie	2			2	2		6
Total	20	20	27	22	18	7	114

^ajusqu'en novembre 1996.^bFaisant participer deux pays ou plus d'une même région.

l'UE abandonne l'approche “du bâton” au profit de celle de “la carotte”. Au début des années 1990, divers États membres ou ONG écologiques de ces pays, firent des propositions liées au commerce faisant intervenir des interdictions d'importation et des boycotts de consommateurs dans le but de décourager l'abattage non durable dans les tropiques – comme par exemple la proposition faite par les Pays-Bas et l'Autriche d'interdire l'importation de bois tropicaux produits de façon “non durable”, et la législation proposée par la Hollande visant à créer une certification obligatoire du bois d'ici à l'an 2000.

La réalisation que les mesures de ce type sont illégales,³ contreproductives ou peu pratiques laisse deux grands instruments possibles : la certification volontaire – plusieurs initiatives ont récemment été prises par certains États membres (Allemagne, Pays-Bas, Danemark) en vue d'élaborer des programmes de certification ; et l'usage de niveaux de tarifs préférentiels, comme dans le Système général de préférences commerciales de la CE qui a été proposé. La législation de l'UE permet des réductions tarifaires discrétionnaires quand les fournisseurs respectent les lignes directrices de l'OIBT sur la gestion durable des forêts. L'entrée en vigueur est prévue pour 1998, mais on se demande actuellement si cela représente une barrière commerciale et donc une infraction à la législation commerciale internationale. Les niveaux de réductions tarifaires proposés ne sont pas encore connus, mais ils dépendront en partie du degré de traitement.

En Europe, d'une manière générale, la position a été contre la certification des forêts européennes, en partie à cause d'une crainte que la certification s'accompagne de coûts élevés si ceux-ci ne sont pas supportés par le consommateur, notamment pour les forêts à production limitée (de 1 ha au Portugal, par exemple). C'est un souci que partagent certains pays tropicaux producteurs qui considèrent également l'écoétiquetage comme une nouvelle barrière. L'Europe craint également que ses produits ligneux deviennent moins compétitifs que les produits non ligneux si des coûts importants sont supportés par le consommateur.

Le responsable technique de la certification D4 utilise aussi les fonds de la ligne budgétaire B7–8110 pour améliorer la connaissance du processus et la faisabilité de la certification, par exemple par le biais de quelques petits projets de provenance. Parallèlement à plusieurs initiatives de certification importantes dans le cadre de la DG VIII (voir encadré 3 au chapitre 4), il existe deux projets de la DG IB financés par la ligne budgétaire des forêts tropicales : l'étude du CIFOR “Critères et indicateurs tests pour la gestion durable des forêts”, co-financée par l'Allemagne, USAID et la fondation Ford ; et un projet de Conseil de bonne intendance des forêts avec formation et promotion de processus nationaux de consultation dans plusieurs pays d'Amérique latine et d'Asie. Il existe aussi une étude de marché de *Arabatsis* spp. (administrée par la DG VI) qui vise à déterminer combien les consommateurs sont prêts à payer pour le bois certifié, et à faire toute la lumière sur les impacts de la certification.

4. PROJETS FINANCÉS, PAR RÉGION, TYPE ET TAILLE

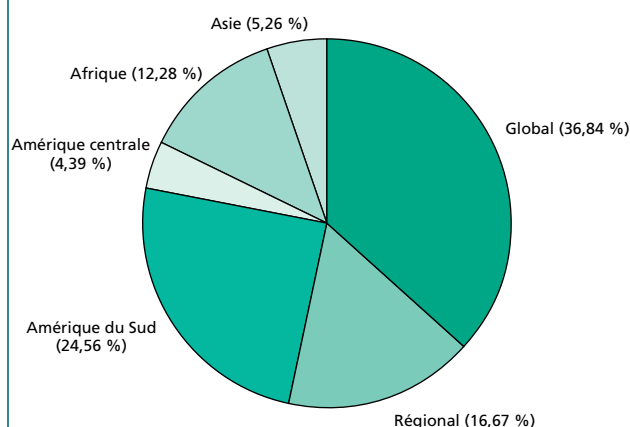
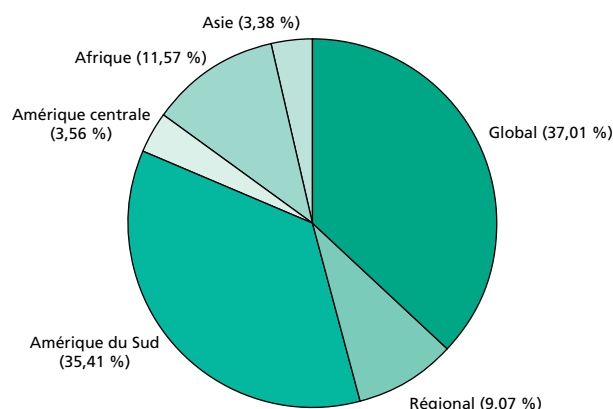
4.1 Définition de la foresterie

