

# Espagne

Helen Groome et Michael Richards

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>HISTOIRE DE LA FORESTERIE</b>	179
1.1	Déboisement	179
1.2	Nouveaux modèles de développement pour la foresterie	179
1.3	Privatisation du patrimoine naturel et sensibilisation croissante à l'environnement	179
<b>2.</b>	<b>HISTOIRE DE LA PARTICIPATION À LA FORESTERIE TROPICALE</b>	180
2.1	Comment étaient perçues les ressources de foresterie tropicale ?	180
2.2	Demande émanant des chantiers navals	180
2.3	Modèles de gestion de la forêt et premières tentatives d'intervention dans les Tropiques	180
2.4	Premières initiatives "d'aide" liées au commerce et à la formation	181
<b>3.</b>	<b>STRUCTURE DE LA FOURNITURE DE L'AIDE</b>	181
3.1	Organisation du programme d'aide	181
3.2	Composantes de l'Aide officielle au développement	181
3.3	Aide bilatérale centralisée : projets techniques, culturels et scientifiques	182
3.4	Aide décentralisée	183
3.5	Aide par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales	184
3.6	Prêts	184
3.7	Aide multilatérale	184
<b>4.</b>	<b>STRATÉGIE EN MATIÈRE D'AIDE À LA FORESTERIE ET À L'ENVIRONNEMENT</b>	184
4.1	Initiatives en matière d'aide à la foresterie et à l'environnement dans les années quatre-vingts	184
4.2	Stratégie d'aide centralisée	185
4.2.1	Priorités sectorielles générales	185
4.2.2	Importance et définition de la foresterie tropicale	185
4.2.3	Stratégies et tendances en matière d'aide à la foresterie et à l'environnement	185
4.2.4	Influences sur l'évolution des stratégies	186
4.2.5	Sélection régionale et nationale	186
4.2.6	Conseils techniques	187
4.3	Stratégies d'aide décentralisée	187
4.4	Stratégies des ONG	187
<b>5.</b>	<b>PROJETS FINANCÉS, PAR TYPE ET RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE</b>	188
5.1	Classification des projets de foresterie et d'environnement dans l'aide centralisée	188
5.2	Répartition thématique des projets	188
5.2.1	Aide principalement centralisée	188
5.2.2	Les projets d'aide décentralisée	188
5.2.3	Projets des ONG	191
5.3	Répartition régionale des projets	191
<b>6.</b>	<b>FORMATION ET RECHERCHE</b>	191
<b>7.</b>	<b>MÉTHODOLOGIE DU CYCLE DE PROJET</b>	192
7.1	Aide centralisée	192
7.2	Aide décentralisée	193
7.3	ONG	193
7.4	Contraintes pour une gestion plus efficace du cycle de projet	193
<b>8.</b>	<b>PROFILS DE PROJETS</b>	193
8.1	Projet d'aide centralisée : projet agroforestier au Guatemala	193
8.2	Projet d'aide décentralisée : Gestion durable et plan d'exploitation pour les terres boisées du fleuve San Juan, Province de Cauca, Colombie	194
8.3	Évaluations du responsable du bureau géographique pour le Pérou de l'AEI (basé sur ICI, 1995)	194
8.3.1	Gestion du bassin hydrographique de l'Huancarmayo, Pérou	194
8.3.2	Projet de développement rural intégré, Iquitos, Pérou, 1989–95	195
<b>9.</b>	<b>CONCLUSIONS</b>	195
	<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	196
	<b>CONTACTS CLÉS</b>	196
	<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	196
	<b>REMERCIEMENTS</b>	196

## 1. HISTOIRE DE LA FORESTERIE

### 1.1 Déboisement

L'histoire de la foresterie espagnole est dominée par un déclin progressif de la couverture forestière et par les tentatives de reboisement d'une partie des terres. La bordure nord-atlantique, caractérisée par des essences tempérées comme le hêtre (*Fagus sylvatica*), le chêne (*Quercus robur*, *Q. pyrenaica*, *Q. petraea*), le frêne (*Fraxinus excelsior*), etc., et dans les zones méditerranéennes plus chaudes, où dominent les formations de chênes lièges et chênes verts (*Quercus suber* et *Q. ilex rotundifolia*), le déboisement a provoqué une perte d'environ 50 % de la couverture forestière dès l'époque romaine. Il n'en restait que 15 % au 19<sup>e</sup> siècle (Bauer, 1980). Compte tenu de la géographie montagneuse et de la densité démographique relativement faible de l'Espagne, les forêts restantes n'ont été que partiellement exploitées.

De nombreux facteurs ont contribué au déboisement dont :

- la demande émanant des chantiers navals : la marine espagnole nécessita de vastes quantités de bois à partir du Moyen Âge et elle exerçait des "droits spéciaux" sur l'extraction du bois ;
- l'expansion de l'agriculture (notamment des pâturages) et la production de charbon de bois ;
- la reprise de l'Espagne aux Arabes par les monarques chrétiens (entre autres guerres) ;
- la privatisation du patrimoine naturel au 19<sup>e</sup> siècle (Bauer, 1980 ; Muñoz Goyanes, 1982) ;
- les changements climatiques, selon certains historiens comme Thirgood (1981).

Il est probable que l'impact principal fut celui de l'industrialisation et de la demande en matière de bois de feu et de charbon. La demande de bois pour l'industrie navale concernait surtout les zones côtières et riveraines, à cause de la nécessité de transporter d'énormes quantités de grumes et de bois. L'industrialisation était concentrée dans certaines parties du Pays basque, des Asturies et d'autres ports de l'Ouest et du Sud. La reconquête affecta surtout les zones méditerranéennes et la privatisation du patrimoine naturel la majeure partie du pays.

L'Espagne possède une longue histoire de protection de la forêt et de reboisement. Si l'on en croit certains historiens, c'est sous l'occupation arabe que ses terres boisées se portaient le mieux, de grands efforts ayant été faits pour cultiver et protéger les arbres. La législation du Moyen Âge semble également avoir tenté de protéger les forêts et de promouvoir les plantations : des lois stipulaient combien d'arbres pouvaient être abattus et par qui ; obligeaient chaque habitant à planter un certain nombre d'arbres dans certains délais ; et contrôlaient la collecte du bois de feu et la fabrication du charbon de bois. L'impact de ces lois fut cependant minime à cause de la pauvreté extrême et du manque de forestiers expérimentés (jusqu'au 19<sup>e</sup> siècle) de pépinières et de fonds.

### 1.2 Nouveaux modèles de développement pour la foresterie

Des progrès plus importants furent réalisés lors de la création de l'administration des forêts (en 1837), d'un

collège forestier (en 1847) et d'un corps de gardes forestiers (en 1853) (Gómez Mendoza, 1982). Ces organismes extrêmement centralisés étaient fortement influencés par les principes de foresterie allemands – certains gardes forestiers parmi les premiers d'Espagne fréquentèrent l'école de foresterie Heinrich Cotta de Göttingen.

Les premières générations de forestiers professionnels reconnurent les valeurs non commerciales des forêts et l'importance de ces facteurs en tant que régénération naturelle. Cela les conduisit à s'opposer à la privatisation des terres boisées, à se montrer prudents en matière de reboisement et à concentrer leur attention sur la recherche botanique de base ou sur la recherche plus générale basée sur les sciences naturelles. Malgré le désir qu'avaient certains d'entre eux d'adapter des éléments théoriques et pratiques de la sylviculture allemande, les modèles de foresterie d'Europe centrale continuèrent à prévaloir en Espagne – ces modèles comportaient une première stratégie de la gestion des hautes fûtaies en vertu de laquelle les coupes annuelles étaient fonction de la croissance annuelle.

Peut-être adaptée à la bordure atlantique, cette stratégie ne l'était pas aux forêts méditerranéennes à pousse lente. Les grandes régions qui préservaient encore les parcs boisés ouverts de type savanne (dehesas), dans lesquels les chênes verts et les chênes lièges fournissaient toute une gamme de produits forestiers comme le charbon de bois, le liège, le bois de feu et le fourrage (glands et pâture pour des porcs et moutons en libre parcours), mais rarement du bois, étaient considérés comme anachroniques par bien des forestiers. Quelques dehesas furent donc remplacés par des plantations d'espèces pour le bois à croissance rapide pour le bois d'œuvre, comme l'*Eucalyptus* spp.

Depuis le 19<sup>e</sup> siècle, la foresterie reflétait les conflits permanents entre deux modèles de politique forestière : l'un basé sur la foresterie durable à usages multiples et l'autre sur la production de bois ou de pulpe à usage unique. Bien que les forestiers se prononcent en faveur de techniques "naturelles" de sylviculture et de la nécessité de maintenir les services environnementaux, la recherche de rendements rapides et l'industrie du papier/de la pulpe finirent par s'imposer au cours du 20<sup>e</sup> siècle. Tandis qu'en 1955, 93 % du bois intérieur était utilisé dans les industries du bois massif, en 1987, cette proportion n'était plus que de 44 %, le reste étant absorbé par les industries de la pulpe de papier et des bois agglomérés. La qualité du traitement du bois chuta également.

### 1.3 Privatisation du patrimoine naturel et sensibilisation croissante à l'environnement

L'autre grand conflit de l'histoire de la foresterie espagnole a toujours été la lutte entre la propriété terrienne commune et la propriété privée. Autrefois, de nombreuses terres "appartenaient" à des paroisses ou à une localité donnée.<sup>1</sup> Au 19<sup>e</sup> siècle, la vente de nombreuses terres du domaine public occasionna de grosses difficultés pour les populations et encouragea

1. À l'heure actuelle, 68 % environ des terres boisées appartiennent à des particuliers et 32 % à divers organismes publics.

l'usage "illégal" de terres autrefois communales. Aux 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles, les paroisses usurpèrent elles aussi les droits des usagers des terres communales, arguant que celles-ci appartenaient au conseil des "villageois" et non aux "villageois" eux-mêmes. Ceci ouvrit la voie à d'immenses projets de reboisement, en particulier de 1940 à 1980, qui étaient gérés par des succursales locales de l'administration forestière d'État. L'imposition de plantations de conifères à croissance rapide eut des impacts négatifs sur l'emploi (en particulier à cause des pertes d'herbages), le paysage et l'environnement, et déboucha notamment sur une augmentation des ravageurs et des maladies, sur des incendies de forêt, sur l'érosion des sols et sur une perte des habitats et de la biodiversité (Groome, 1990).

Depuis 1975, le processus de décentralisation politique qui a conduit à la décentralisation des activités de foresterie et à une sensibilisation environnementale accrue du public, a débouché sur un changement de politique, axé sur une foresterie à usages et espèces multiples et donc sur des objectifs<sup>2</sup> sociaux et environnementaux (bien qu'en pratique, cela varie d'une région à l'autre). Suite à la reconnaissance du potentiel récréationnel et environnemental des forêts la responsabilité sectorielle passa en 1996 du Ministère de l'Agriculture à celui de l'Environnement, mais dans certaines instances régionales, les questions de foresterie relèvent toujours du secteur agricole.

## 2. HISTOIRE DE LA PARTICIPATION À LA FORESTERIE TROPICALE

(Sources générales : Aranda, 1995 ; Bauer, 1980 ; Perpiña, 1945)

### 2.1 Comment étaient perçues les ressources de foresterie tropicale ?

L'attitude de l'Espagne envers la foresterie tropicale était influencée par le fait que les ressources de foresterie étaient perçues comme étant :

- bois de qualité, de plus en plus rare en Espagne ;
- matériel génétique pour le reboisement (les deux espèces/essences importées utilisées étaient le *Pinus radiata* californien et diverses espèces d'*Eucalyptus*) ;
- développement du secteur privé : diverses sociétés avaient transféré leurs activités de plantation dans les Tropiques, comme le fabricant de pulpe et de pâte Torras Hostench SA, qui, profitant des facilités offertes par le gouvernement brésilien, acheta 60.000 ha dont il planta au moins la moitié en conifères.

### 2.2 Demande émanant des chantiers navals

La participation de l'Espagne à la foresterie tropicale est également étroitement liée à sa marine marchande ou

militaire, son armada. À partir du 13<sup>e</sup> siècle le commerce extérieur augmenta, fortement basé sur le transport maritime. Les chantiers navals utilisaient d'énormes quantités de bois, extrait au départ des forêts de la côte, aux alentours des ports et le long des grands fleuves. La marine contrôlait et réglementait l'accès au bois.

