

Éléments Communs dans l'aide de la CE à la Foresterie Tropicale

David Brown et Michael Richards

Table des matières

1.	INTRODUCTION	35
1.1	Structure de l'Union européenne	35
1.2	Législation de la CE et terminologie	35
2.	GRANDES LIGNES DE LA POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT DANS L'UNION EUROPÉENNE	35
3.	ÉVOLUTION DE L'AIDE DE LA CE À LA FORESTERIE TROPICALE	36
3.1	Formes d'aide financière	36
3.2	Premières tentatives d'élaboration d'une stratégie	37
3.3	Élaboration d'une stratégie d'aide à la foresterie tropicale avant la CNUED	37
3.4	Élaboration de la stratégie d'aide à la foresterie tropicale dans la CE après la CNUED	40
4.	ÉVOLUTION DES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DE L'AIDE À LA FORESTERIE TROPICALE	41
	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	43
	SIGLES ET ACRONYMES	43

1. INTRODUCTION

1.1 Structure de l'Union européenne

Comme toutes les formes d'assistance au développement fournies par la CE, l'aide de la Commission européenne (CE) à la foresterie tropicale est fortement influencée par la structure de l'Union européenne et par ses procédures politiques et financières. Avant de discuter de la manière dont l'aide à la foresterie tropicale est administrée au sein des diverses Directions générales, il est nécessaire de passer en revue la structure et les procédures de l'Union et d'étudier dans quelle mesure ces caractéristiques influent sur la définition et l'administration de la politique d'aide.

Au sein de l'UE, le pouvoir central est le *Conseil de l'Union européenne*. Il est formé de représentants des États membres européens et de la Commission, la présence de chacun variant en fonction de la question débattue. L'organe le plus élevé est le Conseil des chefs de gouvernement qui se réunit deux fois par an et approuve officiellement les politiques de l'Union. Le Conseil se réunit également de manière périodique au niveau ministériel. Le *Conseil des Affaires générales*, par exemple, s'occupe des affaires extérieures et réunit les ministres des Affaires étrangères des États membres, tandis qu'*Ecofin* concerne les ministres des Finances (Bright, 1995 : Chapitre 2).

La *Commission européenne* constitue le pouvoir exécutif et est responsable de la préparation de la législation et des résolutions dans tous les domaines, y compris la coopération au développement, de l'application des obligations liées aux traités importants, et de l'administration des budgets annuels et fonds. Le *Parlement européen* prend l'initiative de mesures, supervise le travail de la Commission, vote ses propositions, adopte les budgets annuels et effectue le suivi, à un niveau relativement élevé, de la gestion des politiques de l'UE.

Le travail normal de la Commission est géré par des *Directions générales* – en fait des ministères – qui sont actuellement au nombre de vingt-quatre. La coopération au développement se trouve principalement aux mains de la *DG IB* (créée en septembre 1995, suite à l'amalgame de quatre directions DG I établies, s'occupant "des relations extérieures et de la coopération avec les pays méditerranéens du Sud, le Proche Orient et le Moyen Orient, l'Amérique latine, l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est") et de la *DG VIII* ("Développement, relations extérieures et coopération avec les pays ACP, la Convention de Lomé"). Toutefois, les activités d'autres Directions générales peuvent concerner les questions de développement (l'important budget d'aide alimentaire de la CE, par exemple, est géré par la DG VI [Agriculture]).

Structures pour l'aide à la foresterie tropicale

L'aide à la foresterie tropicale ne s'inscrit pas nettement dans le cadre d'une seule Direction générale. Elle est couverte par plusieurs d'entre elles dans le cadre de leurs compétences élargies. Les Directions générales concernées sont les suivantes :

DG IB Relations extérieures (Relations extérieures et coopération avec les pays méditerranéens du Sud, le Proche Orient, le Moyen Orient,

l'Amérique latine, l'Asie du Sud et du Sud-Est)
 DG III Marchés internes et affaires industrielles (questions de commerce du bois)
 DG V Emploi, relations syndicats-patronat, affaires sociales
 DG VI Agriculture (Politique agricole européenne)
 DG VIII Développement (Développement, relations extérieures et coopération avec les pays ACP, la Convention de Lomé)
 DG XI Environnement, sécurité nucléaire et protection civile
 DG XII Science, recherche et développement
 DG XVI Politique régionale

Dans le cas de la DG IB et de la DG VIII, les activités de foresterie tropicale font partie de l'ensemble du programme de coopération au développement ; par contre, la participation des DG V, VI et XVI se limite aux activités de foresterie tropicale concernant les départements étrangers des États membres européens, en particulier la Guyanne française. Depuis 1983, la DG XII dispose d'un fonds spécialement consacré au développement scientifique et technologique dans les pays en développement.

1.2 Législation de la CE et terminologie

La promotion de la législation de l'Union se fait par le biais d'une série d'instruments juridiques, notamment *règlements, directives, opinions, communications, résolutions et recommandations*. Chacun comporte un niveau différent d'autorité juridique et concerne une étape particulière du processus législatif (voir encadré 1).

2. GRANDES LIGNES DE LA POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT DANS L'UNION EUROPÉENNE

Toute une variété d'institutions de l'Union jouent un rôle dans la formulation des politiques de coopération au développement. Le Conseil européen donne des directives générales sur les politiques de coopération au développement. Les décisions concernant l'application de ces politiques sont prises par le Conseil des Ministres du développement. D'autres Conseils, comme celui des Affaires générales, par exemple, peuvent également participer à certaines instances.