Une interprétation au sens large du terme “foresterie” fut utilisée pour la DG XI. De nombreux projets comportaient des activités plus larges qui, d'une manière ou d'une autre, visent à développer, directement ou indirectement – par exemple grâce à des projets mettant l'accent sur les questions concernant les peuples indigènes – la base de connaissances ou la capacité institutionnelle en matière de gestion et de conservation de la foresterie (et de la biodiversité en général).

4.2 Répartition géographique

Le tableau 2 ventile les 114 projets forestiers dont le financement a été approuvé depuis 1991. Ils sont classés selon la classification régionale adoptée par l'Unité D4. La figure 2 indique que plus de la moitié des projets avaient une dimension mondiale ou régionale. Il s'agissait souvent d'ateliers, de conférences et d'études concernant des questions de foresterie mondiale, en particulier dans la région amazonienne. Y compris les projets en Amérique du Sud, 33 projets concernaient la

3. En vertu de principe de non discrimination de l'OMC, qui stipule qu'on ne peut pas refuser l'accès à un produit en raison de l'attribution d'une caractéristique particulière (DG XI, 1996, p.7)

Figure 2 : Répartition des projets de foresterie de la DG XI par région, 1990–6**Figure 3 : Répartition des engagements financiers de la DG XI à la foresterie par région, 1991–6**

région amazonienne. Sur les 53 projets qui n'étaient ni mondiaux ni régionaux, l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale en ont eu plus de 60 %.

Durant la période 1991–6, 5,6 millions d'ECU furent consacrés à ces 114 projets. La figure 3 présente la répartition régionale de ces engagements financiers. Il met encore en évidence la part importante consacrée à l'Amérique du Sud, surtout par rapport à l'Asie et à l'Afrique. Les figures 4 et 5 présentent la répartition des projets et des engagements financiers de B7–8110 entre les principaux pays bénéficiaires durant les périodes 1991–6 et 1991–5 respectivement, laissant de côté les projets régionaux et mondiaux. Ces chiffres montrent que le Brésil a été le principal bénéficiaire de cette ligne budgétaire, notamment en termes d'engagements financiers – près de 1,6 million d'ECU durant la période 1991–6. D'autres bénéficiaires importants (allant de 88.000 ECU à 220.000 ECU) furent la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Colombie, le Cameroun, le Pérou, le Mexique et la Guyane française. Ceci traduit en partie l'influence des gestionnaires de la ligne budgétaire et la meilleure capacité organisationnelle de l'Amérique latine à formuler des demandes.

4.3 Types de projet

Dans le tableau 3, les 114 projets de foresterie tropicale se répartissent entre projets sur le terrain (54) et projets hors terrain ou "stratégiques" (60): ces derniers

comportaient 28 études et projets de diffusion de l'information (publications, films, vidéos, etc); 27 ateliers, séminaires et conférences; et 5 projets soutenant le développement et l'application de conventions internationales. Récemment, les études et projets de diffusion de l'information ont été moins nombreux au profit des projets épaulant les conventions internationales. Jusqu'en 1996, les projets sur le terrain étaient nombreux, mais en 1996, seul un projet sur les 7 était un projet sur le terrain. Le tableau 3 indique que les projets de gestion durable des forêts et ceux liés à la protection de la biodiversité ont conservé toute leur importance, compte tenu de la baisse du nombre général des projets depuis deux ans et de la tendance à la baisse des projets concernant les peuples indigènes, le bois et l'énergie depuis le début des années 1990.