Petit à petit cependant, les ressources en bois s'amenuisèrent. À la fin du 16<sup>e</sup> siècle, le bois nécessaire à la construction des navires espagnols représentait 300.000 tonnes de bois, soit l'équivalent de six millions de m<sup>3</sup> de grumes. Depuis la fin du 15<sup>e</sup> siècle, époque à laquelle les colons espagnols débarquèrent pour la première fois en Amérique, le teck, l'acajou, le cèdre espagnol et d'autres espèces furent importés pour la construction navale. Auparavant, le bois était importé de la Baltique et d'Europe centrale, mais les sources tropicales prirent rapidement de l'importance et des officiers de la marine furent envoyés à l'étranger pour entreprendre des études des forêts. À la fin du 18<sup>e</sup> siècle, par exemple, un plan fut élaboré pour extraire et importer 70.000 m<sup>3</sup> par an de bois de Cuba. De grandes quantités de bois furent également importées des Philippines : de 1860 à 1885, 1,5 millions d'arbres du domaine public furent abattus. En tant que colonie, la Guinée équatoriale fournissait encore du bois à l'Espagne au 20<sup>e</sup> siècle : dans les années vingt et trente, le bois représentait au moins 70 % de la valeur totale de ses exportations, encore que plus de la moitié soit exportée vers d'autres pays.

L'Espagne fonda des chantiers navals dans ses colonies, par exemple à Haïti, aux Philippines (Cavite) et à Cuba (La Havane). Cuba prit une importance croissante : plus de 60 navires furent lancés de La Havane de 1730 à 1780. Au cours du 18<sup>e</sup> siècle, 25 % des navires espagnols étaient construits à l'étranger. Là encore, la marine espagnole possédait des droits particuliers sur le bois des colonies : dans le cas de Cuba, par exemple, elle avait des droits sur les arbres situés dans un rayon de 220 km autour de La Havane.

L'exploitation du bois à des fins maritimes fut un des facteurs décisifs dans le déboisement de Cuba, de Haïti et des Philippines. Mais le déboisement tropical des colonies espagnoles résultait également du défrichage occasionné par les plantations agricoles, notamment le sucre et le tabac à Cuba, le riz, le sucre et le tabac aux Philippines, et le café, le cacao et la noix de coco en Guinée équatoriale.

### 2.3 Modèles de gestion de la forêt et premières tentatives d'intervention dans les Tropiques

Suite à la création d'une administration espagnole centralisée des forêts à partir de 1837 et à la création du ministère des Affaires étrangères en 1863, de nouvelles tentatives officielles furent faites pour régir les intérêts de la foresterie dans les colonies. Des forestiers furent envoyés sur place pour contrôler l'extraction et faire l'inventaire des ressources. Bien que le besoin d'un reboisement massif soit reconnu, peu de ressources y furent consacrées.

Les préférences de ces premiers forestiers débouchèrent sur une approche prudente du reboisement dans les Tropiques et une importance particulière fut accordée à la recherche fondamentale, notamment

2. Beaucoup considèrent par exemple qu'il serait nécessaire de disposer d'un mécanisme économique permettant d'intégrer les valeurs non commerciales à la comptabilité forestière, afin que la foresterie durable devienne une perspective viable pour les propriétaires tant privés que publics.

botanique/taxinomique. Des travaux de grande qualité technique comme “Une introduction à la flore sylvestre de l'archipel philippin” furent publiés. L'ouvrage intitulé “Le problème forestier de l'Amérique latine et son influence sur les inondations” montre que les problèmes environnementaux étaient déjà connus.

Un autre impact visible de l'administration de la forêt coloniale fut le passage d'un abattage très sélectif à l'utilisation d'une gamme plus étendue d'essences. Ceci affecta les modèles de reboisement. Mais la perte au 19<sup>e</sup> siècle des colonies américaines et philippines et l'influence des sociétés de bois étrangères de Guinée équatoriale firent que l'Espagne ne connut pas de grands succès en matière de boisement tropical.

## 2.4 Premières initiatives ‘d'aide’ liées au commerce et à la formation

Les premières initiatives “d'aide” espagnoles indiquent le rôle joué dans ce domaine par les intérêts commerciaux et autres de l'Espagne. Les accords commerciaux et économiques passés en 1977 avec l'Argentine et le Chili, par exemple, mettaient l'accent sur une recherche mutuellement bénéfique, comprenant notamment “les industries de la forêt et du papier”. Il y eut plusieurs projets de formation aux industries de la cellulose et du papier au début des années quatre-vingts. Parmi les premiers projets, on peut citer le Centre andin pour le développement rural en Bolivie, qui était lié à un projet voisin pour l'établissement de familles espagnoles.

En 1975, le gouvernement espagnol créa le Centre international pour la formation aux sciences de l'environnement, à Madrid, comme centre de formation environnementale internationale pour les pays de langue espagnole, mais il fut démantelé au début des années quatre-vingts. D'autres projets comme “l'Étude et la conception de nouveaux modèles de développement pour l'Amazonie” (1981–3) et le projet d'Éducation environnementale du Pérou indiquent l'intérêt croissant accordé à l'environnement. En 1981, le Centre international pour la formation aux sciences de l'environnement élabora un programme de coopération scientifique avec l'Amérique latine, parrainé par l'État, qui jeta par la suite les bases de plusieurs projets de foresterie et d'environnement.

L'Espagne étant tributaire du bois tropical, les ressources forestières tropicales ont conservé leur importance malgré la perte des colonies tropicales du pays. Les grumes d'origine tropicale représentaient 86 % de toutes les grumes importées en 1970, et 69 % en 1987. Durant la même période, les importations de bois tropical passèrent de 7 % à 28 % des importations de bois scié. De plus, comme il est dit plus haut, plusieurs sociétés espagnoles exploitent désormais des entreprises de bois dans les Tropiques, plantant des espèces à croissance rapide destinées aux industries de la pulpe et du papier.

## 3. STRUCTURE DE LA FOURNITURE DE L'AIDE

### 3.1 Organisation du programme d'aide

Ce n'est qu'en 1985 que l'Espagne introduisit un programme d'aide officielle, avec la création du Secrétariat d'État pour la Coopération internationale et pour

l'Amérique latine ou SECIPI, et que des ressources furent allouées annuellement à l'aide dans le cadre du budget national. Il ne faut pas oublier que l'Espagne figura sur la liste de pays en développement du CAD jusqu'en 1983, et qu'elle ne devint membre du CAD qu'en 1991. Avant 1985, l'aide s'organisait par le biais de l'Institut pour la Coopération avec l'Amérique latine ou ICI et d'autres instituts de recherche et ministères. Différentes commissions bilatérales furent créées, principalement avec des pays d'Amérique latine, comme les Commissions “Science et Technologie”, “Économie et Commerce” et “Culturelle”.

La figure 1 révèle la structure complexe de l'aide espagnole : le SECIPI, au ministère des Affaires étrangères ou MAE, doit coordonner les initiatives de plus d'une douzaine de ministères et de leurs divers services. En 1996, par exemple, il n'y avait pas moins de 19 organismes gouvernementaux participant à l'aide officielle à la foresterie et à l'environnement. Le SECIPI ne gère directement que 10 % environ du budget global de l'aide (OCDE, 1994). Afin de faciliter la coordination, la Commission interministérielle de coopération au développement ou CICI fut créée en 1986, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères.

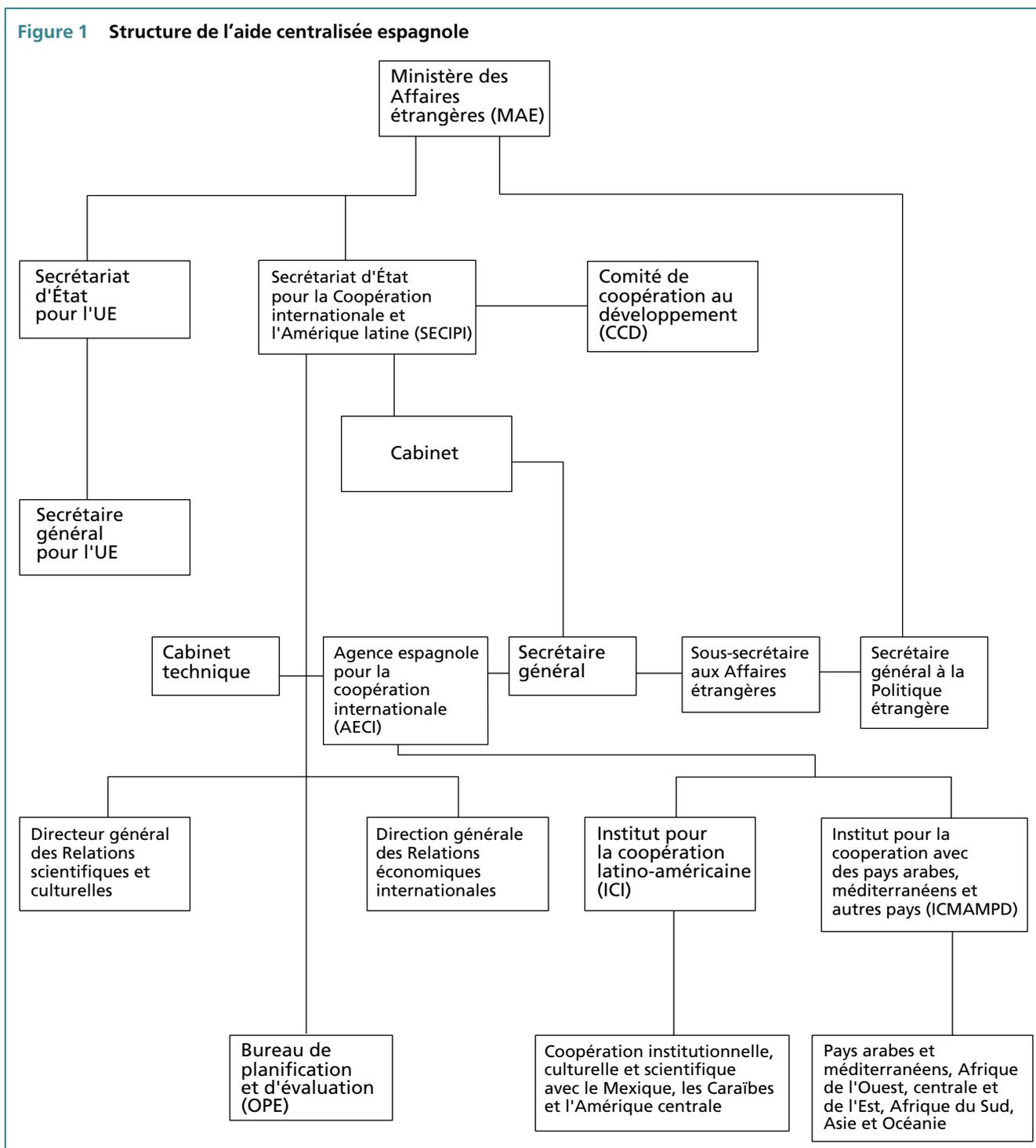
L'Agence espagnole de coopération internationale ou AECI fut créée en 1988 pour mettre en œuvre l'aide bilatérale. Suite à une importante réforme en 1995, elle comprend désormais deux grands services : l'un responsable de l'aide à l'Amérique latine (ICI) et l'autre responsable des pays arabes, méditerranéens et autres pays en développement (ICMAMPD). L'AECI met en œuvre la plupart des subventions bilatérales avec l'aide de 28 bureaux de coopération techniques : 20 en Amérique latine, 3 dans des pays arabes, 3 en Afrique et 2 en Asie. Elle dirige également 9 centres culturels et 3 centres de formation en Amérique latine et possède 5 “bureaux spéciaux” en Guinée équatoriale, en Algérie, en Égypte, en Jordanie et en Mauritanie. En 1989, le Bureau de planification et d'évaluation (OPE) fut créé au sein du SECIPI pour préparer et suivre le Plan annuel de coopération internationale (PACI), dont le premier plan fut publié en 1987. L'OPE est également responsable du programme de “subventions” des ONG du développement.