Ce n'est que depuis le Traité de Maastricht de l'Union européenne (1992) que la politique de l'Union en matière de développement est officiellement définie. Les objectifs du Traité de Maastricht concernant les pays en développement consistent à favoriser :

- le développement économique et social durable des pays en développement et des pays les plus désavantagés
- l'intégration en douceur et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale
- une campagne contre la pauvreté dans les pays en développement (Article 130u)

L'UE doit obligatoirement tenir compte de ces principes dans l'élaboration de toutes les politiques susceptibles d'affecter les pays en développement. Le Traité de Maastricht fournit le premier instrument de politique

Encadré 1 Instruments juridiques de l'Union européenne

La législation de l'UE prend principalement la forme de *règlements* et de *directives*, qui sont lancés par la Commission et adoptés par le Conseil des Ministres. Les *règlements du Conseil* sont les instruments juridiques les plus puissants. Leurs objectifs sont généralement précis et étroits. Une fois publiés dans le *Journal officiel des Communautés européennes*, ils sont exécutoires pour tous les États membres et ne nécessitent aucun processus d'intégration dans les lois nationales des États membres. Les *directives* sont exécutoires pour les États membres auxquels elles s'adressent au niveau des résultats finals, mais les moyens sont laissés à la discrétion des autorités nationales ; normalement, le parlement du pays met en place une législation basée sur les buts de la directive, en conformité avec les délais qu'elle fixe. D'une manière générale, les directives sont relativement générales et indiquent un objectif de politique générale ou une date pour l'harmonisation d'un ensemble de normes.

Les *décisions* du Conseil ou de la Commission sont basées sur des obligations, règlements ou directives des Traités et sont exécutoires dans leur totalité, bien qu'une décision donnée ne concerne qu'un public limité et précisé (voire une seule personne), pas l'ensemble de la population. Elles sont généralement très spécifiques et possèdent des implications administratives plutôt que juridiques.

Les *recommandations* et les *opinions* (par exemple celles émanant du Parlement ou de l'organe conseil, le Comité économique et social) ne sont pas exécutoires et n'ont pas force de loi. Les *communications* sont les documents transmis par la Commission au Conseil et au Parlement (le *Livre vert* – document consultatif et non exécutoire – fait partie des *communications*). Contrairement à ce qui se passe dans les États membres, où c'est le Parlement qui est responsable de la législation, le rôle législatif de la CE est rempli par le Conseil des Ministres, pas par le Parlement, dont les fonctions législatives sont surtout consultatives. Le Conseil doit

cependant obligatoirement demander l'opinion du Parlement avant d'adopter la plupart de ses propositions et la Commission doit rendre compte de la non adoption par le Conseil de toute opinion du Parlement. Les *opinions* parlementaires peuvent s'exprimer de diverses manières – questions orales et écrites au Conseil ou à la Commission, rapports et résolutions du Parlement, rapports et lettres des Comités, délégations ou intergroupes, ou lettres personnelles (European Alliance with Indigenous Peoples, 1994).

Les *résolutions du Parlement européen* ne sont pas exécutoires et déclaratoires (par exemple, une résolution condamnant un État particulier ou une résolution représentant l'opinion du Parlement sur la Politique agricole commune). L'opinion publique européenne influence en partie l'Union par le biais du Parlement, dont les résolutions et rapports fournissent un point de pression pour la définition de la législation de l'UE. Les *résolutions du Conseil* sont des textes qui ne sont pas définis dans le Traité européen mais sont néanmoins exécutoires pour l'UE et les États membres, comme par exemple la Résolution du Conseil de 1991 sur les Droits de l'homme, la démocratie et le développement.

Les *propositions* ont tendance à émaner de la Commission, sous forme de *communication*. C'est la première étape de la création d'une Directive ou d'un Règlement. Le Parlement et le Conseil peuvent demander à la Commission de lancer une législation, mais la Commission a le monopole du processus législatif officiel. La Direction générale publie des *documents internes* qui peuvent être repris sous forme de *propositions* par la Commission (c.a.d. l'organe de vingt Commissaires). Les documents internes peuvent être exécutoires (quand par exemple ils stipulent des règles de procédure internes en conformité avec une loi supérieure de l'UE), mais la plupart sont seulement une indication de la politique générale sans avoir force de loi.

voir : Bainbridge et Teasdale, 1996 ; Weatherill et Beaumont, 1995

permettant à l'Union d'aborder l'objectif politique du développement durable. L'intégration de l'action environnementale devient une obligation aux termes du Traité, qui précise que :

“La politique communautaire en matière d'environnement devra contribuer à ... promouvoir des mesures au niveau international permettant d'aborder les problèmes environnementaux régionaux ou mondiaux ... (Article 130r1). Les impératifs de la protection de l'environnement doivent être intégrés à la définition et à l'application d'autres politiques communautaires” (Article 130r2).

Les diverses composantes du programme de coopération au développement peuvent également avoir leur propre cadre de politique, comme c'est le cas pour la foresterie tropicale.

Depuis Maastricht, l'Union et ses États membres doivent obligatoirement rechercher la complémentarité dans l'exécution de leurs politiques d'aide. La signification du terme “complémentarité” est sujette à controverse, certains acteurs considérant qu'il signifie que l'UE ne doit pas essayer d'intervenir dans les domaines où les États membres sont déjà compétents, d'autres pensant que l'UE doit adopter un rôle de coordination, d'autres

encore préconisant que l'intervention de l'UE se limite aux nouveaux domaines de l'aide au développement comme l'environnement (Hewitt, 1994, p.20).