Le tableau 3 et la figure 6 montrent que les projets les plus courants sont ceux liés à la gestion durable des forêts, y compris les produits forestiers non ligneux (SFM/NTFP), et à la protection de l'environnement ou de la biodiversité, y compris réserves d'extraction. Ces deux catégories représentaient 60 % du nombre total de projets et 63 % du nombre total de projets sur le terrain. Viennent ensuite par ordre d'importance l'éducation, la formation et les projets de sensibilisation, les peuples indigènes, et les aspects participatifs et sociaux de la foresterie, y compris le renforcement des institutions locales (surtout projets sur le terrain). Il y

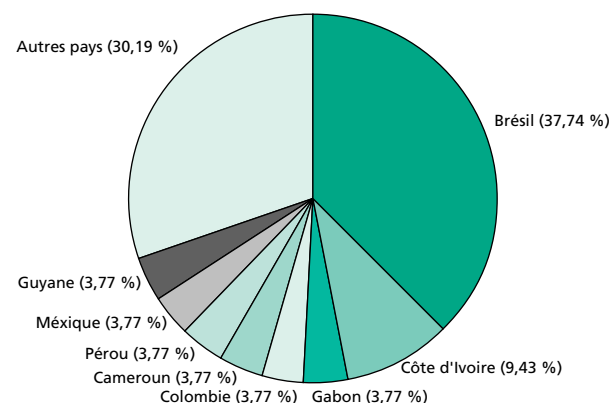
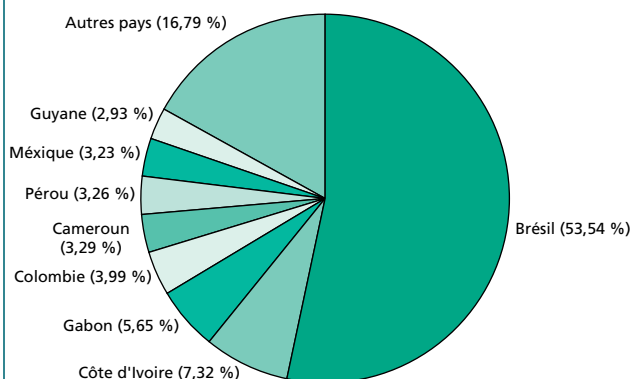
Figure 4 : Répartition des projets forestiers de la DG XI entre pays 1991–6**Figure 5 : Répartition des engagements financiers de la foresterie par pays, 1991–5**

Tableau 3. Répartition des projets de foresterie de la DG XI par thème, 1991–6

Thèmes	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total, projets sur le terrain	Total, autres projets
SFM/NTFPs ¹	5	2	9		7	3	17	25
Protection biodiv/ environnement	7	10	9	6	4	2	17	9
Education/ formation	1		2	4	3		1	9
Peuples indigènes	1	2	3	2		1	5	4
Participation/ foresterie	2	1	1	2	2	1	7	2
Bois/commerce	4	2	1	2				9
Agroforesterie		2	1	2	2		5	2
Energie		1	1				2	
Total	20	20	27	22	18	7	54	60

¹ Gestion durable des forêts, y compris produits de foresterie non ligneux.

eut aussi neuf projets liés au bois (aspects industriels et commerciaux), dont aucun n'était un projet sur le terrain.

4.4 Répartition des projets par type d'organisation

Le tableau 4 et la figure 7 présentent la répartition des projets en fonction du type d'organisation demandant et mettant en œuvre les projets. Ils montrent que les instituts de recherche et d'enseignement supérieur, et les ONG nationales et internationales (ces dernières en net recul depuis deux ans) ont été les principaux bénéficiaires de la ligne budgétaire, ayant absorbé entre eux 86 % des projets. La DG XI considère que, du moins jusqu'en 1995, il y avait trop de projets "stratégiques" effectués par des instituts de recherche et d'enseignement supérieur du Nord, ayant un impact limité sur la protection des forêts et sur les moyens de subsistance des populations

locales. Environ 75 % des organisations étaient basées dans le Nord, les plus en vue étant celles de France (26 projets), du Royaume-Uni (15 projets), des Pays-Bas (13 projets) et de Belgique (9 projets). En 1996, les organisations basées dans ces quatre pays n'obtinrent aucun financement mais cinq des sept projets étaient en faveur d'organisations basées dans le Nord. Sur les 30 organisations de pays en développement soutenues, 13 étaient brésiliennes et huit appartenaient à l'Afrique francophone.

