

***ÉVALUATION DES RÈGLEMENTS
ENVIRONNEMENT ET FORÊTS
2493/2000 et 2494/2000***

Rapport de synthèse
Volume I : Rapport principal

Novembre 2004

*Évaluation réalisée pour le compte de la
Commission européenne*



 Development Researchers' Network	<p><u>Cette évaluation a été commandée par :</u></p> <p>L'unité Évaluation commune à :</p> <p>L'Office de coopération EuropeAid, la Direction générale pour le Développement et la Direction générale pour les Relations extérieures</p>
Italie	
 Aide à la Décision Economique	
Belgique	
 ECO-Consulting Group	
Allemagne	
 Nordic Consulting Group	
Danemark	
DRN, société leader: Siège Via Ippolito Nievo 62 00153 Rome, Italie Tél +39-06-581-6074 Fax +39-06-581-6390 mail@drn-network.com	
Bureau en Belgique Square E. Plasky 92 1030 Bruxelles, Belgique Tél: +32-2-732-4607 Tél/Fax +32-2-736-1663 bruxelles@drn-network.com	

L'équipe principale est composée de : Cornelia Sepp (chef d'équipe), Dolf Noppen, Steve Sepp, Stefan Mann, Karla van Eynde et Giulia Pietrangeli (expert junior).

Les experts nationaux ou régionaux sont : Michiel Meijer, Cristina Ribeiro de Carvalho, Julio Victor Vidal, Lisel Alamilla, Bernal Herrera-Fernandez, Kidane Mengistu, Simon Kosgei Choge, Souleymane Guye, Kameni Roger Foteu, Yohanes Muliastira, Nguyen Xuan Nguyen, Serey Rotha Ken, Girish Chand Bhardwaj.

La gestionnaire du contrat pour le consortium est : Paola Gosparini

Cette évaluation est gérée par l'unité Évaluation, laquelle dirige également le groupe de pilotage composé des membres de différents services (EuropeAid, Relex, DG Dev, DG Environnement, DG Recherche et DG Budget)

Les opinions exprimées dans ce document représentent le point de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celui de la Commission européenne ou celui des autorités des pays concernés.

Table des matières

0	RESUME	1
0.1	Contexte et cadre de l'évaluation	1
0.2	Le processus d'évaluation, ses phases et sa méthodologie	1
0.3	Évaluation du cadre stratégique et politique pertinent de la CE	2
0.4	Caractéristiques générales de l'ensemble des projets de la ligne budgétaire	2
0.5	Résultats	3
0.5.1	Réalisation des objectifs déclarés des règlements – QE 1a.....	3
0.5.2	Contribution à la formulation des politiques nationales et aux modes de vie locaux – EQ 1b.....	3
0.5.3	La prise en compte des besoins et des intérêts spécifiques des pays partenaires – EQ 2.....	4
0.5.4	Instruments et procédures pour la mise en œuvre des règlements - EQ 3.....	4
0.5.5	Coordination, cohérence et complémentarité avec d'autres bailleurs de fonds – EQ 4.....	5
0.5.6	Liens par rapport aux accords et processus internationaux - EQ 5.....	5
0.5.7	Relations avec les autres activités et politiques de développement de la Commission – EQ 6.....	5
0.5.8	Prise en compte des thèmes transversaux – EQ7.....	5
0.5.9	Valeur ajoutée des deux règlements – EQ8.....	6
0.6	Conclusions et recommandations	6
0.6.1	Conclusions et recommandations concernant le règlement Forêts.....	6
0.6.1.1	<i>Conclusions</i>	6
0.6.1.2	<i>Recommandations</i>	7
0.6.2	Conclusions et recommandations concernant le règlement Environnement.....	8
0.6.2.1	<i>Conclusions</i>	8
0.6.2.2	<i>Recommandations</i>	9
0.6.3	Conclusions et recommandations relatives aux deux règlements.....	10
0.6.3.1	<i>Conclusions</i>	10
0.6.3.2	<i>Recommandations</i>	11
1	CADRE DE L'EVALUATION	13
1.1	Objectif et portée de l'évaluation.....	13
1.2	Le processus d'évaluation et ses différentes phases.....	13
1.3	Les questions de l'évaluation.....	14
1.4	Méthodes de collecte de données et d'analyse.....	15
1.5	Méthodes d'estimation.....	19
1.6	Approche de la présentation des résultats, des conclusions et des recommandations... ..	19
2	CONTEXTE DE L'EVALUATION	20
2.1	Dimensions politiques, économiques, sociales et culturelles affectant l'environnement et les forêts dans les pays du tiers-monde.....	20
2.2	Synthèse des stratégies & programmes de la CE.....	21
3	CARACTERISTIQUES GENERALES DU PORTEFEUILLE DE PROJETS DE LA LIGNE BUDGETAIRE	22
3.1	Portefeuille de projets du règlement Forêts.....	23
3.2	Portefeuille de projets du règlement Environnement.....	24
4	RESULTATS	25
4.1	QE 1a : Réalisation des objectifs déclarés.....	25
4.2	QE 1b : Contribution à la formulation des politiques nationales et aux modes de vie locaux.....	31
4.3	QE 2 : La prise en compte des besoins et des intérêts spécifiques des pays partenaires.....	35
4.4	QE 3: Instruments et procédures de mise en œuvre des règlements.....	37
4.5	QE 4 : Coordination, cohérence et complémentarité avec les autres bailleurs de fonds.. ..	44
4.6	QE5 : Liens avec les accords et les processus internationaux.....	48
4.7	QE 6 : Relations avec les autres actions et politiques de développement de la Commission.....	51
4.8	QE 7 : Importance des thèmes transversaux.....	56
4.9	QE 8 : Valeur ajoutée des deux règlements.....	59

5	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	63
5.1	Conclusions et recommandations portant sur le règlement Forêts	64
5.1.1	Conclusions sur le règlement Forêts.....	64
5.1.1.1	<i>Pertinence.....</i>	64
5.1.1.2	<i>Efficacité</i>	64
5.1.1.3	<i>Efficiéce</i>	65
5.1.1.4	<i>Impact / Viabilité</i>	65
5.1.1.5	<i>Complémentarité avec les autres instruments de financement de la CE.....</i>	66
5.1.2	Recommandations pour le règlement Forêts	67
5.1.2.1	<i>Recommandation au niveau du règlement et du cadre d'action plus général de la CE</i>	67
5.1.2.2	<i>Recommandations au niveau de l'administration de la ligne budgétaire</i>	69
5.1.2.3	<i>Recommandations au niveau de la mise en œuvre des projets.....</i>	70
5.2	Conclusions et recommandations portant sur le règlement Environnement.....	70
5.2.1	Conclusions sur le règlement Environnement.....	70
5.2.1.1	<i>Pertinence.....</i>	70
5.2.1.2	<i>Efficacité</i>	70
5.2.1.3	<i>Efficiéce</i>	71
5.2.1.4	<i>Impact / Viabilité</i>	71
5.2.2	Recommandations pour le règlement Environnement.....	71
5.2.2.1	<i>Recommandation au niveau du règlement et du cadre d'action plus large de la CE</i>	72
5.2.2.2	<i>Recommandations au niveau de l'administration de la ligne budgétaire</i>	73
5.3	Conclusions et recommandations relatives aux deux règlements	74
5.3.1	Conclusions sur les deux règlements.....	74
5.3.1.1	<i>Pertinence.....</i>	74
5.3.1.2	<i>Efficacité</i>	74
5.3.1.3	<i>Efficiéce</i>	76
5.3.1.4	<i>Impact /Viabilité.....</i>	76
5.3.1.5	<i>Coordination, cohérence et complémentarité</i>	77
5.3.2	Recommandations concernant les deux règlements.....	78
5.3.2.1	<i>Recommandations au niveau de l'administration de la ligne budgétaire</i>	78
5.3.2.2	<i>Recommandations au niveau de la mise en œuvre des projets.....</i>	79

Liste des schémas

Schéma 1: répartition géographique des engagements de la ligne budgétaire	22
Schéma 2 : répartition géographique des engagements au titre du règlement Forêts	23
Schéma 3: répartition géographique des engagements du règlement Environnement	24
Schéma 4 : Règlement Forêts – répartition des projets par catégories thématiques, engagements 2000-2002	26
Schéma 5 : Règlement Environnement – répartition des projets par catégories thématiques, engagements 2000-2002.....	27

Liste des tableaux

Tableau 1: classement des 97 contrats de subventions selon l'année budgétaire, le programme et la procédure de sélection appliquée	23
Tableau 2 : Notation globale des résultats obtenus par les projets visités durant la phase de terrain.	30
Table 3 : Calendrier du premier AàP.....	39
Tableau 4 : Dispositions des règlements sur l'échange d'informations et la coordination (entre les bailleurs de fonds)	45
Tableau 5 : Sélection de références à des accords et processus internationaux liés aux forêts / à l'environnement et à des accords multilatéraux	50
Tableau 6 : Pourcentage des délégations soulignant les thèmes transversaux particuliers	57
Tableau 7 : Pourcentage des projets soulignant des thèmes transversaux particuliers	58

Table des matières du Volume 2 : annexes

Annexe 1 :	Termes de référence
Annexe 2 :	Liste des personnes contactées
Annexe 3 :	Bibliographie
Annexe 4 :	Ensemble des projets 2000-2002 – Règlements Forêts et Environnement
Annexe 5 :	Caractéristiques générales de l'ensemble des projets sous la ligne budgétaire B 7-620 – en schémas et en chiffres -
Annexe 6 :	Questions, critères et indicateurs d'évaluation
Annexe 7 :	Description des aspects liés aux procédures
Annexe 8 :	Analyse d'un appel à propositions
Annexe 9 :	Discussion sur les règles d'éligibilité des règlements
Annexe 10 :	Discussion sur la portée thématique des règlements et la sélection des priorités de mise en œuvre
Annexe 11 :	Comparaison des axes prioritaires thématiques liés à l'environnement et à la forêt dans les documents d'analyse politique
Annexe 12 :	Comparaison des axes prioritaires thématiques liés à l'environnement et à la forêt dans les Orientations stratégiques
Annexe 13 :	Analyse et interprétation des questionnaires reçus des Délégations
Annexe 14 :	Analyse et interprétation des questionnaires reçus des projets
Annexe 15 :	Liste des projets visités durant la phase de terrain
Annexe 16 :	Analyse des fiches d'évaluation des projets – Visites de terrain
Annexe 17 :	Intégration des aspects pertinents liés aux forêts/à l'environnement dans les programmes régionaux et nationaux
Annexe 18 :	Analyse des projets liés aux Forêts et à l'Environnement sous d'autres instruments de financement
Annexe 19 :	Liste des membres du Groupe de pilotage

Liste des sigles et abréviations

AàP	Appel à propositions
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AEM	Accord environnemental multilatéral
AFLEG	Application de la loi et de la gouvernance dans le domaine forestier en Afrique (processus régional)
AIBT	Accord international sur les bois tropicaux
AIF	Arrangement international sur les forêts
ALA	Pays d'Asie et d'Amérique latine
CAD	Comité d'assistance au développement (de l'OCDE)
CDAA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CDB	Convention sur la diversité biologique
CdP	Conférence des Parties
CE	Communautés européennes
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CLD	Convention sur la lutte contre la désertification
CNUED	Conférence des Nations unies pour l'Environnement et le Développement
CRIS	Système intégré de gestion de l'information commun à la famille Relex
DD	Développement durable
DEL	Délégations (abréviation interne utilisée pour identifier les questionnaires)
DG	Direction générale (de la Commission européenne)
DSP	Document de stratégie pays
DSR	Document de stratégie régionale
ECOFAC	Programme pour la protection et l'utilisation des écosystèmes forestiers centrafricains
ETFAG	Groupe consultatif européen sur les forêts tropicales
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (des Nations unies)
FED	Fonds européen pour le développement
FEP	Fiche d'évaluation de projet
FIF	Forum intergouvernemental sur les forêts
FLEGT	Application de la réglementation, gouvernance et commerce dans le domaine forestier
FNUF	Forum des Nations unies sur les forêts
G8	« Groupe des Huit » (sommets réguliers réunissant l'Allemagne, le Canada, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie, l'Union européenne)
GCP	Gestion du cycle de projet
GDF	Gestion durable des forêts
GDRN	Gestion durable des ressources naturelles
GIC	Gestion de l'information et des connaissances
GIEEF	Groupe intergouvernemental d'experts pour l'étude des forêts
HQ	Siège
IOV	Indicateurs objectivement vérifiables
LBFT	Ligne budgétaire forêts tropicales
MED	Pays méditerranéens
ODM	Objectifs de développement du millénaire
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PACM	Programme d'actions prioritaires à court et moyen terme pour l'environnement
PCF	Partenariat de collaboration sur les forêts
PFN	Programme forestier national
PROJ	Projet (abréviation utilisée pour identifier les questionnaires)
QE	Question d'évaluation
RAMSAR	Convention relative aux zones humides
RELEX	Relations extérieures (de l'Union européenne)
S&E	Suivi et évaluation
SOR	Suivi orienté vers les résultats
SPG	Système de préférences généralisées
SWAP	Approches sectorielles
TACIS	Assistance technique en faveur de la Communauté des États indépendants
UE	Union européenne
UNFCCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

0 Résumé

0.1 Contexte et cadre de l'évaluation

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation des règlements Environnement et Forêts¹, lesquels fournissent conjointement la base juridique pour le déboursement des fonds de la CE sous la ligne budgétaire fusionnée B7-620. Ces règlements disposent tous deux qu'une évaluation complète doit être soumise au Parlement européen d'ici novembre 2004. Cette évaluation sert un objectif double, dans la mesure où elle

- rend compte tant à l'autorité législative qu'au grand public des fonds dépensés au titre des règlements Environnement et Forêts, et
- fournit aux services de coopération extérieure de la CE concernés (i) une évaluation *ex post* des activités et (ii) des propositions sur l'avenir de ces règlements (au-delà de leur expiration en 2006).

L'évaluation des règlements Environnement et Forêts couvre une période qui s'étend de l'entrée en vigueur de ces règlements, **fin 2000, jusqu'à la fin du premier trimestre 2004**. Étant donné que ces règlements expirent fin 2006, le présent exercice tient lieu d'évaluation à mi-parcours.

0.2 Le processus d'évaluation, ses phases et sa méthodologie

L'évaluation a été préparée comme un exercice composé de différentes étapes, à travers les phases suivantes :

- **Phase de démarrage.** Au cours de la phase de démarrage, toute une variété d'informations ont été examinées par l'équipe d'évaluation, et des réunions exploratoires ont été conduites avec le personnel de la Commission à Bruxelles. L'équipe a reconstitué la « logique d'intervention » sous-tendue par chacun des règlements, à savoir la hiérarchie logique des objectifs, de la finalité, des activités, des procédures, etc., pour développer ultérieurement des questions d'évaluation en sélectionnant des critères de jugement et des indicateurs adaptés, ainsi que des modes de collecte de données appropriés.
- **Phase de recherche documentaire.** Durant la phase de recherche documentaire, l'équipe d'évaluation a procédé à une analyse du cadre des politiques pertinentes de l'UE et des procédures pour les deux règlements. Des informations quantitatives ont été collectées sur la liste des projets financés par la ligne budgétaire B7-620, ce qui a donné lieu à l'élaboration d'une analyse statistique. L'équipe a ensuite sélectionné un échantillon de 35 projets dans 16 pays pour la phase ultérieure d'évaluation de terrain, parmi les 97 projets identifiés sous la ligne budgétaire B7-620. Durant toute cette phase de recherche documentaire, des instruments de collecte de données ont été développés/sélectionnés, affinés et testés – y compris des fiches d'évaluation de projets (FEP) et des questionnaires à utiliser durant la phase de terrain.
- **Phase de terrain.** Durant la phase de terrain, l'équipe s'est rendue sur le site des projets sélectionnés, a mené des entretiens avec le personnel des projets et diverses autres parties prenantes, et a organisé des réunions d'information en amont et en aval avec les délégations respectives de la CE. Parallèlement aux missions de terrain, un sondage écrit a été lancé, lequel s'adressait à l'ensemble des projets sous la ligne budgétaire B7-620, ainsi qu'à toutes les délégations de la CE dans les pays concernés par les projets de la ligne budgétaire B7-620.
- **Phase de synthèse.** La phase de synthèse a servi à consolider, à analyser et à discuter de la portée des résultats en les replaçant dans leur contexte. Les résultats ont ensuite été combinés et structurés pour (i) répondre aux questions de l'évaluation, (ii) tirer des conclusions, et (iii) formuler des recommandations concrètes pour la future mise en œuvre des règlements Environnement et Forêts. Ainsi, les réponses aux QE mènent aux conclusions générales, lesquelles débouchent à leur tour sur les recommandations.

¹ Règlements (CE) du Parlement européen et du Conseil n° 2493/2000 « relatif à des mesures visant à promouvoir la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement des pays en développement », et n° 2494/2000 « relatif à des mesures visant à promouvoir la conservation et la gestion durable des forêts tropicales et des autres forêts dans les pays en développement »

Cette évaluation comprend trois niveaux : le premier niveau représente la conception et le contenu des règlements vis-à-vis du cadre général des politiques de développement. Le deuxième niveau aborde l'application pratique des règlements et l'administration de la ligne budgétaire B7-620 par les services de la Commission concernés. Le troisième niveau concerne la mise en œuvre pratique des mesures individuelles prises par les contractants dans les pays en développement.

À chaque étape majeure du processus d'évaluation, un rapport a été soumis à la considération et à l'approbation de l'unité Évaluation d'AIDCO et du comité de pilotage nommé.

0.3 Évaluation du cadre stratégique et politique pertinent de la CE

La reconstitution de la logique d'intervention des règlements et l'analyse du cadre politique pertinent a révélé que les règlements Environnement et Forêts sont entièrement conformes aux documents de politique et aux processus concernés. Les résultats de l'analyse politique entreprise durant la phase de recherche de l'évaluation peuvent être résumés comme suit :

- Les politiques de la CE examinées dans leur ensemble fournissent une hiérarchie logique.
- Le cadre politique est cohérent et pertinent par rapport au dialogue et aux initiatives menés à l'échelon international en matière de respect de l'environnement et des forêts (AEM, régime forestier international, etc.). Cela fournit une condition préalable à l'intégration des processus et des régimes internationaux par les règlements concernés.
- Il existe deux politiques ou stratégies séparées pour les activités liées à la forêt et à l'environnement sous chacun des instruments financiers examinés.
- L'intégration des préoccupations environnementales, l'un des thèmes transversaux de la coopération au développement de la CE, se trouve convenablement reflétée dans les règlements.
- Les cadres des politiques environnementales et forestières présentent de nombreuses questions thématiques en commun (intersection thématique).
- Les règlements Environnement et Forêts se trouvent convenablement intégrés dans un cadre contextuel plus large de politiques et de stratégies de la CE, à savoir ils reflètent les stratégies et les objectifs des documents de politique tant sectoriels que transversaux.
- Une large intersection thématique se manifeste avec évidence entre les règlements Environnement et Forêts.
- Ces règlements disposent, l'un comme l'autre, d'un niveau relativement élevé d'opérationnalisation, à savoir ils présentent une hiérarchie logique comprenant les objectifs en matière de politique, la finalité et les activités, ainsi que les moyens de vérification.
- L'orientation stratégique telle que reflétée dans les lignes directrices rejoint la portée thématique des règlements, bien que certaines références directes soient parfois difficiles à identifier.
- Les orientations stratégiques successives abordent des priorités thématiques similaires.
- Les nouveaux thèmes émergents, tels que la mise en œuvre des AEM ou des FLEGT, ont été intégrés dans les orientations stratégiques de manière flexible.

0.4 Caractéristiques générales de l'ensemble des projets de la ligne budgétaire

Au titre des deux règlements, un montant maximal de 342 millions d'euros a été inscrit pour les dépenses pour la durée totale (2000-2006), dans les proportions respectives de 93 millions d'euros pour la composante environnement et de 249 millions d'euros pour la composante forêts. L'ensemble des projets identifiés et approuvés pour l'évaluation couvre les "projets bénéficiant de subventions directes" pour 2000 (sélectionnés avant l'entrée en vigueur des deux règlements), ainsi que les projets concernés par le premier appel à propositions² et d'autres projets ciblés (années budgétaires 2001 et 2002). Ainsi que les services de la Commission à Bruxelles l'ont confirmé (AIDCO F4), l'ensemble des projets concernés par la présente évaluation comprend 97 projets, soit un total d'environ 116 millions d'euros.

² le second appel à propositions sortant du cadre temporel de l'évaluation
Rapport de synthèse novembre 2004

La répartition géographique se présente comme suit : environ 36 % de l'ensemble des projets sont mis en œuvre en Afrique. L'Asie représente 20 %. Les projets en Amérique latine s'élèvent à 35 % environ du volume total, tandis que la région du Pacifique et les projets à échelle mondiale totalisent respectivement 2 % et 7 % des projets. Le tableau suivant présente la répartition des projets à travers trois années budgétaires consécutives.

	Budget 2000	Budget 2001		Budget 2002		Total
	(AàP/Directs)	AàP	Ciblés	AàP	Ciblés	
ENV	14	9	1	6	5	35
FOR	14	20	2	20	6	62
Total	28	29	3	26	11	97

0.5 Résultats

Les paragraphes suivants mettent en lumière les résultats de l'évaluation, résultats auxquels on a attribué des numéros respectifs (chiffres entre crochets). Pour des explications détaillées sur ces résultats, on se référera au numéro correspondant du rapport principal.

0.5.1 Réalisation des objectifs déclarés des règlements³ – QE 1a

L'ensemble des projets est cohérent avec la portée thématique des règlements respectifs [1], mais déséquilibré dans la mesure où il aborde les sujets mentionnés dans les règlements de manière partielle et sélective. Cela est dû au fait que, selon l'interprétation des règlements par la Commission, les services de la Commission peuvent restreindre la portée thématique des règlements par le biais d'orientations stratégiques et de programmations annuelles. Les exercices successifs d'orientation stratégique se sont centrés sur des thèmes qui apparaissent dans les deux règlements (chevauchement thématique) [2]. La portée géographique du règlement Forêts s'est trouvée considérablement étendue (par rapport au règlement antérieur), de manière à inclure actuellement tous les types de forêts ainsi que les ressources forestières de pays partenaires hors des tropiques [3]. Parallèlement, les allocations financières annuelles ont connu une diminution importante, un fait qui pourrait aussi fournir une explication à la concentration thématique observée au cours de deux cycles successifs d'orientation stratégique. De plus, les règlements visent, l'un comme l'autre, à promouvoir l'innovation à travers des activités pilotes. Ainsi, le degré d'innovation des projets pris dans leur ensemble peut aider à jauger la mesure selon laquelle les objectifs des règlements ont été atteints (ou sont en train de l'être) dans la pratique [4]. Il s'avère que les projets se fondent essentiellement sur des méthodes établies et éprouvées, mais certaines approches et certains outils sont novateurs et susceptibles d'être reproduits à l'avenir. Outre la question de la qualité des projets, il se trouve que la conception et la planification des projets [5] se sont améliorées par comparaison avec les résultats de l'évaluation de 1998 de la ligne budgétaire Forêts tropicales. Toutefois, certains défauts et goulots d'étranglement persistent – notamment pour ce qui concerne les indicateurs objectivement vérifiables (IOV). Nonobstant ces défaillances, une nette majorité de projets visités ont affiché de bons résultats, bien qu'il soit difficile dans certains cas d'évaluer l'efficacité des projets [7]; ce dernier point est imputable à un manque de transparence des parts relatives de co-financement, principalement dû aux caractéristiques structurelles des arrangements de co-financement.