3. ÉVOLUTION DE L'AIDE DE LA CE À LA FORESTERIE TROPICALE

3.1 Formes d'aide financière

Les relations extérieures entre la Commission et ses partenaires des pays en développement sont étayées par diverses formes d'aide financière et notamment :

- Les lignes budgétaires votées par le Parlement et administrées par les Directions générales, en particulier, dans le contexte de l'aide à la foresterie tropicale, la DG IB et la DG VIII.
- Les fonds attribués au Fonds européen de développement (FED) dans le cadre des mesures des Conventions de Lomé successives. La Convention de Lomé est un accord de coopération multilatérale majeur entre l'UE et le monde en développement, et ses co-signataires sont soixante-dix pays de la région Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP). Les

engagements de financement du FED pris dans le cadre des Conventions de Lomé respectives sont le pivot de la coopération avec les pays ACP. Les dispositions du FED couvrent l'aide "programmable" et l'aide "non programmable". La première concerne les droits des pays bénéficiaires tels qu'ils ont été fixés dans les programmes indicatifs nationaux et régionaux, et la dernière, les paiements discrétionnaires faits par la Commission au cas par cas (Koning, 1997 :130). L'aide non programmable inclut le STABEX (destiné à stabiliser les recettes d'exportation des pays en développement pour les principaux produits d'exportation) et le SYSMIN (qui joue un rôle similaire au niveau des minerais). Le FED comprend également l'aide d'urgence, l'aide aux réfugiés, les subventions de taux d'intérêt et le capital risque, les ressources de la Banque européenne d'investissement (BEI) et les préférences commerciales. Un tiers environ de tous les fonds de développement de l'UE passe par le FED. Le but de l'Accord de Lomé est de promouvoir le développement économique, culturel et social des pays ACP. Chaque nouvel Accord de Lomé est doté d'une importance thématique et sectorielle particulière. La protection de l'environnement fait partie des objectifs de l'Accord de Lomé actuel (Lomé *Ivbis*, 1995–2000).

3.2 Premières tentatives d'élaboration d'une stratégie

Les dépenses concernant les activités de foresterie tropicale dans l'Union européenne, comme dans la communauté de développement en général, ont été fortement influencées par les préoccupations et événements internationaux.

Les premières tentatives de développement coordonné d'une stratégie pour la foresterie naquirent de discussions qui débouchèrent sur la publication en 1979 d'un avant-projet intitulé "Politique forestière dans la Communauté européenne" (*Bulletin des Communautés européennes* Supplément 3/79). Bien que, contrairement à ce qui avait été espéré, ce document n'ait pas débouché sur la formulation d'une Résolution sur la politique forestière de la CE (l'Allemagne et le Royaume Uni auraient bloqué cette tentative de peur de voir se créer une politique forestière commune semblable à la Politique agricole commune [PAC], susceptible d'empiéter sur leur souveraineté nationale en matière de foresterie), il fut convenu qu'un ensemble de principes et d'objectifs communs ferait partie de la politique nationale de chaque État membre.

À la fin des années 1970, le FED représentait la principale source de financement des interventions en matière de foresterie tropicale, interventions qui se limitaient donc pour la plupart aux membres du groupe ACP, par le biais de la DG VIII. Toutefois, le FED étant conditionné par sa Convention, les initiatives de foresterie avaient tendance à être des composantes de programmes mettant l'accent sur d'autres préoccupations comme l'agriculture, le commerce ou les infrastructures, et non pas à être le premier centre d'intérêt. La situation était la même au sein de la DG VI, dans laquelle la foresterie était traitée comme une sous direction de l'Agriculture, base institutionnelle qui

suivait le modèle standard en vigueur dans les pays de l'Union européenne.

Dans les années 1980, plusieurs États membres, dont l'Allemagne, suscitèrent un intérêt pour la foresterie tropicale. Cet intérêt découlait d'événements sur la scène internationale, en particulier de la très influente Conférence mondiale de la foresterie qui eut lieu à Jakarta en 1978. Dans les années 1980, la CE et ses États membres participaient énormément au développement et au soutien de deux grandes initiatives forestières internationales : l'Accord international sur les bois tropicaux (ITTA) et le Programme d'action forestier tropical (PAFT).¹ Dès 1986, la pression au sein de la CE pour la reconnaissance des problèmes de foresterie était telle qu'elle favorisa la formation d'un forum de professionnels s'intéressant à la question dans les DG I, VI et VIII, dont l'objectif était d'établir un "cadre général pour la foresterie". En 1989, le Conseiller à la foresterie de la DG VIII élaborait un ensemble de lignes directrices pour le secteur de la foresterie tropicale, qui fut suivi de la publication d'une "Introduction à la préparation des projets de foresterie tropicale". Il fallut cependant attendre 1992 pour que ce guide bénéficie d'une large distribution.

3.3 Élaboration d'une stratégie d'aide à la foresterie tropicale avant la CNUED

Au milieu des années 1980, le Conseil et la Commission commencèrent à publier une série de communications, résolutions et rapports indiquant la place de plus en plus importante que l'Union faisait à l'environnement et l'importance politique croissante des questions de foresterie tropicale. Les principaux jalons politiques et législatifs sont discutés ci-dessous et résumés dans le tableau 1.

Communication du Conseil, 1986 : "*Conservation des ressources naturelles et sur la lutte contre la désertification en Afrique*"

Cette communication appelait à une augmentation de l'aide aux activités forestières tropicales dans la région africaine.

Communication de la Commission, 1988 : "Stratégie communautaire et programme d'action pour le secteur de la foresterie liés principalement aux actions à prendre dans les États membres" (COM 88/255)

Cette communication mettait principalement l'accent sur les forêts européennes mais faisait référence au "soutien technique et financier de la Communauté pour les projets de foresterie dans les pays en développement, qui devraient être intégrés aux programmes de développement d'une manière correspondant aux principes et aux buts du programme

1. Le mandat de la CE lui permettant d'intervenir dans les questions de commerce international est inscrit dans l'article 115 du Traité de Rome qui stipule ceci : "Les États membres devront, en ce qui concerne toutes les questions présentant un intérêt particulier pour le marché commun, agir dans le cadre d'organisations internationales à caractère économique uniquement par des actions communes". Cette mesure a permis à la Communauté de devenir signataire de l'Accord international sur les bois tropicaux (Décision 424 de 1985), où elle est représentée par la Commission, agissant aux côtés des États membres (WWF, 1991 : p.7).