Le tableau 4 masque une tendance importante vers une proportion plus grande des engagements en faveur des pays en développement. Jusqu'en 1992, plus de la moitié des financements consentis devaient être dépensés dans "le Nord"; en 1993 et 1994, la répartition budgétaire était à peu près égale entre le Nord et les pays en développement, mais depuis 1995, le contrôle budgétaire est très strict – 80 % environ du budget doit être dépensé dans le pays en développement.

Tableau 4. Répartition des projets de la DG XI par organisme d'application, 1991–6

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
Agences gouvernementales			1	1	2	1	5
Organisations internationales			1	1	1	3	6
ONG régionales/ autres organisations		1	3	1			5
Instituts d'études supérieures et de recherche	8	9	9	8	2	2	38
ONG internationales	12	3	4	4	1		24
ONG nationales		7	9	7	12	1	36

Figure 6 : Répartition des projets forestiers de la DG XI par thème, 1991–6

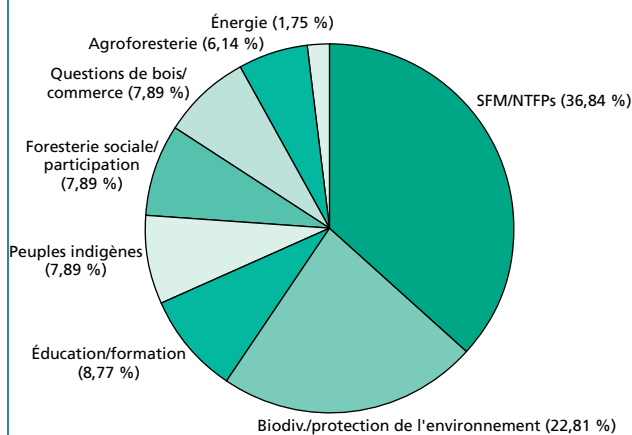
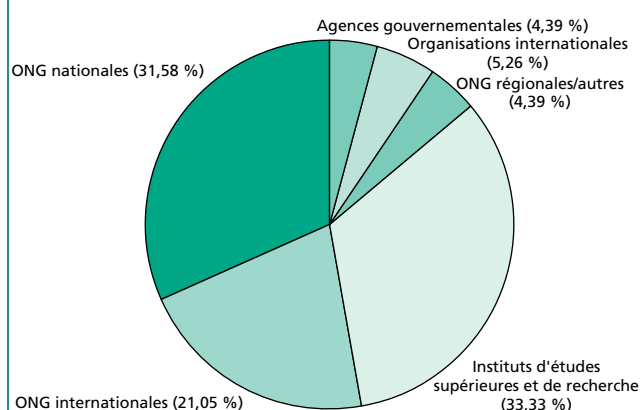


Figure 7 : Répartition des projets forestiers de la DG XI en fonction du type d'organisation 1991–6



4.5 Taille et durée des projets

Dans le cadre de B7–8110, la taille des projets est relativement modeste par rapport aux autres DG. Le financement est limité à 50 % des coûts totaux du projet pour les projets sur le terrain, et à 30 % pour les projets "stratégiques", à concurrence de 60.000 ECU et 25.000 ECU respectivement – bien que, juridiquement, il n'y ait pas de taille de projet maximum. La baisse du nombre de projets dans le temps (tableau 2) a amené une légère augmentation de la taille des projets : de 1991 à 1994, la taille moyenne des projets était de 45.000 ECU, alors que durant la période 1995/6, elle était presque de 66.000 ECU. En 1996, la taille moyenne des projets était de 80.000 ECU. Dans la mesure où la stratégie vise à financer moins de projets, cette tendance devrait se confirmer. De par leur nature, de nombreux projets étaient très courts. Les ateliers, séminaires, etc. ne durent souvent que quelques semaines, et même les projets sur le terrain ne durent généralement pas plus d'un an.

5. LA GESTION DU CYCLE DE PROJET

5.1 Demande

Etant donné que la ligne budgétaire de la DG XI est moins connue que les lignes budgétaires des autres DG, ceux qui soumettent une proposition à la DG XI ont généralement eu des contacts personnels avec un des administrateurs actuels ou précédents chargé des lignes budgétaires des forêts tropicales, dans le cadre de rencontres internationales, de missions de projet, etc. Ils sont souvent dirigés vers la DG XI après s'être adressés à la DG IB et à la DG VIII. Bien que théoriquement les propositions soient censées être soumises par l'intermédiaire des délégations de la CE, en pratique, elles sont envoyées directement à la DG XI. Elles peuvent être soumises à tout moment.