La complexité de la structure de l'aide incita le Parlement espagnol à recommander qu'un seul organisme dirige toutes les activités de l'aide et qu'une législation générale réglementant toutes les activités espagnoles de coopération au développement soit introduite (Congrès des députés, 1992). Les ONG ont appuyé cette dernière recommandation (Intermon, 1996), et demandé la création d'un Secrétariat d'État pour la Coopération au développement. Cette initiative était encore en discussion en 1996.

### 3.2 Composantes de l'Aide officielle au développement

Les statistiques de l'aide espagnole font la distinction entre le terme général “coopération internationale” et le terme “aide officielle au développement” (oda). Ce dernier concerne les projets ou la coopération financés par des fonds publics, des dons ou des prêts assortis d'une subvention d'au moins 25 %, et dont le but est d'améliorer le développement économique et le niveau

Figure 1 Structure de l'aide centralisée espagnole



de vie des pays en développement figurant sur la liste du CAD.

Dans ce chapitre, le terme “aide” est synonyme d’“aide officielle au développement” quand il se rapporte aux statistiques espagnoles. L’aide programme, selon les Plans de coopération internationale de 1995 et 1996, se montait à 191 milliards de Ptas. (soit 1,2 milliard d’ECU en 1993<sup>3</sup>) en 1995 comme en 1996 (et représentait respectivement 0,28 % et 0,26 % du PIB), tandis que l’aide annuelle (données fournies par le MAE) était de 168 milliards de Ptas. en 1995 (0,24 % du PIB) et 160 milliards de Ptas. en 1996 (0,22 % du PIB). Le tableau 1 présente l’évolution de l’aide espagnole de 1991 à 1996 en fonction des dépenses réelles, et fait la distinction

entre l’aide multilatérale et l’aide bilatérale.

Le tableau 1 montre que la proportion aide bilatérale/ aide multilatérale était d’environ 70 % / 30 % en 1996, alors qu’en 1995, cette proportion était d’environ 60 % / 40 %. En 1996, l’aide bilatérale augmenta d’environ 10 % tandis que l’aide multilatérale baissait d’environ 27 %. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons les catégories d’aide les plus importantes pour la foresterie.

### 3.3 Aide bilatérale centralisée : projets techniques, culturels et scientifiques

Selon le tableau 1, celle-ci se montait à 31 milliards de Ptas. en 1995 et à 24 milliards de Ptas. en 1996, équivalant respectivement à 31 % et 22 % de l’aide bilatérale en 1995 et 1996. Bien qu’il n’existe pas de

3. 160 Ptas. par ECU en 1996.

**Tableau 1. Aide officielle au développement espagnole : dépenses 1991 à 1996 (en millions de pesetas)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
• Contributions à l'UE	33.007	35.122	35.734	44.722	41.184	34.085
• Organisations financières internationales	14.958	3.681	7.433	7.403	17.050	2.684
• Organisations internationales non financières	4.094	4.064	3.757	8.338	8.320	12.061
<b>Aide multilatérale totale</b>	<b>52.059</b>	<b>42.867</b>	<b>46.924</b>	<b>60.463</b>	<b>66.554</b>	<b>48.830</b>
Crédits à taux privilégié	53.805	86.982	94.926	80.021	35.292	40.212
Non-remboursables	25.261	25.614	24.003	32.796	66.255	71.403
• Rééchelonnement de la dette	—	—	406	8.972	7.608	15.261
• Projets techniques, culturels et scientifiques	17.812	17.813	14.758	16.649 <sup>a</sup>	31.040	24.005
• Aide alimentaire	1.728	371	1.184	534	432	1.683
• Aide d'urgence	875	483	368	511	2.435	1.611
• Subventions de soutien des ONG	2.025	3.158	3.102	3.187	10.073 <sup>a</sup>	10.984 <sup>a</sup>
• Coopération décentralisée	2.821	3.789	4.185	2.943	14.667 <sup>a</sup>	17.729 <sup>a</sup>
<b>Aide bilatérale totale</b>	<b>79.066</b>	<b>112.596</b>	<b>118.929</b>	<b>112.817</b>	<b>101.547</b>	<b>111.485</b>
<b>AIDE TOTALE</b>	<b>131.125</b>	<b>155.463</b>	<b>165.853</b>	<b>173.280</b>	<b>168.101</b>	<b>160.315</b>
Pourcentage du PIB	0,24 %	0,27 %	0,28 %	0,27 %	0,24 %	0,22 %

<sup>a</sup> Chiffres estimés

(Source : ministère des Affaires étrangères)

définition précise de la foresterie dans les statistiques de l'aide, le Plan de coopération internationale de 1996 faisait état de 339 millions de Ptas. pour la "protection de l'environnement", de 86 millions de Ptas. pour la "sylviculture" et de 105 millions de Ptas. pour la "protection et l'amélioration des sols".

Le processus d'identification des projets est principalement de type réactif. Au départ, les projets sont proposés par des organismes nationaux par l'intermédiaire du Bureau de coopération technique espagnol et ils font l'objet d'une première évaluation en Espagne par des responsables de l'aide et des experts techniques des ministères. Il n'existe pas de ligne budgétaire spécialement consacrée à la foresterie ou à l'environnement, et la foresterie est donc en concurrence avec d'autres secteurs des Commissions mixtes bilatérales. Dans ces Commissions, des hauts fonctionnaires espagnols et du pays partenaire se réunissent tous les deux ou trois ans, à tour de rôle dans un pays ou dans l'autre, pour débattre de la liste de projets ayant été provisoirement approuvés, des besoins du pays et de la manière dont ceux-ci peuvent être conciliés avec les priorités espagnoles en matière d'aide. Il est cependant rare que les projets qui atteignent le stade de la Commission mixte soient rejetés. Vingt-quatre accords de Commission mixte furent signés durant la période 1994–5.

L'AECI ne possédant pas de compétences internes en matière de foresterie ou d'environnement, on fait appel à divers intervenants extérieurs à différents stades du processus de fourniture de l'aide – personnel d'ONG, universitaires, personnel technique des ministères, consultants privés, etc. Il arrive parfois que les ONG et les pays bénéficiaires proposent des experts locaux, mais la préférence est donnée aux ressortissants espagnols. De manière générale, les sociétés de conseil jouent un rôle mineur dans la fourniture de l'aide – on fait appel à elles

dans les rares cas où des projets particuliers nécessitent des compétences ne se trouvant pas dans le secteur public.

### 3.4 Aide décentralisée

Cette composante de l'aide bilatérale, qui n'est apparue qu'en 1990, concerne les engagements pris par les gouvernements régionaux et les municipalités locales. Le tableau 1 indique qu'elle se montait à 14,7 milliards de Ptas. en 1995 et à 17,7 milliards en 1996 représentant respectivement 14,5 % et 16 % de l'aide bilatérale. Selon les données du MAE, en 1996 quelque 560 millions de Ptas. de cette aide décentralisée appartenaient à la catégorie "Agriculture, sylviculture et pêche", et 174 millions de Ptas. à la catégorie "Protection de l'environnement".

Les gouvernements locaux furent formés progressivement durant les années quatre-vingt, mais ce n'est que très récemment que les 17 gouvernements régionaux ont eu des budgets d'aide. C'est l'Andalousie qui dispose du programme le plus important en matière de foresterie : 5,7 % de son budget d'aide 1992–5 était consacré à des projets de foresterie et d'environnement, par rapport au Pays basque, qui disposait du budget d'aide le plus important de tous les gouvernements régionaux, et n'a consacré que 0,8 % à la foresterie et à l'environnement. La Navarre et la Catalogne disposaient également de programmes (généraux) d'aide importants. L'AECI a favorisé des accords conjoints avec 12 gouvernements régionaux, organisé des séminaires pour les responsables régionaux de l'aide et leur a permis de participer aux Commissions mixtes bilatérales. D'autre part, depuis 1991, les gouvernements régionaux et les conseils locaux participent à l'élaboration des plans d'aide annuels (PACI).

Cent-vingt-quatre municipalités locales ont entrepris un projet d'aide. Les plus importants ont été ceux de Madrid (1.665 millions de Ptas. en 1994), Barcelone,

Saragosse, Séville et Vitoria-Gasteiz. Certaines paroisses ont même participé, comme le village catalan d'Abucies (4.602 habitants), qui, en 1993, consacra 1,4 % de son budget à l'aide (CONPGD, 1994). C'est le jumelage de villes et de villages qui suscita cet intérêt. Dès 1996, 34 municipalités locales consacraient 0,7 % ou plus de leur budget à l'aide.

Les principaux "acteurs" de la fourniture de l'aide décentralisée ont été des ONG. Les projets du gouvernement d'Andalousie sont mis en œuvre par un certain nombre d'agences : institutions publiques, universités et ONG des pays partenaires, avec souvent le soutien d'ONG et universités espagnoles.

### 3.5 Aide par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales

Le tableau 1 montre qu'il y a eu récemment une forte augmentation de la part de l'aide destinée aux ONG, au chapitre "soutien et subventions", qui est passée de 2-3 % de l'aide bilatérale durant la période 1991-4 à 10 % environ en 1995 et 1996, soit 10-11 milliards de Ptas. en termes absolus. On estime que les projets de foresterie et d'environnement représentaient environ 6 % de cette aide aux ONG en 1995. Bien que les subventions dans le cadre du programme d'aide soient importantes pour leur travail (15 % de leur budget total en 1993), les ONG du développement dérivent la majeure partie de leurs financements de leurs fonds propres (56 %), de la CE (14 %), de dons (7 %), des gouvernements régionaux (6 %) et des municipalités locales (2 %).

#### Encadré 1. Évolution du secteur des ONG

À l'exception de la Croix-Rouge (1864), les premières ONG de développement en Espagne étaient étroitement liées à l'Église catholique. Elles s'occupaient de l'enseignement, de la santé et de l'aide matérielle, en parallèle avec le travail des missionnaires. Dans les années cinquante et soixante appaurent de nouvelles ONG chrétiennes, non missionnaires et plus axées sur le développement, comme Intermon, IEPALA et Manos Unidas. Une "troisième génération" d'ONG, comprenant plusieurs ONG internationales comme Friends of the Earth, s'est intéressée davantage aux projets de développement intégré et aux tentatives de résolution des problèmes structurels. De 1981 à 1990, 51 nouvelles ONG de développement se créèrent.

En 1983, les ONG les plus importantes mirent en place un organisme national, la *Coordinadora*, destiné à coordonner leurs activités et à les représenter officiellement dans les négociations avec le gouvernement. La *Coordinadora* comporte actuellement quelque 80 ONG, mais l'Espagne en possède 150 de plus, dont certaines très petites. Certaines ONG ont critiqué cette immense augmentation des petites ONG. Intermon (1996) considère que "la prolifération de petites ONG sans base populaire et très dépendantes des deniers publics ne facilite pas la consultation indispensable avec les autorités". Tout en reconnaissant ce problème potentiel, les petites ONG considèrent, elles, que les groupes plus importants sont devenus bureaucratiques et ont freiné les initiatives des groupes plus petits. Une quinzaine d'ONG de développement contrôlent la quasi totalité des ressources privées.

(Source : Felipe et Rodriguez, 1995, Intermon, 1996)

Depuis quelques années, les ONG sont des acteurs importants du programme d'aide, notamment en ce qui concerne leur influence au niveau des décisions. Les ONG peuvent faire des demandes de fonds dans deux budgets : le premier, publié au printemps, comprend les fonds du SECIPI gérés par le MAE, et le second, publié à l'automne, comprend le "Fonds social". S'ils le souhaitent, les contribuables peuvent demander à ce que 20 % de leurs impôts aillent à l'Église catholique ou au Fonds social. Ce dernier représente environ 2,5 milliards de Ptas. par an (FCD, 1996), mais seule une partie de cette somme est consacrée aux projets de développement à l'étranger. L'encadré 1 résume le développement des ONG en Espagne et indique leur nature hétérogène et parfois opposée.