0.5.2 Contribution à la formulation des politiques nationales et aux modes de vie locaux – EQ 1b

Par comparaison avec l'évaluation de 1998 de la ligne budgétaire Forêts tropicales antérieure, le règlement actuel Forêts a acquis une orientation nettement plus marquée en matière de politiques [13]. Une partie du jugement positif global sur la qualité des projets est attribuable au fait que de nombreux projets se centrent activement sur la contribution aux processus de formulation des politiques nationales [8] dans leur conception même. En pratique, toutefois, la situation est quelque peu différente, dans la mesure où peu de projets se sont révélés jouer un rôle actif dans les processus et les cercles de formulation des politiques [9]. À cela, préside un certain nombre de raisons. Dans certains cas, le cadre politique et juridique peu propice des pays partenaires [10] a limité les possibilités des projets. Dans la moitié des pays partenaires, environ, les administrations nationales du secteur se sont montrées ignorantes ou indifférentes à l'égard des projets mis en

³ Pour des raisons de brièveté et de facilité de lecture, les QE sont abrégées et synthétisées dans cette partie consacrée au Résumé. Les sections respectives du rapport principal présentent en détail pour chacune des questions d'évaluation la formulation exacte, la logique sous-jacente et les moyens mis en œuvre pour la collecte des données.

œuvre sous la ligne budgétaire B7-620 [11], parfois parce qu'elles ne soupçonnaient pas l'existence des projets, parfois parce qu'elles n'étaient pas impliquées dans les activités des projets. Naturellement, l'impact d'un projet particulier sur la formulation des politiques au plan national (ou, dans le cas de la décentralisation, régional) et sur les modes de vie locaux dépend dans une large mesure du type [14] et du mode opératoire de l'intervention. Avant la déconcentration - actuellement parachevée - de la responsabilité administrative de la ligne budgétaire, les délégations de la CE ne servaient pas de catalyseurs à la contribution des projets B7-620 à la formulation des politiques nationales [12].

0.5.3 La prise en compte des besoins et des intérêts spécifiques des pays partenaires – EQ 2

L'évaluation a établi que les projets sous la LB B7-620 reflétaient convenablement les politiques des pays partenaires [15] dans leur description et leur conception. Une fois encore, ce résultat illustre l'évaluation globalement positive de l'ensemble des projets par l'équipe. De même, une majorité de projets sous la LB B7-620 tirent parti du développement de cadres de politiques nationales [16] durant leur mise en œuvre. Les projets ont également été jugés comme tenant compte des besoins et des intérêts locaux dans leur majorité [18], malgré une participation limitée des acteurs locaux dans leur conception. Pour ce qui est de la mesure selon laquelle les projets prennent en considération les besoins et les priorités à l'échelon national, l'implication active des administrations sectorielles (nationales) des pays partenaires [17] demeure une question critique (bien que les administrations sectorielles des pays partenaires contribuent occasionnellement à la mise en œuvre des projets) – leur implication dans la planification et la conception des projets est restreinte du fait que les précédentes versions du Guide pour les candidats aux appels d'offres excluaient les administrations sectorielles comme étant inéligibles.

0.5.4 Instruments et procédures pour la mise en œuvre des règlements - EQ 3

Mises à part les indications au niveau des procédures fournies par les règlements eux-mêmes, l'administration de la ligne budgétaire B7-620 est principalement déterminée par le cadre budgétaire qui est uniformément applicable au budget général des Communautés européennes. Entrées en vigueur en 2002, les nouvelles procédures fournissent un degré de détail plus élevé dans leurs prescriptions [19] et se montrent par conséquent, à certains égards, plus restrictives que les anciennes. L'évaluation a établi que les procédures élaborées observées par l'appel à propositions ont donné lieu à des propositions de projets de haute qualité [20], mais qu'elles nécessitent un grand investissement de la part des candidats ainsi que des services de la Commission. De même, les exigences en matière de co-financement à hauteur de 20 % minimum du budget global en liquidités sont perçues comme trop lourdes par de nombreux opérateurs de projets [32] ; en outre, les règles en matière de co-financement (par exemple, l'admission de contributions en nature) ne sont pas appliquées uniformément.

Par voie de conséquence, les procédures de sélection ont dépassé les dates limites prescrites [21], ainsi que le premier appel à propositions l'a clairement démontré. Au cours de la première moitié de la période de validité des règlements, des projets ciblés [22] étaient principalement utilisés pour collaborer avec des organisations internationales et des ONG à l'échelon international. Il convient de noter que les exercices de programmation – tels que requis par les règlements et le cadre des procédures correspondant – ne transfèrent pas ni n'opérationnalisent de manière adéquate [24] la portée thématique des règlements, du fait de leur caractère sélectif fondé sur le contexte et de leur centrage sur le chevauchement thématique des deux règlements. Le Guide de candidature des deux derniers appels à propositions a également restreint considérablement le champ des candidats éligibles [25]. Selon l'interprétation qu'en fait l'équipe d'évaluation, cette pratique s'avère difficile à concilier avec les prescriptions respectives des règlements. De la même manière, le Guide de candidature (2001, 2003) a éliminé les projets de petite échelle [26], et a défini des subventions maximales pour les projets en faveur de l'environnement ou des forêts (2003). Les instruments et procédures disponibles pour la sélection ne permettent aucune forme de garantie de continuité [27] ni de financement automatique des phases de suivi. Ceci est dû au nouveau cadre budgétaire qui – depuis 2002 – restreint considérablement le pouvoir de discrétion de la Commission par rapport à l'attribution de subventions. En dépit de ces difficultés, les parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre de la LB B7-620 se montrent pour la plupart satisfaits [23] de l'information pertinente fournie par les services de la CE à Bruxelles. Au niveau de la mise en œuvre, l'évaluation a révélé que l'exigence formulée par le règlement Forêts à l'égard d'études préparatoires [28] préalables aux candidatures n'a, dans la plupart des cas, pas été respectée. Le suivi interne est laissé à la

discrétion des bénéficiaires de subventions [30], tandis que le suivi et l'évaluation externes (à l'initiative des services de la Commission) ne remplissent pas les exigences des règlements [31]. Ce facteur, auquel s'ajoute le fait que le format des rapports n'est pas standardisé, constitue un obstacle, dans la pratique, aux processus d'apprentissage institutionnel [29] au sein des services de la Commission.

0.5.5 Coordination, cohérence et complémentarité avec d'autres bailleurs de fonds – EQ 4

Les règlements Environnement et Forêts sont parfaitement au diapason de toutes les politiques et pratiques de la coopération au développement de la CE, lesquelles à leur tour sont totalement cohérentes avec les initiatives et le dialogue menés au plan international dans ce domaine, ainsi qu'avec les régimes internationaux [33]. Les règlements eux-mêmes obligent la Commission à poursuivre activement l'échange d'informations et la coordination [34] avec les États membres et les autres bailleurs de fonds. La Commission et les États membres de l'UE échangent des informations et coordonnent les exercices de programmation et les allocations budgétaires sous la LB B7-620 de manière régulière, et ceci à travers une procédure institutionnalisée [35]. Néanmoins, la coordination entre bailleurs de fonds par rapport aux projets B7-620 est moins assurée au niveau des pays partenaires [36], du fait que par le passé les délégations de la CE ne jouaient aucun rôle significatif dans l'administration de la ligne budgétaire. Par conséquent, les autres donateurs n'ont pu bénéficier des expériences ni des leçons retenues à partir des mesures de la CE sous la LB B7-620 [37]. Mais la déconcentration étant aujourd'hui une réalité, cette situation devrait s'améliorer.

0.5.6 Liens par rapport aux accords et processus internationaux - EQ 5

L'évaluation a trouvé un degré de cohérence élevé entre les deux règlements en termes de conception et de contenu, y compris au niveau des références (i) au développement durable en tant que paradigme transversal du développement [38], et (ii) à tous les accords et processus internationaux pertinents en matière de forêt et d'environnement [39]. Par contraste, les processus internationaux et les accords multilatéraux sont directement abordés par environ 10 % seulement des projets mis en œuvre [40] ; malgré cela, la plupart des projets y contribuent indirectement.

0.5.7 Relations avec les autres activités et politiques de développement de la Commission – EQ 6

Par comparaison avec l'ampleur de l'aide programmable fournie par la CE, la proportion de la coopération au développement de la CE consacrée aux forêts et à l'environnement est très limitée [41]. De manière plus spécifique, le problème des forêts ne se trouve pas convenablement reflété dans les DSP et les DSR, alors que la question de l'environnement y est abordée [44]. Cette dernière observation peut s'expliquer par le fait que la prise en compte générale de l'environnement dans les politiques figure au cœur même du règlement Environnement. La prise en compte des thèmes liés à l'environnement se retrouve dans d'autres politiques sectorielles de la CE (par exemple, le commerce et le développement, le développement de transports durables, développement rural), bien que ce soit de manière agrégée [43]. Toutefois, tant pour l'environnement que pour les forêts, il existe des cadres de politiques [42] qui s'appliquent de manière uniforme à la coopération au développement et guide celle-ci en matière de forêts et d'environnement, sous différents instruments de financement. Les projets B7-620 dans la pratique se trouvent détachés de toute intervention sous d'autres instruments financiers [46]. En dépit de cette observation de portée générale, il se révèle que les projets de recherches sous B7-620, notamment, jouent un rôle complémentaire important [47]. Toutefois, aucun échange d'informations institutionnalisé n'a pu être observé [48], et les projets B7-620 sont rarement repris et poursuivis sous d'autres instruments de financement [45]. Ce résultat invalide, dans une certaine mesure, l'importance accordée par le règlement à la promotion de l'innovation à travers des mesures pilotes.

0.5.8 Prise en compte des thèmes transversaux – EQ7

Les thèmes transversaux de la coopération au développement de la CE tels que, par exemple, la bonne gestion des affaires publiques, les droits humains, la place accordée aux femmes, etc., se trouvent repris et abordés par les deux règlements au niveau opérationnel [49], jusqu'à la finalité visée et les activités à mettre en œuvre. Au niveau de la mise en œuvre également, les thèmes transversaux sont repris comme priorités et axes de concentration dans les éditions successives des Orientations stratégiques et du Guide pour les candidats [50] de l'appel à propositions.

L'information reçue des délégations de la CE indique des différences régionales dans la manière dont les thèmes transversaux se voient accorder la priorité [51] en pratique dans le contexte national. Les projets abordent les thèmes transversaux d'une manière encore plus sélective, dans la mesure où ils contribuent principalement au développement institutionnel et au renforcement des capacités [52].

0.5.9 Valeur ajoutée des deux règlements – EQ8

La « valeur ajoutée » des deux règlements doit être estimée par comparaison avec les mesures liées à l'environnement et aux forêts, telles qu'elles existent au niveau d'autres instruments de coopération au développement à la disposition de la Commission. Alors que les projets environnementaux existent au niveau de l'ensemble des instruments financiers géographiques, les projets forestiers se trouvent exclusivement au niveau du FED et du règlement ALA [54]. Le FED couvre un nombre important de projets environnementaux répartis géographiquement [55] tandis que les projets forestiers se révèlent peu nombreux et, par ailleurs, géographiquement concentrés. Peu nombreux sont les projets environnementaux/forestiers au niveau du règlement ALA [56] et ceux qui existent se trouvent régionalement concentrés en Asie. Ils sont, néanmoins, mieux financés que les projets du FED. Les mesures liées à l'environnement/aux forêts au titre des règlements MEDA/TACIS jouent un rôle négligeable [57]. D'autres projets interviennent également au niveau des instruments financiers horizontaux [58] – parmi lesquels la ligne budgétaire consacrée aux ONG B7-6000 se détache manifestement comme la plus importante. Les règlements Environnement et Forêts offrent l'occasion de tester des approches novatrices et de mettre en œuvre des programmes de recherche appliquée. À cet égard, les deux règlements fournissent un complément précieux aux activités financées par la DG Recherche [59]. Le fait qu'une nette majorité des projets B7-620 soient exécutés de manière satisfaisante constitue une condition préalable remplie pour la réalisation de la « valeur ajoutée » potentielle des deux règlements dans la pratique [53].

En résumé, les activités financées par le règlement Forêts (i) complètent les interventions limitées et géographiquement concentrées au titre d'autres instruments de financement géographiques, (ii) sont centrées sur la participation de la société civile et les organisations de recherche, assurent la promotion (iii) d'approches novatrices et (iv) d'initiatives au plan mondial [53-59]. Les activités financées au titre du règlement Environnement (i) assurent la promotion de l'engagement de la CE dans les initiatives et les processus internationaux, (ii) fournissent l'occasion d'aborder de manière intégrée les questions liées à l'environnement urbain et industriel.

0.6 Conclusions et recommandations

Les **conclusions** ont été structurées conformément aux cinq critères d'évaluation du CAD (pertinence, efficacité, efficience, impact et viabilité) et aux « 3 C » (coordination, complémentarité et cohérence). Dans les sections qui suivent, les conclusions ont été reprises séparément pour chaque règlement, et conjointement pour les deux. Elles ont été numérotées par ordre chronologique (chiffres romains).

Les **recommandations** se rapportent aux différents « niveaux d'agrégation » et sont donc classées par catégories selon qu'elles se réfèrent (i) au cadre plus large des procédures et de la conception des règlements (« CR ») ; (ii) à l'administration de la ligne budgétaire (« ALB ») ; ou encore (iii) à la mise en œuvre des projets au niveau des pays partenaires (« MOP »). Elles sont ensuite classées en priorité 1 ou 2, selon le jugement professionnel porté par les évaluateurs sur leur urgence respective et leur facilité de mise en œuvre.

0.6.1 Conclusions et recommandations concernant le règlement Forêts

0.6.1.1 Conclusions

Pertinence

(I) Le règlement Forêts est cohérent par rapport au cadre de la politique de développement de la CE et reflète convenablement le régime forestier international. Ceci est illustré notamment par le fait que le développement du secteur forestier est perçu d'un bout à l'autre du règlement comme subordonné, fonctionnellement, au développement durable [résultats 38, 42, 49]. (II) Par contraste, une certaine tension existe entre la logique d'intervention relative détaillée des règlements et les nombreuses priorités de développement des pays partenaires (à savoir, leur politiques, intérêts et besoins perçus). Par conséquent, les questions liées aux forêts tendent à être sous-estimées dans le cadre stratégique de développement des pays partenaires (dans le

cas où cette situation se trouve avérée dans un DSP, la mise en œuvre des mesures de la ligne budgétaire B7-620 est menacée) [résultats 10, 15, 16, 17, 18].

Efficacité

(III) Depuis l'entrée en vigueur du nouveau cadre budgétaire en 2002, des restrictions au niveau des procédures ont réduit le pouvoir de discrétion de la Commission pour poursuivre les objectifs de politique stratégiques à travers le règlement Forêts. Ceci du fait que la pratique antérieure d'attribution directe de subventions à des « projets ciblés » s'est trouvée considérablement restreinte [résultat 22]. (IV) Bien que les mesures mises en œuvre dans le domaine du règlement Forêts se révèlent totalement compatibles avec la portée thématique des règlements, l'ensemble des projets actuels ne reflète pas de manière équilibrée le champ thématique du règlement Forêts tel qu'il est suggéré par le texte du règlement [résultats 1, 2, 25]. (V) Les allocations financières annuelles ont diminué (par comparaison avec la LBFT antérieure) et ne sont pas proportionnées à la portée thématique et géographique élargie du règlement Forêts [résultats 3, 54-59].

Efficiences

Cf. section sur « les deux règlements ».

Impact/Viabilité

(VI) L'impact du règlement Forêts se matérialise essentiellement au niveau local, sans que cela ne soit nécessairement le cas pendant la mise en œuvre des projets individuels. Ceci car la mise en œuvre au niveau du terrain demande généralement des périodes assez longues d'exécution avant d'atteindre un impact mesurable. Naturellement, cet aspect est largement déterminé par le type et la finalité d'une intervention donnée [résultat 14]. (VII) L'impact durable global des projets financés par le règlement Forêts dépend s'ils sont repris ou poursuivis soit par les pays partenaires, soit par d'autres bailleurs de fonds, ou encore par d'autres instruments financiers (géographiques) de la CE. Ce dernier point dépend si les questions liées aux forêts sont adéquatement reflétées ou non dans les DSP, d'ici l'expiration du règlement en 2006. Si tel n'est pas le cas, il est peu probable de voir se poursuivre les mesures prometteuses et novatrices sous d'autres instruments de financement (géographiques) [résultats 11, 36].

Complémentarité avec les autres instruments de financement de la CE

(VIII) Si l'on considère que le développement lié aux forêts joue un rôle négligeable au titre des autres instruments de financement, le règlement Forêts est contraint de jouer un rôle complémentaire bien qu'il manque de la capacité requise [résultats 41, 44, 54-57]. (IX) Jusqu'à présent, la complémentarité du règlement Forêts avec d'autres instruments financiers est largement le résultat de coïncidences et ne résulte pas d'une coordination stratégique avec les divers instruments de financement existants. Le potentiel du règlement Forêts à financer des projets au niveau mondial présentant un axe prioritaire complémentaire stratégique est donc perdu [résultats 17, 21, 22, 44].

0.6.1.2 Recommandations

Recommandations relatives au cadre plus large des procédures et à la conception du règlement

Il est recommandé que le règlement Forêts soit poursuivi au-delà de 2006 **[A]** {conclusion I, VI, XVII} de manière à aborder le développement durable du secteur forestier sur une base juridique sectorielle séparée, bien que de manière complémentaire aux autres instruments existants.

Conformément à la recommandation A, les évaluateurs recommandent que les allocations financières pour le développement durable du secteur forestier soient augmentées **[B]** {conclusion XXIII} au titre d'un futur règlement Forêts, pour permettre à celui-ci de jouer un rôle complémentaire important. Cela exigera une documentation détaillée et la diffusion des expériences et des leçons apprises, en vue de renforcer l'argument en faveur d'une coopération au développement davantage axée sur les forêts, en démontrant les succès passés dans le développement du secteur forestier, notamment en matière d'allègement de la pauvreté.

Avec l'objectif d'accroître tant l'impact que l'efficacité, les évaluateurs recommandent que la Commission permette une concentration thématique plus souple et insiste sur la portée socio-économique des forêts d'une part **[C]** {conclusion IV, V} et que l'axe de concentration antérieur sur les forêts tropicales soit restauré **[D]** {conclusion V}. Cela aurait pour conséquences (i)

d'abroger l'exigence d'une couverture équilibrée du large champ thématique du règlement, (ii) d'ajouter la condition d'axer les activités sur l'importance socio-économique de la GDF, et (iii) de préciser un centrage plus marqué sur les forêts tropicales (y compris les forêts naturelles, secondaires et de plantation).

Il est par ailleurs recommandé que la Commission accentue les synergies entre les mesures du règlement Forêts et celles d'autres instruments de financement [E] {conclusion IX}, essentiellement à travers un processus de consultation inter-service et une définition consensuelle des avantages comparatifs attendus de la LB B7-620 vis-à-vis d'autres instruments de financement. Les cadres administratifs et relatifs aux procédures devraient être progressivement adaptés pour permettre de mieux admettre les caractéristiques et les avantages comparatifs du règlement Forêts. Une autre recommandation, à savoir que la Commission devrait intégrer, lorsque cela se révèle approprié, le développement du secteur forestier dans les négociations relatives aux DSP [F] {conclusion II, VII}, s'oriente dans une direction semblable. Sur la base de l'interprétation faite par les évaluateurs de l'article 4 (4), second alinéa du règlement Forêts (à savoir que la conception des mesures relatives aux forêts sous la LB B7-620 n'est possible que conformément aux priorités des DSP), l'omission des questions liées aux forêts dans les DSP se révélerait non seulement contre-productive du point de vue de la politique de développement, mais elle restreindrait également la mise en œuvre du règlement Forêts dans la pratique. C'est la raison pour laquelle une prise en compte suffisante du développement du secteur forestier doit faire partie des négociations des DSP, et les négociateurs des DSP doivent être sensibilisés aux questions forestières et aux exigences du règlement. Dans ce contexte, les forêts doivent non seulement être considérées comme un bien public (mondial) (considération qui pourrait en faire une partie obligatoire de l'intégration environnementale). En outre, le rôle socio-économique et les avantages d'un secteur forestier durable (en tant que secteur économique) doivent être soulignés.

Recommandations relatives à l'administration de la ligne budgétaire

Il est recommandé que les programmes de la Commission reflètent d'une meilleure manière les objectifs stratégiques et les besoins régionaux des forêts dans l'administration de la LB B7-620 [G] {conclusion XVI}. À cette fin, les procédures de l'appel à propositions devraient être modifiées afin de mieux prendre en compte les différentes conditions contextuelles dans les pays partenaires et les besoins et priorités respectifs des pays concernés. Dans ce but, l'AàP devrait être régionalisé, et les interventions stratégiques actives de la Commission devraient être encouragées.

Recommandations relatives à la mise en œuvre des projets

Les évaluateurs recommandent que la Commission prennent des mesures pour assurer la continuité et l'impact des projets prometteurs [H] {conclusion VI, XXIII}, de manière à obtenir des succès plus mesurables pour les projets, ce qui est actuellement difficile vu la courte durée des périodes de mise en œuvre. Dans la poursuite de cet objectif, des mécanismes appropriés doivent être mis en place à différents niveaux, y compris dans : (i) la sélection et la conception des projets, (ii) le suivi et l'évaluation, (iii) la facilitation de la continuation des projets, (iv) l'amendement du cadre budgétaire de manière à permettre une seconde phase de financement pour les projets B7-620 exceptionnellement novateurs et prometteurs.

0.6.2 Conclusions et recommandations concernant le règlement Environnement

0.6.2.1 Conclusions

Pertinence

(X) Le règlement Environnement est cohérent avec le cadre politique de la CE correspondante et les régimes internationaux en vigueur (par ex. les accords environnementaux multilatéraux). Un haut degré de cohérence constitue une condition préalable importante pour l'intégration des questions environnementales tout comme pour la coordination entre bailleurs de fonds [résultats 33, 38, 39, 42].

Efficacité

(XI) Les restrictions en matière de procédures, apportées par l'entrée en vigueur en 2002 du règlement financier actuel, réduisent le pouvoir de discrétion de la Commission pour poursuivre une intégration des activités au niveau global par le biais de l'attribution directe de subventions à des « mesures ciblées ». Cela limite considérablement la marge de manœuvre de la Commission

dans la manière d'aborder avec souplesse les nouvelles questions émergeant dans le débat international et d'exploiter les opportunités et les idées de projets prometteuses [résultat 22]. (XII) Du fait que les Orientations stratégiques qui se sont succédées depuis 2000 étaient centrées sur l'intersection thématique entre les règlements Environnement et Forêts (par ex. pour ce qui concerne la conservation et la gestion durable des ressources naturelles), la composition thématique de l'ensemble des projets émousse d'une certaine manière la stratégie d'intégration globale du règlement Environnement. L'environnement urbain, les substances chimiques dangereuses et le développement industriel font manifestement défaut à l'ensemble des projets B7-620. Reste à voir si un meilleur équilibre thématique des thèmes environnementaux peut être atteint d'ici l'expiration du règlement en 2006 [résultats 1, 2, 8]. (XIII) L'allocation financière en faveur de l'environnement et la définition de seuils pour l'attribution de subventions minimales et maximales dans le Guide de candidature restreignent encore davantage l'intégration efficace de l'environnement [findings 3, 26].

Efficiences

Cf. section sur « les deux règlements ».