Depuis 1995, le système de la DG XI est plus organisé. Les propositions sont désormais faites sur des formulaires de demande standard. Les propositions doivent inclure : une lettre de demande ; un descriptif technique du projet ; un budget ; la confirmation de revenus supplémentaires/conditionnels par les co-financiers du projet (si ce n'est pas le cas, le co-financement est considéré comme en souffrance) ; des renseignements sur l'organisation soumettant le projet ; des références bancaires ; une copie du document stipulant le statut juridique de l'organisation ; les états financiers des deux années précédentes ; des renseignements sur tout précédent contrat avec la CE.

Bien que le cadre logique ne soit pas obligatoire, certaines ONG l'ont utilisé pour soumettre leur proposition.

5.2 Procédures d'évaluation et d'approbation

Le projet doit correspondre aux critères budgétaires figurant dans la dernière version du *Journal Officiel* de la CE et être conforme à la récente *Philosophie de la ligne budgétaire B7–8110* (Ruiz-Murrieta, 1996). Le projet doit avoir lieu soit dans un pays en développement, soit, comme dans le cas d'un atelier en Europe, comprendre des participants venus de pays en développement.

Les propositions sont soumises à une évaluation technique. Dans le cas des projets de foresterie tropicale, cette évaluation est effectuée par le responsable technique de la D4. D'autres conseillers de la D4 sont appelés, selon la nature de la proposition, comme ceux travaillant dans le domaine des négociations internationales, de la certification du bois et de la biodiversité. Si la base de la proposition est acceptable, la D4 demande certaines modifications. En général, les projets nécessitent des modifications considérables avant d'être acceptables (entretien, responsable technique D4).

Les propositions de projet reçues dans le cadre de B7–8110 sont approuvées techniquement par la DG XI. Voici la chaîne d'approbation :

- Responsable technique de la D4
- Directeur de la DG XI D
- Directeur général adjoint de la DG XI
- Unité financière A2 (préparation du contrat provisoire)

- Directeur général adjoint de la DG XI
- Contrôle financier de la DG XX
- Budget de la DG XIX
- Réception de l'organisation (pour signer le contrat)
- Unité financière A2

L'ensemble de la procédure dure environ un an, mais elle peut être accélérée dans le cas de projets de qualité particulière (entretien, responsable technique de la D4).

5.3 Suivi et évaluation

Jusqu'à présent, le personnel technique de la D4 n'a guère eu le temps de suivre et d'évaluer les projets. Les rapports intérimaires et finals étaient souvent de qualité médiocre d'un point de vue technique. Jusqu'en 1996, aucun projet n'a fait l'objet d'une évaluation. Cette situation devrait cependant changer à partir de 1997, suite à l'adoption d'une approche plus stratégique et à la décision de financer un moins grand nombre de projets (Ruiz Murrieta, 1996).

5.4 Contraintes pour une meilleure gestion de projet

Parallèlement au manque de suivi et d'évaluation, le principal problème perçu dans la D4 est le pourcentage élevé (plus de 50 %) de personnel n'appartenant pas à la CE et travaillant à forfait. Cela provoque une forte rotation des experts nationaux détachés et du personnel à forfait, et il y a donc à tout moment une proportion importante du personnel se trouvant à un point ou un autre de la courbe d'apprentissage, et nécessitant d'être étroitement supervisé par le personnel plus permanent.

6. PROFILS DES PROJETS

6.1 Recherche et développement des ressources naturelles des communautés indigènes dans la région d'Ucayali (RENACO), Pérou

Ce projet approuvé en 1994 était un projet de recherche mis en œuvre par l'université de Paris et destiné à favoriser la gestion durable des ressources naturelles en Amazonie péruvienne. Les principales activités consistaient à faire un inventaire des ressources naturelles et à étudier les connaissances des peuples indigènes (Shibibo et Cunibo) en matière d'utilisations nutritionnelles et médicinales des NTFP, et de systèmes traditionnels de gestion des forêts.