Les ONG font généralement appel à des experts locaux, sauf si les conditions du SECIPI exigent l'emploi de ressortissants espagnols. Le personnel espagnol des ONG participe à la sélection des projets et éventuellement au suivi et à des visites d'évaluation. Certaines ONG ont un système de "brigades de bénévoles" dans lesquelles des bénévoles espagnols consacrent du temps à des projets.

### 3.6 Prêts

Tandis que les crédits à taux privilégié (1-2 %) représentaient jusqu'à 36 % de l'aide au développement en 1996, depuis 1995 seuls deux prêts à taux privilégié (1-2 %) destinés à des projets de foresterie ont été identifiés, tous deux orientés vers le secteur du traitement - financement de trois scieries et d'un atelier de menuiserie en Guinée Bissau.

### 3.7 Aide multilatérale

Depuis la fin des années quatre-vingts, la principale composante de l'aide multilatérale espagnole est sa contribution au budget d'aide de l'UE - 25 % environ du budget d'aide global de l'Espagne. Divers ministères font des contributions à des organisations multilatérales, notamment au PNUE (108 millions de Ptas. par an durant la période 1994-96), l'UICN (24 millions de Ptas. par an) et l'OIBT (8,1 millions de Ptas. par an). Bien que les contributions multilatérales soient généralement fixées dans le cadre d'accords internationaux, l'Espagne a souvent essayé d'y adjoindre des conditions, tentant par exemple d'obtenir que ses contributions multilatérales à l'UE bénéficient en priorité à l'Amérique latine (MAE, 1990 : 447).

## 4. STRATÉGIE EN MATIÈRE D'AIDE À LA FORESTERIE ET À L'ENVIRONNEMENT

### 4.1 Initiatives en matière d'aide à la foresterie et à l'environnement dans les années quatre-vingts

La première grande initiative de foresterie tropicale fut le "Programme de coopération dans la foresterie et de protection de la nature" de 1981. Selon l'ICI (1981), il donna le coup d'envoi "d'un immense plan de coopération avec l'Amérique latine pour la foresterie et la protection de la nature", qui serait coordonné par le ministère de l'Agriculture par l'intermédiaire d'ICONA,

l'Institut pour la protection de la nature.<sup>4</sup> Le budget prévu pour 1982–4 était 75 millions de Ptas. Le programme mettait l'accent sur l'assistance technique, les échanges, la formation, les missions de conception de projet et la collaboration avec le secteur privé pour soutenir les trois objectifs de sous-programme :

- renforcement de la capacité des administrations forestières à gérer les ressources naturelles ;
- utilisation, création et industrialisation des ressources naturelles renouvelables ;
- protection de la nature.

Courant 1981, divers Accords de coopération furent signés avec des pays comme le Honduras, le Costa Rica et le Mozambique. Tandis que l'ICI (1981) soulignait les aspects "protection de la nature" de ces accords, il était clair qu'ils étaient surtout centrés sur la foresterie de production. Il semble cependant que la seule activité importante à avoir émergé du Programme de 1981 ait été une série de missions d'identification ou "voyages d'étude" en Colombie, au Costa Rica, au Honduras, en Equateur et au Pérou (ICONA, 1983). Certaines idées de projet furent par la suite intégrées à des projets d'aide, ce qui laisse à penser que le Programme se poursuivait peut-être sous d'autres noms.

Le fait que le Programme de 1981 ne se matérialisa jamais vraiment et le manque de références indiquant une direction stratégique en matière de foresterie tropicale traduisent peut-être la période d'incertitude que connut la foresterie espagnole au cours des années quatre-vingts, époque à laquelle elle subit de grands changements administratifs, philosophiques et pratiques liés à la décentralisation régionale des responsabilités forestières et aux impacts des nouvelles tendances en matière d'environnement. Durant les années quatre-vingts, on assista en Espagne à un formidable regain d'intérêt pour l'environnement. Des projets de plantation pour la pulpe furent remis en question par le Parlement. L'ICONA, dont le pouvoir en matière de foresterie se trouvait fortement réduit, commença à acquérir une image plus "verte" par sa participation à la prévention des incendies de forêts, aux plans de gestion de parcs nationaux et au Programme d'action forestier tropical.

## 4.2 Stratégie d'aide centralisée

### 4.2.1 Priorités sectorielles générales

En 1989, le secrétaire d'État de la CICI déclara que l'aide avait deux objectifs : solidarité avec les pays en développement et défense des intérêts de l'Espagne (MAE, 1990 : 446). Le SECIFI établit des priorités sectorielles générales pour l'aide en 1987 :

- agriculture ;
- santé ;
- enseignement de l'espagnol ;
- formation professionnelle ;
- soutien du développement institutionnel ;
- développement des infrastructures.

De plus, la CICI approuve chaque année des "lignes

directrices" pour l'aide espagnole. Voici celles de 1996 :

- se concentrer sur le développement humain dans les zones de guerres et dans les pays les moins développés ;
- contribuer au développement économique, dans un contexte de croissance et de développement durables ;
- promouvoir la concentration géographique et la spécialisation sectorielle pour garantir l'impact maximum de tout programme ;
- promouvoir la "coopération intégrée" (coordonner les intérêts publics et privés dans l'aide) ;
- considérer l'impact écologique des projets ;
- donner de l'importance aux femmes ;
- intégrer des programmes liés au rééchelonnement de la dette.

Dans la mesure où la foresterie n'a pas été considérée comme un sous-secteur de l'agriculture, elle ne fait pas partie de la priorisation sectorielle du SECIFI (l'agriculture n'a d'ailleurs pas dépassé 4 % de l'aide bilatérale).

### 4.2.2 Importance et définition de la foresterie tropicale

Comme nous le verrons plus bas, il est très difficile d'identifier l'aide à la foresterie, mais les données officielles, comme celles du tableau 1 indiquent que, même si l'on inclut l'environnement, la protection des sols et d'autres catégories de ce genre, seul un maximum de 0,4 % pourrait être consacré à la foresterie. Ce chiffre offre un contraste frappant avec les estimations des autorités chargées de l'aide qui estiment que les projets de foresterie utilisent entre 5 et 10 % du budget de l'aide. Il y a plusieurs explications possibles à cette différence, notamment les connaissances erronées des autorités quant à la situation réelle, les efforts visant à inclure les composantes de foresterie dans les projets de développement rural intégré, les programmes de formation et autres projets plus généraux et le désir de présenter une image "verte" de l'aide espagnole.

Au fil des ans, la terminologie officielle a beaucoup varié. Dans certains documents relatifs à l'aide, on utilise une classification générale "agriculture, bétail et foresterie" ; dans d'autres, on associe l'agriculture et l'environnement ; et dans d'autres encore, le terme plus spécifique de "sylviculture" apparaît. Certains responsables de l'AECI considèrent qu'il n'a jamais été prévu de classer séparément la foresterie. La protection de la biodiversité et les projets concernant les zones protégées ne sont jamais inclus dans le terme "foresterie" qui, dans les milieux de l'aide, est pratiquement synonyme de "reboisement", traduisant ainsi l'usage principalement intérieur du terme. Dans les statistiques de l'aide, le terme "environnement" fait surtout référence aux projets "défensifs" de protection de la nature, et il comprend ou ne comprend pas le déboisement, la gestion des forêts, la formation forestière, etc. ainsi que quelques projets non forestiers comme l'énergie solaire.

### 4.2.3 Stratégies et tendances en matière d'aide à la foresterie et à l'environnement

En général, les projets forestiers sont constitués d'actions uniques ou font partie d'une stratégie multisectorielle, comme c'est le cas pour les projets de développement

4. Malgré son nom, l'ICONA fut la principale autorité forestière espagnole jusqu'en 1996. La foresterie relève désormais du nouveau ministère de l'Environnement.

rural intégré. La sélection de projets est fondamentalement axée sur la demande, comme le précise la section 3.3. Ce manque de politique ou stratégie forestière s'explique de diverses manières : faible niveau de coordination des organismes d'État responsables de l'aide, manque d'expertise forestière sur place et donc dépendance de conseillers externes consultés de manière ad hoc, et processus de décentralisation ayant abouti à une régionalisation de la politique forestière intérieure – l'absence de politique de foresterie tropicale reflète en partie l'absence de politique forestière unifiée. Le bilan actuel de la foresterie tropicale se trouve compliqué par le transfert de l'autorité forestière, qui passa en 1996 de la tutelle du ministère de l'Agriculture à celle du nouveau ministère de l'Environnement.

La terminologie utilisée dans les documents relatifs à l'aide indique un changement de priorités. On parle désormais moins de "reboisement", et des tentatives sont faites, notamment par les ONG et les gouvernements régionaux, pour lier le reboisement à la foresterie sociale, pour soutenir la protection des forêts et pour intégrer la foresterie à d'autres activités de développement rural. Parallèlement, des termes comme "biodiversité", "biosphère" et "écotourisme" sont de plus en plus utilisés. D'ailleurs, les premiers documents du SECIPI regroupaient les questions d'environnement sous le terme "habitat" et ce n'est qu'à partir de 1993 que le terme "protection de l'environnement" commença à être utilisé. Certains projets récents indiquent une philosophie plus "progressive", comme en témoignent un projet destiné à aider les agriculteurs à s'accommoder des animaux sauvages et des projets ciblant particulièrement les femmes.

Malgré les problèmes de définition, il est clair que les actions "environnementales" ont disposé de plus de ressources que la "foresterie". Tandis que certains domaines de dépenses forestières traditionnelles aient conservé leur importance, comme l'agroforesterie et le reboisement, le budget d'aide espagnol est désormais plus axé sur des dépenses de conservation à caractère "défensif" que sur des initiatives de gestion des forêts. De plus, compte tenu de l'insuffisance des ressources qui ne permettent pas un soutien continu, la politique a consisté à fournir l'investissement initial pour des projets plus importants (par ex. pour aider à élaborer un plan de gestion des parcs pouvant ensuite être soumis à un bailleur de fonds plus important comme la CE).

Il convient également de mentionner l'importance des projets de développement rural intégré (DRI) dans l'aide espagnole – ils ont été près d'une centaine depuis 1989, et beaucoup comportaient d'importantes composantes de foresterie ou d'environnement. De 1991 à 1995, par exemple, des études préliminaires furent effectuées sur un projet de DRI de 750 millions de Ptas. (représentant plus que les engagements annuels pour les projets de foresterie et d'environnement mis ensemble) dans l'oued El Kheirat en Tunisie, comportant des composantes majeures de contrôle de l'érosion et agro-sylvo-pastorales.

#### 4.2.4 Influences sur l'évolution des stratégies

L'évolution du programme espagnol d'aide à la foresterie a subi un certain nombre d'influences :

- la démocratisation : un fort intérêt du public pour la

protection de la nature (par ex. pour l'ornithologie) a émergé du système politique au cours des vingt dernières années, notamment par l'intermédiaire des ONG ;

- le PAFT : de 1989 à 1991, l'Espagne a financé des réunions du PAFT dans sept pays d'Amérique latine et certains projets du PAFT comme la planification et la gestion de parcs nationaux au Panama en 1995 ;
- la conférence de la CNUED de 1992 : à Rio, le Président espagnol a souligné les liens existant entre le développement et l'environnement et précisé que le programme d'aide devrait refléter cet état de choses (Recio, 1993). De plus, depuis Rio, tous les projets devraient être analysés en fonction de leurs impacts éventuels sur l'environnement et la biodiversité devrait faire l'objet d'une attention particulière, l'Espagne ayant signé la Convention sur la diversité biologique ;
- les incendies de forêt : le grave problème que posent en Espagne les incendies de forêt a renforcé l'intérêt pour les zones protégées, encouragé par les initiatives multilatérales comme le programme de l'UNESCO "L'Homme et la biosphère" ;
- la certification du bois et le Forest Stewardship Council (FSC) : durant les années 1990, les autorités forestières espagnoles ont participé à plusieurs rencontres internationales sur la certification du bois.

#### 4.2.5 Sélection régionale et nationale

Le premier plan d'aide officiel de l'Espagne faisait référence au besoin d'aider les pays les moins développés tout en soulignant que l'Amérique latine devait faire l'objet de "considérations spéciales". Le plan à moyen terme de distribution de l'aide fut donc élaboré de la sorte : 45 % pour l'Amérique latine, 38 % pour l'Afrique, 9 % pour la région Asie-Pacifique, 4 % pour le Moyen-Orient, et 4 % pour d'autres pays (SECIPI, 1986).