Tableau 1 : Grandes étapes de l'élaboration d'une stratégie d'aide à la foresterie tropicale dans la CE

Année	Type de communication	Nom/titre
1986	Communication du Conseil	Conservation des ressources naturelles et sur la lutte contre la désertification en Afrique
1988	Communication de la Commission	Stratégie communautaire et programme d'action pour le secteur de la foresterie concernant principalement les mesures prises dans les États membres (COM 88/255)
1989	Résolution du Conseil	L'effet de serre (COM 89/C 264/1.3)
1989	Communication de la Commission	La conservation des forêts tropicales : le rôle de la Communauté (COM (89) 410)
1990	Résolution du Conseil	Forêts tropicales : aspects du développement (COM (89) 410-final)
1990	Sommet du Conseil	Sommet des chefs d'État européens de Dublin
1992	Conseil	Conseil des chefs d'État européens de Lisbonne
1992	Mémorandum à la Commission	Forêts tropicales : mesures dans le domaine du commerce, de la coopération et de la promotion de l'investissement et de la technologie
1993	Communication du Conseil	Proposition de règlement du Conseil (CEE) sur les Opérations visant à promouvoir les forêts tropicales (COM (93)53)
1995	Règlement du Conseil	Opérations visant à promouvoir les forêts tropicales (Règlement no. 3062/95)
1996/97	Manuel technique publié par la DG VIII	Elaboration et publication des Lignes directrices pour la coopération au développement dans le secteur forestier

d'action communautaire pour la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles".

Résolution du Conseil, 1989: "L'effet de serre" (COM89/C 264/ 1.3)

Cette résolution "soulignait la dimension mondiale de l'effet de serre et la nécessité pour la Communauté et les États membres de jouer leur plein rôle dans la définition et la mise en oeuvre d'une solution mondiale au problème".

Communication de la Commission, 1989: "La conservation des forêts tropicales: le rôle de la Communauté" (COM (89) 410)

Cette première grande initiative dans le domaine spécifique des forêts tropicales signalait la volonté de la Commission de jouer un rôle dans la conservation et dans la gestion des forêts tropicales, indépendamment des activités de ses États membres. Un document très complet de 21 pages présentait le contexte, les causes et les conséquences du déboisement, passait en revue les initiatives passées et présentes visant à lutter contre le déboisement, suggérait des remèdes pour améliorer la situation des forêts tropicales et présentait les éléments d'une stratégie de conservation communautaire, incluant les questions de l'aide/la coopération au développement, le commerce du bois, l'allègement de la dette et l'environnement, et la recherche et le développement. La communication reconnaissait l'urgence de la crise du déboisement et précisait que "la crise du déboisement est complexe et non susceptible de trouver des solutions simplifiées. Des mesures doivent être prises simultanément sur de nombreux fronts". Elle s'exprimait en faveur des

priorités d'investissement et d'assistance technique (conformément aux critères des projets du PAFT), et du besoin de réformes fiscales et institutionnelles dans le secteur forestier. La FAO (par le biais du PAFT) et l'ITTO étaient désignés comme les principaux organismes de mise en oeuvre d'une stratégie coordonnée au niveau international.

La communication précisait également que les priorités d'investissement et d'assistance technique devaient concerner "la foresterie dans l'utilisation des terres", le développement industriel basé sur la forêt, le bois de feu et l'énergie, la conservation des écosystèmes des forêts tropicales et le renforcement des institutions. Dans le cadre des politiques économiques et de la planification du développement national, les domaines prioritaires étaient considérés comme étant les suivants : réforme agraire, correction des mesures d'incitation inappropriées du secteur forestier et hors secteur forestier, investissement des organismes d'aide (y compris élaboration de lignes directrices très strictes en matière de politiques) et intégration de la gestion des ressources forestières dans la planification nationale du développement. Au niveau de la recherche, les priorités étaient d'améliorer le soutien financier et politique généralement faible pour la recherche forestière, de mettre l'accent sur "les besoins de la foresterie rurale et sur le soulagement de la pauvreté rurale", et d'assurer une intégration plus efficace de la recherche forestière et agricole.

Par la suite (1992), une communication adoptée par la Commission de la DG 1 K2 (Relations extérieures) cite la communication de 1989 comme étant le point de départ des discussions et des actions visant à protéger les forêts tropicales. Cependant, au grand

regret des groupes de pression écologiques, la communication ne reconnaissait pas les limites du PAFT, n'abordait pas les problèmes liés à l'impact du commerce européen et des politiques industrielles sur la gestion des forêts tropicales, et ne faisait guère référence aux droits des peuples indigènes et des populations tributaires de la forêt (WWF, 1991 : p.4).