Impact/Viabilité

Pour des raisons d'ordre pratique, la prise en compte générale de l'environnement a plus à voir avec la prise de décision, la planification et l'allocation des ressources qu'avec la mise en œuvre pratique de mesures (techniques) au niveau du terrain. (XIV) C'est pour cette raison que l'impact du règlement Environnement se manifeste davantage à différents niveaux politiques (national, ainsi que décentralisé) qu'à celui des modes de vie locaux [résultat 14]. (XV) Les activités d'intégration des questions environnementales incluent généralement la prise de conscience et la sensibilisation des différentes parties prenantes à tous les niveaux. En tant que telle, la prise en compte globale de l'environnement joue sur des effets multiplicateurs et constitue, par conséquent, une tâche déterminée dans le temps [résultats 44, 52]. Toutefois, ce processus n'est pas encore achevé et justifie des efforts continus, notamment au niveau des pays partenaires. À cet effet, la LB B7-620 fournit un instrument flexible.

0.6.2.2 Recommandations

Recommandations relatives au cadre plus général des procédures et de la conception du règlement

Il est recommandé que la Commission assure la continuité de l'existence d'un règlement Environnement au-delà de 2006, avec un axe prioritaire plus marqué sur l'intégration des préoccupations environnementales [I] {conclusion X, XIV}. Plus précisément, les efforts d'intégration devraient être davantage centrés sur les pays partenaires et la LB B7-620 devrait rester ouverte, au titre du règlement Environnement, aux interventions de petite échelle dans certains secteurs d'appui sélectionnés (par ex. la gestion de l'information et des connaissances, la formulation participative des politiques, etc.).

Pour donner effet à cette recommandation, les évaluateurs suggèrent que la Commission augmente ses allocations financières [J] {XIII}, d'une manière proportionnée au large champ géographique du règlement et au vu des progrès encore limités de nombreux pays partenaires en matière d'intégration des questions environnementales. Les services de la Commission concernés devront baser leur plaidoyer en faveur d'allocations financières plus larges sur les résultats documentés des progrès réalisés en matière d'intégration environnementale par les projets B7-620.

En outre, il est recommandé que la Commission continue à maintenir un large champ thématique mais qu'elle abandonne l'exigence actuelle d'une couverture équilibrée [K] {conclusion XII} et qu'elle limite, par ailleurs, le chevauchement avec les thèmes forestiers [L] {conclusion XII} dans la pratique. Dans le projet du règlement Environnement, l'importance de l'environnement urbain et industriel devrait être souligné et des critères de sélection clairs pour les projets de gestion durable des ressources naturelles au titre du règlement Environnement devraient être adoptés. Ces recommandations s'efforcent d'améliorer encore l'efficacité et l'impact des projets liés à l'environnement sous la LB B7-620.

Recommandations relatives à l'administration de la ligne budgétaire

Selon les évaluateurs, la Commission devrait suivre de près les progrès réalisés en termes d'intégration de l'environnement [M] {conclusion XV} de manière à effectuer des choix informés sur le futur rôle du règlement Environnement. À cette fin, des critères et des indicateurs clairs devraient être adoptés, de manière à mieux estimer les progrès dans l'intégration des considérations environnementales à différents niveaux. Outre cette intégration, il est recommandé que la Commission recentre la procédure d'AàP sur les besoins d'intégration environnementale aux niveaux mondial et régional [N] {conclusion XI, XII, XIV}. Pour compléter l'axe prioritaire régional, le Guide pratique des procédures de l'AàP devrait être modifié de manière à rendre possible un AàP *ad hoc*, détaché du cycle de programmation annuelle. Il serait ensuite possible de poursuivre des axes prioritaires thématiques stratégiques au niveau mondial d'une manière plus efficace.

Enfin, les évaluateurs considèrent qu'il est souhaitable de permettre des interventions d'intégration environnementale de petite échelle dans le Guide de candidature [O] {conclusion XIII}, en renonçant tout simplement au seuil minimum pour la taille des projets défini dans les éditions précédentes du guide.

0.6.3 Conclusions et recommandations relatives aux deux règlements

0.6.3.1 Conclusions

Pertinence

(XVI) Les deux règlements accordent, l'un comme l'autre une importance prépondérante à la nécessité d'aborder les questions transversales du développement, lesquelles sont convenablement reflétées dans les Orientations stratégiques successives. Toutefois, un certain décalage existe entre, d'une part, les prescriptions des règlements et les Orientations stratégiques et leur mise en œuvre pratique, d'autre part. Les projets tendent à aborder les thèmes transversaux d'une manière plus sélective qu'on pourrait s'y attendre, étant donné l'importance qui leur est accordée. Par conséquent, l'intégration des thèmes transversaux n'a pas encore été réalisée de manière cohérente et justifie le renouvellement des efforts, notamment en ce qui concerne les pays africains [résultats 50-52].

Efficacité

(XVII) Étant donné leurs bonnes performances, les projets sous la LB B7-620 ont, dans la pratique, une bonne probabilité de contribuer aux objectifs déclarés des règlements – même si l'interprétation et l'application pratique des critères d'éligibilité (ainsi que des préférences structurelles pour certains candidats) ont pour effet de perdre certaines opportunités [résultats 6, 20]. (XVIII) Toutefois, certaines faiblesses en matière de performance des projets persistent – notamment pour ce qui concerne la formulation et la vérification appropriées d'indicateurs objectivement vérifiables (IOV) [résultats 5, 11, 36]. (XIX) Ce qui limite par ailleurs la contribution des projets à l'efficacité de la ligne budgétaire, ce sont les effets (involontaires) du co-financement. Les résultats de l'évaluation mènent à la conclusion que, à moins qu'un soin particulier ne soit accordé à la transparence, le co-financement par d'autres bailleurs de fonds tend à obscurcir le rôle de la CE comme donateur principal [résultats 7, 32]. (XX) En outre, l'interprétation et l'application pratique des critères d'éligibilité, ainsi que les désavantages structurels de certains candidats ont pour effet de perdre certaines opportunités [résultats 17, 25].

Efficience

Sur la base des résultats de l'évaluation, les conclusions sur l'efficience des règlements ou de la ligne budgétaire peuvent être tirées à deux égards : tout d'abord, au niveau de la sélection des propositions de projets, et ensuite par rapport à la manière dont la mise en œuvre des projets est supervisée, guidée et suivie. (XXI) Le premier appel à propositions a débouché sur des retards et des pertes en ressources, tant du côté de la Commission que de celui des candidats. Ceci principalement parce que le taux de réponse au premier appel à propositions a largement excédé la capacité de la Commission à examiner et à traiter les candidatures, ainsi que les fonds disponibles [résultats 20, 21]. (XXII) Par ailleurs, en ce qui concerne la mise en œuvre des projets, le manque d'instruments de S&E et de rapports standardisés a empêché un contrôle efficace, rendant à la fois la supervision des projets et la documentation des leçons retenues plus difficiles [résultat 29].

Impact/Viabilité

(XXIII) Malgré l'accent mis par les règlements sur l'innovation à travers des interventions pilotes, le manque de mécanismes et d'arrangements pour intégrer les projets B7-620 dans la programmation géographique constitue un obstacle à l'impact et à la viabilité des mesures pilotes. Des options de rechange, telles que la reprise des activités des projets par les acteurs nationaux ou par d'autres bailleurs de fonds, n'ont jusqu'à présent pas été exploitées au mieux de leurs capacités principalement parce que les délégations de la CE n'avaient ni le mandat ni les moyens de faciliter la coordination des bailleurs de fonds par rapport aux projets B7-620 avant la déconcentration [résultats 36, 45]. (XXIV) Jusqu'à présent, les services de la Commission n'ont pas tiré le meilleur profit possible des leçons retenues ni des expériences, et ont donc manqué d'exploiter les possibilités d'apprentissage institutionnel. Cette situation sera probablement amenée à s'améliorer maintenant que la déconcentration est achevée et que l'échange d'informations à l'échelle régionale entre les projets B7-620 a été institutionnalisé [résultat 29].

Coordination, cohérence et complémentarité

Divers arrangements en matière de coordination sont prescrits par les règlements, ainsi que par d'autres normes légales applicables. (XXV) Les services de la Commission au niveau du siège coordonnent leurs activités en interne, ainsi que vis-à-vis des États membres de l'UE et d'autres bailleurs de fonds [résultats 34, 35]. (XXVI) Malgré le cadre en place, les autres bailleurs de fonds ne bénéficient pas de l'expérience ni des leçons tirées des projets B7-620, en partie parce que les mesures de coordination et de rapport sont centrées sur les aspects administratifs et procéduriers au lieu d'être consacrées à l'information liée au sujet [résultat 37]. (XXVII) Jusqu'à présent, aucune coordination adéquate (et, par voie de conséquence, aucune cohérence ni complémentarité) n'est assurée au niveau des pays partenaires [résultat 36].

0.6.3.2 Recommandations

Recommandations relatives à l'administration de la ligne budgétaire

Trois recommandations se détachent comme les plus importantes, à savoir l'amélioration de l'efficacité des procédures d'AàP [P] {conclusion XXI}; la fourniture d'informations sur l'AàP aux candidats en temps et en heure [Q] {conclusion XXI}; et l'abandon de la pratique d'exclusion de certains candidats potentiels [R] {conclusion XX}. Ces recommandations ont en commun l'objectif d'améliorer la procédure de sélection des projets. Cela pourrait se faire de plusieurs manières : (i) en définissant des priorités régionales plus nettement, de manière à limiter le nombre de propositions ; (ii) en étudiant la possibilité d'adopter une approche en deux étapes du « document conceptuel », (iii) en adoptant et en suivant de manière plus active des dates butoirs et des étapes clairement définies dans les procédures d'AàP, (iv) en s'assurant que l'ensemble des catégories de partenaires dénommés dans la liste comme éligibles au titre des règlements soient à même de soumettre leur candidature pour financement.

Dans la suite de ce qui précède, il est par ailleurs recommandé que des mesures soient prises pour améliorer le rôle des partenaires du sud [S] {conclusion XIX, XX}, en définissant des critères pour des partenariats plus équitables entre partenaires du nord et du sud dans le Guide de candidature, et de fournir aux délégations de la CE des ressources adéquates pour l'administration de la ligne budgétaire [T] {conclusion XVII} au vu de l'accroissement de leurs responsabilités comme suite à la déconcentration. Par rapport à cette dernière recommandation, il apparaît par ailleurs souhaitable d'améliorer les capacités techniques des délégations [U] {conclusion XXIV, XXVI, XXVII} ainsi que l'expertise disponible de manière à ce qu'elles soient en meilleure adéquation avec le surcroît de travail. À cette fin, des centres régionaux devraient être établis et dotés d'une expertise sectorielle appropriée pour leur permettre d'intervenir dans un rôle de relais pour la collecte d'information, la documentation et la diffusion des leçons tirées à travers ateliers, publications et visites de terrain.

Recommandations relatives à la mise en œuvre des projets

Malgré les performances globalement positives des projets, la phase de mise en œuvre garantit une amélioration plus poussée en abordant certains goulots d'étranglement qui persistent.

À cette fin, les évaluateurs recommandent que des mesures soient prises pour améliorer la qualité des IOV [V] {conclusion XVIII, XXII} de manière à être en mesure d'évaluer l'efficacité des projets, leur efficacité et leur impact d'une manière plus fiable. Cette recommandation inclut une

adaptation et un contrôle continu des IOV par les projets. La Commission pourrait envisager de préparer un manuel spécial pour aider à la formulation d'IOV liés aux forêts et à l'environnement.

Sur la question du co-financement, il est recommandé que la Commission rende les contributions de la CE plus transparentes et visibles **[W]** {conclusion XIX}, avec pour objectif de mieux jauger l'efficacité de la ligne budgétaire et d'assurer une meilleure visibilité de l'UE en sa qualité de principal bailleur de fonds. À cette fin, les formulaires standards des contrats devraient inclure une clause obligeant les contractants à *dévoiler tout financement additionnel reçu de tierces parties, outre le ratio de co-financement fixé.*

En outre, il serait nécessaire d'harmoniser et d'améliorer les instruments existants de S&E **[X]** {conclusion XXIV} de manière à assurer une meilleure transparence et une comparaison entre les progrès réalisés par les projets. À cette fin, le suivi entrepris à l'initiative des contractants devrait être standardisé et basé sur des IOV, et la Commission devrait suivre d'une manière plus constante les exigences des règlements en matière d'évaluation dans l'administration de la ligne budgétaire. Cette dernière recommandation fournirait également une condition préalable à une meilleure capitalisation des leçons retirées **[Y]** {conclusion XXVIII, XXII, XXIV}, fondée sur l'utilisation d'un format standardisé pour les rapports encourageant le recours à des IOV orientés sur l'impact. Les caractéristiques d'un projet donné (par ex. par rapport aux thèmes transversaux) devraient être enregistrées par un système d'encodage (reflétant les objectifs clés mentionnés dans les règlements).

1 Cadre de l'évaluation

1.1 Objectif et portée de l'évaluation

Depuis 2000, les deux règlements distincts de la CE⁴ ont conjointement fourni la base juridique pour le déboursement des fonds de la CE à partir de la ligne budgétaire fusionnée B7-620. Ces règlements exigent, l'un comme l'autre, qu'une évaluation détaillée soit soumise au Parlement européen d'ici novembre 2004. Agissant dans le cadre de son mandat, l'unité Évaluation H/6 de EuropeAid a programmé le démarrage d'une évaluation commune des règlements Environnement et Forêts en 2003.

Ce rapport présente le résultat de cette évaluation, dont les objectifs sont les suivants⁵:

“...rendre compte à l'autorité législative et au grand public des fonds dépensés au titre des règlements Environnement et Forêts et, en outre, fournir aux services de coopération extérieure compétents de la Commission européenne :

- en premier lieu, une évaluation globale indépendante et détaillée des activités financées par la CE au titre des deux règlements, dans le cadre de la coopération générale de la Communauté au développement ;*
- en second lieu, des propositions pour l'avenir des règlements, y compris leur modification ou terme éventuels, ainsi que stipulé dans les articles 12 et 11 des règlements respectifs 2494/2000 et 2493/2000. “*

Cette évaluation est centrée sur les mesures et actions relatives aux forêts et à l'environnement au titre de la ligne budgétaire B7-620. Toutefois, les activités relatives aux forêts ou à l'environnement entreprises au titre d'autres instruments de financement sont examinées d'une manière plus agrégée, principalement au regard des critères de cohérence, de coordination et de complémentarité avec les projets de la LB B7-620.

Ce rapport couvre principalement la période située entre 2000 et le premier trimestre 2004. Au cours de cette période, deux documents d'Orientations stratégiques successifs ont été produits et deux Appels à propositions lancés par les services de la Commission compétents. En outre, les conditions existant avant l'entrée en vigueur des deux règlements, ainsi que l'information disponible sur la sélection des projets au titre du second Appel à propositions (octobre 2004), sélection récemment finalisée, ont également été pris en compte. L'échantillon des projets retenus pour la phase de terrain consiste en 35 projets dans 16 pays (Belize, Brésil, Cameroun, Cambodge, Costa Rica, Éthiopie, Guatemala, Honduras, Inde, Indonésie, Kenya, Nicaragua, Panama, Pérou, Sénégal, Vietnam) au titre des budgets 2000, 2001 et 2002. Les projets financés au titre des budgets 2003 et 2004 n'ont été sélectionnés qu'au dernier trimestre 2004 et n'ont donc pas pu être inclus dans l'échantillon retenu.

1.2 Le processus d'évaluation et ses différentes phases

La présente évaluation a été conduite par une équipe principale de cinq experts disposant d'une expérience professionnelle en matière de sylviculture et de mécanismes d'aide relatifs à ce secteur, en matière d'environnement et de mécanismes d'aide relatifs à ce secteur, ainsi qu'en matière de politiques et législation forestières, de législation environnementale, de sylviculture sociale et de questions de genre. Elle a bénéficié de l'assistance d'un expert junior chargé de la préparation des bases de données et de la documentation. Au cours des missions de terrain dans les pays partenaires, cette équipe principale a bénéficié de la coopération d'experts nationaux ou régionaux.

⁴ Règlement CE N° 2493/2000 « relatif à des mesures visant à promouvoir la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement des pays en développement » et le Règlement n° 2494/2000 « relatif à des mesures visant à promouvoir la conservation et la gestion durable des forêts tropicales et des autres forêts dans les pays en développement ».

⁵ TdR, partie III, 15^e para. p. 8 : cf. annexe 1.

Le processus d'évaluation a été subdivisé en quatre phases individuelles :

- la **phase de démarrage**, destinée à clarifier les questions clés de l'évaluation et le cadre global de l'analyse, à revoir les questions d'évaluation provisoirement définies (ainsi que fournies par les TdR) pour approbation ultérieure par le comité de pilotage, et à définir un plan de travail, un budget et une équipe d'évaluation pour la phase de recherche documentaire ;
- la **phase de recherche documentaire**, destinée à reconstituer la hiérarchie et la logique des objectifs d'intervention de la Commission en matière d'environnement et de forêts, à définir les critères de jugement et les indicateurs pour chaque question de l'évaluation et à proposer une méthodologie pour la phase de terrain ;
- la **phase de terrain**, destinée à collecter des informations sur place dans les pays partenaires en développement, à collecter des informations complémentaires et à vérifier les résultats antérieurs de la phase de recherche documentaire ; et
- la **phase de synthèse**, destinée à consolider et à discuter de l'ensemble des résultats dans leur contexte, et à en déduire les conclusions et les recommandations.

1.3 Les questions de l'évaluation

L'évaluation était structurée autour de questions d'évaluation détaillées⁶ qui, après avoir été initialement préparées par l'unité Évaluation avec l'appui du comité de pilotage, ont été soumises à discussion, révision et reformulation durant la phase de démarrage et les premiers stades de la phase de recherche documentaire. Les deux séries de QE étant très similaires, voire dans certains cas identiques, elles ont fait l'objet d'une **rationalisation** et d'une **fusion** par l'équipe d'évaluation, avec l'accord du comité de pilotage. Malgré cela, des conclusions et recommandations indépendantes ont été formulées pour chaque règlement séparément.

Durant la phase de recherche documentaire, l'une des tâches principales consistait à **définir des critères de jugement** accompagnés de leurs indicateurs respectifs pour chaque question d'évaluation, sur la base de la logique d'intervention du règlement reconstitué. La sélection des critères pour chaque question d'évaluation a principalement été guidée par les Termes de référence (notamment par la liste des « questions à aborder »).

La complexité des questions d'évaluation exige parfois l'utilisation d'« indicateurs interposés » qui approchent un aspect donné à partir de différents angles. Dans ce cas, une série d'indicateurs a été utilisée pour un critère donné. La préparation d'indicateurs a, par ailleurs, été influencée par le jugement porté par l'équipe sur la disponibilité, la faisabilité et l'efficacité de différentes méthodes de collecte de données. La structure des critères et des indicateurs utilisés pour chaque question d'évaluation est exposée dans sa totalité en annexe 6.

La révision et les modifications des questions d'évaluation, la sélection et la formulation des critères ainsi que la sélection d'indicateurs et d'instruments de collecte de données, ont été présentées dans le cadre du rapport sur la recherche documentaire et le rapport de démarrage de la phase de terrain. Elles ont fait l'objet de discussions avant d'être approuvées par le comité de pilotage de l'évaluation. Le chapitre consacré aux résultats est structuré autour des questions de l'évaluation, telles qu'elles ont été approuvées, accompagnées de leurs critères et indicateurs respectifs. Les résultats se sont ensuite vu attribuer des numéros entre crochets. Au niveau des résultats, les évaluateurs ont délibérément évité des jugements de valeur. Le chapitre consacré aux conclusions est structuré selon les cinq critères d'évaluation du CAD (pertinence, efficacité, efficience, impact et viabilité) et la politique des 3C⁷. Les conclusions se rapportent directement aux résultats individuels et reflètent le jugement professionnel des évaluateurs ; elles sont présentées séparément pour chacun des règlements (lorsque cela s'avère nécessaire), puis de manière conjointe pour les deux règlements. Les recommandations sont présentées de manière similaire (ainsi que demandés par les TdR), séparément puis conjointement. Chaque recommandation est déduite à partir d'une combinaison de conclusions, ainsi qu'il apparaît clairement par le biais des références respectives fournies pour chaque recommandation.

⁶ Les QE ont été approuvées par le comité de pilotage de la CE dans leur formulation actuelle (cf. annexe 6).

⁷ Cohérence, complémentarité, coordination.

1.4 Méthodes de collecte de données et d'analyse

Analyse documentaire :

Cette méthode a été utilisée pour l'analyse du cadre plus large des règlements, au niveau des politiques, durant la phase de recherche documentaire de l'évaluation. Une première sélection de sources documentaires pertinentes a été fournie par les services de la Commission et d'autres documents ont été identifiés à travers des recherches via Internet (annexe 3).

L'ensemble des documents a tout d'abord été lu puis classé en tant que document de politique officiel, autre document de la CE ou documentation de référence provenant d'autres sources que les institutions de l'UE. Les documents ont ensuite été examinés de manière systématique pour y relever les références à (i) l'environnement et (ii) aux forêts *dans le contexte de la coopération au développement (durable)*. Les références pertinentes ont ensuite été classées en tant que (a) description ou analyse de problèmes manifestes, (b) stratégies ou objectifs (y compris les processus ou initiatives à l'échelon international), ou encore (c) recommandations d'actions concrètes. L'ensemble des résultats a été enregistré en recourant à la technique du diagramme d'idéation⁸.

Pour chaque document, des « axes thématiques prioritaires » ont été identifiés, sur la base des positions relatives aux stratégies ou aux objectifs en réaction aux problèmes identifiés. Ces axes prioritaires ont été classés et listés comme relatifs aux forêts, à l'environnement ou aux deux. L'ensemble des documents a ensuite été repris dans une liste sous la forme d'une matrice tabulaire⁹ pour permettre une meilleure comparaison des résultats.

Réunions exploratoires avec le personnel des services de la Commission concernés à Bruxelles

Au début de la phase de recherche documentaire, les membres de l'équipe principale se sont rendus ensemble à Bruxelles pour y rencontrer les représentants des services de la Commission concernés. Par paires, ils ont mené des **entretiens ciblés**, semi-structurés avec les membres de l'unité F4 d'AidCo, de la DG-Relex, de la DG Recherche et d'autres services. Cet exercice a servi à solliciter les points de vue et les opinions des acteurs impliqués dans l'administration de la ligne budgétaire. Le résultat de ces entretiens a été enregistré en détail, puis transcrit sous la forme de différentes séries de protocoles. Les résultats ont été intégrés tant dans la phase de recherche documentaire que dans la préparation de la phase de terrain. Durant la préparation finale du rapport de synthèse, les protocoles ont été à nouveau utilisés pour extraire l'information et vérifier les résultats obtenus durant les missions de terrain. Pour la liste des personnes contactées, cf. annexe 2.

Approche utilisée dans l'identification des mesures liées à l'environnement et aux forêts et mises en œuvre par la Commission (le « portefeuille de projets »).

Afin d'identifier des projets environnementaux et forestiers pertinents (tant parmi les projets de la LB B7-620 que parmi les projets financés à partir d'autres instruments), la base de données CRIS a été passée en revue¹⁰. À cet effet, les **codes du CAD** selon lesquels – d'après le jugement professionnel de l'équipe – les projets liés aux forêts et à l'environnement étaient susceptibles d'être classés, ont été sélectionnés. L'échantillon relativement large qui en a résulté a ensuite été restreint dans une seconde étape, à savoir par l'exclusion des interventions qui, à en juger par leur titre, ne se rapportaient pas de prime abord à l'environnement ni aux forêts.¹¹

⁸ Le diagramme d'idéation est un outil utilisé pour structurer et illustrer ses propres idées. Dessiner un diagramme d'idéation aide à rendre plus systématique l'analyse d'un sujet et à visualiser les relations logiques selon une structure hiérarchique

⁹ Cf. annexes 11 et 12.