Le tableau 2 montre qu'entre 1989 et 1995, l'Amérique latine a généralement reçu environ la moitié du budget d'aide bilatérale. La part de l'Afrique avait progressivement tombée à 10 % en 1995 et l'aide aux autres régions avait beaucoup varié – la région Asie-Pacifique, par exemple, reçut 24 % en 1990 et moins de 1 % en 1991.

Les ONG ont critiqué la faible proportion de l'aide destinée aux pays les plus pauvres (González Parada *et al*, 1995 ; Intermon, 1996), mais elles se sont aussi concentrées sur l'Amérique latine (avec ou sans financement du SECIPI<sup>5</sup>) : c'est dans cette région qu'eurent lieu 60 % de tous les projets des membres de la *Coordinadora* des ONG en 1993 et 57 % en 1995 (CONPGD, 1994 et 1996).

Les documents officiels (par ex. MAE, 1990 : 443) et presque tous les responsables des gouvernements central et locaux interrogés considéraient l'Amérique latine comme un choix logique pour l'aide espagnole. Cela s'explique en partie par une crainte que d'autres pays ne pénètrent le marché espagnol en Amérique latine,

5. En 1995, 57 % des fonds octroyés aux ONG par le SECIPI étaient destinés à des projets en Amérique latine, 17 % à l'Afrique non arabe, 13 % au Moyen-Orient/Maghreb, 2 % à l'Asie-Pacifique et 11 % à d'autres régions.

Tableau 2 : Répartition géographique de l'aide officielle au développement espagnole 1989–95 (%)

	Amérique latine	Afrique (non arabe)	Moyen-Orient & Maghreb	Asie & Pacifique	Autres
1989	53,1	21,7	7,7	7,2	10,2
1990	27,9	20,2	15,7	24,3	11,8
1991	47,1	17,9	7,0	0,7	27,4
1992	41,3	12,4	22,6	19,2	4,5
1993	51,4	7,9	10,8	24,4	5,5
1994	47,6	12,1	9,4	26,0	4,9
1995	51,5	10,1	11,7	16,1	11,0

(Source : SECIPI diverses années)

comme le révèle une question parlementaire (MAE, 1989 : 528). L'attribution de l'aide à divers pays résulte d'une association entre la géopolitique internationale, la capacité relative des autorités nationales, la puissance des groupes de pression écologiques nationaux/ONG, la présence d'un conseiller espagnol et parfois, les personnalités participant aux projets (Recio, 1993). La géopolitique peut avoir un impact marqué sur la distribution de l'aide : la crise au Rwanda, par exemple, donna lieu à une forte augmentation de l'activité des ONG espagnoles, mais seulement tout le temps que se maintint l'intérêt du public espagnol.

#### 4.2.6 Conseils techniques

À l'heure actuelle, il n'y a pas de spécialiste de l'environnement ou de la foresterie dans les organismes d'aide. Après la Conférence de la CNUED, l'AECI employa pendant deux ans un juriste de l'environnement chargé de coordonner les projets environnementaux en Amérique latine, mais il s'occupait surtout des questions administratives, comptant sur l'ICONA pour les conseils techniques. Le Bureau de la planification et de l'évaluation du SECIPI employa brièvement une écologiste en 1992, mais elle fut détachée à l'étranger, revint brièvement en 1996 et travaille désormais au ministère de l'Environnement. Les conseils techniques en matière de foresterie sont donc actuellement fournis par des ministères, des universités et des consultants.

#### 4.3 Stratégies d'aide décentralisée

En matière d'aide, les priorités des gouvernements régionaux traduisent généralement les questions prioritaires au niveau local. La première priorité de l'aide officielle de l'Andalousie est "la protection de l'environnement". Cela s'explique par diverses influences : l'expérience acquise depuis la décentralisation, avec la création de plusieurs parcs nationaux en Andalousie, d'une réserve pour la biosphère, de plans forestiers, etc. ; la CNUED ; et la Convention mondiale sur la diversité biologique (Molina Vazquez, 1995). Par contre, la plupart des autres gouvernements régionaux ont soutenu des activités forestières plus traditionnelles comme le reboisement, les pépinières et l'agroforesterie.

Les gouvernements régionaux ont tendance à attendre les demandes de projet émanant de gouvernements nationaux, de l'AECI et des ONG. Là encore, la stratégie

est surtout "réactive". Pourtant, quand on prend l'exemple de l'Andalousie, il est clair qu'une personne dynamique peut parvenir à promouvoir une stratégie plus pro-active : dans cette région, l'énergie et la vision d'un écologiste ont été le facteur dominant dans l'élaboration du programme. En ce qui concerne le choix des pays, l'Andalousie n'a pas de stratégie dominante si ce n'est la rapidité de mise en œuvre : elle a trouvé plus facile de travailler au Venezuela, au Panama, au Costa Rica et au Nicaragua qu'au Guatemala et au Maroc (F. Molina Vazquez, entretien).

En ce qui concerne les municipalités locales, la foresterie est classée dans la catégorie "production", qui représentait 6,4 % de l'aide totale des municipalités en 1995 et qui n'est pas considérée comme un domaine prioritaire au même titre que l'enseignement, la santé et le logement (FEMP, 1996).

#### 4.4 Stratégies des ONG

En règle générale, la foresterie ne constitue pas une priorité pour la plupart des ONG, par rapport à la santé, l'éducation, etc. La plupart des pressions et des projets de foresterie sont le fait d'un petit groupe d'ONG plus tournées vers l'environnement comme *Bosque y Comunidad* (Foresterie et Communauté), IPADE, Intermon, CODESPA, Friends of the Earth, ACNUR, *Ayuda en Acción*, Vétérinaires sans frontières et *Amazonia Solidaridad*. Les informations fournies dans un questionnaire envoyé aux ONG et concernant leurs activités en matière de foresterie et d'environnement ont révélé quelques tendances intéressantes :

- la plupart des ONG considèrent que l'environnement doit être une composante de base de toutes les actions et il n'est pas traité comme une activité séparée ;
- elles ciblent de plus en plus les communautés indigènes ;
- le reboisement a été réorienté en faveur des utilisations faites par la communauté locale (surtout bois de feu) au détriment d'objectifs plus commerciaux ;
- elles s'intéressent de plus en plus au développement de l'écotourisme local et au contrôle du tourisme local.

Depuis quelques années, ces ONG représentent des

groupes de pression importants en ce qui concerne la politique forestière. C'est en partie pour jouer ce rôle d'intervention que fut créé le Conseil pour la Coopération au développement ou CDC en juillet 1995, les ONG pensant pouvoir améliorer grâce à lui la qualité de l'aide espagnole (Felipe et Rodríguez, 1995). Le CDC devrait se réunir au moins quatre fois par an pour :

- fixer les critères et priorités de l'aide ;
- analyser et commenter les plans d'aide annuels et toute législation proposée concernant l'aide ;
- planifier et mettre en œuvre des évaluations périodiques des projets d'aide.

Les ONG, qui occupent 6 des 27 sièges du comité, se sont montrées critiques vis-à-vis du CDC : ses membres n'ont qu'un rôle consultatif et l'organisme semble manquer "d'envergure politique". Il est probable que le nouveau gouvernement (1996) le reformera.

## 5. PROJETS FINANCÉS, PAR TYPE ET RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

### 5.1 Classification des projets de foresterie et d'environnement dans l'aide centralisée

Comme nous l'avons vu à la section 4.2.2, le terme "foresterie" n'est pas facile à définir à partir des statistiques de l'aide. Les projets ont donc été re-classifiés en fonction de leur titre et de toute autre information disponible. Tout ce qui se rapporte à la protection de la biodiversité, aux zones protégées, à l'écotourisme, à la gestion écologique, à l'éducation environnementale, etc., est classé dans la catégorie "environnement", traduisant ainsi la préférence des Espagnols pour ce terme, tandis que les projets environnementaux liés à l'énergie et à la santé ont été exclus.

À cause des problèmes de définition posés par les statistiques de l'aide, il y a une distinction perméable entre les catégories "foresterie" et "environnement". Cela vient également de la multiplicité des objectifs de certains projets. Le projet du "Couloir biologique de Tamanca-Caribe", par exemple, qui figure dans la catégorie "environnement", comportait un sous-projet de gestion durable des forêts. Les projets de développement rural intégré ne figurent pas dans l'analyse, à cause du problème de déségrégation, bien qu'ils comportent souvent d'importantes composantes forestières et/ou agroforestières.

## 5.2 Répartition thématique des projets

### 5.2.1 Aide principalement centralisée

Le tableau 3 présente une ventilation des engagements financiers durant la période 1990 à 1996, par type de projet de "foresterie", et le tableau 4, par type de projet "environnemental" pour tous les projets de foresterie et d'environnement qu'il a été possible d'identifier. Ces tableaux incluent les projets des gouvernements régionaux et des ONG financés à partir du budget d'aide, mais 84 % des dépenses consacrées aux projets de foresterie et 92 % de celles consacrées aux projets environnementaux correspondent à l'aide centralisée plutôt qu'à l'aide

décentralisée impliquant que, quant à l'aide décentralisée, les données y présentées ne sont pas détaillées à fond.

Selon ces projets de foresterie identifiables, l'engagement annuel moyen pour la foresterie s'élevait à 126 millions de Ptas., entre 1991 et 1996. On remarque dans le tableau 3 que les plus importantes catégories de projet étaient l'agroforesterie (30 %) et le reboisement (24 %), la subéiculture ou science/culture du liège (12 %), les cours de formation sur les incendies de forêt (9,5 %), la foresterie durable (8 %) et l'industrie forestière (6 %) n'ayant qu'une importance secondaire. Aucune tendance particulièrement forte ne se dégage, exception faite d'une augmentation importante de la subéiculture, et d'une faible chute du reboisement. Les projets les plus courants étaient les cours sur les incendies de forêt, l'agroforesterie et le reboisement.

Le tableau 4 montre que la moyenne annuelle des dépenses sur les projets "environnementaux" est 323 millions de Ptas. Les plus importantes catégories de projet étaient les parcs nationaux et les réserves de la biosphère (23 %), l'éducation environnementale (18 %), l'"aménagement territorial" (plans d'utilisation des sols) (15 %), la "gestion environnementale et des ressources naturelles" (11 %) et la gestion des terrains marécageux (6 %).

Les tendances qui se dégagent sont les suivantes : augmentation de l'aide pour les actions défensives de protection de la nature et pour l'éducation environnementale depuis quatre ans ; et augmentation de l'importance d'autres catégories comme la législation environnementale, l'écotourisme, la gestion des terrains marécageux, le développement agro-écologique, les inventaires et réserves de faune et de flore et les fonds environnementaux. La principale catégorie à avoir perdu une importance relative est la planification de l'utilisation des sols. Les parcs, cours de formation et réserves sauvages sont les projets qui ont le plus souvent bénéficié de subventions.

En associant les dépenses annuelles moyennes des projets de foresterie et d'environnement figurant aux tableaux 3 et 4, on remarque que la part du budget d'aide destinée à la foresterie et aux projets qui y sont liés représente un peu moins de 0,4 % du budget d'aide annuel moyen (dépenses) durant la période 1991-6 (voir le tableau 1).