Résolution du Conseil, 1990: "Forêts tropicales : aspects du développement" (COM[89] 410-final)

Cette résolution du Conseil ratifiait la communication de 1989 de la Commission et appuyait la nécessité "d'une stratégie pour les ressources forestières tropicales coordonnée au niveau mondial", déclarant que "le succès de cette stratégie nécessite de prêter une attention accrue aux politiques d'aide à la foresterie dans les pays donateurs, ainsi que des politiques et institutions appropriées dans les pays en développement, et une meilleure coordination et des ressources supplémentaires de la part de tous les bailleurs de fonds." La résolution notait le besoin de doubler le niveau des ressources des bailleurs de fonds consacrées à la foresterie et désignait dix priorités stratégiques :

- la responsabilité des forêts tropicales se situe au niveau national mais les bailleurs de fonds doivent aider les pays à développer leur capacité institutionnelle à mettre en oeuvre des stratégies de conservation ;
- le PAFT doit être le cadre d'action de base ;
- soutien aux pays adoptant des politiques de conservation appropriées, notamment en matière de mesures concernant l'utilisation des terres et de mesures juridiques, fiscales et institutionnelles ;
- cohérence et coordination des activités des États membres et de la CE ;
- coordination de l'attribution géographique de l'aide par le biais du mécanisme du PAFT, la priorité étant donnée aux pays les plus pauvres ;
- soutien thématique en accord avec les priorités du PAFT, notamment en ce qui concerne l'intégration des activités de foresterie avec l'agriculture, la fourniture du bois de feu, les réserves protectrices, la gestion forestière durable (GFD) et l'augmentation des capacités ;
- importance de la dimension sociale de la foresterie, en particulier pour les peuples indigènes des forêts ;
- participation des ONG au processus du PAFT ;
- soutien des objectifs de l'ITTO, en particulier de ceux figurant dans les "Lignes directrices pour la gestion durable des forêts tropicales naturelles" de l'ITTO ;
- recherche forestière, notamment dans les domaines de la GFD, des PFNL, de la biodiversité, de l'évaluation des services environnementaux et du renforcement des capacités de recherche des pays en développement.

Si ces documents indiquent le rôle potentiel de la CE et certains domaines prioritaires, ils ne constituent cependant pas une stratégie opérationnelle assortie de critères pour le choix des pays, les types de projets, etc. Bien que certaines des "nouvelles" dimensions

soient présentes (par ex. les dimensions sociales, l'évaluation des forêts et le potentiel du commerce du bois), une grande confiance a été accordée au PAFT en matière de priorisation des projets et pays, et la foresterie continuait à être généralement considérée comme faisant partie d'un développement rural plus général ou de la planification de l'utilisation des terres.

Une étude de la foresterie tropicale au sein de la Commission, effectuée par l'IFSC en 1991, notait la réponse généralement ad hoc des DG face aux demandes d'assistance. Elle faisait remarquer :

"qu'on pouvait en déduire que les projets qui ont été mis en oeuvre ont représenté, dans une certaine mesure, les priorités des pays bénéficiaires. Toutefois, un examen plus approfondi suggère que ce n'est pas forcément le cas et que les projets ont été choisis non pas en fonction de leur intérêt pour le secteur forestier, mais *de leur intérêt pour d'autres secteurs qui étaient des priorités pour la Commission*, comme l'agriculture ou le développement rural" (p.17 – les italiques figuraient dans l'étude).

Une opinion selon laquelle il y avait une "absence de politique et de stratégie clairement définie" et que "une part importante de l'assistance prenait la forme de composantes de foresterie dans le cadre de projets de développement rural intégré sans être véritablement intégrées dans les activités – se limitant souvent à la création d'une pépinière" (p.3) fut exprimée en 1991 dans le Plan de travail de la foresterie tropicale de la DG VIII rédigé par deux experts en foresterie tropicale nationaux détachés (Kriek et Robbins, 1991, p.3). Ils recommandaient une série de mesures visant à renforcer la planification, la mise en oeuvre, la formation et la capacité de recherche du programme de foresterie tropicale, en matière de collaboration ACP, d'action internationale (PAFT, FAO, ITTO, FAO, CNUED), d'organisation de la Commission (coopération inter services) et de dotation de personnel spécialisé.

Sommet (conseil) des Chefs d'État européens de Dublin, 1990

Le Sommet de Dublin préconisait la mise en oeuvre d'un programme d'action de l'UE en faveur des forêts tropicales et demandait à la Commission d'élaborer des propositions concernant les forêts tropicales, en particulier dans la région amazonienne. Le gouvernement allemand en particulier contribua, lors du Sommet de Dublin et du sommet de Houston du G7 le mois suivant, à faire pression pour une action communautaire en faveur des forêts tropicales. Suite à cela, la Banque mondiale, en étroite coopération avec la CE, prépara un grand projet pilote au Brésil (le Programme pilote du Brésil). Preuve de la préoccupation de l'Allemagne, le Bundestag produisit un rapport de 1000 pages (Enquete-Kommission, 1990) sur l'état des forêts tropicales.

Résolutions du Parlement, 1991

En 1991, le Parlement européen adopta un certain nombre de résolutions sur la foresterie tropicale, qui débouchèrent sur la création d'une ligne budgétaire pour la foresterie tropicale (voir paragraphe suivant).

Document de travail de la Commission, 1992 : IB/205/96

Préparé pour la Conférence de la CNUED de Rio de Janeiro, ce document notait que “le rôle central des forêts tropicales dans la stratégie de développement durable donnait un nouvel élan à la coopération dans le domaine (de la foresterie tropicale)” (p.1).

3.4 Élaboration de la stratégie d'aide à la foresterie tropicale dans la CE après la CNUED

Conseil des Chefs d'État européens de Lisbonne en 1992

Le Conseil des chefs d'État européens qui se tint à Lisbonne en 1992, peu de temps après la Conférence de Rio de Janeiro, confirma la volonté de l'Union d'appliquer les décisions de la CNUED, y compris l'intégration du programme Action 21 et de la déclaration (non exécutoire) des Principes relatifs aux forêts dans les politiques appropriées de la Communauté et de ses États membres, et ce de manière urgente. La Conférence de la CNUED stimula en particulier le processus consultatif qui déboucha sur l'attribution d'une ligne budgétaire spécifique pour la foresterie tropicale.