¹⁰ Les bases de données du Service d'information commun à la Relex (CRIS), CRIS Saisie et CRIS Consultation, constituent les principales sources d'information sur les programmes et les projets de la Commission dans le monde. Elles fournissent des listes d'interventions de la CE classées par ordre numérique, par nom et par région, par secteur d'intervention (codes du CAD), ainsi que des informations détaillées sur le statut technique et financier de la mise en œuvre des projets (allocations financières « engagées » et « payées »).

¹¹ Bien que certains contacts individuels au niveau des services concernés de la Commission aient exprimé des doutes quant à l'exactitude et à la fiabilité des données enregistrées dans CRIS, l'unité Évaluation a insisté sur le fait que, comme elle constitue la base de données officielle de la Commission, les évaluateurs devaient se référer essentiellement à CRIS. Il convient de noter, toutefois, qu'un certain nombre de contacts au siège de la Commission à

En travaillant avec la **base de données CRIS**, l'évaluation a rencontré un certain nombre de difficultés. Les entrées dans la base de données sont parfois saisies en différentes langues. Ensuite, les nombreuses erreurs d'orthographe ont empêché l'utilisation d'outils de recherche efficaces pour un passage en revue rapide de la base de données. Enfin, de nombreux cas de doubles entrées sont apparus, tandis que par ailleurs certaines informations manquaient. Afin d'identifier une liste la plus complète et détaillée possible des projets B7-620, les données collectées à partir de la base de données ont été comparées à la liste fournie par les gestionnaires de l'unité F4 d'AidCo. Deux projets manquants ont ainsi pu être identifiés. La liste qui en a résulté contenait l'ensemble des contrats signés au titre des lignes budgétaires B7-6200 et B7-6201 (fusionnées en 2000 dans la ligne budgétaire existante). Les données suivantes ont été relevées : numéro et titre du contrat, secteur (ENV/FOR), date de signature ou de paiement, bénéficiaire, engagement financier global, paiements effectués et solde résultant. Aucun projet au-delà de l'année budgétaire 2002 n'a pu être identifié, car l'appel à propositions suivant est intervenu en dehors du cadre temporel de l'évaluation.

La liste a ensuite été renvoyée au personnel de l'unité F4 d'AidCo, lequel 1) a confirmé qu'elle était complète ; 2) a fourni des détails complémentaires sur l'existence de rapports de suivi ou d'évaluation. Ils ont également modifié certaines informations extraites de CRIS, concernant notamment le nom des gestionnaires, les dates de signature et de paiement des contrats ainsi que les pays où les projets étaient basés (notamment pour les projets régionaux).

La liste finale qui en a résulté contient **97 interventions** et constitue la base de cette évaluation. La liste de ces projets est incluse en annexe 4. Elle a été structurée selon l'origine des projets (direct, sur invitation, et ciblé).

Évaluation statistique du portefeuille de projets sous la LB B7-620:

Une fois obtenue la liste finale des projets¹², les évaluateurs se sont basés sur des sources d'information autres que la base de données CRIS (documents de contrats accompagnés de leurs TdR et fiches de projets fournies par les gestionnaires respectifs). Une nouvelle **base de données (interne)** a été conçue spécialement pour l'évaluation, fondée sur un examen approfondi de la documentation disponible sur les projets. Ce faisant, les évaluateurs ont appliqué les catégories suivantes : répartition géographique, bénéficiaire des subventions (contractant), volume financier, groupe cible, mode de réalisation des résultats, axes thématiques prioritaires des projets « forêts » ou « environnement »¹³.

Évaluation *in situ* d'un échantillon de projets:

L'évaluation *in situ* d'un échantillon de projets a constitué l'essentiel de la phase de terrain. La sélection des pays partenaires et des projets a suivi une approche itérative avec pour objectif d'obtenir un échantillon équilibré, proportionné par rapport au portefeuille de 97 projets identifiés. Ce faisant, les évaluateurs ont pris en compte des facteurs tels que les axes thématiques prioritaires, la répartition géographique et les allocations financières. En outre, des considérations d'ordre pratique ont été prises en compte, notamment l'accessibilité des zones de projets et la faisabilité de visites de terrain dans le cadre temporel ou le budget disponibles pour l'évaluation. L'échantillon final comprenait **35 projets** (cf. annexe 15).

L'approche d'évaluation *in situ* a combiné divers instruments tels que les entretiens semi-dirigés, les analyses documentaires, les discussions avec des personnes de référence, l'observation des sites et autres. De manière à mieux structurer cet exercice et à mieux systématiser la documentation des résultats, une **fiche d'évaluation des projets** (FEP) a été utilisée. La FEP est un instrument de classification des projets, de saisie standardisée de données élémentaires¹⁴ et d'évaluation inductive¹⁵ des projets – tout d'abord pour chacun des critères du CAD, et ensuite comme jugement résumé des résultats du projet. En tant que telle, la FEP représente le résultat

Bruxelles maintiennent et utilisent d'autres bases de données, purement internes, pour leur travail administratif au quotidien.

¹² Pour une liste complète des projets, cf. annexes 4+5

¹³ Selon l'art. 4 FOR et l'art. 3 ENV

¹⁴ Telles que, par exemple, la date de démarrage, la durée de mise en œuvre, le budget, etc.

¹⁵ La FEP fournit une série d'indicateurs (chacun étant doté d'une échelle numérotée), lesquels offrent une évaluation résumée par rapport à la qualité de la conception, de la planification, de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, de l'impact et de la viabilité d'un projet donné.

« condensé » de l'évaluation *in situ* des projets et reflète le jugement professionnel des membres de l'équipe d'évaluation.

28 FEP ont été produites au cours de la phase de terrain. Pour ce qui est des sept projets restants, la préparation des FEP a été jugée impossible ou inutile pour les raisons suivantes : dans l'un des cas, le projet avait été mené à terme et toute l'infrastructure du projet dissoute, alors que les autres projets avaient soit commencé leur mise en œuvre tout récemment seulement, soit n'avaient pas encore commencé du tout.

Tout en restant fidèle à la méthodologie approuvée pour l'évaluation, les résultats des missions de terrain ont été traités de la manière suivante :

- Chaque mission de terrain s'est conclue par une réunion de restitution d'information (*debriefing*) à l'intention de la délégation de la CE concernée. Ces réunions servant exclusivement à informer les délégations individuelles de la CE par le biais d'observations hautement spécifiques à tel ou tel pays, aucun besoin ne s'est fait sentir pour une approche standardisée des *debriefings* ni pour un format uniforme de compte rendu. Par conséquent, la manière selon laquelle les réunions de restitution sont reflétées dans un document du style « compte rendu de réunion » varie énormément d'une mission de terrain à l'autre.
- Pour chaque mission de terrain, les experts compétents ont préparé des analyses approfondies, lesquelles ont servi de documents de travail internes pour l'équipe durant les phases successives de l'évaluation. Au départ, des « rapports internes par pays » ont été préparés pour un certain nombre de missions, lesquels adoptaient une approche et un format communs (fondé sur les questions d'évaluation) et rationalisaient les résultats individuels et les observations des membres de l'équipe. Comme suite aux demandes respectives du comité de pilotage de l'évaluation, l'équipe a finalement fusionné la première série de rapports par pays en un « Rapport de la phase de terrain – 1^{ère} série », pour y intégrer par la suite les résultats de la seconde série de rapports de missions par pays, de manière à présenter un Rapport de phase de terrain consolidé au CP.

Enquête écrite :

L'enquête écrite s'adressait aux projets individuels ainsi qu'aux délégations de la CE dans les pays partenaires. À cet effet, deux séries de questionnaires ont été élaborées. Chaque série intégrait différentes techniques d'interrogation, telles que des questions fermées et semi-ouvertes, des réponses nominales à choix multiple, des jugements numérotés par ordre de préférence et autres. Étant donné que pour certaines questions, plus d'une réponse (choix multiple) était autorisée, le nombre total de réponses aux questions peut excéder le nombre de personnes ayant répondu¹⁶.

Les **deux séries de questionnaires** ont été conçues pour refléter l'expérience individuelle des acteurs chargés de mettre en œuvre les projets ainsi que l'expérience accumulée des délégations de la CE en matière de projets B7-620. L'ensemble des 97 projets du portefeuille de projets a reçu le questionnaire, ainsi que les délégations de la CE dans les pays où les projets B7-620 étaient mis en œuvre. 40 projets ont répondu à l'enquête écrite, ainsi que la plupart des délégations (28). La distribution des questionnaires a été effectuée par l'unité Évaluation basée à Bruxelles.

Vue d'ensemble

Le tableau suivant illustre le processus d'évaluation par étapes et présente les phases, les méthodes de collecte de données, les résultats et les réunions du CP par séquence chronologique.

¹⁶ Pour une présentation détaillée de la répartition des résultats, cf. annexes 13+14

Phase	Étapes (chronologiques)	Documents internes	Réunions du CP	Rapports
PHASE DE DÉMARRAGE	Constitution de l'équipe et rationalisation interne des modalités de travail		Réunion de lancement	Note de lancement
	Gestion et de la littérature et de la documentation de référence			
	Collecte, puis consolidation de l'information concernant les activités et les interventions individuelles financées au titre de la ligne budgétaire B7-6200		Réunion de démarrage	Note de démarrage
	Première série de réunions exploratoires avec les services compétents de la CE à Bruxelles	Interview minutes		
	Étude intensive des deux règlements puis reconstitution de la logique d'intervention sous-jacente aux règlements de la CE N° 2493/2000 et 2494/2000 au niveau des procédures et du contexte	Mind-Maps		
	Interprétation détaillée des questions d'évaluation et élaboration des critères de jugement respectifs.			
PHASE DE RECHERCHE DOCUMENTAIRE	Deuxième série de réunions exploratoires avec les services compétentes de la CE à Bruxelles	Compte rendu des entretiens	Réunion de la phase de recherche documentaire	Rapport sur la phase de recherche documentaire
	Reconstitution de la logique d'intervention sous-jacente aux règlements de la CE N° 2493/2000 et 2494/2000 au niveau des procédures et du contexte			
	Analyse systématique d'un certain nombre de documents pertinents relatifs aux politiques et aux procédures pour évaluer le contexte plus général au niveau des politiques	Cartographie mentale		
	Compilation d'une liste complète de projets financés jusqu'alors au titre de la ligne budgétaire B7-6200, depuis l'entrée en vigueur des règlements actuels			
	Collecte puis consolidation d'informations concernant les activités et les interventions individuelles (CRIS, fiches de résumé des projets, documentation sur les projets)			
	Établissement d'une base de données contenant des informations sur les projets et l'analyse quantitative de 97 projets	Base de données des projets		
	Examen des DSP et DSR disponibles et compilation sous forme de matrice pour référencement rapide.			
	Interprétation détaillée des questions d'évaluation, formulation de critères de jugement, d'indicateurs et de sources de vérification / approche méthodologique			
PHASE DE TERRAIN	Sélection finale des 16 pays / 28 projets (échantillon) et des experts nationaux			Rapport de démarrage de la phase de terrain
	Perfectionnement de la méthodologie destinée à la collecte de données au niveau des pays et des projets			
	Lancement de l'enquête écrite auprès des contractants de projets et des délégations		Réunion sur la phase de terrain	Note de <i>debriefing</i> par pays Rapport des visites de terrain
	Examen des conditions cadre spécifiques à chaque pays			
	Inspections <i>in situ</i> et entretiens avec des acteurs clés (délégations de la CE, représentants des bailleurs de fonds, groupes cibles, personnel des projets, etc.) – recensement des résultats dans les Fiches d'évaluation par projet (FEP)	FEP, rapports internes par pays		
PHASE DE SYNTHÈSE	Évaluation de l'enquête écrite	Questionnaires Résumés	Réunion de synthèse	Rapport de synthèse
	Examen et analyse des interventions environnementales et forestières au titre d'autres instruments de financement (CRIS)	Matrice		
	Analyse étendue et approfondie de certaines questions juridiques	Documents internes		
	Intégration du résultat des phases antérieures par l'équipe via un atelier de synthèse	Documentation interne		

1.5 Méthodes d'estimation

L'approche adoptée par l'équipe peut être décrite comme un processus de raisonnement logique par étapes, procédant à partir de résultats individuels ensuite généralisés et enrichis par le jugement professionnel de l'équipe (c. à d. les conclusions), pour être finalement transformés en recommandations concrètes.

Répondre aux questions de l'évaluation avant la formulation de conclusions et de recommandations agrégées a également contribué à standardiser et à rationaliser les perceptions et les interprétations individuelles des membres de l'équipe.

En évaluant la mise en œuvre pratique des règlements Environnement et Forêts, l'équipe a abordé différents aspects qui doivent être clairement distingués. Il convient de différencier entre **trois niveaux d'évaluation** : (i) la conception des règlements, (ii) l'administration de la ligne budgétaire B7-620 par les services de la Commission, (iii) la mise en œuvre des mesures concrètes au niveau des pays partenaires. En outre, une distinction a été effectuée entre la question de savoir si les mesures et procédures prescrites dans les règlements sont considérées comme appropriées par l'équipe d'évaluation du point de vue contextuel et la question de savoir si les démarches de mise en œuvre suivies par les services de la Commission sont conformes aux prescriptions et aux intentions des règlements. Autrement dit, pour simplifier : si les « bonnes choses » sont faites et si « les choses sont bien faites ».

Il convient de noter que certaines questions abordées restent ouvertes à interprétation, y compris à différentes interprétations juridiques.

1.6 Approche de la présentation des résultats, des conclusions et des recommandations

Pour les besoins de la présentation puis de la discussion des résultats, les résultats individuels ont été structurés conformément aux critères et aux indicateurs sélectionnés pour chaque question d'évaluation. À ce stade, aucune distinction *a priori* n'a été effectuée entre les deux règlements, ni aucun résultat applicable indifféremment aux deux règlements n'a été présenté séparément. Toutefois, pour chaque question d'évaluation, une réponse résumée est présentée conjointement pour les deux règlements ainsi que séparément pour les règlements Environnement et Forêts.

Les conclusions & recommandations sont présentées séparément pour chaque règlement, puis conjointement pour les deux règlements.

Pour ce qui concerne la présentation des conclusions et des recommandations, il convient de distinguer clairement entre les différents *niveaux d'agrégation*. Les résultats émanent des questions d'évaluation. Les conclusions par rapport aux questions d'évaluation représentent le « niveau méso » d'agrégation. En appliquant un système de notation¹⁷ à ces conclusions, l'évaluation parvient à un jugement résumé (« macro-conclusions ») des mérites ou des démérites des règlements au regard des critères du CAD et des 3 C¹⁸. L'approche par étapes mentionnée ci-dessus a permis d'établir une relation causale très stricte entre les résultats, les conclusions et les recommandations.

Les conclusions et les recommandations se rapportent à **trois niveaux différents** :

Le premier niveau se rapporte à la conception des règlements en tant que normes juridiquement obligatoires, ainsi qu'à la conception du cadre des procédures juridiquement obligatoire (tel que, par exemple, le règlement financier). En tant que telles, les conclusions et les recommandations au premier niveau traitent de la logique d'intervention des règlements au niveau du contexte et des procédures, de leur caractère obligatoire, de leurs liens avec le cadre des politiques globales, etc.

¹⁷ Selon une échelle numérotée.

¹⁸ Critères du CAD : pertinence, efficacité, efficience, impact, viabilité ; 3C : coordination, cohérence, complémentarité.

Le deuxième niveau reflète l'administration de la ligne budgétaire B7-620 (et du portefeuille de projets respectif) par les services de la Commission. Les conclusions et les recommandations se rapportent ainsi aux procédures d'identification, de sélection, d'établissement de contrats et de supervision de la mise en œuvre des projets.

Le troisième niveau reflète la mise en œuvre des projets particuliers dans les pays partenaires en développement. Les conclusions et les recommandations à ce niveau se basent, par conséquent, sur les observations relatives à la qualité de conception des projets particuliers, à leur pertinence, à l'efficacité de leur mise en œuvre, à leur impact, à leur viabilité, etc.

2 Contexte de l'évaluation

2.1 *Dimensions politiques, économiques, sociales et culturelles affectant l'environnement et les forêts dans les pays du tiers-monde*

Selon la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (principe 4), la protection de l'environnement constitue une composante majeure du développement durable.

Dans une perspective mondiale, près de 90 % des 1,2 milliard de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté dépendent directement des ressources naturelles et d'un environnement sain pour leur survie quotidienne¹⁹. Pour ces personnes, les ressources naturelles représentent leur abri, leur espace, leur alimentation, leurs médicaments, leur engrais, leurs matériaux de construction et leur combustible. Cela est particulièrement vrai des forêts qui, étant donné leur multifonctionnalité, constituent un élément essentiel des modes de vie ruraux.

Dans une perspective **mondiale**, les forêts modèrent les extrêmes climatiques, abritent la part du lion de la biodiversité terrestre, et aident à la fois à stabiliser les ressources en eau et à prévenir la sécheresse et la désertification.

Dans une perspective **transectorielle** plus large, « *...l'intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement...* » (comme stipulé par le règlement Environnement) comprend la protection des moyens environnementaux (sols, air, eau) et la gestion de l'environnement (GDRN, environnement urbain et technique, réhabilitation de la qualité environnementale pour une future utilisation durable).

Les causes sous-jacentes de la dégradation environnementale et de la déforestation sont inséparablement liées à des paramètres socio-économiques et politiques ainsi que culturels – parmi lesquels la pauvreté est le plus important. La pauvreté induit souvent une exploitation peu durable des ressources naturelles et accroît les risques environnementaux. Une croissance incontrôlée de la population, des conditions politiques et un cadre juridique peu favorables, les défaillances du marché et l'affaiblissement du tissu social indigène, traditionnellement établi, ainsi que de ses normes et codes de conduite respectifs, exacerbent le problème.

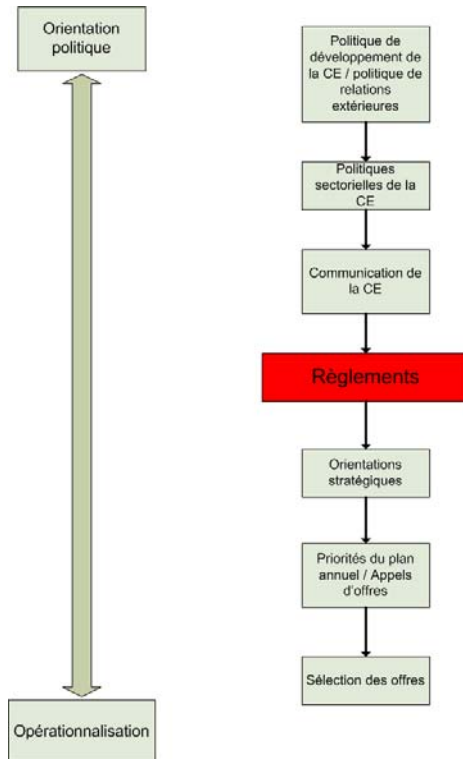
Par conséquent, la protection de l'environnement et la conservation de la nature dans le contexte du développement sont jugées comme des conditions essentielles pour un développement durable.

Souvent, la GDRN pour répondre à des besoins humains aboutit de manière concomitante à des objectifs environnementaux (et vice versa). Le concept de développement durable (DD) contribue à créer des synergies entre la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles. En d'autres termes, dans la logique du DD, tout développement doit prendre en compte et intégrer les dimensions écologique, économique et sociale.

¹⁹ UNFF (2004) : Rapport de la quatrième session (6 juin 2003 et 3 au 14 mai 2004). Comptes rendus officiels de l'ECOSOC, supplément n° 22. New York.

2.2 Synthèse des stratégies & programmes de la CE

Une analyse des stratégies de développement et de coopération pertinentes de la CE a été



menée, en **examinant** les documents de référence faisant autorité²⁰ à travers tous les niveaux d'opérationnalisation, depuis les documents de politique de la CE jusqu'aux guides pratiques.

Les règlements Environnement et Forêts se situent dans un continuum logique, à mi-chemin entre l'orientation (stratégique) en termes de politique et la mise en œuvre (pratique). En tant que **normes juridiques**, ils gouvernent le déboursement des fonds de l'UE à partir de la **ligne budgétaire B7-620** et sont directement applicables aux services de la Commission impliqués dans l'administration de la ligne budgétaire. Dans une perspective politique, les règlements servent aussi de courroies de transmission pour traduire les objectifs de politiques dans un segment particulier²¹ de la coopération au développement de la CE en matière d'environnement et de forêts.

Une **caractéristique commune des stratégies et programmes pertinents de la CE** en matière de protection de l'environnement et de développement du secteur forestier est qu'ils se rapportent, ou plus précisément qu'ils sont subordonnés, à une **logique de coopération au développement**²². Dans la perspective du développement, les

mesures relatives aux forêts et à l'environnement doivent servir les besoins et les intérêts humains.

Ainsi, une meilleure protection environnementale ou une optimisation de la gestion forestière sont considérées comme des moyens utilisés pour une fin (la réalisation du développement durable), plus que comme des objectifs en soi. En conséquence, la « logique d'intervention » sous-jacente aux documents sectoriels de la CE tels que les règlements Environnement et Forêts se réfère directement à la Politique de développement de la Communauté européenne.

Les analyses antérieures²³ réalisées durant la phase de recherche documentaire ont établi que

1. Les politiques de la CE passées en revue dans leur globalité fournissent une **hiérarchie logique**
2. Le cadre des politiques présente une **cohérence** et une **pertinence** avec le dialogue et les initiatives menés au plan international sur les questions environnementales et forestières (AEM, régime international des forêts, etc.)
3. Il existe des cadres de politiques distincts pour les activités liées aux forêts ou à l'environnement, cadres qui orientent les divers instruments de financement, dont la ligne budgétaire B7-620

²⁰ Pour les besoins de la présente évaluation, les documents ont été sélectionnés dans la mesure où ils communiquent, guident, dirigent ou gouvernent les actions de la CE, du Conseil européen ou du Parlement dans le domaine de la coopération au développement, de la protection de l'environnement et du développement du secteur forestier.

²¹ En dehors de la LB B7-620, des projets environnementaux et forestiers sont également financés au titre d'autres instruments financiers.

²² Accent socio-économique / socio-politique mis sur l'allègement de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie (rurales) des groupes cibles dans les pays en développement.

²³ Reconstitution de la logique d'intervention des règlements Environnement et Forêts ; reconstitution de la hiérarchie, de la logique, des présupposés et des impacts attendus des objectifs des interventions de la CE sur l'environnement et les forêts.

4. L'ensemble des documents de politiques reflètent de manière suivie **l'intégration des considérations environnementales** comme un thème transversal
5. Un large **chevauchement thématique** se manifeste entre les questions liées aux forêts et à l'environnement dans le cadre des politiques
6. Les règlements Environnement et Forêts s'insèrent *convenablement* dans le **contexte plus vaste des politiques et stratégies de la CE**, c'est-à-dire qu'ils reflètent les stratégies et les objectifs constitutifs des documents de politiques sectoriels et transversaux
7. Les règlements Forêts et Environnement abordent des thèmes similaires
8. Les règlements présentent, l'un comme l'autre, un niveau d'**opérationnalisation** relativement élevé, à savoir ils présentent une hiérarchie logique intégrant des objectifs de politiques, des finalités, des activités et des moyens de vérification
9. Bien que d'autres instruments de financement puissent également avoir une vaste portée, la combinaison (i) de la diminution des allocations financières annuelles, (ii) du large champ thématique des règlements, et (iii) de l'extension du champ géographique du règlement Forêts, réduit l'impact et la visibilité de la ligne budgétaire. Cette observation est particulièrement vraie si l'on considère l'ensemble du champ d'activités (ainsi que le suggère le texte du règlement, selon l'interprétation des évaluateurs) et la liberté de la Commission dans la sélection des axes prioritaires thématiques s'en trouve par conséquent restreinte.
10. L'orientation stratégique telle que reflétée dans le guide est conforme au champ thématique des règlements, bien que des références directes soient parfois difficiles à identifier
11. Etant donné la similarité de l'orientation stratégique et des domaines de concentration au cours des deux périodes successives (2000/2001 et 2002/2003), il n'est pas certain que toutes les activités prescrites dans les règlements puissent être abordées durant la période de validité restante.
12. **Les thèmes nouvellement émergents**, tels que la mise en œuvre des AEM ou de la FLEGT, ont été intégrés avec souplesse dans l'orientation stratégique.
13. **La participation de la société civile** constitue un objectif clé tant du règlement Environnement que du règlement Forêts.