### 5.2.2 Les projets d'aide décentralisée

Pour l'Andalousie, l'accent a été mis sur les dépenses environnementales à caractère défensif, comme le montre la liste (non exhaustive) de projets soutenus (Molina Velazquez, 1995) :

- planification et droits à la propriété dans les zones protégées, y compris Réserves de la biosphère (République dominicaine, Cuba, Mexique, Uruguay et Venezuela) ;
- utilisation publique des zones protégées/de l'écotourisme (Venezuela, République dominicaine) ;
- protection des espèces menacées (Venezuela) ;
- étude de la faune/flore (Maroc) ;
- protection du pin pinsapo (Maroc) ;
- gestion durable des forêts (Guatemala, Colombie) ;
- plan de gestion d'une réserve de flamants roses (Colombie) ;
- investissement initial pour la consolidation de zones

Tableau 3 : Aide espagnole à "la foresterie" par type de projet 1990–6 (en milliers de pesetas)

Foresterie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (prov)	Total 1990–6	% Total
Agroforesterie	8500		24459	76300	54781	21000	71200	256239	30,0
Reboisement/ plantations	2628	33968	56938	32715	45644	20000	17800	209693	23,7
Subériculture					5000	28265	75000	108265	12,2
Cours de lutte contre les incendies de forêt	9723	11319	17084	7120	3168	11500	23682	83595	9,5
Foresterie durable			6000	45000		11000	7000	69000	7,8
Industrie forestière		5821	14560	10000	20000	6165		56546	6,4
Cours d'hydrologie forestière				6575			12000	18575	2,1
Routes forestières					16075			16075	1,8
Formation forestière				6800	3204		6000	16004	1,8
Habitat et reboisement						15050		15050	1,7
Pépinières forestières/ reboisement					4000	10100		14100	1,6
Défense de l'écosystème amazonien						10000		10000	1,1
Développement forestier						4000		4000	0,5
Cours de reboisement	2100							2100	0,2
Planification forestière				1542				1542	0,2
Débats du PAFT	850	550						1400	0,2
Recherche sur le système forestier	361							361	0,04
Dégradation de la forêt naturelle	282							282	0,03
<b>Total</b>	<b>24444</b>	<b>51658</b>	<b>119041</b>	<b>186053</b>	<b>151871</b>	<b>137080</b>	<b>212682</b>	<b>882828</b>	

ESP

- protégées (Venezuela);
- collaboration aux stratégies nationales concernant la biodiversité (Uruguay);
- éducation environnementale (Uruguay);
- collaboration bénévole et "échange d'experts" dans les parcs nationaux (Costa Rica).

D'autres gouvernements régionaux ont eu tendance à soutenir des activités de foresterie plus traditionnelles, en particulier les pépinières et le reboisement. La liste de projets qui suit, dont beaucoup furent mis en œuvre par des ONG, montre également la popularité des ateliers de menuiserie, qui s'explique notamment par le fait que ces projets sont petits et relativement faciles à gérer par le personnel du gouvernement local très occupé :

- Pays basque : plantations pour la production, routes forestières, ateliers de menuiserie et agroforesterie ;
- Madrid : Coopératives de bétail-foresterie, ateliers de menuiserie et reboisement/pépinières ;
- Catalogne : atelier de menuiserie, reboisement/

- pépinières, défense de l'écosystème amazonien ;
- Valence : reboisement, production forestière et bétail ;
- Navarre : ateliers de menuiserie et pépinières ;
- Galice : agroforesterie et gestion de bassin hydrographique ;
- Extremadura : stratégie pour la protection de la biodiversité et pour les zones protégées.

Les projets de foresterie des municipalités locales, dont la vaste majorité est mise en œuvre par l'intermédiaire des ONG, offrent une forte similarité avec les projets des gouvernements régionaux :

- Valladolid : atelier de formation à la menuiserie (Nicaragua) ; reboisement (Pérou) ;
- Barcelone : protection des fleuves et de la ceinture verte (Equateur) ; pépinière forestière (Nicaragua) ;
- Fons Catal : pépinières et reboisement ; éducation environnementale et reboisement (tous deux au Nicaragua) ;

Tableau 4: Aide "environnementale" espagnole par type de projet 1990-6 (en milliers de pesetas)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total 1990-6	% Total
Parcs et réserves de la biosphère	35809	23341	89151	66073	70295	97873	136058	518600	22,4
Éducation et sensibilisation à l'environnement		500		62078	79934	133500	125371	401383	18,1
"Planification territoriale écologique"	49538	126296	56000	92850	3000			327684	14,3
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	8248	49372	20181	58049	27620	34573	39155	237558	10,7
Gestion des terrains marécageux				32650	3000	94872		130522	5,9
Gestion des bassins hydrographiques et planification agraire			26786	20527	21014	47748	12660	128735	5,8
Développement agro-écologique et éco-développement				3048	35000	131204		169288	7,6
Écotourisme				33560	2500	10000	13260	59680	2,7
Législation environnementale			1600		6000		35000	42600	1,9
Inventaires de la flore/de la faune	14000			1816	2728	12500		31044	1,4
Biodiversité			13143	6900	1500	6510		28053	1,3
Énergie, environnement et développement			3600		6500	16929		27029	1,2
Développement durable et l'environnement				10000		5401	20000	35401	1,6
Réserves de la flore/ de la faune	500		4100	375	2670	3000	10000	20645	0,9
Cours EIA	6695			11324		272		18291	0,8
Inventaire				4500	3500	8994		16994	0,8
Fonds environnementaux							15000	15000	0,7
Séminaires environnementaux					5500	5070		10570	0,5
Plante à biogaz					8500			8500	0,4
Cours				4616				4616	0,2
Promotion du secteur privé						4000		4000	0,2
Femmes, environnement et santé						3000		3000	0,1
Gestion des animaux sauvages et cultivateurs					362	1288	427	2077	0,1
Désertification				1100				1100	0,1
<b>Totals</b>	<b>114790</b>	<b>199869</b>	<b>214561</b>	<b>409502</b>	<b>279623</b>	<b>616734</b>	<b>407291</b>	<b>2242371</b>	

- Molin de Rei: pépinière de reboisement (Nicaragua);
- Logroño: atelier de scierie et de menuiserie (Zaïre); premier boisement et réhabilitation de pâturages (Pérou); les femmes et l'utilisation des fourneaux/ de la forêt (Guatemala);
- projets communs à quatre municipalités: production de bois de feu et projets de reboisement (Guatemala).

### 5.2.3 Projets des ONG

Les ONG utilisent des classifications comme "agriculture" et "développement intégré" plutôt qu'"environnement", qui est censé être une composante de tous les projets. Il n'a donc pas été facile de recenser les projets de foresterie. Cependant, le tableau 5, qui dresse la liste des projets de foresterie et d'environnement financés par le SECIPI en 1995, montre que l'accent est mis sur les projets de conservation de type "défensif".

Par contre, les projets hors SECIPI répertoriés par le biais d'un questionnaire traduisent les liens étroits existant entre les ONG et l'aide décentralisée :

- Vétérinaires sans frontières: promotion de la participation des femmes à un projet de reboisement, dans le cadre d'un vaste projet de DRI (Guatemala);
- *Ayuda en Acción*: pépinières, reboisement et éducation environnementale (Nicaragua); écotourisme (Equateur);
- *Bosque y Comunidad*: foresterie indigène (Chili); agroforesterie (Pérou); banque de matériel génétique forestier (Bolivie); projet de "foresterie sociale" planifiée (Mozambique);
- ACNUR (HCR)-España: inventaire forestière, reboisement, scierie mobile, outillage forestier (Guatemala);
- YPE: récupération de semences indigènes, y compris semences d'arbres (Brésil);
- ACSUR – Las Segovias: écotourisme dans une

- réserve de la biosphère (Nicaragua);
- Intermon: foresterie et production de bétail (Equateur);
- IFADE: reboisement de communauté et gestion durable (Philippines);
- BATA-CIC: projet d'agroforesterie/de développement rural (Cuba).

### 5.3 Répartition régionale des projets

La répartition géographique des projets de foresterie et d'environnement suivent des tendances similaires, comme le montre le tableau 6. Les pays d'Amérique latine dominant dans les projets de toutes sortes, exception faite de certains projets de traitement du liège, de planification rurale et de parcs des pays du Maghreb. En Amérique latine, la répartition des projets de foresterie est inégale. Le Venezuela, le Nicaragua et le Guatemala ont été des bénéficiaires privilégiés, les deux derniers notamment, de l'aide décentralisée et des ONG.

## 6. FORMATION ET RECHERCHE

L'Espagne soutient plusieurs programmes internationaux de recherche et de formation comportant des volets forestiers et environnementaux, dont certains ne figurent pas dans les statistiques concernant l'aide. Trois des plus importants sont le CYTED ou Programme latino-américain de science et de technologie pour le développement, Intercampus et le Projet de formation universitaire pour l'Amérique latine, dont la création fut financée par la CE en 1994 et qui fait de l'environnement une priorité.

Le CYTED est un programme multilatéral créé en 1984 en association avec 21 pays d'Amérique latine. Son but est de faciliter la recherche et le développement technologiques grâce à la coordination et la coopération entre universités, instituts de recherche et sociétés innovatrices d'Amérique latine, d'Espagne et du Portugal. Le financement des équipes de chercheurs, des réseaux et des projets de recherche vient de diverses

**Tableau 5: Projets de foresterie/environnementaux des ONG financés par les fonds de l'aide centrale espagnole en 1995**

Pays	ONG	Description du projet	Millions de Ptas.
Tunisie	ACPP	Gestion durable des bois méditerranéens	7
Costa Rica	AEDMAR	Protection des tortues de mer	4
Mauritanie	Amigos Doñana	Conservation et écodéveloppement	3,2
Guinée équat.	Amigos Doñana	Conservation et écodéveloppement	33
Paraguay	Amigos Doñana	Protection des zones marécageuses et écodéveloppement	26
République dominicaine	IEPALA	Développement durable du parc de Jaragua	40
Mauritanie	MON 3	Cours de 3e cycle d'agro-écologie	3,6
Mexique	Paz y Solidaridad	Système de lac à dév. durable et selva	32,4
Nicaragua	ISF	Dév. agro-écologique dans les Tropiques secs	80
Mauritanie	MON 3	Réhabilitation écologique d'oasis	8,5
<b>Budget total des ONG financés par le SECIPI</b>			<b>237,7</b>

(Source : SECIPI, 1996)

**Tableau 6 : Répartition géographique de l'aide espagnole à la foresterie et à l'environnement 1989–1995**

	% de foresterie (100 %) et environnementale (100 %) pour chaque année <sup>1</sup>							
	Amérique latine		Afrique		Moyen-orient/Maghreb		Asie/Pacifique	
	For.	Env.	For.	Env.	For.	Env.	For.	Env.
1989	91,2	67,3	—	17,6	—	—	—	—
1990	100	39,6	—	—	—	60,4	—	—
1991	100	33,9	—	—	—	66,1	—	—
1992	85,1	78,5	8,3	1,6	5,0	19,9	—	—
1993	69,9	98,8	5,4	—	—	1,2	25	—
1994	58,3	80,4	38,1	15,8	—	3,0	—	—
1995	74,3	85,2	—	7,0	25,7	4,3	—	3,5

<sup>1</sup> Y compris subventions aux ONG

(Source : SECIPI, diverses années)

sources, dont les États espagnol et portugais et la Banque de développement inter-américaine. Le CYTED est notamment responsable des grandes initiatives suivantes :

- soutien de plusieurs réseaux de recherche : le “Réseau pour une exploitation rationnelle des ressources forestières” ; le Réseau des montagnes tropicales et sub-tropicales ; le Réseau pour la biodiversité de la savanne et des pâturages ; le Réseau des écosystèmes de palétuviers et du littoral ; et le Réseau pour la biosphère latino-américaine ;
- recherche sur les communautés animales et végétales qui bordent les fleuves Negro et Amazone au Brésil ;
- aide à une entreprise commune hispano-uruguayenne développant la planification et les modèles de gestion forestiers.

Intercampus fut créé en 1994 et financé par l'AECI en vue d'organiser des échanges entre des universités espagnoles et latino-américaines. En 1995, 7 % environ des offres d'échange émanant d'universités espagnoles étaient liées à l'agronomie ou aux sciences forestières, et 1,6 % à l'écologie et à l'environnement. En ce qui concerne les Espagnols se rendant dans des universités d'Amérique latine, ces chiffres étaient respectivement de 7,7 % et 1,8 %.

Le Programme de formation universitaire pour l'Amérique latine a prévu de réintroduire le Réseau d'agroforesterie et de foresterie tropicales pour la recherche et l'éducation (RIETA-1), auquel participent la principale école de formation forestière espagnole, quatre institutions d'Amérique centrale et six institutions européennes. L'objectif de base est de renforcer les capacités d'enseignement et de recherche des institutions participantes (Alfonso San Miguel, ETSIM, entretien).