L'UE et ses États membres adoptèrent les Principes relatifs aux forêts de la CNUED, le programme Action 21 et les Conventions sur la Diversité biologique et sur les changements climatiques. En vertu du principe convenu de responsabilités partagées mais différenciées, l'UE et ses États membres s'engageaient non seulement à appliquer eux mêmes l'accord de la CNUED mais également à fournir l'assistance financière et technique permettant aux pays en développement de remplir leurs obligations de la CNUED.

Mémorandum à la Commission, 1992, “Forêts tropicales : mesures dans les domaines du commerce, de la coopération et de la promotion de l'investissement et de la technologie” (Ade V/191 en)

Ce document interne de la CE faisait référence au Conseil européen de Dublin de 1990 et notait que “une part considérable de l'opinion publique européenne demande instamment à la Communauté de prendre des mesures pour protéger les forêts tropicales. Le Parlement a émis de nombreux rapports et résolutions demandant une participation plus active de la part de la Communauté” (1992 :p.2.). Cette communication marquait l'importance toujours plus grande accordée à l'utilisation du commerce du bois et des nouvelles technologies (comme le SIG et les méthodes d'abattage et de traitement améliorées) pour “envoyer un signal positif” de nature à encourager la gestion durable. La communication souleva l'idée d'utiliser le Système généralisé de préférences pour encourager la gestion durable (à savoir, tarifs préférentiels pour les pays “progressistes”), et l'attribution de fonds de la nouvelle ligne budgétaire des forêts tropicales pour promouvoir la conservation des forêts tropicales existantes (gestion des zones protégées, prévention des incendies, etc.), les techniques d'abattage améliorées, les méthodes de culture durable et la gestion améliorée des forêts. Dans

l'ensemble, la communication se détachait de la foresterie du développement rural et social pour embrasser une stratégie sectorielle plus spécifique, axée sur la gestion durable des zones forestières fermées.

Le Cinquième plan d'action environnementale, 1993 : “Vers la durabilité”

Il s'agissait d'un plan d'action environnementale à l'échelle de toute la CE, préparé par l'unité “environnement mondial” de la DG XI. Les forêts tropicales sont mentionnées plusieurs fois, mais elles n'occupent pas une place majeure dans le document.

Communication de la Commission, 1993 : “Proposition pour un règlement du Conseil (CEE) sur les Opérations aptes à promouvoir les forêts tropicales” (COM(93)53)

En janvier 1993, un “Séminaire sur les actions de la Communauté européenne en faveur des forêts tropicales” fut organisé à Bruxelles pour décider du suivi de Rio, pour développer une stratégie de la CE pour les forêts tropicales et pour améliorer les aspects opérationnels des activités de la CE. Basée sur ce séminaire et sur les précédentes Communication de la Commission (1989) et Résolution du Conseil (1990), cette communication fut présentée au Conseil et au Parlement. Elle proposait cinq grands domaines prioritaires :

- conservation des forêts étayée par l'analyse des causes sous-jacentes du déboisement et des mesures nécessaires pour s'y attaquer ;
- gestion durable des forêts pour la production de bois et d'autres produits ;
- participation des populations locales, y compris peuples des forêts, à la planification et à la mise en oeuvre ;
- renforcement des capacités répondant aux besoins en matière de formation, de législation et de renforcement institutionnel allant dans le sens de la conservation des forêts ;
- recherche stratégique, d'adaptation et de mesures permettant de soutenir les actions ci-dessus.

Les rôles de coordination du PAFT et de l'ITTO étaient encore mentionnés.

Rapport interne sur la foresterie, 1994 : “Rapport préliminaire sur la foresterie de la Communauté européenne à la Commission sur la coopération internationale pour le développement durable” (Rapport VIII/A/1/GD/D(94)10.16CSD)

Rédigé par le conseiller forestier de la DG VIII, ce rapport indiquait que la CE devait poursuivre deux grands objectifs :

- renforcer les fondations du développement durable par le biais du renforcement des capacités, en vue de créer un cadre pour les acteurs et processus du secteur de la foresterie, en intégrant activement la question de la foresterie dans la politique de coopération de l'UE, et en accélérant les discussions permanentes au niveau international ;
- procéder à des investissements substantiels dans

le secteur de la foresterie, afin de parvenir à une gestion durable des forêts, de contribuer à la conservation de la biodiversité, de lutter contre les changements climatiques et de créer des ressources forestières, d'améliorer la commercialisation et le commerce du bois provenant de ressources durables (notamment grâce à la certification), et d'améliorer les conditions de vie des peuples indigènes et autres peuples tributaires des forêts.

Ce rapport décrit de manière très détaillée plusieurs principes considérés comme le pivot de la politique de la CE, notamment la traçabilité et la certification du bois, les préférences commerciales pour les sources durables de bois, l'abattage et le traitement efficaces du bois, la diversification économique, les peuples indigènes et communautés locales, le renforcement institutionnel, le renforcement des capacités et la recherche. Il indique également une transition vers une stratégie plus spécifiquement sectorielle et peut être considéré comme un précurseur des *Lignes directrices en matière de coopération dans le secteur forestier* de 1996 (voir ci-dessous).

Règlement du Conseil, 1995 : "Opérations visant à promouvoir les forêts tropicales" (Règlement no. 3062/95)

La réponse du Conseil à la communication de 1993 arriva en décembre 1995 et jeta la base juridique de la ligne budgétaire des forêts tropicales (voir ci-dessous). L'article 2 établissait les critères de définition des principaux termes comme "forêts tropicales" (toutes les forêts situées entre les latitudes de 30 degrés, les forêts sèches et secondaires et les forêts tropicales humides), "conservation", "peuples des forêts", "gestion durable" et "développement durable". Le règlement soutenait les processus stratégiques motivés par le pays et donnait la priorité à huit grandes actions destinées à promouvoir la gestion des forêts :

- conservation et renouvellement de la forêt vierge ;
- gestion durable des forêts, "à l'exception des opérations d'abattage commercial dans les forêts tropicales vierges, sauf celles à base communautaire" ;
- systèmes de certification du bois ;
- fourniture d'information aux peuples des forêts pour faciliter leur participation ;
- renforcement des capacités de gestion et de législation des forêts locales ;
- recherche stratégique et d'adaptation pour la conservation et la gestion durable ;
- développement de zones tampons ;
- élaboration et mise en oeuvre de plans de gestion des forêts.