3 Caractéristiques générales du portefeuille de projets de la ligne budgétaire

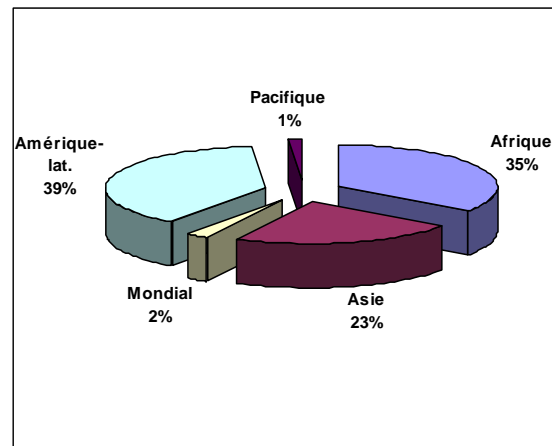
Au titre des deux règlements, un montant maximal de 342 millions d'euros a été réservé pour être dépensé sur la durée totale (de 2000 à 2006), dans les proportions respectives de 93 millions d'euros pour l'environnement et de 249 millions d'euros pour la composante forêts.

Entre 2000 et 2002, 97 projets ont été financés, totalisant 116.376.139 euros. En outre, 1.559.733 euros ont été dépensés en frais administratifs (évaluation des propositions, etc.).

En termes géographiques, **l'Afrique** a reçu la part du lion de l'appui fourni par la ligne budgétaire, suivie par l'Amérique latine, l'Asie et la région du Pacifique. Le Schéma 1 ci-dessous illustre la répartition géographique de l'appui fourni par la ligne budgétaire. Cette répartition géographique des financements se vérifie également largement en termes de nombre de projets mis en œuvre (annexe 5).

Schéma 1: répartition géographique des engagements de la ligne budgétaire

Les projets d'envergure mondiale au titre de la ligne budgétaire E&F représentent 7 % de l'ensemble des interventions. Il convient de



noter que cette ligne budgétaire constitue le seul

instrument de financement de la CE à soutenir des projets d'envergure mondiale dans les domaines mentionnés ci-dessus.

Les procédures de sélection ont été **modifiées** au cours de la période d'évaluation. Les propositions de projets retenues pour l'année budgétaire 2000 ont fait l'objet d'une sélection par une décision du comité de pilotage interservice et sont qualifiées ci-après de « directes ». À compter de 2001, l'« Appel à propositions » a constitué la seule procédure de sélection (cf. chapitre 3.1). D'autres projets présentant un intérêt particulier pour la Commission ont été directement sélectionnés et sont étiquetés comme « ciblés ».

Tableau 1: classement des 97 contrats de subventions selon l'année budgétaire, le programme et la procédure de sélection appliquée

	Budget 2000	Budget 2001		Budget 2002		Total
	(AàP/Directs)	AàP	Ciblés	AàP	Ciblés	
ENV	14	9	1	6	5	35
FOR	14	20	2	20	6	62
Total	28	29	3	26	11	97

Représentant un peu plus de 70 % de la totalité des engagements financiers au titre de la ligne budgétaire B7-6200, les **ONG** constituent à elles seules le groupe le plus important de contractants (pour les deux règlements). Parmi elles, les ONG du nord représentent le groupe le plus nombreux, recevant la plus large part des engagements financiers avec un pourcentage variant de 54,7 % (règ. ENV) à 49,6 % (règ. FOR) respectivement. La plupart des ONG du sud bénéficiant directement en qualité de contractants des engagements des règlements opèrent en Asie (38 %) et en Amérique latine (22,4 %), grâce au paysage bien développé des ONG dans ces régions. Les fonds directement contractés aux ONG africaines ne représentent que 10 % du total (pour les deux règlements).²⁴

Les organisations internationales jouent un rôle apparemment important dans la mise en œuvre des projets « ciblés », d'envergure mondiale ou régionale, au titre du règlement Environnement (21,2 %), contre seulement 9,8 % au titre du règlement Forêts. Les agences publiques et les organisations de recherche ne figurent pas parmi les organisations contractantes au titre du règlement Environnement.

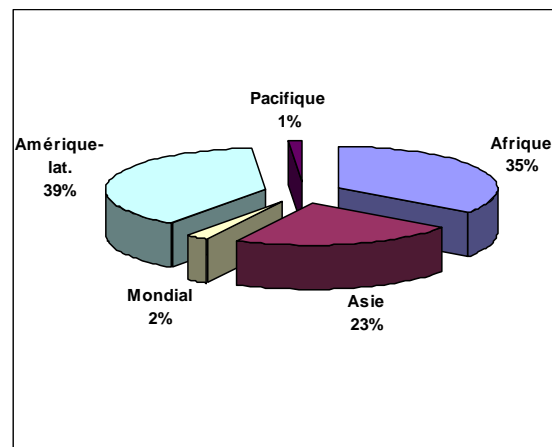
L'engagement financier par projet varie aux alentours de **1,1 million d'euros** en moyenne. Les projets excédant les 2 millions d'euros se déroulent principalement en Afrique ou en Asie et – pour la plupart – se révèlent être des interventions régionales ou ciblées (par ex. Brésil). Il convient de noter, en outre, que la CE finance davantage les ONG du nord que celles situées dans les pays en développement (du sud), bien que les contributions de ces dernières en matière de co-financement soient supérieures.

3.1 Portefeuille de projets du règlement Forêts

Entre 2000 et 2002, soixante-deux projets représentant un engagement total de 86.393.428 euros ont été approuvés au titre du règlement Forêts. Les projets sont actuellement mis en œuvre dans 27 pays, auxquels s'ajoutent 14 projets régionaux et 2 projets d'envergure mondiale.

Schéma 2: répartition géographique des engagements au titre du règlement Forêts

Les projets se trouvent **également distribués** entre l'Amérique latine (21), l'Afrique (20) et l'Asie (18). Par comparaison, les interventions dans la région du Pacifique (3) jouent un rôle marginal. Bien que sept



²⁴ Toutefois, dans de nombreux cas, les projets sont réalisés en partenariat avec des ONG locales qui contribuent à la mise en œuvre des projets.

projets régionaux aient été identifiés en Afrique, seulement trois se déroulent en Asie et en Amérique latine. Malgré l'ouverture considérable du champ géographique de l'ancienne ligne budgétaire Forêts tropicales (B7-6201) au titre du nouveau règlement Forêts (de manière à couvrir l'ensemble des forêts dans les pays en développement), cette ouverture a eu peu d'effet apparent au plan de la mise en œuvre – un projet seulement ayant été lancé en dehors des tropiques, au Kirghizstan.

La conservation et la reconstitution des forêts pour leur valeur écologique représentent un axe central du portefeuille actuel de projets du règlement Forêts, en termes de fonds alloués. Elles sont particulièrement importantes en Afrique (39 %) et en Amérique latine (36 %), par opposition à l'Asie où seulement 24 % des fonds alloués tombent dans cette catégorie.

La catégorie « **acquisition et gestion de connaissances et d'informations** » constitue un axe prioritaire manifeste pour les projets mis en œuvre en Afrique. Parmi les fonds engagés au titre du règlement Forêts, 40 % sont attribués à ce type de projet, dont cinq projets régionaux sur sept. Outre l'appui à l'éducation et à la formation, la promotion de la « bonne gouvernance » dans le secteur forestier constitue une préoccupation majeure de cette catégorie.

La gestion durable des forêts constitue une préoccupation majeure en Amérique latine (42 %) et en Asie (22 %), tandis qu'en Afrique 11 % des fonds alloués seulement sont utilisés pour la GDF.

Avec une allocation de 11 % seulement de la totalité des engagements financiers au titre du règlement Forêts, **l'utilisation des produits forestiers et les activités en aval** jouent un rôle nettement moindre.

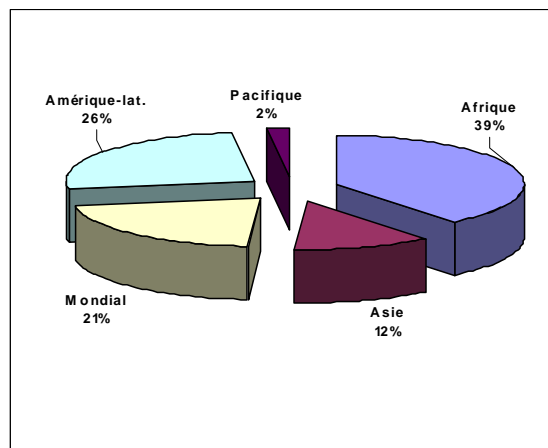
Les projets mis en œuvre au titre du règlement Forêts concernent les **groupes cibles** suivants : communautés locales (50 %), décideurs locaux (18 %), gestionnaires de politiques au niveau national (13 %), personnel technique et administratif (6 %), petites et moyennes entreprises privées (6 %), organisations de recherche (4 %) et ONG locales (3 %).

3.2 Portefeuille de projets du règlement Environnement

Durant la période d'évaluation (2000-2002), trente-cinq projets - représentant un engagement total de 29.982.711 euros – ont été approuvés au titre du règlement Environnement.

Schéma 3: répartition géographique des engagements du règlement Environnement

L'Afrique (12 projets) représente la principale région bénéficiaire, suivie par l'Amérique latine (10 projets) et l'Asie (4 projets). Parmi eux figurent treize projets de portée régionale – principalement situés en Afrique (8) et en Amérique latine (3), tandis que l'Asie et le Pacifique ne comptent qu'un seul projet chacun. En outre, neuf projets d'envergure mondiale ont été approuvés, dont l'un n'a jamais été signé²⁵.



En termes d'allocation financière à certains axes thématiques prioritaires, la **conservation des ressources naturelles** (41 %) se détache comme le sujet le plus important actuellement couvert par le portefeuille du règlement. **L'intégration des préoccupations environnementales** (20 %) est repris par cinq projets d'envergure mondiale et deux de portée régionale, abordant principalement le renforcement des capacités des responsables politiques nationaux et locaux, ou – dans un cas – visant à une prise de conscience et au renfort des capacités du personnel de la CE et des autres parties prenantes dans les régions ALA/MED. La **gestion durable des ressources naturelles** compte pour 16 % des projets, suivie par la mise en œuvre de cadres

²⁵ Initiative air propre, Banque mondiale (budget 2000)

d'action internationaux en matière de politique environnementale (9 %), l'amélioration de l'environnement urbain (8 %) et l'amélioration des aspects environnementaux dans d'autres secteurs (6%).

Bien que les communautés locales (29 %) constituent toujours le groupe cible principal, les responsables locaux (22 %) et les responsables politiques au plan national (22 %), ainsi que le personnel technique et administratif (13 %) et les organisations de recherche (7 %), sont également importants. Cela résulte essentiellement du nombre relativement élevé de projets d'envergure mondiale et régionale traitant principalement de la formulation des politiques et de l'établissement de cadres d'action.

4 Résultats

Dans les sections suivantes sont présentés les résultats individuels. La section principale a été structurée conformément aux questions d'évaluation, pour lesquelles une série de critères de jugement et d'indicateurs (approuvés officiellement par le comité de pilotage de l'évaluation) a été définie durant la phase antérieure de démarrage. **Les sous-titres des résultats reflètent la structure des critères et indicateurs définis pour chaque question d'évaluation.**

4.1 QE 1a : Réalisation des objectifs déclarés

QE1a : Jusqu'à quel point, avec quelle efficacité et quelle efficience les activités soutenues par la Commission et financées par les règlements Environnement/Forêts ont-elles contribué aux objectifs déclarés des deux règlements ?

Logique/Introduction:

La question d'évaluation N° 1 est l'une des **plus complètes** des huit QE, car elle se rapporte à l'ensemble des objectifs des règlements, ainsi qu'à deux des cinq critères du CAD (efficacité, efficience). QE1A englobe l'ensemble des performances de la ligne budgétaire B7-620. En premier lieu, la mesure selon laquelle les projets B7-620 servent les objectifs déclarés des règlements (« ... jusqu'à quel point... »), dépend si les projets reflètent de manière adéquate le champ thématique des règlements. En deuxième lieu, étant donné que les règlements insistent l'un comme l'autre sur le caractère "novateur" ou "pilote" de B7-620, l'efficacité des projets dépend également de la manière dont ils remplissent cette condition. En troisième lieu, une bonne performance générale des projets B7-620 constitue une condition préalable à la réalisation des objectifs des règlements.

Résultats

[1] Le portefeuille de projets est cohérent avec le champ thématique respectif des deux règlements, mais déséquilibré

Les règlements stipulent l'un comme l'autre dans leurs articles respectifs (4[1] FOR et 3[1] ENV) que « ... les actions à mettre en œuvre au titre du présent règlement **concernent notamment...** ». L'interprétation du terme "notamment" donne lieu à discussion : signifie-t-il que l'ensemble des questions thématiques mentionnées doivent être abordées de manière plus ou moins égale mais que d'autres questions peuvent être acceptées, ou doit-il être interprété comme une large couverture des questions thématiques du règlement, laissant la sélection à la discrétion des services de la Commission ? Une tentative d'interprétation selon l'opinion de l'équipe peut être trouvée en annexe 10.

Règlement Forêts :

Selon les axes prioritaires cités par les objectifs des différents projets²⁶, le portefeuille forêts des 62 projets a été classé selon les **principales questions thématiques** citées dans les clauses (a) à (e) de l'article 4 du règlement.

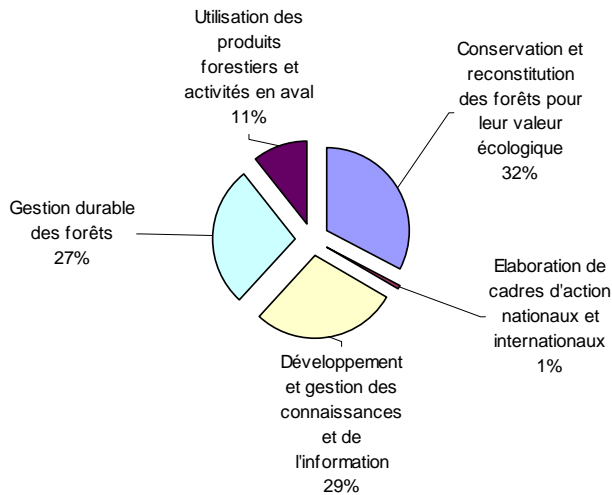


Schéma 4 : Règlement Forêts – répartition des projets par catégories thématiques, engagements 2000-2002

Trois catégories ressortent avec des parts à peu près égales. Les deux autres catégories, à savoir (i) l'utilisation des produits forestiers et les activités en aval, et (ii) l'élaboration de cadres d'action nationaux et internationaux, enregistrent des pourcentages nettement moindres, dans le portefeuille de projets liés aux forêts.

« La conservation et la reconstitution des forêts pour leur valeur écologique », qui représente environ un tiers des projets, révèle un chevauchement thématique

considérable avec le règlement Environnement qui aborde des questions similaires.

Dans chaque catégorie, le règlement mentionne des **sous-catégories**. Dans leur champ d'action, toutefois, les projets couvrent différentes sous-catégories²⁷ au sein de différentes catégories. Par exemple, 55 % des projets classés dans la catégorie « gestion durable des forêts » se réfèrent à « l'utilisation des produits forestiers et aux activités en aval » comme à une composante importante dans le champ de leur action. À cet égard, les projets au titre du règlement Forêts se trouvent liés simultanément à une moyenne de 3 à 4 des catégories citées par l'article 4 du règlement.

Néanmoins, les sous-catégories suivantes de certains thèmes ne sont pas abordées du tout, ou par un seul projet seulement : le bois comme source d'énergie, la contribution au combat contre l'érosion des sols, la gestion des bassins hydrographiques, l'aide au secteur privé, le commerce équitable.

Exemple de chevauchement des règlements

Parmi les quatre projets visités en Inde, un seulement (71) était financé au titre du règlement Forêts. Toutefois, ce projet contenait de si nombreux aspects « environnementaux » qu'il aurait tout aussi bien pu être soumis au règlement Environnement. D'un autre côté, le projet 25 – avec son accent nettement marqué sur les produits non ligneux de la forêt (plantes médicinales et aromatiques) – aurait facilement pu être retenu pour répondre à un financement au titre du règlement Forêts.

Nota bene : Les chiffres entre (parenthèses) reprennent la numérotation interne des projets sélectionnés pour l'évaluation (annexe 4)

²⁶ L'analyse tout entière est fondée sur la description et la conception des projets, telles que présentées en annexe 1 des contrats de mise en œuvre respectifs... Pour une vue d'ensemble résumée de la contribution des projets particuliers à la réalisation de l'article 3 et de l'article 4, clause 1, du règlement Forêts, cf. tableaux en annexe 5.

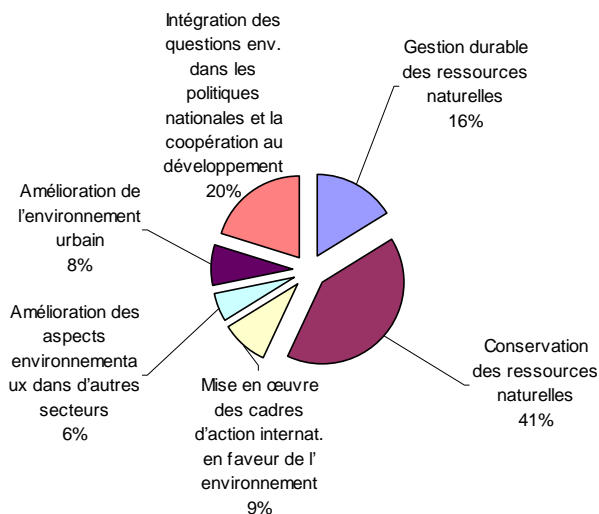
²⁷ En annexe 5, une classification des activités des projets selon les sous-catégories mentionnées à l'article 4, paragraphes (a) à (e) du règlement est présentée.

Règlement Environnement :

Les priorités mentionnées à l'article 3 (alinéas 1 à 16) ont été regroupées en six catégories principales (cf. Schéma 5), afin d'englober le champ du portefeuille du règlement Environnement.

Schéma 5 : Règlement Environnement – répartition des projets par catégories thématiques, engagements 2000-2002

En classant les 35 projets environnementaux selon ces catégories, la « conservation des ressources naturelles » ressort comme le sujet le plus important actuellement couvert par le portefeuille du règlement, suivi par l'intégration des préoccupations environnementales et la gestion durable des ressources naturelles. Les catégories restantes comptent chacune pour moins de 10 % du portefeuille des projets.



Tout comme dans le cas du règlement Forêts, le champ d'action d'un projet peut aborder différentes sous-catégories mentionnées à l'article 3. Aucun projet n'a pu être identifié par rapport aux priorités « production et utilisation durables de l'énergie » (alinéa 9) ni « production et utilisation durables des produits chimiques » (alinéa 10). En moyenne, les projets environnementaux couvraient 2 sous-catégories.

[2] Les exercices d'orientation stratégique passés²⁸ ont souligné l'intersection thématique entre les deux règlements.

La portée contextuelle de chaque règlement est large et il existe une certaine **intersection thématique** (par ex. dans le domaine de la protection des ressources naturelles, la biodiversité, le changement climatique) entre les deux.

La sélection et la définition de **priorités** à travers les exercices d'orientation stratégique et de programmation annuelle sont couvertes par le vaste champ contextuel des règlements. Toutefois, il convient de noter que (i) l'établissement des priorités s'est centré sur des questions qui tombent sous l'intersection thématique (« axes prioritaires intermédiaires ») et que (ii) le choix des priorités était semblable pour 2000-2001 et 2002-2003. D'autres thèmes ont été sélectionnés dans une moindre mesure (par ex. pour l'environnement : l'environnement urbain, les industries, l'utilisation de déchets chimiques/dangereux, la production et l'utilisation d'énergie, les ressources en eau douce ; et pour les forêts, le bois comme source d'énergie)²⁹.

[3] Pour le règlement Forêts, la portée géographique a été étendue considérablement (par comparaison avec le règlement antérieur), tandis que les allocations financières ont diminué

L'allocation financière annuelle au titre du règlement antérieur Forêts tropicales s'élevait à environ 50 millions d'euros. Ce chiffre est descendu à environ 41,5 millions d'euros. En parallèle, le champ d'application du règlement Forêts s'est étendu considérablement pour inclure « tous les types de forêts », y compris celles dans les pays en développement situés en dehors des

²⁸ L'article 8 [2] du règlement Environnement et l'article 9[2] du règlement Forêts stipulent que « tous les deux ans, la Commission adopte, ... des orientations stratégiques et des priorités pour la mise en œuvre des actions des années suivantes . »

²⁹ Il convient de noter que les efforts élémentaires sous-jacents au règlement Environnement consistent à prévenir, ou à limiter les dommages aussi bien quantitatifs que qualitatifs causés à l'environnement par les activités humaines, et ainsi à sauvegarder les atouts / la qualité de l'environnement et à accroître la sécurité environnementale. Cette notion élémentaire motive directement les activités d'intégration intersectorielles. D'un autre côté, la sylviculture est un secteur économique qui a néanmoins des implications environnementales et macro-économiques particulièrement importantes.

tropiques. Cette extension aurait pu réduire la réalisation des objectifs déclarés des règlements à des résultats isolés, et aurait pu réduire l'impact général des mesures prises dans le cadre des règlements. Dans la pratique, toutefois, un seul projet situé hors des tropiques a été entrepris.

[4] Les projets se fondent principalement sur des méthodes établies et éprouvées, mais certaines approches et certains outils dans leur contexte global sont nouveaux et éventuellement susceptibles d'être repris à l'avenir

Les règlements sont centrés, l'un comme l'autre, sur des mesures « pilotes » ou « novatrices » dans le cadre de leur champ thématique respectif³⁰. Les orientations stratégiques 2000-2001 et 2002-2003 se réfèrent toutes explicitement et de manière continue au caractère « novateur » des mesures mises en œuvre au titre de la ligne budgétaire B7-620 comme à un critère d'éligibilité.

Comme aucune définition commune de l'*innovation* n'a pu être trouvée, la **définition provisoire** suivante a été adoptée pour les besoins de la présente évaluation. Les mesures sont considérées comme "novatrices" tant qu'elles sont

- totalement nouvelles, ou qu'elles
- s'efforcent de transférer ou d'adapter des méthodes et des approches établies à un contexte nouveau ou différent (spatial, social, ou autre).

Les résultats³¹ révèlent que peu de projets appliquent **des approches entièrement nouvelles**. Une nette majorité de projets sous la LB B7-620 tombent dans la seconde catégorie de la définition de l'innovation. Seuls deux des 40 projets ayant répondu à l'enquête écrite ont rapporté qu'ils avaient conçu leur proposition en partant de zéro, en réponse à l'appel à propositions. 20 projets ont rapporté qu'ils s'étaient basés sur la **conception de phases antérieures au même projet**.

Il convient de noter que les mesures novatrices – notamment celles qui tombent dans la première catégorie - dépendent d'une sélection rapide et d'un **démarrage de la mise en œuvre selon le calendrier prévu** pour rester pertinentes. Cette exigence n'a pas été convenablement remplie, jusqu'à présent, par les procédures de sélection.