De plus, divers programmes de recherche et de formation sont parfois inclus dans l'aide espagnole, comme par exemple la “Planification écologique de Las Tuxtlas Sierra” au Mexique, qui fait intervenir un financement du gouvernement andalou et la participation de trois universités madrilènes. L'AECI octroie

parfois aussi des bourses de formation à des forestiers d'Amérique latine.

En Espagne, l'École technique supérieure d'ingénieurs des forêts ou ETSIM de Madrid, et l'université de Lugo proposent des cours de gestion forestière.

## 7. MÉTHODOLOGIE DU CYCLE DE PROJET

### 7.1 Aide centralisée

En règle générale, les procédures d'aide n'ont été formalisées que depuis 1989, avec la création du Bureau de planification et d'évaluation (OPE) du SECIPI. La procédure normale consiste pour un pays à proposer une série de projets au SECIPI ou à l'AECI par l'intermédiaire des bureaux de coopération technique du pays. Depuis 1994, ces projets sont censés être présentés avec un cadre logique. Les projets sont soumis à une évaluation initiale, au cours de laquelle chaque projet est étudié en fonction de sa faisabilité technique et des critères d'aide fixés par le SECIPI. L'évaluation est effectuée par les responsables de l'AECI et le personnel du service gouvernemental concerné (ou parfois des consultants), de même que par les ministères du pays concerné. On demande souvent à des responsables de l'ICONA d'évaluer les propositions liées à la foresterie. En raison du coût, on ne fait appel qu'occasionnellement à des consultants (tout au plus dans 20 ou 30 % des cas) – le temps consacré par le personnel ministériel n'est pas comptabilisé dans le coût du programme d'aide.

Les projets ne sont transmis aux Commissions mixtes (voir la section 3.3) que lorsqu'ils ont reçu le feu vert de l'AECI et des experts externes et après que le MAE ait décidé si l'Espagne financera tout ou partie du projet. Cette décision dépend de ce qu'il considère que le pays partenaire devrait financer et des possibilités de co-financement avec les gouvernements régionaux, les municipalités locales ou même les ONG.

Le suivi se limite aux rapports faits par les responsables des bureaux géographiques de l'AECI et à d'éventuelles visites du projet par les responsables de

l'aide. Les responsables de bureau géographique font souvent des rapports de type évaluation (voir la section 8.3). Chaque responsable de l'AECI de Madrid est chargé du suivi dans deux ou trois pays. En pratique, le manque d'évaluation est surtout attribué au manque de procédures, à l'usage non systématique du cadre logique et au manque de compétences techniques et/ou de ressources. Toutefois, les réformes prévues devraient remédier à cet état de choses (Blanca Rodriguez, OPE, entretien).

## 7.2 Aide décentralisée

Les projets des gouvernements régionaux, qui fonctionnent par le biais d'accords avec l'AECI, ont tendance à employer la même méthodologie que celle de l'aide centralisée, mais ceux mis en œuvre par les ONG font l'objet de procédures moins nombreuses. Certains gouvernements régionaux ont mis en place des systèmes de subventions annuelles aux ONG, comportant des formulaires de demande et des rapports plus ou moins standardisés. Chaque projet financé par le gouvernement andalou est chapeauté par un responsable au Ministère andalou de l'Environnement, qui se rend parfois sur place pour visiter le projet.

La plupart des grandes municipalités offrent des subventions annuelles aux ONG, suivant une méthodologie semblable à celle de l'AECI. Toutefois, les entretiens que nous avons eus avec plusieurs municipalités ont révélé un mécontentement vis-à-vis de la méthodologie de projet. Un certain nombre de municipalités relativement importantes, inquiètes de leur manque de personnel formé, cherchent des moyens d'améliorer la coordination et la gestion de leurs fonds d'aide toujours plus importants. Malgré les efforts faits pour coordonner l'aide municipale et financer des projets plus importants, on reconnaît qu'il y a toujours "une tendance croissante à la dispersion et à la fragmentation, à cause du grand nombre de fonds municipaux et de la multitude de projets qui leur sont présentés" (FEMP, 1996). Les gouvernements régionaux et les municipalités locales comptent généralement sur les ONG d'exécution pour le suivi et l'évaluation, et il est rare qu'ils se rendent sur le terrain.

## 7.3 ONG

La méthodologie est la plus stricte en cas de financement du SECIPI. Les ONG doivent remplir un formulaire de demande très détaillé qui est ensuite envoyé au bureau de l'AECI du pays cible, qui le transmet aux organismes nationaux concernés. Chacune de ces entités apporte ses commentaires à la proposition, avant qu'une Commission conjointe du personnel de l'AECI et du SECIPI ne prenne la décision de financer ou non le projet.

Tandis que la législation oblige les ONG à définir "le système et les moyens par lesquels le projet sera évalué" (Ordonnance 9-7-87, Article 5c), le suivi et l'évaluation se font encore surtout au moyen de rapports. Les rapports bisannuels au SECIPI, par exemple, sont censés comporter des informations sur les progrès techniques et économiques. De plus, chaque année, un responsable de l'aide se rend sur place pour visiter un certain nombre de projets.

Les projets ne comportant pas de financement officiel ont tendance à s'auto-évaluer, le personnel espagnol

effectuant des visites sur le terrain. Manos Unidas, une des plus grandes ONG de développement, reconnaît que les évaluations sont loin d'être systématiques, mais que des efforts sont désormais faits pour rendre plus professionnel le processus d'évaluation.

## 7.4 Contraintes pour une gestion plus efficace du cycle de projet

Le manque d'évaluation est parmi les principales contraintes identifiées comme étant nécessaires pour améliorer l'efficacité du programme d'aide. La *Fundación de Cooperación* (FCD, 1996) cite "l'insuffisance de l'évaluation" comme l'un des plus gros échecs de l'aide espagnole, et Intermon (1996) critique l'évaluation inégale des projets d'aide bilatérale. On suggère également qu'il faudrait que les ONG essaient de mieux faire participer les communautés locales au cycle de projet et qu'elles améliorent leur propre évaluation des impacts du projet (Intermon, 1996). FCD (1996) souligne la nécessité de procéder à une évaluation des impacts sur l'environnement.

Intermon (1996) souligne aussi les problèmes de coordination existant entre les nombreuses institutions participant à différentes parties du programme d'aide et le besoin de réorganiser l'administration de l'aide espagnole, en la concentrant dans un seul et unique organisme. Un CDC revu et corrigé pourrait probablement améliorer la coordination entre les organismes d'aide.

Tandis que la plupart des secteurs du programme d'aide sont très flexibles, il semble que les subventions du SECIPI aux ONG soient plutôt inflexibles, et les ONG s'en plaignent. Elles formulent également une autre critique vis-à-vis de l'aide centralisée, à savoir l'obligation de faire appel à une assistance technique espagnole et d'acheter du matériel espagnol.

# 8. PROFILS DE PROJETS

## 8.1 Projet d'aide centralisée : projet agroforestier au Guatemala

(Sources : SECIPI, 1995, document de suivi du PACI ; ICI, 1993)

Ce projet se déroula de juin 1992 à septembre 1995 dans deux zones se caractérisant par une pénurie critique de bois de feu et de graves problèmes environnementaux. Le projet se termina en 1995 à cause d'un manque de fonds. Il comportait les activités suivantes :

- création de nouvelles pépinières forestières ;
- plantation de jeunes plans dans des plantations privées (agriculteurs) et sur des terres communes ;
- cours de formation à la construction de réservoirs de collecte de l'eau de pluie et autres eaux ; collecte et traitement des semences forestières ; propagation d'arbres fruitiers tropicaux par greffage ; et préparation de crèmes et sirops à l'eucalyptus ;
- participation à des cours à l'échelon national ;
- participation à des réunions périodiques de la Commission nationale de la formation forestière et du Réseau agroforestier Madeña d'Amérique centrale ;

- construction de 28 fourneaux à bois à faible consommation.

Le projet n'a pas réussi à atteindre ses objectifs, qui comprenaient le reboisement de 1000 ha, comme l'indique le tableau 7.

Tandis que le rapport mentionne la sécheresse qui freina le développement des plantations, il parle peu des impacts sur les communautés locales ou des aspects techniques comme les espèces et les techniques de plantation utilisées, données qui seraient utiles à de futurs projets.

## 8.2 Projet d'aide décentralisée : Gestion durable et plan d'exploitation pour les terres boisées du fleuve San Juan, Province de Cauca, Colombie

### Origine et objectifs

Ce projet est parvenu au gouvernement andalou par l'intermédiaire du bureau de coopération technique AECI de Colombie, suite à une demande des autorités colombiennes. Le plan de gestion concernait 60.000 ha de forêt de grande valeur, soumis à une exploitation permanente pour la pulpe dans le cadre d'une concession industrielle qui venait d'être reprise par le ministère de l'Environnement.

Les objectifs généraux du projet, qui se déroula de 1995 à 1996, étaient de contribuer à la gestion durable des ressources forestières et d'améliorer le niveau de vie en favorisant les moyens de subsistance basés sur des ressources durables. Les résultats ou activités du projet comprenaient notamment la mise en place d'un modèle d'exploitation forestière durable et l'organisation et la formation des communautés locales.

### Financement et mise en œuvre

Ce projet (prévu pour deux ans) était financé conjointement par le ministère de l'Environnement andalou (10 millions de Ptas.), la CE (15 millions de Ptas.) et l'Institut national des ressources naturelles de Colombie (5 millions de Ptas.). Les instituts publics colombiens déjà mentionnés étaient responsables pour la mise en œuvre du projet, avec l'appui technique et financier du ministère de l'Environnement andalou. Le bureau de l'AECI de Colombie était responsable de la coordination.

## 8.3 Évaluations du responsable du bureau géographique pour le Pérou de l'AECI (basé sur ICI, 1995)

### 8.3.1 Gestion du bassin hydrographique de l'Huancarmayo, Pérou

Il s'agissait d'une évaluation préliminaire effectuée en 1995 et concernant un projet ayant débuté en 1992. Voici les principaux commentaires :

- la construction de terrasses à formation lente et de fossés d'infiltration fut rapidement terminée et fut bénéfique à la plupart des gens, mais la population s'intéressa beaucoup moins à la construction des terrasses d'absorption nécessitant de plus gros capitaux et qui furent également touchées par les restrictions budgétaires ;
- des problèmes juridiques empêchèrent les travaux prévus sur les berges (l'État ne donna pas l'autorisation) ;
- les cibles concernant les pépinières (4), le boisement initial (35 ha) et l'agroforesterie (37 ha) furent toutes atteintes ;
- les plans concernant les réservoirs et les objectifs des services sociaux ne furent pas réalisés à cause d'une pénurie de fonds ;
- d'une manière générale, la participation locale fut forte, et même les travaux de manœuvre furent bien acceptés ; les mauvaises connaissances de la population des fonctions du bassin hydrographique posèrent cependant quelques difficultés ;
- la participation dans les pépinières fut très positive, mais il n'était pas encore certain en fin de projet que les pépinières soient viables en tant qu'entreprises de communauté ;
- il est certain que le projet a renforcé les organisations locales, grâce à la mise en place de comités d'irrigation, de femmes, forestiers et de protection des sols. Un comité doté de statuts et concernant le bassin hydrographique fut mis en place, et toutes les communautés y participèrent ;
- un effort particulier fut fait pour promouvoir la participation des femmes ;
- l'*Eucalyptus* spp. fut nettement préféré aux autres espèces pour sa croissance rapide et ses multiples usages. Cependant, le responsable du bureau géographique considéra que sa forte consommation d'eau et de nutriments en faisait une espèce inadaptée à la région ;
- la majeure partie de l'agroforesterie était mal protégée du bétail.