Le règlement établissait également le besoin d'accorder une importance particulière aux services environnementaux (allant de la protection des bassins hydrographiques locaux aux effets mondiaux comme les changements climatiques et la perte de biodiversité). Là encore, on notait la transition en faveur de la gestion et de la conservation des forêts naturelles, et le soutien aux plantations et à la foresterie industrielle était explicitement exclu. Cette transition, depuis

1992 environ, vers une priorisation au sein du secteur forestier et vers une importance croissante des forêts tropicales dans le débat sur l'environnement et le développement résultait en partie de l'influence de parlementaires concernés, de pressions émanant des États membres (surtout d'Allemagne et des Pays-Bas), et de l'influence croissante du groupe ETFAG de conseillers nationaux en matière de foresterie.

Lomé IV bis, 1995

Lomé IV bis, signé en 1995, reconnaissait formellement la menace que constituait le déboisement de même que la nécessité d'une action intergouvernementale conjointe. Les objectifs environnementaux figuraient en tant que cibles de base à atteindre par les États ACP avec le concours de la Communauté. La Convention stipulait que tous les futurs projets devaient être soumis à une évaluation environnementale. Elle comportait aussi un nouveau protocole important (Protocole 10) sur la gestion durable des ressources forestières, semblable à celui figurant dans le règlement de 1995.

Lignes directrices en matière de coopération au développement du secteur forestier, 1996

Cet ouvrage en trois volumes, plus connu dans les milieux forestiers de la CE sous le nom de "Manuel", fut coordonné par la DG VIII et rédigé préliminairement par PARTICP GmbH, une société de conseil allemande, qui se basa sur des discussions avec divers experts de divers États membres dont LTS International, SGS Forestry et IIED (UK), Indufor Oy et FTP International (Finlande) et CIRAD-Forêt (France), ainsi que sur des ateliers organisés dans la CE, un questionnaire largement diffusé, des informations de l'ETFAG et un groupe informel d'organisation d'experts de la foresterie dans la CE. Pour une discussion des *Lignes directrices*, consulter le chapitre DG VIII, paragraphe 3.5.

4. ÉVOLUTION DES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DE L'AIDE À LA FORESTERIE TROPICALE

En 1982, la création de l'article 946, "Écologie dans les pays en développement", constitua l'une des premières sources de financement pour les forêts tropicales, par le biais d'une ligne budgétaire gérée par la DG VIII/DG I. Des actions concernant les forêts tropicales étaient également financées dans le cadre de la ligne budgétaire "Anti-désertification" (article 958).

La prise de conscience de plus en plus forte de la crise écologique et de l'importance des forêts tropicales dans la gestion environnementale aboutit à la création de deux importantes lignes budgétaires au début des années 1990. En 1990/91, B7-5040 "L'environnement dans les pays en développement" remplaça l'article 947 et fut placée sous la gestion conjointe de la DG IB et de la DG VIII. Bien que n'étant pas uniquement consacrée au secteur de la foresterie, cette ligne budgétaire constitua une importante source de financement des projets de foresterie jusqu'au développement de la ligne budgétaire des forêts tropicales. En 1996, elle fut renumérotée B7-6200.

En 1991, la ligne budgétaire spécifiquement sectorielle B7-5041 "Opérations visant à promouvoir les forêts tropicales" fut ouverte avec un budget de 2 millions d'ECU, là encore sous la gestion conjointe de la DG IB et de la DG VIII. En 1992, une attribution annuelle de 50 millions d'ECU fut octroyée à la ligne budgétaire. En 1996, elle fut rebaptisée "Actions en faveur des forêts tropicales" et renumérotée B7-6201. La création de cette ligne budgétaire (qui devait beaucoup à l'influence du Parlement européen) fut l'événement le plus significatif dans l'évolution des activités forestières tropicales et elle donna le signal d'une prise de conscience très nette par l'Union du rôle central des forêts tropicales dans la protection de l'environnement et dans le développement.

Il convient de mentionner deux autres lignes budgétaires : "Aide et coopération avec les pays asiatiques en développement (B7-3000), à base géographique et qui joua un rôle très important dans le développement des activités de foresterie tropicale, et "Aide et coopération avec les pays latino-américains en développement" (B7-3010). Ces lignes budgétaires étaient administrées par les directions géographiques de la DG IB.

Dans la DG XI, la ligne budgétaire annuelle "Contribution aux activités environnementales internationales" (B7-8110) est à base thématique et se concentre sur le soutien des conventions internationales et autres forums, ateliers, conférences, publications et petits projets sur le terrain dans quatre grands domaines de l'action envi-

ronnementale mondiale : la foresterie, la biodiversité, les changements climatiques et la couche d'ozone.

Le financement dans le cadre de la ligne budgétaire de la recherche de la DG XII fonctionne de manière assez différente par rapport aux autres lignes budgétaires. Les fonds de la DG XII sont octroyés périodiquement dans des "cadres". Dans le cadre actuel (le 4^e cadre, 1994-98), le soutien à la foresterie tropicale est potentiellement disponible dans la sous-rubrique INCO-DC ["Coopération scientifique et technologique avec les pays en développement"] (DC) de la rubrique "Coopération avec des pays tiers et des organisations internationales" (INCO)]. Il n'y a cependant pas de budget réservé aux projets de foresterie tropicale, qui sont donc en compétition avec d'autres projets du secteur agriculture/ressources naturelles.