Bien que de nombreux projets au titre de la LB B7-620 se trouvent encore à un **stade très précoce de leur mise en œuvre**, dans une perspective plus générale, il apparaît que les approches impliquant des changements dans les attitudes et les schémas comportementaux de la part des groupes cibles (ou exigeant la preuve pratique de leur faisabilité économique) n'atteindront pas, dans la plupart des cas, un **stade de maturation** suffisant, dans la période de mise en œuvre envisagée au titre de la LB B7-620, pour être considérées comme reproductibles. D'un autre côté, les projets cherchant à réaliser des améliorations techniques bien définies dans un environnement généralement favorable non seulement atteignent leurs objectifs au cours de la période normale de financement par la LB B7-620 mais peuvent aussi se révéler dans la pratique susceptibles d'être reproduits.

Exemples de projets fondés sur des approches éprouvées et ayant bénéficié antérieurement de financements d'autres bailleurs de fonds

La première phase d'un projet au Kenya (80) a démarré en 1995. Elle était financée à l'origine par le comité néerlandais du IUCN jusqu'à ce que la CE devienne le principal donateur en 2001.

En Ethiopie (39), FARM-Africa et SOS Sahel ont réuni leurs forces pour continuer leurs activités de gestion durable des forêts financées, avant l'engagement de la CE, par les gouvernements néerlandais et britannique

Par rapport au *caractère reproductible des projets*, les résultats³² des missions de terrain tout comme l'évaluation de l'enquête écrite démontrent que :

- 21 projets sur 40 cherchent à diffuser activement des informations sur les aspects méthodologiques et contextuels de leur approche
- 7 projets détiennent la certitude que l'approche suivie sera, en temps voulu, reprise par d'autres bailleurs de fonds

³⁰ Article 4 [2] FOR; Article 3 [2], 3e alinéa et Article 3 [3], dernier paragraphe ENV

³¹ Les résultats tirés de l'analyse (i) des descriptions de projets, (ii) des missions de terrain et (iii) de l'enquête écrite diffèrent légèrement. La même situation se vérifie dans la comparaison du jugement professionnel de l'équipe d'évaluation avec la perception que les projets ont d'eux-mêmes et les informations reçues des délégations de la CE.

³² Pour un compte rendu détaillé des résultats, cf. annexe 16

- 4 projets ont fait part de la haute probabilité que leur approche soit reprise par des mesures de coopération au développement de la CE (ce point de vue n'était toutefois partagé que par deux délégations).

Dans certains cas, toutefois, les organisations partenaires et les bailleurs de fonds n'étaient pas conscients de l'existence ou des activités de projets financés sous la LB B7-620. Ce facteur **prévient** certainement la **reproduction** de l'approche d'un projet.

[5] La conception et la planification des projets se sont améliorées, par comparaison avec l'évaluation de 1998 de la ligne budgétaire Forêts tropicales³³, mais certains défauts et goulots d'étranglement persistent

Bien que la qualité de planification des projets varie sur certains aspects particuliers, les projets évalués durant la phase de terrain ont généralement fait preuve d'un **niveau de qualité relativement élevé dans leur conception**³⁴. Par comparaison avec les observations réalisées durant l'évaluation de 1998 de la ligne budgétaire Forêts tropicales, l'utilisation de cadres logiques sous forme matricielle et d'outils de GCP s'est généralisée et des méthodes de planification de projets élaborées ont été institutionnalisées. Une **faiblesse** persiste, dans la plupart des cas, au niveau de la définition des **indicateurs objectivement vérifiables** (IOV). Dans l'échantillon retenu pour la phase de terrain³⁵, sur un total de 27 projets, six projets n'avaient pas défini de manière adéquate les IOV (et avaient, à la place, énuméré des critères, par exemple), tandis que 13 projets avaient défini des indicateurs qualitatifs qui se sont avérés difficiles à vérifier et donc non utilisables à des fins de suivi. (cf. également [30])

L'ensemble des 97 propositions de projets évalués développent des considérations élaborées sur les parties prenantes, les groupes cibles et les caractéristiques propres au pays, sans qu'aucune analyse systématique ne soit quasiment menée³⁶. Il est rare que les candidats aient développé leurs propositions en partant de zéro, après avoir répondu à un nouvel appel à propositions (AàP)³⁷. Les observations de l'équipe indiquent que la plupart des projets visités se référaient à une sorte d' « **historique** » (pré-existante à l'AàP), qu'il s'agisse d'une phase antérieure (soutenue par d'autres bailleurs de fonds ou par d'autres instruments de financement), d'un effort de recherche systématique ou d'identification de projet (le plus souvent avec un soutien extérieur) ou d'une présence et d'une expérience de longue date dans la région, d'où une connaissance approfondie des problèmes et des besoins prioritaires.

Les facteurs énumérés ci-dessus ont rendu possible, dans la plupart des projets visités³⁸, une **implication** au moins **partielle des parties prenantes et des représentants des groupes cibles** dans la conception du projet – une chose qu'il aurait été bien plus difficile de réaliser si les candidats avaient démarré la conception du projet seulement après avoir répondu au nouvel AàP³⁹. Les visites de terrain ont révélé que la conception de 14 projets était considérée comme bien adaptée aux capacités du groupe ciblé, tandis que 12 projets sur 27⁴⁰ avaient surestimé leurs capacités. Cela peut également expliquer le fait que de nombreux projets cherchent à obtenir une **extension** sans coûts de leur période de mise en œuvre.

En moyenne, les projets sous la LB B7-620 sont mis en œuvre sur une **période de 36 mois**. La durée du projet devient ainsi un goulot d'étranglement. La gestion des ressources naturelles, notamment, exige de longues périodes de mise en œuvre qui peuvent s'étendre jusqu'à 10 ans. Ce problème, déjà soulevé lors de la précédente évaluation en 1998, demeure d'actualité. Les bénéficiaires ne peuvent s'attendre à recevoir de soutien financier pour plus d'une phase⁴¹. La poursuite directe d'un projet dépendrait alors du succès remporté par une nouvelle candidature à

³³ L'efficacité globale du processus de planification des projets se trouve affectée par les exigences et les procédures de sélection au titre de l'appel à propositions (AàP). Ces aspects, qui affectent également tous les candidats, sont largement critiqués et méritent une discussion à part. Pour de plus amples détails concernant les aspects liés aux procédures, cf. réponse à la QE 3.

³⁴ Cf. FEP – 27-35

³⁵ Cf. FEP - 34

³⁶ Quest-PROJ - 3

³⁷ Quest-PROJ – 1 : 20 projets ont repris les concepts/approches d'un projet antérieur

³⁸ FEP - 30

³⁹ Certains bénéficiaires ont rapporté qu'ils n'impliquaient pas les groupes cibles, car ils ne voulaient pas susciter d'attentes trop élevées

⁴⁰ FEP - 29

⁴¹ Règlement financier

un AàP (ce qui est peu vraisemblable ni, de fait, réalisable). Même en supposant que cette nouvelle candidature soit couronnée de succès, un décalage appréciable demeurerait entre les deux phases, causant des problèmes de mise en œuvre. Les autres possibilités de poursuite d'un projet sont sa reprise par les organisations partenaires, d'autres bailleurs de fonds ou d'autres instruments de financement de la CE.

[6] La plupart des projets ont fait preuve de bons résultats dans leur ensemble

Grâce à l'amélioration du cadre de planification des projets maintenant en vigueur et au rigoureux processus de sélection, l'équipe d'évaluation considère que les projets visités sont de bonne qualité et que la composante forêts semble avoir réalisé de sérieux progrès depuis l'évaluation en 1998 de la ligne budgétaire Forêts tropicales.

La notation des *résultats d'ensemble* des projets visités par l'équipe sur la base des critères du CAD (pertinence, efficacité, efficience, impact et viabilité⁴²) est comme suit :

Tableau 2 : Notation globale des résultats obtenus par les projets visités durant la phase de terrain

Excellent	Bon	Moyen	Inadéquat	Médiocre	TOTAL
4	15	5	2	1	27

Si l'on exclut les projets démarrés récemment⁴³, les résultats de la phase de terrain justifient une présentation plus détaillée au niveau de l'*efficacité* des autres projets⁴⁴ :

Les résultats obtenus différent des résultats attendus ; la finalité du projet n'a pas été réalisée	Certains résultats attendus sont réalisés, mais la finalité du projet de manière limitée seulement	Résultats réalisés pour la plupart ou réalisables dans un avenir proche	Le projet a réalisé les résultats attendus ou est susceptible de les réaliser dans un avenir proche
1	8	10	5

Dans le cas où les projets n'ont pas réussi à mettre en œuvre les activités ou à atteindre les résultats dans les temps impartis, cela est attribuable à **différents facteurs** :

- **Programmation du projet trop ambitieuse** (largement induite par le désir de remporter l'AàP)
- Incapacité de traduire la conception des projets de manière adéquate dans des **plans** de travail participatifs **annuels**, de partager les responsabilités ou d'adapter les indicateurs correctement
- Concentration sur des aspects isolés de la conception plus globale du projet, en fonction de la capacité de concentration ou de spécialisation du bénéficiaire ou de l'évolution du contexte des projets
- **Soutien inadéquat** de la principale organisation partenaire
- Force majeure (à Belize, une tempête tropicale a cause des ravages, affectant un projet)

[7] L'évaluation de l'efficience des projets se trouve dans certains cas gênée par un manque de transparence, principalement dû aux caractéristiques structurelles d'accords de co-financement

Les missions qui se sont rendues à Belize, au Brésil, en Ethiopie et au Kenya fournissent des exemples de la manière dont l'évaluation pratique de l'efficience est gênée par les **accords de co-financement** en cours. En principe, chaque intervention opère selon un budget fixé à l'avance,

⁴² Il convient de noter que la notation globale par l'équipe n'était pas fondée sur une évaluation approfondie des projets. Les missions de terrain ont plutôt produit des "instantanés" de leurs impressions des mesures mises en œuvre au titre de la LB B7-620, restant fidèles à l'approche méthodologique selon laquelle les visites de projets individuels ne serviraient que d'échantillon pour fournir des informations et des conclusions complémentaires sur la pertinence et le fonctionnement du portefeuille dans son ensemble.

⁴³ Dont la plupart ont été financés par la seconde série de l'AàP 2001

⁴⁴ FEP - 54

auquel la Commission contribue à hauteur de 80 % maximum de la valeur financière totale. Les bénéficiaires sont tenus d'assurer un co-financement à hauteur de 20 % au minimum. La proportion de co-financement peut cependant varier.

Toutefois, le même bénéficiaire peut, en parallèle (et dans le même domaine) recevoir **des contributions financières complémentaires** de tierces parties (à des mêmes identiques – parfois pour des opérations portant le même titre). Dans ce cas, il est pratiquement impossible de distinguer entre les résultats accomplis par le projet soutenu par la CE dans une proportion de 80/20 et des résultats semblables obtenus dans le même domaine et financés par d'autres sources. Ainsi, l'enveloppe financière disponible pour une intervention donnée peut facilement excéder le budget prédéfini pour l'opération soutenue par la CE (et, par conséquent, le ration de co-financement), sans qu'il soit possible de démontrer comme le financement supplémentaire se traduit en activités additionnelles.

Comme il est impossible d'attribuer des réalisations particulières aux bailleurs de fonds individuels, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'établir ni de quantifier l'impact relatif du financement de la CE sur le terrain, à savoir en termes de résultats obtenus, de produits fournis ou de services rendus. Dans la pratique, l'impact des contributions de la CE se trouve obscurci. Cela présente également des implications pour la visibilité de la CE comme principal bailleur de fonds.

Réponse résumée à QE1a :

Pour les deux règlements

Les activités soutenues par la Commission au titre de la LB B7-620 sont cohérentes vis-à-vis du champ thématique respectif des deux règlements. Toutefois, le portefeuille de projets ne reflète pas de manière égale le champ thématique plus complet des deux règlements. La large intersection thématique entre les portefeuilles de projets respectifs au titre des deux règlements est imputable aux exercices d'orientation stratégique passés et renforcée par ces derniers. Pour les deux règlements, on peut affirmer que les projets fournissent généralement de bons résultats, bien que la formulation des IOV conserve une marge d'amélioration. Malgré cette dernière faiblesse, les résultats montrent que la conception et la planification des projets se sont généralement améliorées. Les projets se fondent principalement sur des méthodes éprouvées et certains peuvent être considérés comme novateurs, ce qui constitue un point central commun pour les deux règlements.

Règlement Environnement

La plupart des projets au titre du règlement Environnement abordent la « conservation des ressources naturelles ». Toutefois, peu de projets ont pu être identifiés par rapport aux thèmes liés au commerce, à l'énergie, à l'environnement industriel et urbain.

Règlement Forêts

Dans le portefeuille de projets au titre du règlement Forêts, la « conservation et la reconstitution des forêts pour leur valeur écologique » se détachent comme l'un des thèmes abordés les plus importants. L'extension de la portée géographique et la réduction des allocations financières ont réduit l'impact global du règlement Forêts par comparaison avec la ligne budgétaire Forêts tropicales antérieure.

4.2 QE 1b : Contribution à la formulation des politiques nationales et aux modes de vie locaux

QE1b : Dans quelle mesure, avec quelle efficacité et quelle efficience les actions et interventions de la Commission entreprises au titre des deux règlements ont-elles contribué, à travers la rétroaction de leurs résultats, à (i) la formulation de politiques nationales en matière de ressources naturelles et d'environnement, et à (ii) l'amélioration des modes de vie locaux à travers une gestion durable des ressources naturelles ou des mesures de protection de l'environnement, respectivement.

Logique

La question d'évaluation 1b est non moins complète que la 1a, bien qu'elle s'intéresse moins aux règlements et davantage aux besoins et aux exigences des pays partenaires. Ces derniers sont définis à deux niveaux, étroitement liés néanmoins. Les améliorations sont à apporter tant au niveau des conditions et d'un cadre favorables à la protection de l'environnement et de la GDRN, qu'au niveau de la qualité des modes de vie des groupes cibles. Cela exige des projets soit d'influencer activement le processus de réforme des politiques au plan national, soit d'améliorer la qualité de l'environnement / l'accès aux ressources naturelles directement au plan local. Une fois de plus, la nature complexe de la question nécessite la définition d'un ensemble de critères et l'utilisation d'indicateurs interposés pour leur évaluation pratique.

Résultats

[8] **De nombreux projets sont activement centrés sur leur contribution aux processus de formulation des politiques nationales dans leur conception**

Règlement Environnement

44 % des projets entrepris au titre du règlement Environnement s'adressent aux « décideurs nationaux » ou aux « responsables locaux » en tant que groupes cibles.

Parmi ceux-ci, cinq projets d'envergure mondiale et l'un de portée régionale contribuent aux processus d'élaboration des politiques nationales via le **renforcement des capacités** de décideurs nationaux ou locaux. Trois autres projets (l'un au niveau mondial et deux au niveau national) soutiennent activement les pays partenaires dans la **mise en œuvre de cadres de politiques internationaux** au niveau national (cf. encadré).

Règlement Forêts

Parmi les projets entrepris au titre du règlement Forêts, 31 % ont choisi les « décideurs nationaux » ou les « responsables locaux » comme l'un de leurs groupes cibles.

Nombre de ces projets sont basés sur le terrain mais comprennent une **composante relative aux politiques**. Ils traitent principalement du renforcement des capacités ou de la gestion de l'information. Seul, un des projets d'envergure mondiale (69) est lié directement aux processus internationaux relatifs aux forêts à travers l'amélioration des échanges d'informations. L'appui de la CE à l'instrument de financement du PNF, géré par la FAO, fournit l'exemple d'un projet forestier contribuant à la formulation des politiques nationales⁴⁵.

[9] **Dans la pratique, peu de projets jouent un rôle actif dans les processus et cercles de formulation des politiques**

Les visites de terrain ont révélé un certain nombre de cas où les projets prétendaient apporter une contribution particulière à la formulation des politiques nationales dans leur **conception** mais échouaient, dans la pratique, à atteindre ce but. Ce point peut être attribué au fait que les ONG soulignent les aspects politiques comme un élément clé de leur proposition, pour être concurrentielles, mais se sentent en réalité peu à l'aise avec ces exigences et se concentrent essentiellement sur les activités de terrain. De plus, de nombreux projets sont situés dans des zones tranquilles éloignées et manquent d'accès aux cercles politiques nationaux.

Exemples de projets contribuant aux processus de formulation des politiques nationales :

Au niveau mondial : un projet mis en œuvre par UNITAR (21) aide les pays partenaires à développer leurs capacités dans la préparation de leur participation à des négociations intergouvernementales et internationales (par ex. CdP).

Au niveau national : Un projet au Chili (13) fournit un appui à l'intégration de modèles participatifs de planification et de mise en œuvre pour le Plan stratégique national de développement durable et le Programme d'action national pour combattre la désertification.

Au niveau local : En Ethiopie, un projet (39) cherche à améliorer les conditions du cadre des procédures pour transférer, à terme, la responsabilité de la gestion des forêts aux communautés rurales.

⁴⁵ Ce projet n'appartient pas au portefeuille des 97 projets mais il a été évalué à la demande du comité de pilotage.

En outre, les **projets transfrontières** au titre de la LB B7-620 font face à la difficulté de scinder leurs ressources et de se concentrer sur plus d'un pays. Cela limite leurs possibilités d'influencer les processus de *politiques nationales*, car ils manquent habituellement de la masse critique et du poids nécessaire pour s'engager dans un dialogue au niveau national. Les partenaires nationaux au niveau de la mise en œuvre ne partagent pas dans tous les cas les mêmes intérêts et motivations, ce qui accroît la nécessité d'une coordination interne.

[10] Des cadres politiques et juridiques peu favorables limitent les possibilités des projets

Dans un nombre important de pays – notamment en Amérique latine – le cadre d'action des politiques nationales n'est **pas favorable** à la protection de l'environnement ni au développement durable du secteur forestier, et entrave même ces derniers. Si la perception des principales catégories d'acteurs – les projets et les délégations - peut varier, leur jugement à cet égard est remarquablement cohérent⁴⁶. Dans les pays où prédominent des cadres d'action non favorables, la contribution de projets isolés à la formulation des politiques nationales est limitée, à moins qu'ils ne soient intégrés dans des **réseaux plus larges** combinant leurs efforts en faveur du changement. La phase de terrain a révélé de bons et de mauvais exemples d'intégration de ce type, dépendant principalement de l'initiative des contractants. Un projet en Éthiopie fournit un exemple positif de cela, dans le sens où les projets soutenus par divers bailleurs de fonds ont mis en commun leurs ressources, et ont ainsi pu gagner un poids politique plus grand au plan régional.

[11] Dans la moitié environ des pays partenaires, les administrations sectorielles nationales ne sont pas informées ou pas impliquées dans les projets mis en œuvre sous la LB B7-620

La moitié des délégations de la CE ayant répondu à l'enquête écrite ont choisi la réponse⁴⁷ « largement indifférent » pour caractériser l'attitude respective des administrations sectorielles envers les projets mis en œuvre sous la LB B7-620. Les discussions menées avec les acteurs clés durant les missions de terrain ont confirmé le résultat ci-dessus et ont mis en cause un manque d'information (et, par conséquent, un manque d'implication et d'appropriation) comme raison principale. Certaines administrations n'étaient même pas au courant de l'existence des projets (par ex. au Cameroun). Les autres délégations de la CE ayant répondu à la question étaient d'avis que les administrations sectorielles nationales considéraient les projets comme « généralement positifs ». Aucun jugement « négatif » n'a été rapporté.

[12] Les délégations de la CE n'ont pas servi de catalyseurs pour la contribution des projets B7-620 à la formulation des politiques nationales

Il convient de noter que, jusqu'à présent, les délégations de la CE n'étaient pas impliquées dans l'administration des projets au titre de la ligne budgétaire B7-620. Ainsi, elles ne contribuaient ni à informer les projets sur les processus de formulation des politiques nationales, ni à les impliquer dans ces mêmes processus. Cela va certainement changer maintenant que le processus de **déconcentration** a eu lieu, considérant le fait qu'environ la moitié des délégations de la CE^{48, 49} ont déclaré qu'elles participaient aux cercles de consultation nationaux. Cela va également accroître la **visibilité** de la ligne budgétaire B7-620 vis-à-vis d'autres lignes budgétaires et d'autres instruments de financement.

[13] Par comparaison avec l'évaluation de 1998 de la ligne budgétaire antérieure Forêts tropicales, le règlement actuel Forêts a atteint une orientation nettement plus marquée en matière de politiques

Si l'on compare les priorités mentionnées dans le règlement du Conseil de 1995 N° 3062/95 "relatif aux opérations de promotion des forêts tropicales" avec le champ thématique du règlement Forêts actuel, on trouve que le règlement actuel maintient un axe prioritaire explicite sur le développement de **cadres d'action politique** internationaux et nationaux (ce qui n'était pas le cas auparavant).

⁴⁶ Cf. la documentation des résultats en annexes 13+14

⁴⁷ Quest-DEL – 3.2

⁴⁸ Sur un total de 28 délégations de la CE ayant répondu au questionnaire, 25 ont répondu aux questions relatives à leur implication active dans la formulation des politiques nationales

⁴⁹ par rapport à 28 = 100%

[14] La réalisation d'un impact manifeste sur les modes de vie locaux dépend du type d'intervention

La comparaison du choix des **groupes cibles** des projets révèle des différences notables entre les règlements Environnement et Forêts. 50 % des projets entrepris au titre du règlement Forêts ont choisi les « communautés locales » comme groupe cible – un choix réalisé par seulement 29 % des projets entrepris au titre du règlement Environnement⁵⁰.

Étant donné que la plupart des projets visités sont encore à un stade peu avancé de leur mise en œuvre, il est difficile de mesurer (et plus encore, de quantifier) leur impact sur les modes de vie locaux. Ainsi, nous parlerons plutôt de la contribution vraisemblable des projets à des questions telles que l'allègement de la pauvreté, la responsabilisation des acteurs (ruraux), la création de petites et moyennes entreprises et de possibilités d'investissement.

Les projets les plus susceptibles d'avoir un impact mesurable sur les modes de vie locaux *au cours de leur période de mise en œuvre* incluent les **mesures « directes »** (avec effet immédiat, tel que la génération de revenus, une augmentation de la productivité agricole, la diversification de la production ou l'accès au marché) dans leur conception. Toutefois, une majorité de projets entrepris au titre de la LB B7-620 n'apporteront de contribution significative à l'amélioration des conditions de vie de leurs groupes cibles respectifs⁵¹, que si la poursuite des activités du projet au-delà de la phase actuelle peut être assurée.

Exemples d'impact direct

- Le transfert de la responsabilité de la gestion des forêts du gouvernement aux communautés locales crée de l'emploi et des possibilités de revenus (39)
- L'introduction d'arbres à fonctions multiples sur la surface agricole et l'accroissement des possibilités de commercialisation génère une augmentation de revenus pour les fermiers locaux (78)

Exemples d'impact indirect

- La sensibilisation et les plaidoyers politiques en faveur des forêts ont réduit la destruction en cours des ressources forestières au Kenya (80)

Le jugement positif de l'équipe sur l'« impact direct » des projets ne signifie pas nécessairement une dépréciation de la valeur des projets visant à avoir un « impact indirect » sur les modes de vie locaux, du type que des améliorations systématiques apportées aux conditions générales pourraient fournir – même si cet impact doit se concrétiser dans un avenir plus lointain.

Réponse résumée de QE1b:

Pour les deux règlements

La conception des projets davantage orientés vers les politiques tend à se concentrer soit sur le renforcement des capacités des responsables nationaux, soit sur les contributions aux initiatives et processus internationaux. Dans la pratique, toutefois, restituent leurs résultats dans les processus et les cercles de formulation des politiques. Dans de nombreux cas, la contribution à la formulation des politiques nationales ou aux modes de vie locaux n'obtiendra un plein impact que si la poursuite des activités du projet peut être assurée au-delà de la phase actuelle.