Le projet produisit un descriptif des usages nutritionnels et médicaux de plus d'une centaine de plantes et une acquisition de connaissances des aspects culturels et spirituels de la gestion traditionnelle des forêts. La contribution de la CE (49.820 ECU) représentait 48 % du coût total et couvrit principalement les frais de déplacement et de séjour du personnel de l'université de Paris participant au projet. Le responsable technique de la D4 considéra ce projet comme couronné de succès.

6.2 TREES

Le projet TREES (Observation par satellite de l'environnement des écosystèmes tropicaux) fut créé en 1991, dans le cadre d'une initiative commune du Centre

commun de recherche (CCR) de la Commission européenne à Ispra,⁴ et de l'Agence spatiale européenne (ASE), dans le but de recueillir et d'analyser des données reçues par satellite des zones forestières tropicales, et de développer de nouvelles approches de la surveillance de la couverture forestière. Le projet TREES I (1991–4), administré par la DG XII, permit de dresser la première carte mondiale de classification de la forêt ombrophile tropicale, avec résolution de 1 km (Afrique, Amérique latine, Asie du Sud-Est). Il fut cofinancé par le Fonds du parlement européen (EPF) et par la DG XII (Programme de l'Unité MTV⁵).

La seconde phase (TREES II, 1995–9), principalement administrée par l'Unité D4 de la DG XI, vise à mettre au point un prototype de "Système opérationnel d'information sur la forêt tropicale" qui surveillera constamment les changements intervenant dans la couverture forestière. Il se concentrera en particulier sur les "points chauds" du déboisement, qui pourront alors faire l'objet d'une observation intensive et détaillée permettant de réunir des données plus précises sur les "causes" du déboisement. Le projet met fortement l'accent sur la diffusion de l'information à une "communauté d'utilisateurs identifiée".

Le budget alloué à TREES II est d'environ 9 millions d'ECU, fonds qui proviennent surtout de la ligne budgétaire B6–7920⁶ (*Activités de soutien scientifique et technique aux politiques communautaires sur une base concurrentielle*) de la DG XI et il a été approuvé dans le cadre de la ligne budgétaire "Competitive Support to the Commission" du IV^e Programme cadre. La DG XII a contribué à hauteur de 235.000 ECU chaque année en 1995 et 1996.

7. CONCLUSIONS

Les principaux rôles de la DG XI sont la représentation de la CE dans les forums environnementaux internationaux comme la CSD, l'IPF et les conventions internationales, et l'élaboration d'une politique d'environnement mondiale de la CE. La gestion de la ligne budgétaire "Contribution aux activités environnementales internationales" (B7–8110) n'est donc pas sa première activité. L'Unité D4, connue sous le nom "Environnement mondial", est responsable de la part de la ligne budgétaire consacrée aux projets de foresterie et de biodiversité. Une part considérable de la ligne budgétaire sert à soutenir les forums internationaux mentionnés plus haut. Autre rôle important, la DG XI représente la position de la CE en matière de certification du bois auprès des instances internationales concernées,⁷ et elle coordonne la consultation de la CE et de l'UE élargie sur les questions de certification – encore qu'il

4. Le Centre commun de recherche de la Communauté européenne à Ispra faisait partie de la DG XII mais il est devenu indépendant en 1995.

5. Le Suivi de la végétation tropicale (MTV) fait partie de l'Unité des applications spatiales du Centre commun de recherche de l'UE.

6. La ligne budgétaire B6–7920 ne finance des activités qu'après appel à la concurrence et elle est aussi utilisée par d'autres DG – TREES II s'agissait du seul projet de foresterie tropicale de la DG XI financé par elle.

7. Sauf l'OIBT, pour laquelle la DG VIII fournit le représentant.

soit difficile de parvenir à un consensus en raison de la diversité des intérêts des parties prenantes parmi les DG.