Les fonds pour des projets de foresterie tropicale peuvent également être obtenus par le biais des Programmes indicatifs nationaux et régionaux des diverses phases du Fonds européen de développement.

Les engagements financiers en matière d'aide à la foresterie tropicale des quatre principales Directions générales participant à l'aide à la foresterie sont présentés dans le tableau 3 pour la période 1992 à 1996, ainsi que les engagements totaux estimés de l'aide de la CE aux régions tropicales (sauf Moyen Orient). Durant la période 1992 à 1995, l'aide à la foresterie représentait entre 2 % et 2,7 % de la totalité des

Tableau 2 : Principales sources de financement de la foresterie tropicale par l'UE

Ligne Budgétaire	Titre	Ancienne numérotation	Direction(s) générale(s) (Direction responsable en gras)
B7-6201	'Actions en faveur des forêts tropicales'	B7-5041 ('Opérations pour promouvoir les forêts tropicales')	DG IB et DG VIII
B7-3000	'Aide et co-opération avec les pays asiatiques en développement'	Article 930 'Coopération financière et technique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie'	DG IB
B7-3010	'Aide et coopération avec les pays latino-américains en développement'		
B7-6200	'L'environnement dans les pays en développement'	B7-5040 anc. article 946 ('L'écologie dans les pays en développement')	DG VIII et DG IB (gestion conjointe)
Fonds européen de développement (Lomé)	actuellement FED 7 (LoméIVbis) Programmes indicatifs nationaux et régionaux	FED 1-6 (Lomé 1-4)	DG VIII
B7-6000	'Participation communautaire aux actions en faveur des pays en développement effectuées par des ONG'	Article 941 'Co-financement avec des ONG'	DG VIII
B7-8110	'Contribution aux activités environnementales internationales'	B4-3046 'Environnement mondial'	DG XI
Cadres INCO-DC	actuellement 4 ^e Programme cadre pour la recherche et le développement	Programmes cadres pour la science et la technologie pour le développement	DG XII

Tableau 3 : Aide à la foresterie par les Directions générales 1992–96 et en tant que pourcentage de l'aide de l'UE aux régions tropicales^a 1992–95 (millions d'ECU engagés)

	1992	1993	1994	1995	1996
Aide à la foresterie					
DG 1B ^b	60,7	53,2	84,5	73,5	29,5
DG VIII ^c	44,3	22,3	20,8	17,7	33,7
DG XI ^b	0,72	1,2	1,06	1,08	0,6
DG XII ^c	3,67	3,72	5,41	1,41	4,22
Aide totale à la foresterie	109,4	80,4	111,87	93,7	68,0
Aide totale de la CE aux régions tropicales ^d	4025	3956	4672	4207	n/a
Aide à la foresterie en % de l'aide totale	2,7	2,0	2,4	2,2	n/a

^a Comprend les engagements d'aide aux pays ACP, à l'Afrique du Sud, à l'Asie et à l'Amérique latine et exclut le Moyen Orient.

^b Source : données présentées dans cet ouvrage

^c Planistat, 1996

^d Cox et Koning, 1996

engagements concernant l'aide. Pour la période 1976 à 1990, les dépenses moyennes annuelles pour la foresterie tropicale étaient de 33 millions d'ECU, là aussi 2 % environ de l'aide totale de la CE (IFSC, 1991).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bainbridge, T., et Teasdale, Al (1996) *The Penguin Companion to European Union*, Penguin Books, Harmondsworth.
- Bright, C. (1995) *The EU: Understanding the Brussels Process*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Cox, A., et Koning, A. (1996) *Final Report: Inventory of European Community Aid*, ODI, Londres.
- Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages (1990) *Schutz der tropischen Wälder. Eine internationale Schwerpunktaufgabe*. 2^{ème} rapport du document, "La protection de l'atmosphère terrestre" soumis par l'Enquete-Kommission (11^{ème}) du Bundestag allemand.
- Hewitt, A. (1994) 'The European Union: 'Fundamental Change Without Crisis'', in Hewitt, A (Ed.) *Crisis or Transition in Foreign Aid*, Overseas Development Institute, Londres.
- IFSC (1991). Review of the European Economic Community. Tropical Forest Sector Activities 1976–1990. International Forest Science Consultancy, Edimbourg. Écosse.
- Koning, A. (1997) 'The European Commission: EDF Aid Management' in Cox *et al.*
- Kriek, W., et Robbins, M. (1991). DG VIII Tropical Forestry Work Plan. Document interne de la CE. Bruxelles.
- Planistat (1997), *Analyse statistique des projets financés par la Commission européenne dans le domaine des forêts tropicales*, Paris.
- Weatherill, S., et Beaumont, P. (1995) *EC Law*, 2^{ème} édition, Penguin Books, Harmondsworth.
- World Wide Fund for Nature (1991) *European Community Policy and Tropical Forests*, WWF International, Gland, Suisse.

SIGLES ET ACRONYMES

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Commission européenne
CIRAD-Forêt	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
DG	Direction générale
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
ETFAG	Groupe conseil européen sur la forêt tropicale
FED	Fonds européen de développement
FTP	Finnish Training Partners International, Finlande
GDF	Gestion durable des forêts
IFSC	International Forest Science Consultancy
IIED	International Institute for Environment and Development
ITTA	Accord international sur les bois tropicaux
LTS	LTS International, Edinburgh, UK
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PAFT	Programme d'action forestier tropical
PFNL	Produit forestier non ligneux
SIG	Système d'information géographique
SGS	SGS Silviconsult, Oxford, UK
STD	Science et technologie pour le développement
UE	Union européenne
WWF	Fonds mondial pour la nature

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