Règlement Environnement

Les projets environnementaux abordent dans une large proportion la formulation des politiques nationales dans leur conception et choisissent les responsables (nationaux et locaux) comme principal groupe cible. Par contraste, un nombre de projets environnementaux moindre contribue à l'amélioration directe des modes de vie locaux, ainsi qu'il est démontré par leur sélection des communautés locales en qualité de groupes cibles.

Règlement Forêts

Les projets forestiers tendent à aborder la formulation des politiques nationales comme la composante d'une approche plus large. Par comparaison avec la LBFT antérieure, le règlement Forêts actuel a acquis une plus grande orientation politique. Par comparaison avec les projets du règlement Environnement, les projets forestiers sont centrés sur les communautés locales en tant que groupes cibles.

⁵⁰ Schémas 8 & 12, Rapport d'analyse documentaire

⁵¹ FEP, question 60

4.3 QE 2 : La prise en compte des besoins et des intérêts spécifiques des pays partenaires

QE2: Dans quelle mesure (i) la conception et (ii) la mise en œuvre des mesures prises au titre des règlements Forêts/Environnement ont-elles pris en compte les besoins et les intérêts spécifiques des pays partenaires ?

Logique

L'impact durable et le succès des interventions en matière de coopération au développement dépendent d'un degré élevé d'acceptation et d'**appropriation** de la part des bénéficiaires. La politique de développement de la Communauté européenne souligne particulièrement la nécessité d'améliorer l'impact de la coopération à travers l'adaptation aux besoins et aux capacités spécifiques des pays partenaires⁵². L'évaluation doit prendre en compte le fait que les besoins et intérêts des pays partenaires peuvent être définis à partir de différentes perspectives et par différentes parties prenantes : les gouvernements, la société civile, les populations autochtones.

Résultats de l'évaluation

[15] Les projets entrepris au titre de la LB B7-620 reflètent les politiques des pays partenaires de manière adéquate dans leur description et leur conception.

La prise en compte des besoins et des intérêts des pays partenaires figure au rang des **critères de sélection** appliqués dans les procédures de l'AàP. En conséquence, la conception des projets spécifie les options pour contribuer à la réalisation des priorités de développement des pays partenaires. Ces contributions et références ne se limitent pas – loin s'en faut – aux politiques et aux priorités sectorielles, mais elles incluent éventuellement l'allègement de la pauvreté, le développement rural et d'autres thèmes transectoriels divers.

Les **documents de stratégie par pays** (DSP) non seulement reflètent les besoins et les intérêts des pays partenaires, mais fournissent un cadre négocié pour la coopération communautaire. Cela en fait une source d'information essentielle dans le processus de conception des projets⁵³. L'article 4 FOR se réfère à une exigence de cohérence avec les DSP, toutefois d'une manière moins qu'opérationnelle.

L'article 4 (4), 2^e alinéa, du **règlement Forêts** stipule que « *les priorités sont fixées en fonction... des objectifs communautaire de coopération définis par la Commission dans les études stratégiques par pays, élaborées d'un commun accord* ». Si cette exigence avait été conçue avec les « objectifs communautaires de coopération » à l'esprit (tels qu'énumérés dans l'article 177 du Traité établissant les Communautés européennes), elle serait superflue (car ces objectifs – largement agrégés – s'appliquent à l'ensemble des activités de développement, en tout état de cause, quelles que soient les caractéristiques sectorielles). L'interprétation proposée par les évaluateurs de l'art. 4 (4) 2^e alinéa est que la cohérence est requise avec l'analyse des problèmes et des réponses stratégiques spécifiques à un secteur donné, tels qu'exposés dans les DSP. Si tel était le cas, trois observations sembleraient opportunes :

- la sélection des priorités pour les mesures entreprises dans le cadre du règlement Forêts doivent nécessairement **être conforme** et refléter la liste des objectifs du DSP;
- omettre de mentionner le développement du secteur forestier dans un DSP risquerait, étant donné le cadre des procédures actuelles, d'empêcher la mise en œuvre des mesures liées aux forêts au titre de la LB B7-620 dans son ensemble (quand bien même cela semblerait contre-productif);
- les prescriptions du règlement Forêts à cet égard particulier ne sont pas reprises dans les procédures d'identification et de sélection suivies jusqu'à présent par les appels à propositions.

⁵² COM (2000) 212 final, p. 30

⁵³ Les interventions en matière forestière doivent être conformes aux priorités et aux objectifs des DSP, cf. discussion en section [44]

Dans le **règlement Environnement**, aucune référence aussi explicite au DSP ne peut être trouvée, ce qui reflète l'accent mis par le règlement sur l'intégration de la protection de l'environnement dans l'ensemble des secteurs.

[16] Les projets entrepris au titre de la LB B7-620 s'appuient sur le développement de cadres d'action politique nationaux durant leur mise en œuvre

Près de 80 % des projets sondés suivent régulièrement le développement des cadres d'action politique pertinents⁵⁴, principalement de leur propre initiative et sans l'appui ni la coordination des délégations respectives de la CE.

[17] L'implication des administrations sectorielles (nationales) des pays partenaires reste un problème critique

S'agissant de la protection de l'environnement et des forêts, notamment (comme exemples de ressources naturelles remplissant plusieurs fonctions et, au moins en partie, fournissant des **biens publics**), les administrations sectorielles doivent être considérées comme des parties prenantes essentielles, même si les processus de réformes actuels en matière sociale, politique et économique tendent à réduire leur importance relative dans la gestion publique du secteur. Les processus de réformes largement répandus tels que la décentralisation, la démocratisation, l'adoption d'un système économique fondé sur le marché et les pratiques de bonne gestion des affaires publiques tendent de plus en plus à reléguer les administrations sectorielles à une fonction de service pour donner en même temps aux acteurs non étatiques et aux prétendants aux droits fonciers l'accès aux fonctions de gestion et à la jouissance des bénéfices. Par conséquent, les interventions liées aux projets doivent nécessairement impliquer à la fois les administrations sectorielles et les acteurs non étatiques d'une manière équilibrée, laquelle variera selon le contexte local.

Néanmoins, les résultats de l'évaluation⁵⁵ indiquent que les administrations sectorielles ne jouent **aucun rôle significatif** dans la sélection – et, par conséquent, la conception – des propositions au titre des règlements Environnement ou Forêts. D'un autre côté, elles jouent un rôle important dans la mise en œuvre pratique des projets, du fait que dans la plupart des pays partenaires l'administration étatique exerce encore un droit de contrôle exclusif (y compris dans le fermage ou la propriété des ressources)⁵⁶.

Du fait qu'une partie importante de la définition des besoins et des intérêts des pays partenaires – c. à d. les priorités, les stratégies et les politiques nationales de développement – a lieu au niveau des politiques nationales, la sous-représentation des administrations sectorielles aux stades de la sélection et de la conception constitue un problème réel (cf. également [11]). Toutefois, la ligne budgétaire offre l'occasion de créer des « alliances pour le changement » avec les acteurs de la société civile dans le cas où les administrations sectorielles nationales sont corrompues ou trop peu engagées dans la réforme du secteur public, ou encore dans le cas où elles manquent des capacités requises.

[18] Les besoins et les intérêts locaux sont pris en considération, avec une implication partielle des parties prenantes locales

Les résultats⁵⁷ indiquent avec constance que les besoins, les intérêts et les priorités locaux sont pris en considération dans la **conception** des mesures. La situation, les capacités et les besoins spécifiques des parties prenantes sont analysés, mais les groupes et les populations en question sont seulement **partiellement impliqués** dans le processus. L'estimation des besoins locaux est réalisée en majeure partie de manière informelle, sur la base du jugement des experts et de la connaissance antérieure du site des projets et des groupes cibles. De nombreux candidats conçoivent leur proposition sur la base d'autres projets, de phases de mise en œuvre antérieures ou d'études détaillées hors du contexte d'un appel à propositions particulier.

⁵⁴ Quest-PROJ – 10.4/10.5 ; sur un total de 40 projets ayant répondu au questionnaire, 33 ont répondu aux questions relatives à leur implication active dans la formulation des politiques nationales.

⁵⁵ question 12, Questionnaires « Projets » & « Délégations » – cf. annexes 13+14

⁵⁷ D'après le jugement de l'équipe présenté dans les FEP, Questionnaires (Projets, Délégations)

Réponse résumée à QE2:

Pour les deux règlements

On peut raisonnablement affirmer que les projets entrepris au titre des deux règlements, en général, reflètent de manière adéquate les politiques des pays partenaires dans leur conception. Au cours de leur mise en œuvre, la majorité des projets entrepris au titre des deux règlements s'appuient sur le développement des cadres d'action politique nationaux. Toutefois, le manque d'implication des administrations sectorielles a réduit l'intérêt de ces dernières et donc leur sens de l'appropriation vis-à-vis des projets B7-620. Les besoins et les intérêts locaux sont pris en considération, pour la plupart, néanmoins de façon partielle seulement par l'implication directe des parties prenantes locales.

Règlement Environnement

Les thèmes liés à l'environnement se trouvant généralement reflétés dans les DSP, ces cadres de coopération au développement négociés fournissent une source d'information précieuse pour la conception et la mise en œuvre des projets environnementaux.

Règlement Forêts

Le fait de ne pas aborder les questions liées aux forêts de manière adéquate dans les DSP rend plus difficile la tâche de saisir les besoins et les intérêts spécifiques des pays partenaires dans la conception et la mise en œuvre des projets liés aux forêts.

4.4 QE 3: Instruments et procédures de mise en œuvre des règlements

QE3 : Dans quelle mesure les instruments et les procédures disponibles pour la mise en œuvre des règlements Forêts/Environnement ont aidé ou entravé la réalisation des objectifs déclarés de ces derniers ?

Logique/Introduction:

La plupart des instruments et des procédures guidant la mise en œuvre des règlements Forêts et Environnement sont fournis par un *cadre général* commun à l'ensemble des programmes d'aide et de coopération extérieures de la CE. Ce cadre général a changé⁵⁸ au cours de la période couverte par la présente étude d'évaluation. Outre ce cadre général, les règlements ENV & FOR 2493/2000 et 2494/2000 contiennent certaines *prescriptions spécifiques en matière de procédures* pour la mise en œuvre des programmes Environnement et Forêts et pour la gestion de la ligne budgétaire B7-620.

La ligne budgétaire est mise en œuvre par le biais de *contrats de subventions, contrats d'attribution de marché* et des activités d'*administration générale, supervision et coordination*, dont chacune suit des procédures spécifiques. (annexe 7)

L'adéquation des projets sélectionnés aux priorités des règlements tout comme la qualité des projets dépendent également de la **pertinence des procédures** et des instruments **de sélection** et de leur flexibilité. De même, les ressources humaines et matérielles impliquées dans les projets, leur utilisation efficace et l'opportunité de leurs résultats, ainsi que les coûts de chaque projet sont également fonction des procédures et des instruments régissant la mise en œuvre des activités financées au titre de la ligne budgétaire B7-620 et des autres règlements correspondants (par ex. systèmes de suivi).

⁵⁸ Ancien cadre : jusqu'au 31 décembre 2002, le règlement financier du 21 décembre 1977, applicable au budget général des Communautés européennes, et notamment au titre IX du règlement sur l'aide extérieure, lequel formait le fondement du cadre des procédures. Les autres documents subsidiaires étaient : (1) le Vademecum sur la gestion des subventions adopté par la CE en juillet 1998 (COM (98) PV1395) et applicable depuis le 1er janvier 1999 et (2) le Guide pratique sur les procédures de contrats de la CE en matière d'aide extérieure, publié en janvier 2001.
Nouveau cadre : le 1er janvier 2003, le nouveau règlement financier n° 1605/2002 applicable au budget général des Communautés européennes est entré en vigueur, le règlement de la Commission n° 2342/2002 détaillant les règles de sa mise en œuvre, ainsi que la Guide pratique sur les procédures de contrats financés à partir du budget général des Communautés européennes dans le contexte des actions extérieures.

Résultats

[19] Les nouvelles procédures fournissent un degré de détail supérieur dans leur prescription et sont donc, à certains égards, plus restrictives que les anciennes.

Les questions nouvelles introduites et plus développées dans le nouveau cadre réglementaire incluent

- des formulaires standardisés « spécimen de certificat d'audit » et « spécimen de garantie financière »;
- les bénéficiaires ne sont plus autorisés à recevoir plus d'une **subvention opérationnelle de la CE** par année financière ;
- annulation de la possibilité de prévoir une réserve pour les imprévus de 5 % du budget total ;
- possibilités réduites, pour le comité d'évaluation, au moment de l'attribution des subventions, de dévier de l'ordre d'origine des notes attribuées aux propositions, lesquelles sont basées sur des évaluations indépendantes de la qualité technique et financière ;
- limitation plus stricte des circonstances selon lesquelles des **subventions directes** peuvent être accordées ;
- réduction du délai de soumission du rapport final de 6 à 3 mois, si le pouvoir adjudicateur n'est pas un service de la Commission.

Néanmoins, à certains égards, le nouveau cadre réglementaire est devenu plus souple, ou du moins a apporté des instructions favorables aux contractants, par ex. la période maximale autorisée pour le paiement a été réduite de 60 jours à 45 jours.

[20] Les procédures de sélection de l'AàP fournissent des propositions de projets de haute qualité, mais exigent beaucoup de préparation de la part des candidats comme des services de la CE

Les règlements Environnement et Forêts⁵⁹ prévoient que l'aide « prendra la forme de subventions », lesquelles sont basées sur la procédure d'appel à propositions⁶⁰ et font explicitement référence au règlement financier⁶¹. Au titre du premier appel à propositions⁶² (publié début 2001), **655 candidatures** ont été reçues, dont 29 ont été sélectionnées au titre du budget 2001. 26 autres projets ont été sélectionnés pour être financés au titre du budget 2002. Le jugement global positif de l'équipe sur les projets (cf. résultat [6]) reflète certainement en partie ce solide processus de sélection.

Toutefois, la qualité a un prix :

- Au titre du premier appel à propositions, 600 propositions de projets n'ont pas été prises en considération pour financement. Cela se traduit en une **perte financière** substantielle pour les candidats malheureux. Les résultats de l'enquête écrite⁶³ indiquent que – en moyenne – les candidats dépensent l'équivalent de 6 % du budget total demandé dans la préparation de la proposition de projet, pour se conformer aux spécifications et aux conditions exigeantes de la CE. Même si l'on peut supposer que les candidats malheureux n'ont pas investi autant dans la préparation des projets, il en résulte néanmoins une perte de ressources importante (cf. annexe 8).
- Une nette majorité des contractants consultés perçoivent les conditions de l'appel à propositions comme compliquées et **trop exigeantes**. De nombreux candidats issus des pays en développement réagissent en formant des alliances avec des partenaires de pays développés – percevant cela comme une condition en soi, dans certains cas, comme il nous a été rapporté. De nombreux candidats se sentent obligés de chercher une aide supplémentaire durant la préparation des propositions.

⁵⁹ Art. 6 ENV; Art. 7 FOR

⁶⁰ conformément à l'art. 110 [1] du règlement de la CE n° 1605/2002

⁶¹ Art. 8 [1] ENV et Art. 9 [1] FOR

⁶² Au titre du second appel à propositions, publié fin 2003, près de 500 dossiers de candidatures ont été reçus

⁶³ Quest-PROJ – 6.5 - D'après le jugement de l'équipe fondé sur son expérience professionnelle, ce chiffre manque de crédibilité, bien qu'il soit fondé sur des preuves empiriques directes.

- Pour gérer un processus de sélection aussi vaste, des **ressources** tant extérieures qu'internes sont nécessaires. Les orientations stratégiques et la définition des guides d'instruction, ainsi que la procédure de sélection (par rapport aux projets excédant les seuils financiers prescrits dans les règlements) suivent un certain nombre d'étapes administratives complexes et exigeantes en temps menant à une décision consensuelle, comme exigé par la procédure de gestion⁶⁴ (cf. annexe 7)

[21] Les procédures de sélection au titre du premier appel à propositions ont dépassé les dates limites prescrites

A un stade préliminaire déjà, on a observé un retard dans les procédures provoqué par une modification du Guide à l'intention des candidats et au report du délai de soumission. En outre, la période entre le délai de soumission et la session d'ouverture des offres semble avoir été inutilement long. L'accumulation de ces retards a eu pour résultat que les projets sélectionnés dans la première série (budget 2001) ont démarré environ un an après le délai de soumission et ceux de la seconde série (budget 2002) environ deux ans après cette date.

Table 3 : Calendrier du premier AàP

11.1.01	Lancement du 1er appel à propositions
14.5.01	Délai de soumission des propositions (reporté par rapport au 27 mars) – 636 propositions reçues
16./17.08.01	Session d'ouverture des offres
24.9.01	Lettre à 230 candidats, notification du passage de la première étape (ACE)
26.9.01	Lettre à 159 candidats, notification des candidatures rejetées
11.10.01	Lettre à 247 candidats, demande d'informations manquantes avant le 19.11. (date ultérieurement reportée au 19.12).
28.12.01	Commission adopte l'engagement global de financer les 29 projets sélectionnés (sur le budget de 2001)
17.12.02	Commission adopte le pré-engagement global de financer 26 autres projets sélectionnés (sur le budget de 2002)

Les contrats pour la première série (29 projets) ont été signés au cours du troisième (19) et quatrième (10) trimestre 2002 ; de même pour la seconde série en 2003. De nombreux contractants (ainsi que le personnel des délégations concerné)⁶⁵ se sont plaint qu'une durée trop longue s'écoule généralement entre:

- La soumission d'un dossier de candidature et la **notification** aux candidats du succès ou de l'échec de leur offre⁶⁶. En conséquence, les candidats tendent à supporter des coûts de transition élevés ou courent le risque de perdre leurs bonnes relations de travail avec les partenaires locaux, voire l'acceptation des projets par les groupes cibles locaux.
- L'acceptation d'une proposition et le **premier paiement**⁶⁷: les candidates se retrouvent forcés de recourir à leurs propres réserves financières (acceptant un risque élevé) ou d'accepter de retarder la mise en œuvre des activités du projet ou de réduire les activités de mise en œuvre au minimum absolu dans l'attente de l'ouverture d'une source de financement.

[22] Les projets ciblés ont été utilisés, de manière prédominante, pour collaborer avec les organisations et les ONG internationales à l'échelon international

D'après les entretiens menés au siège de la Commission à Bruxelles, les projets ciblés (subventions directes) fournissent un instrument important pour la mise en œuvre de l'agenda politique de la Commission tel que la participation aux processus internationaux (par ex. promotion / mise en œuvre des AEM ou la fourniture d'un appui aux processus des Programmes forestiers nationaux à la recherche d'un régime forestier international).

En conséquence, sur les 14 projets ciblés actuellement mis en œuvre, 8 impliquent une collaboration entre la Commission et les **organisations internationales** ou les ONG à l'échelon international. Trois subventions directes (1 ENV et 2 FOR) ont été attribuées au titre du budget

⁶⁴ Art. 9 [2] ENV et Art. 10 [2] FOR, conjointement avec les articles 4 et 7 de la décision du Conseil 1999/468/CE

⁶⁵ Notamment eu égard à la seconde série de projets au titre du premier AàP

⁶⁶ Quest-PROJ – 4H ; sur les 40 projets ayant répondu à l'enquête écrite, 37 ont répondu à la question 4H. Parmi ceux-ci, 32 ont manifesté leur désapprobation sur le temps écoulé entre la soumission de leur proposition et leur sélection finale.

⁶⁷ Quest-PROJ – 4J et 4K;

2001 et 11 (5 ENV et 6 FOR) au titre du budget 2002. Pour le programme Environnement, 6 subventions sur les 21 (à savoir 28 %) ont été attribuées au moyen de la procédure de subvention directe au cours des deux années ; pour le programme Forêts les chiffres correspondants étaient de 8 subventions directes sur 48 contrats au total (à savoir 17 %). Pour les deux programmes considérés ensemble et au cours des deux années, il y a eu 14 subventions directes sur 69 contrats, soit 20 % du nombre total de contrats.

Dans tous les cas, le pouvoir adjudicateur a dû préparer un **rapport d'évaluation** justifiant la manière dont les bénéficiaires des subventions ont été identifiés et le montant des subventions établi, ainsi que le fondement de la décision d'attribution des contrats en question.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement financier⁶⁸, l'utilisation de projets ciblés pour des « raisons stratégiques » s'est vue restreinte⁶⁹, au point que les nouvelles règles budgétaires rendent l'utilisation stratégique des projets ciblés ou des subventions directes **plus difficile**.

[23] Les parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre de la LB B7-620 se montrent pour la plupart satisfaites des informations pertinentes fournies par les services de la CE à Bruxelles

Les projets tout comme les délégations apprécient la qualité des informations fournies par les services de la **Commission** à Bruxelles et se montrent particulièrement satisfaits des échanges d'information (flux de communication)⁷⁰. Près de la moitié des projets ayant répondu au questionnaire se sont montrés critiques sur les flux de communication avec les **délégations** de la CE. Toutefois, il convient de noter que par le passé, les délégations n'étaient impliquées dans la gestion de la LB B7-620 que de manière marginale. Le processus de déconcentration actuel changera cette situation. Jusqu'à présent, la communication entre les projets et les délégations de la CE s'est faite principalement à l'initiative individuelle des personnes impliquées et aux connaissances personnelles.

Au cours des missions réalisés dans différents pays durant la phase de terrain, les **administrations sectorielles nationales** de Belize, du Cameroun et du Vietnam se sont plaintes explicitement de n'avoir pas été tenues informées par la Commission sur les propositions soumises et la sélection correspondante.

[24] Les exercices de programmation – tels que requis par les règlements et le cadre de procédures correspondant – n'offrent pas de transfert ni d'opérationnalisation adéquats du champ thématique des règlements

Le champ thématique des deux règlements doit être centré et opérationnalisé au moyen d'orientations stratégiques (bisannuelles) et d'une programmation annuelle⁷¹, suivies par la publication d'un appel à propositions. Il a tout d'abord été observé qu'un chevauchement thématique considérable existait entre les versions successives des Lignes directrices stratégiques (2000-2001 et 2002-2003⁷²) ainsi qu'entre les Guides à l'intention des candidats (2001, 2003). Ensuite, seuls deux appels à propositions ont été publiés jusqu'à présent, bien que le cadre des procédures requière la publication d'un appel à propositions pour chaque programme annuel. Enfin, la définition des actions prioritaires dans les Lignes directrices stratégiques comme dans le Guide à l'intention des candidats ne correspondait pas directement aux actions énumérées dans les règlements – empêchant ainsi toute **comparaison** directe entre les documents. Une explication possible des difficultés et imperfections mentionnées ci-dessus pourrait résider dans l'exercice de « consultation inter-service » : de nombreuses personnes se retrouvent impliquées, chacune souhaitant ajouter quelque chose de « très important ».

⁶⁸ Règlement du Conseil (CE, Euratom) n° 1605/2002 du 25 juin 2002 « relatif au règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes », conjointement avec le règlement de la Commission (CE, Euratom) n° 2342/2002 du 23 décembre 2002 « établissant les règles de mise en œuvre détaillées du règlement du Conseil (CE, Euratom) n° 1605/2002 relatif au règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ».