Si l'on interprète le terme "foresterie" au sens large, durant la période 1991–6, quelque 5,6 millions d'ECU furent consacrés à 114 petits projets de foresterie (en moyenne un peu moins de 50.000 ECU par projet). La foresterie et la biodiversité sont en concurrence avec d'autres "secteurs" environnementaux mondiaux comme la couche d'ozone, les changements climatiques et le réchauffement de la planète, mais en pratique, il n'y a guère de demande pour ce dernier secteur. Au stade de l'évaluation, la fourniture de l'aide était aux mains du responsable technique chargé de la ligne budgétaire de l'Unité D4, qui est, depuis 1991, soit un garde forestier soit un géographe. La mise en œuvre des projets a surtout été aux mains d'institutions basées dans le Nord, en particulier des universités, des ONG internationales et des organismes de recherche, qui étaient les principaux demandeurs, mais à l'avenir, le soutien s'orientera plus vers les OBC et les ONG du Sud et leurs réseaux.

Plus de la moitié des projets financés ont été des projets "stratégiques" ou hors terrain, à base de réunions, ateliers, études, réseaux, publications, etc., mais on assiste récemment à une recrudescence des projets sur le terrain. Qu'il s'agisse de projets sur le terrain ou hors terrain, l'accent a été mis sur la gestion durable des forêts, y compris produits forestiers non ligneux, et sur la protection de la biodiversité ou de la forêt. À chaque fois que c'était possible, le soutien a été accordé aux nouvelles approches innovatrices comme les réserves communautaires et d'extraction, aux communautés locales et aux peuples indigènes, et à l'élaboration de politiques, en particulier quand les initiatives de ce genre aident la CE à développer sa position au sein de forums internationaux.

Plus de la moitié des projets étaient mondiaux ou régionaux plutôt que limités à un pays. De ceux-ci, plus de la moitié concernaient la région amazonienne. De plus, le Brésil a été le principal bénéficiaire des engagements concernant un seul pays, suivi par des pays d'Amazonie et d'Afrique francophone. Il est certain que les responsables techniques ou "administrateurs généraux" gérant la ligne budgétaire ont eu une influence considérable sur cette répartition régionale. Les futures priorités pour la ligne budgétaire comprennent, parallèlement à une répartition régionale plus égale (aucun projet ne fut approuvé pour le Brésil en 1996), des projets moins nombreux mais plus importants, de nature à compléter plutôt qu'imiter les projets des autres DG, et un soutien accru au développement de la capacité organisationnelle de la "société civile", notamment en Afrique, aux peuples indigènes, à la certification et aux activités qui alimenteront la base de connaissances pour une stratégie forestière à long terme pour l'UE et permettront à la DG XI de développer sa position dans les forums internationaux. La DG XI élaborera une "Stratégie des forêts" d'ici à fin 1998.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CEC (1992) *Towards Sustainability – A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development*. COM (92) 23 final – Vol. II. Commission des Communautés européennes. Bruxelles.
- CE (1993) *Direction générale XI: Environment, Nuclear Safety and Civil Protection. Administrative Structures for Environmental Management in the European Community*. Bruxelles.
- CE (1996) EU Policy Options on Forest and Timber Certification. Commission Staff Discussion Paper. DG XI. Brazils.
- Ruiz Murrieta, J. (1996) Philosophy of budget line B7–8110. Draft. DG XI D4. Bruxelles.

CONTACT CLÉ

L'Administrateur général ou Assistant administratif
DG XI, Unité D4
Commission européenne
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049
Bruxelles
Tél. : +32 2 2968744
Fax : +32 2 2969597

SIGLES ET ACRONYMES

AEE	Agence européenne de l'environnement
ASE	Agence spatiale européenne
CCR	Centre commun de recherche
CE	Commission européenne
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
CSD	Commission du développement durable
DG	Direction générale
EPF	Fonds du parlement européen
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GTA	Grupo de Trabalho Amazonico
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IPF	Groupe d'experts intergouvernemental sur les forêts
MTV	Surveillance de la végétation tropicale
NTFP	Produits forestiers non ligneux
OBC	Organisation à base communautaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFT	Programme d'action forestier tropical
RAAF	Réseau d'action pour la forêt africaine
SFM	Gestion durable des forêts
TREES	Observation par satellite de l'environnement des écosystèmes tropicaux
UE	Union européenne
UNAMAS	Association des universités amazoniennes
USAID	Agence américaine pour le développement international
WTO	Organisation mondiale du bois

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les personnes qui leur ont accordé des entretiens pour la rédaction de ce chapitre, dont: Julio Ruiz Murrieta (administrateur général); Regine Roy, (administrateur des négociations internationales); Pierre Hamoir (assistant administratif); Mikko Ohela (administrateur pour la certification du bois).

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