Tableau 7 Résumé des projets agroforestiers au Guatemala

	Plantations individuelles	Plantations communautaires	Deux types	Total
Familles participantes	452	1.303	57	1.812
Villages participants	20	2	4	26
Nombre d'arbres	205.753	108.698		314.451
Total reboisé (ha)	70,89	41,45		112,3

### 8.3.2 Projet de développement rural intégré, Iquitos, Pérou, 1989–95

Ce rapport fut beaucoup plus critique. Voici les principaux commentaires du responsable du bureau géographique :

- le projet fut bénéfique à tous les habitants, d'une manière ou d'une autre ;
- les fonds espagnols arrivèrent toujours rapidement mais la part péruvienne était toujours en retard ;
- la participation locale à la définition des politiques et à la gestion du projet était faible ;
- le projet n'essaya pas de soutenir les organisations locales existantes ou d'en créer de nouvelles ;
- le projet était déficient dans plusieurs domaines environnementaux comme la gestion des terres boisées, l'éducation environnementale et la protection des sols, malgré un besoin évident à ces niveaux ; les mesures bénéficiant aux femmes ne furent adoptées que vers la fin du projet ;
- le projet n'avait pas de plan global de développement – la planification s'effectuait annuellement ;
- il n'était pas certain que les activités de production et les services sociaux introduits soient rentables à long terme, ce qui suggère que le projet avait peu de chance de se poursuivre de manière autonome.

## 9. CONCLUSIONS

Une des caractéristiques particulières de l'aide espagnole à la foresterie est la complexité de sa structure : plusieurs organismes gouvernementaux sont responsables de divers aspects du programme d'aide centralisée et une part importante de l'aide est gérée de manière décentralisée et par l'intermédiaire des ONG. Suite à la décentralisation régionale des années 1980, certains gouvernements régionaux comme l'Andalousie possèdent des programmes d'aide importants dans le secteur de l'environnement.

Il est difficile d'estimer la part de l'aide allant à la foresterie à cause des chevauchements et de la terminologie changeante utilisée dans les statistiques de l'aide. Cependant, les données y présentées indiquent que la foresterie et l'aide annuelle liée à la foresterie, représentaient environ 0,4 % de la moyenne annuelle des dépenses de l'aide entre 1991 et 1996 alors que les autorités responsables de l'aide estiment cette proportion à 5–10 %. Bien que ce dernier chiffre soit presque certainement surestimé, il est basé sur une évaluation des divers domaines de l'aide forestière non définis de manière sectorielle, comme les projets très populaires de développement rural intégré, les programmes d'éducation et de formation, etc. La foresterie est donc beaucoup plus importante que ne le suggèrent les statistiques de l'aide.

Par le passé, l'aide espagnole à la foresterie a toujours mis l'accent sur le reboisement, les pépinières, l'agroforesterie, les cours de formation et autres activités forestières traditionnelles reflétant des préoccupations espagnoles. Cependant, depuis quelques années, on observe une tendance aux projets à caractère social ou environnemental dans lesquels la foresterie est considérée comme faisant partie d'une stratégie multisectorielle concernant les moyens de subsistance ruraux, la

participation égalitaire des femmes et la protection de la biodiversité. On note en particulier une tendance aux projets de protection "défensive" liés à des zones protégées, qui fait que l'aide "environnementale" est devenue beaucoup plus importante que l'aide "à la foresterie". Cela s'explique par l'augmentation de l'influence des ONG et des gouvernements régionaux "verts" comme l'Andalousie, et par divers facteurs liés au Sommet de la Terre de 1992, notamment la responsabilité de l'Espagne en tant que signataire de la Convention sur la diversité biologique. Les ONG comme *Bosque y Comunidad* ont également contribué à introduire une orientation sociale plus importante, en travaillant par exemple avec les peuples indigènes et en faisant en sorte que les projets de reboisement répondent mieux aux besoins locaux. Le gouvernement d'Andalousie a fait montre d'un intérêt particulier pour la protection de la biodiversité, sous l'influence d'un dynamique responsable de l'environnement.

D'une manière générale, une stratégie "réactive" a été adoptée vis-à-vis des types de projet et du choix du pays. Beaucoup semble dépendre de "qui demande quoi" et de l'efficacité avec laquelle les demandes circulent dans les bureaux d'aide des pays bénéficiaires – surtout latino-américains. Le manque de politique ou stratégie de foresterie tropicale s'explique en partie par le manque d'expertise propre, le manque de coordination entre les divers organismes d'État, et l'absence de politique forestière intérieure précise résultant de la décentralisation. Il est peu probable que la situation change rapidement, étant donné que depuis 1996, les questions de foresterie ont été transférées du ministère de l'Agriculture au nouveau ministère de l'Environnement.

La grande préférence accordée à l'Amérique latine par rapport à des pays africains plus pauvres traduit les convenances politiques et commerciales, et est très critiquée par certaines ONG.

La fourniture de l'aide fait intervenir tout un éventail de participants. Étant donné que les agences d'aide centralisée ne possèdent aucune expertise forestière technique, le personnel des ministères et des universités joue un rôle important au niveau de l'évaluation des projets. Par contre, les consultants sont relativement peu utilisés. La responsabilité de la mise en œuvre des projets est donc confiée aux institutions du pays bénéficiaire, avec une assistance technique espagnole relativement légère. Dans le cas de l'aide décentralisée, les principaux acteurs sont les ONG espagnoles, travaillant avec leurs homologues des pays concernés.

La plupart des projets sont modestes et de durée relativement courte. Souvent, le but est de créer une base – grâce à l'élaboration d'un plan de gestion, par exemple – qui sera soumise à des bailleurs de fonds plus importants comme la CE. Bien que l'évaluation de projet semble devenir plus systématique avec les cadres logiques qui existent depuis 1994, la principale faiblesse de la méthodologie du cycle de projet est le manque d'évaluation, notamment au niveau de l'aide centralisée. L'efficacité de l'aide souffre également beaucoup des problèmes de coordination existant au sein des organismes d'aide centralisée, et de ceux existant entre les programmes des gouvernements locaux, régionaux et central. Cependant, les réformes prévues au niveau du CDC et du Bureau de la planification et de l'évaluation

du SECIPI devraient permettre de remédier en partie à ces problèmes.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aranda, G., (1995) *La administración forestal y los montes de Ultramar durante el siglo XIX*. ICONA. Madrid.
- Bauer Manderscheid, E., (1980) *Los Montes de España en la Historia*. MAPA. Madrid.
- Congreso de los Diputados (1992) Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo. Congreso de los Diputados. Madrid.
- CONGPD (1994) Directorio de ONG para el Desarrollo 1994. Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo/SECIPI. Madrid.
- CYTED (Diverses années) *Resumen de proyectos de investigación, redes temáticas y proyectos Iberoekas*. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. Madrid.
- Felipe, A., et Rodríguez de Rivas, L., (1995) *Guía de la Solidaridad. Temas de Hoy*. Madrid.
- FCD (1996) *La cooperación al desarrollo. Informe 1995*. Fundación de Cooperación para el Desarrollo. Madrid.
- FEMP (1996) *Cooperación descentralizada 1994-1995*. Federación Española de Municipalidades y Provincias. Tecno-Dos. Madrid.
- Gómez Mendoza, J., (1992) *Ciencia y política de los montes españoles (1846-1936)*. ICONA. Madrid.
- Gonzalez Parada, J., et al (1995) *La función de las ONG en la ayuda al desarrollo*. Hiru SL. Donostia.
- Groome, H.J., (1990) *Historia de la política forestal en el Estado Español*. Comunidad de Madrid. Madrid.
- ICI (1987/1995) *Memorias de actividades*. ICI. Madrid.
- ICI (1980/1981/1982) *Memoria justificativa de gastos de la cooperación técnica programada para el año 1981/1982/1983*. ICI. Madrid.
- ICONA. 1983. *Memoria 1982*. ICONA. Madrid.
- Intermon (1996) *La realidad de la ayuda 1996*. Intermon. Barcelona.
- MAE (1989/1990) *Actividades, textos y documentos de la política exterior española, 1988/1989*. MAE. Madrid.
- MAE (1995) *Instrucciones para cumplimentar el formulario de "presentación de proyecto", "el informe de seguimiento semestral" y "el informe final"*. MAE. Madrid.
- Ministerio de Hacienda. Diverses années. *Estadística de comercio exterior de España*. Hacienda. Madrid.
- Molina Vazquez, F. (1995) *La cooperación andaluza en Iberoamerica en materia de medio ambiente*. Documento Interno. Agencia de Medio Ambiente, Andalucía. Seville.
- Muñoz Goyanes, G., (1983) *Crónica sobre bosques y montes de la Península Ibérica*. ETSIM. Madrid.
- OCDE. 1994. *Revue de la coopération pour le développement: Espagne*. OCDE. Paris.
- Perpiña Grau, R., (1945) *De colonización y economía en la Guinea Española*. Editorial Labor SA. Madrid.
- Recio, M.A., (1993) La política de cooperación con Iberoamerica en materia de medio ambiente. Dans : Vargas, C. et Iribarren, C. *Medio Ambiente: relaciones Norte-Sur y Cooperación Internacional*. Fundación F. Ebert.
- SECIPI. Diverses années a. *Plan Anual de Cooperación Internacional*. SECIPI. Madrid.
- SECIPI. Diverses années b. *Seguimientos PACIs*. SECIPI. Madrid.
- Subdirección General de Fomento Financiero (1996) *El Fondo de Ayuda al Desarrollo en 1995*. Boletín Económico del ICE 2491 : 11-14.
- Thirgood, J.V., (1981) *Man and the Mediterranean Forest* (L'Homme et la forêt méditerranéenne). Academic Press. Londres.

## CONTACTS CLÉS

SECIPI Oficina de Planificación y Evaluación (Bureau de la planification et de l'évaluation)  
Ministerio de Asuntos Exteriores  
Plaza de la Provincia  
1. Madrid 28071  
Tél. : +34 1 3799224/5838539

SECIPI Oficina de Subsidios a ONG (Responsable du programme d'aide financière aux ONG)  
Av. Reyes Católicos  
4. Madrid 28040  
Tél. : +34 1 5838552

AECI Oficina de Capacitación (Bureau de formation)  
Av. Reyes Católicos  
4. Madrid 28040  
Tél. : +34 1 5838100  
Fax : +34 1 5838311

Departamento de Asuntos Exteriores (ex-ICONA)  
Gran Vía de San Francisco  
4. Madrid 28005  
Tél. : +34 1 3476073/9  
Fax : +34 1 3476258

Andalucía Ministerio del Ambiente (AMA)  
Consejería de Medio Ambiente  
Isla de la Cartuja  
Pabellón de Nueva Zelanda  
Avenida de las Acacias  
41092 Séville  
Tél. : +34 5 3475981  
Fax : +34 5 3476303

## SIGLES ET ACRONYMES

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional (Agence espagnole de coopération internationale)
CDC	Consejo de Cooperación al Desarrollo (Conseil de coopération au développement)
CICI	Comision Interministerial de Cooperación para el Desarrollo (Commission interministérielle de coopération au développement)
ETSIM	Escuela Tecnica Superior de Ingenieros de Montes (École technique supérieure d'ingénieurs des forêts)
ICI	Instituto para la Cooperación con Ibero-America (Institut pour la coopération avec l'Amérique latine)
ICONA	Instituto para la Conservación de la Naturaleza (Institut pour la protection de la nature)
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores (ministère des Affaires étrangères)
SECIPI	Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamerica)

## REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les personnes qui leur ont accordé des entretiens pour la rédaction de ce chapitre, dont : Ramiro Puig (Affaires internationales, ICONA); José Ignacio de la Vega (Programme de formation, AECI); Miguel Angel Recio Crespo (ancien responsable de l'Environnement, AECI); José María Verzosa (Amérique latine, AECI); Carmen Rodríguez (Bureau de la planification et de l'évaluation, SECIPI); Rosa Casanova (Fondo de Ayuda al Desarrollo, ministère de l'Économie et des Finances); Julia Almanza (Manos Unidas); Blanca Rodríguez (Bureau de planification et d'évaluation, SECIPI); Ramón Eslava (ministère des Affaires étrangères); Pedro Molina Vicente (ministère de l'Environnement à l'Andalousie); Alfonso San Miguel (ETSIM); Manuel Touza (ETSIM/AITIM/ADENA); Rafael Navarro Cerrillo (ETSIAM-Córdoba); Luz Romero (FEMP); Aitor Gabilondo (Municipalité de Vitoria); Jesus Vicente Agirre (Municipalité de Logroño); Juan Pedro Ruiz Sanz (Dépt. d'Écologie. Universidad Autónoma de Madrid)

Note concernant les monnaies : le 1<sup>er</sup> septembre 1997, 1 dollar US valait 152,71 ptas.