⁶⁹ Art. 110 [1] du règlement CE n° 1605/2002, conjointement avec l'Art. 168 [1] du règlement CE n° 2342/2002

⁷⁰ Quest-PROJ – 4A,D; Quest-DEL – 6A,D

⁷¹ Art. 6 ENV et Art. 7 FOR, conjointement avec l'art. 8 [2] ENV et l'art. 9 [2] FOR, ainsi qu'avec l'art. 110 [1] du règlement CE n°1605/2002

⁷² prolongé jusqu'à 2004

[25] **Les guides restreignent le champ des candidates éligibles**

Les versions successives des Guides à l'intention des candidats ont **exclu** certains de ces derniers pourtant énumérés comme « éligibles » par les règlements eux-mêmes⁷³. L'exclusion s'étend aux administrations sectorielles des pays partenaires, aux opérateurs privés et aux personnes naturelles⁷⁴. La question de savoir si cette pratique est conforme aux **prescriptions juridiques** des règlements, à la décision du Conseil 1999/468/CE et au cadre budgétaire (règlement CE 1605/2002, considéré conjointement avec le règlement CE 2342/2002) reste discutable. L'analyse fournie en annexe 9 laisse place à l'interprétation selon laquelle la pratique, observée par le passé, d'exclure certains candidats est incompatible avec le contenu et les intentions premières des règlements.

L'**exclusion des administrations étatiques en tant que contractants** dans le guide à l'intention des candidats a été controversée : elle a été justifiée par les services de la Commission aux motifs que les administrations étatiques ont accès à d'autres instruments de financement (par ex. géographiques). Il a également été suggéré que les administrations étatiques peuvent toujours bénéficier des projets en tant que bénéficiaires finals, par exemple en matière de renforcement des capacités. D'un autre côté, l'équipe a noté des critiques à cet égard, tant de la part du personnel des ministères que de celle des délégations de la CE durant la phase de terrain. Selon l'équipe, les arguments suivants sont avancés en faveur de la *non* exclusion des administrations étatiques :

- L'article 4 (1) al. a) du règlement Forêts définit « l'élaboration de cadres d'action nationaux et internationaux », y compris « des mesures juridiques et fiscales », comme objectif exprès de l'appui de la CE au titre de la ligne budgétaire ;
- les projets abordant des questions touchant aux pouvoirs exécutifs d'un État souverain (telles que la **formulation des politiques** et la réforme juridique et institutionnelle) exigent l'implication sans réserve et immédiate de l'administration sectorielle concernée, ce qui est impossible dans la version actuelle du guide.

Exclure les agences gouvernementales de l'éligibilité au financement fait perdre des occasions

Avec une couverture de plus de 70% du territoire, Belize a bénéficié de trois projets forestiers au titre de la LB B7-620 et de la précédente LBFT, tous trois évoluant dans un cadre politique peu favorable. La politique forestière a à peine changé depuis les années 1920. Pour traduire les progrès réalisés dans le secteur forestier en politique gouvernementale formelle, le ministère des Forêts a préparé une proposition de projet pour un financement sous l'AàP 2003. En réponse à une demande du ministère des forêts, avant la soumission de la proposition, la Commission a confirmé son caractère d'inéligibilité.

L'équipe est d'avis que ni l'implication des agences étatiques en tant qu'associées, partenaires ou bénéficiaires, ni leur implication directe dans les « mesures ciblées »⁷⁵ ne peuvent compenser les possibilités d'une relation contractuelle directe avec la CE.

[26] **Le Guide à l'intention des candidats (2001, 2003) exclut les projets de petite échelle et définit des subventions maximales pour les projets environnementaux et forestiers(2003)**

L'édition 2001 du Guide à l'intention des candidats a défini une **subvention minimale** uniforme de 500.000 euros pour les projets environnementaux et forestiers. Dans l'édition 2003 du Guide, la subvention minimale est passée à 1 million d'euros pour les projets forestiers. En outre, une **subvention maximale** a été introduite dans l'édition 2003 du Guide pour les projets forestiers (moins de 3,5 millions d'euros) et les projets environnementaux (moins de 2,5 millions d'euros).

Ces montants maximaux coïncident avec les seuils définis par les règlements Environnement et Forêts, lesquels stipulent que les décisions d'attribution des subventions dépassant les seuils mentionnés ci-dessus dépendent de l'approbation du comité de gestion⁷⁶.

⁷³ Art. 4 ENV et art. 5 FOR

⁷⁴ Section 2.1.1 AàP 2001, p. 6 et Section 2.1.1 AàP 2003, p. 5

⁷⁵ puisque le cadre budgétaire récemment introduit restreint l'attribution de subventions directes à « ...des cas exceptionnels dûment justifiés... ».

⁷⁶ Art. 8 [3, 4] ENV et art. 9 [3, 4] FOR conjointement avec l'art. 9 [2] ENV et l'art. 10 [2] FOR ; faisant référence à l'art. 4 et l'art. 7 de la décision du Conseil 1999/486/CE

[27] Les instruments et les procédures disponibles pour la sélection ne permettent aucune forme de garantie de continuation ni de poursuite du financement dans une phase de suivi

Cf. QE1A

[28] L'exigence du règlement Forêts pour des études préparatoires préalables à l'introduction de dossiers de candidature n'est pas respectée dans la plupart des cas

Le règlement Forêts requiert spécifiquement la préparation d'**estimations de l'impact environnemental ou social** et d'études de faisabilité financière et économique comme composantes intégrales de la proposition de projet⁷⁷. Or, les résultats indiquent que très peu de projets remplissent cette condition⁷⁸ dans la pratique, même si certains projets particuliers en abordent des aspects isolés, de leur propre initiative⁷⁹.

Ce manque d'études a certainement contribué à **surestimer les capacités des parties prenantes locales** dans près de 40 % des projets visités⁸⁰. Cela doit être considéré comme l'un des facteurs essentiels motivant les demandes d'extension des périodes de mise en œuvre des projets, ou des modifications *ex post* de la conception des projets, tel que cela s'est produit dans près d'un cas observé sur trois. (Cf. [18]).

Toutefois, la question de savoir si cette exigence du règlement Forêts peut être remplie par les candidates demeure ouverte (étant donné le degré élevé d'investissement nécessaire et la faible probabilité d'obtenir le contrat), à moins que les candidats ne parviennent à obtenir des fonds pour la phase de préparation des projets.

Le règlement Environnement n'exige pas d'études préparatoires de ce type pour la soumission de propositions de projets.

[29] L'absence de formats de rapports standardisés fait obstacle, dans la pratique, aux processus d'apprentissage institutionnel de la part des services de la Commission

Les rapports fournis par les projets **varient beaucoup** en degré d'approfondissement des questions, en volume et en contenu. Par conséquence, le traitement des rapports reçus par les services de la Commission – notamment les gestionnaires de projets à Bruxelles – nécessite un temps et des efforts considérables. Cela ne permet pas d'appréciation rapide des progrès réalisés par les projets, nécessite souvent des clarifications et contribue ainsi à retarder les paiements qui s'ensuivent. Par ailleurs, de nombreux bénéficiaires de subventions accueilleront volontiers **des formats de rapports standardisés** dans la mesure où ceux-ci leur fourniraient des lignes directrices claires sur la manière de soumettre leurs rapports (degré de détail, sujets à inclure...) et accroîtraient ainsi leurs chances de soumettre des rapports susceptibles d'être acceptés. Les rapports se basent rarement sur le Cadre logique et les IOV initialement définis.

[30] Le suivi interne effectué par les acteurs de la mise en œuvre des projets est laissé à leur propre discrétion et ne produit donc pas de résultats comparables de qualité cohérente.

Le contrat de projet standard⁸¹ n'impose aucune exigence (mis à part les rapports obligatoires qui pourraient être considérés comme une forme de suivi interne) sur le suivi et l'évaluation internes menés par le bénéficiaire. Toutefois, comme partie intégrante de la *Description des actions* (annexe I du contrat de projet standard), le bénéficiaire doit décrire la manière dont le S&E va être abordé. Par conséquent, la grille d'évaluation utilisée pour estimer la qualité technique des propositions inclut cet élément méthodologique.

Les résultats de la phase de terrain démontrent que le suivi interne est effectué par près de **70%** des projets évalués, quoique largement laissé à la propre discrétion des projets. Étant donné que

⁷⁷ Art. 4 [5] FOR.

⁷⁹ Quest-PROJ – 3; Sur 40 projets ayant répondu à l'enquête écrite, 34 ont répondu à la troisième question. Parmi ceux-ci, 33 ont répondu avoir analysé "les besoins et les priorités au niveau local". Cinq projets ont préparé une « estimation des risques économiques et financiers ». Quatre projets ont fourni des estimations de l'impact social. Seul, un projet a préparé une estimation de l'impact environnemental.

⁸⁰ Cf. FEP, question 29

⁸¹ Conditions spécifiques et générales

les IOV sont soit manquants soit mal définis⁸², il est permis de douter de la qualité des exercices de suivi interne par rapport aux objectifs planifiés. Plus précisément, dans certains cas, le suivi interne ne se rapportait pas directement à la planification d'origine (telle que reflétée dans la matrice du Cadre logique – laquelle n'est d'ailleurs ni suivie ni adaptée à l'évolution de la mise en œuvre du projet).

[31] L'évaluation extérieure (menée soit à l'initiative de la Commission, soit au nom du contractant) ou le suivi extérieur (tel qu'initié par la Commission) ne remplit pas les exigences des règlements

Les règlements stipulent, l'un comme l'autre, une évaluation extérieure régulière des mesures financées au titre de la LB B7-620.⁸³ Cette condition qui, d'après l'interprétation qu'en font les évaluateurs, s'applique à l'ensemble des projets financés au titre de la LB B7-620, n'a jusqu'à présent été que partiellement remplie (du fait, peut-être en partie, du stade relativement peu avancé de leur mise en œuvre, quatre projets sur 97 ont été évalués jusqu'à ce jour). Jusqu'à présent, les gestionnaires de projets de l'unité F4 de EuropeAid ont principalement commandité des évaluations extérieures à leur propre discrétion, lorsque le besoin s'en faisait sentir. Le suivi interne (lequel n'est jamais indépendant) ne saurait compenser l'absence d'évaluation extérieure.

Le suivi orienté vers les résultats (SOR) comme instrument de suivi extérieur se révèle peu pertinent pour l'évaluation des mesures entreprises au titre de la LB B7-620. Il se fonde sur un échantillon aléatoire de projets et n'est spécifique à aucun instrument financier en particulier ni à aucun secteur. Par ailleurs, le SOR ne concerne que les projets de plus de 1 million d'euros. Toutefois, dans le cas où le SOR s'est trouvé aborder des projets du portefeuille B7-620 (15 projets – 5 ACP/10 ALA), l'appréciation des équipes de projets a été, de manière générale, positive. Les visites du SOR ont été perçues comme **constructives et utiles** ; elles ont fourni une excellente occasion de discuter des sujets de préoccupation des projets et de l'opportunité d'apporter certaines modifications⁸⁴. Les défauts rapportés sur cette méthode incluent un exercice réalisé à un mauvais moment (c. à d. de façon trop prématurée par rapport à la mise en œuvre du projet) et de manière trop brève. Aucune divergence entre les résultats du SOR et ceux de cette évaluation n'a été détectée.

[32] Les exigences de co-financement à hauteur minimale de 20 % du budget total en liquidités sont perçues comme trop lourdes par de nombreux responsables de la mise en œuvre des projets et, qui plus est, appliquées de manière inégale

Nombre bénéficiaires de subventions ont fait part de leurs préoccupations concernant les exigences financières et la gestion financière. Leurs critiques portaient sur les points suivants : (i) la **contribution exigée** de leur part, à 20 % au minimum de la valeur financière totale du projet, et la non éligibilité des contributions en nature à cet effet ; (ii) le fait que les paiements d'avances effectués par la CE ne couvrent que 80 % de la totalité des contributions approuvées par la CE, (iv) **le manque de cohérence dans l'application** de certaines règles financières (différents gestionnaires de projets ou responsable en délégations interprètent certaines règles différemment).

⁸² Ce résultat a été corroboré par des expériences réalisées en Amérique latine par la société de consultants chargée du Suivi orienté vers les résultats (SOR).

⁸³ La Commission procède régulièrement à une évaluation des actions financées ...La Commission soumet au comité ... un résumé des évaluations réalisées. (art 10 [2] ENV, art 11 [2] FOR)

⁸⁴ Il est prévu d'intégrer de manière systématique les résultats du SOR dans la base de données CRIS, sur la base d'un format standardisé pour les rapports.

Réponse résumée à QE3:

Pour les deux règlements

Par comparaison avec l'évaluation précédente de la LBFT, et notamment avec le cadre plus large des procédures avant l'entrée en vigueur de l'actuel règlement financier, les procédures applicables à l'administration des projets au titre des deux règlements sont devenues beaucoup plus détaillées, plus élaborées et, de manière générale, plus restrictives. D'un côté, cela assure une qualité élevée pour les propositions de projets reçues – et, par conséquent – pour le portefeuille de projets. D'un autre côté, les conditions imposées par les procédures au titre des deux règlements s'avèrent en pratique exigeantes en matière de temps et génératrices de pertes en ressources, bien que les parties prenantes se montrent essentiellement satisfaites par les informations reçues des services de la Commission. Au titre du cadre actuel des procédures, certaines des conditions élémentaires des règlements n'ont été remplies que de manière limitée, du fait d'une série de facteurs : programmation trop sélective, restrictions sur l'utilisation de subventions directes pour des interventions « ciblées », exclusion de candidats éligibles, etc. Un goulot d'étranglement existe sans aucun doute par rapport à la poursuite d'activités novatrices et prometteuses. Au niveau de la mise en œuvre des projets, les possibilités de conserver de manière plus systématique la mémoire des leçons apprises et des progrès réalisés par les projets n'ont pas été jusqu'à présent pleinement exploitées, avec pour résultat un apprentissage institutionnel loin d'être parfait de la part des services de la Commission.

Règlement Environnement

Aucun résultat spécifique au règlement Environnement n'est présenté.

Règlement Forêts

L'exigence en matière d'études préparatoires, spécifique au **règlement Forêts**, n'est pas remplie dans la plupart des cas.

4.5 QE 4 : Coordination, cohérence et complémentarité avec les autres bailleurs de fonds

QE4 : Les mesures entreprises au titre des règlements Forêts et Environnement ont-elles été adéquatement coordonnées avec celles des autres bailleurs de fonds ; sont-elles cohérentes avec celles-ci et complémentaires ?

Logique

La coordination entre bailleurs de fonds est un élément essentiel pour réaliser des synergies et éviter les doubles emplois. Elle a lieu à deux niveaux : premièrement, au niveau du siège pour harmoniser les cadres d'action et les stratégies en faveur des interventions liées à l'environnement et aux forêts et pour fournir des informations réciproques sur les activités planifiées ; deuxièmement, au niveau des pays concernés pour compléter les interventions de terrain. Les projets financés au titre de la LB B7-620 étant souvent des projets pilotes, avec une période de mise en œuvre relativement courte, leur impact et leur viabilité dépendent d'où sont tirées leur expérience et leur approche. La façon selon laquelle les bailleurs de fonds (à côté des autres instruments financiers et des organisations des pays partenaires) jouent ce rôle dépend principalement des **flux d'information** et de la coordination.

À cet égard, les questions essentielles sont a) la cohérence, b) la coordination et c) la complémentarité.

Résultats de l'évaluation

[33] Intégrer le dialogue au niveau des politiques, les initiatives et les régimes internationaux dans les politiques et les pratiques de la coopération au développement de la CE facilite la cohérence et la coordination entre bailleurs de fonds

Le trait caractéristique commun aux règlements Environnement et Forêts est le fait qu'ils soient tous deux « subordonnés » à la logique de la coopération au développement (cf. chapitre 1.1), ce

qui remonte à la CNUED de Rio. Les règlements formulent un système commun et complexe d'objectifs et d'engagements politiques, qu'ils transforment en instructions concrètes pour l'administration, par la Commission, de la coopération au développement relative aux forêts ou à l'environnement. Par conséquent, la cohérence et la complémentarité des **mesures** prises au titre des règlements Environnement et Forêts avec les mesures prises par les autres bailleurs de fonds dans le même domaine d'intervention dépendent dans une large mesure de la cohérence et de la complémentarité des **objectifs de la politique** de développement de la Commission avec ceux poursuivis par les autres bailleurs de fonds.

Ce qui s'applique à la CE s'applique certainement aussi aux autres bailleurs de fonds, y compris aux États membres de l'UE et aux diverses organisations internationales (membres, pour la plupart, du système des Nations unies) : émanant du concept de **développement durable**, des processus, des initiatives et des régimes se sont développés et ont été mis en place au plan international, notamment en matière d'environnement et de forêts. Parmi ceux-ci figurent les accords multilatéraux correspondants⁸⁵, ainsi que l'Accord international sur les forêts (AIF⁸⁶). Ces processus, initiatives et régimes se retrouvent de plus en plus intégrés aux objectifs et stratégies des politiques de développement de la communauté internationale des bailleurs de fonds. Du point de vue de la présente évaluation, cette intégration se révèle particulièrement pertinente à maints égards :

- Intégration des **questions de pauvreté** dans l'ensemble des politiques liées à l'environnement, au développement durable (des ressources naturelles), à la sécurité alimentaire, au développement urbain et rural⁸⁷
- Intégration des **préoccupations environnementales** dans l'ensemble des politiques de coopération au développement⁸⁸
- Intégration des **processus internationaux**, des initiatives et des obligations pertinentes dans la coopération au développement (notamment par rapport aux ODM, AEM et au régime international sur les forêts), avec pour objectif de permettre des synergies dans la mise en œuvre des AEM et la gestion durable des ressources naturelles⁸⁹

[34] Les règlements eux-mêmes, en tant qu'actes élémentaires, obligent la Commission à rechercher activement l'échange et la coordination d'informations avec les États membres et les autres bailleurs de fonds

Le tableau suivant résume les obligations juridiques en termes d'échange d'information et de coordination (entre les bailleurs de fonds) :

Tableau 4 : Dispositions des règlements sur l'échange d'informations et la coordination (entre les bailleurs de fonds)

Exigence	ENV	FOR
Améliorer la coordination et les courants d'informations entre les projets de la Commission et des États membres afin de créer des actions cohérentes...		3 [5e alinéa]
L'instauration d'une coordination et de courants d'informations appropriés entre la Commission et les États membres afin d'assurer la cohérence...		4 [3, 5e alinéa]
Les actions ... sont coordonnées avec les programmes et actions menées au niveau national et international ...		4 [6]
Le cas échéant, les actions sont mises en œuvre dans le cadre d'organisations régionales et de programmes de coopération internationaux		4 [7]
Des possibilités de cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds, notamment les États membres et les organisations internationales concernées, peuvent être recherchées. À cet égard, il convient de veiller à la coordination avec les mesures prises par les autres bailleurs de fonds.	5 [3]	6 [3]
Afin de réaliser les objectifs de cohérence et de complémentarité... et dans le but de garantir une	5 [5]	6 [5]

⁸⁵ Par ex. la Convention sur la biodiversité, la Convention sur la lutte contre la désertification, la Convention-cadre sur les changements climatiques

⁸⁶ Également appelé « régime international sur les forêts », lequel s'articule essentiellement autour de composantes institutionnelles (Forum des Nations unies sur les Forêts, Partenariat de collaboration sur les forêts), contextuelles (Principes sur les forêts sans force obligatoire, Propositions d'action du GIEEF/FIF) et procéduriales (Programmes forestiers nationaux).

⁸⁷ e.g. Politique de développement de la CE pp. 4, 7, 18

⁸⁸ e.g. Politique de développement de la Communauté européenne, pp. 6, 7 ; Communication « Vers un partenariat global pour le développement durable », pp. 6, 9, 11, 14 ; etc.

⁸⁹ e.g. Communication « Vers un partenariat global pour le développement durable », pp. 13, 14 ; « Lignes directrices générales pour les interventions au titre de la LB B7-6200 en 2000 et 2001 », p. 4 ; Communication « Les forêts et le développement – l'approche de la CE », pp.8, 13, 14 ; etc.

efficacité optimale..., la Commission prend, en liaison avec les États membres, toutes les mesures de coordination nécessaires ; elle veille entre autres à : l'échange et l'analyse systématiques d'informations sur les actions financées et celles dont le financement est envisagé par la Communauté et les États membres ; la coordination sur place des actions par des réunions régulières et un échange d'informations entre les représentants de la Commission et des États membres dans les pays bénéficiaires.		
Afin que les actions aient le plus grand impact possible au niveau mondial, national et local, la Commission, en liaison avec les États membres, prend les initiatives nécessaires pour assurer une bonne coordination et une coopération étroite... avec.. les bailleurs de fonds et d'autres organisations internationales concernées, en particulier celles du système des Nations unies.	5 [6]	6 [6]
La Commission procède régulièrement à une évaluation des actions financées... La Commission soumet au comité ... un résumé des évaluations réalisées. Les rapports d'évaluation sont à la disposition des États membres ...	10 [2]	11 [2]
La Commission informe les États membres, au plus tard un mois après sa décision, des actions approuvées, en indiquant leur coût et leur nature ainsi que le pays concerné et les partenaires de la coopération.	10 [3]	11 [3]

Les résultats en termes de respect de ces exigences sont présentés dans les paragraphes ci-dessous.

[35] La Commission et les États membres de l'UE échangent des informations et coordonnent les exercices de programmation et les allocations budgétaires au titre de la LB B7-620 de manière régulière, à travers une procédure institutionnalisée

Les règlements Environnement et Forêts prévoient que la Commission soit « assistée par le comité approprié géographiquement compétent chargé du développement »⁹⁰, disposition selon laquelle les « procédures de gestion » décrites dans la Décision du Conseil CE/1999/468⁹¹ s'appliquent à la programmation et aux allocations budgétaires au titre de la ligne budgétaire B7-620.

En fait, la procédure revient à une obligation, de la part de la Commission, de présenter « *le projet des mesures à prendre...* »⁹² (par ex. sous la forme du projet de texte des lignes directrices et des priorités) au comité de gestion concernés (dans ce cas, les comités ALA, MEDA et FED) et de chercher à obtenir l'opinion ou l'approbation du comité en question. Ces comités sont composés de représentants des États membres et sont présidés par des représentants de la Commission. Les orientations pour l'utilisation des fonds de la ligne budgétaire B7-620 ont donc été présentées à ces comités pour les années 2000-2001, 2002-2003, étendues à 2004, et finalement à 2005-2006.

Selon la même procédure, les comités ALA, MEDA et FED doivent également être impliqués dans les **décisions de financement**. Plus spécifiquement, si des décisions doivent être prises sur des subventions de 2,5 millions d'euros ou plus (2,5 millions d'euros étant le montant applicable au programme environnement ; le règlement Forêts mentionnant plutôt 3,5 millions d'euros) sur une seule action, la Commission doit solliciter l'opinion ou l'approbation du/des comité(s) concerné(s)⁹³. Pour les décisions de financement liées aux subventions d'un montant inférieur à celui mentionné ci-dessus, la Commission doit informer succinctement le comité concerné des décisions à prendre et l'information doit être rendue disponible au plus tard une semaine avant l'adoption de la décision⁹⁴.

Un certain nombre de groupes de travail informels servent également à la coordination et à l'échange d'informations. L'**ETFAG**⁹⁵, **par exemple**, fournit à la Commission la possibilité de coordonner ses actions de coopération au développement dans le domaine forestier avec les États membres. Le rôle de l'ETFAG dans l'élaboration du Code de conduite pour la coopération au développement dans le secteur forestier⁹⁶ constitue un exemple de la manière dont la coordination peut être promue dans la pratique. En préparant ce code, l'ETFAG s'est référé aux

⁹⁰ Art. 9 [1] ENV and Art. 10 [1] FOR

⁹¹ Art. 4 et art. 7 de la Décision du Conseil CE/1999/468 du 28 juin 1999 « définissant les procédures d'exercice des pouvoirs d'exécution de la Commission »

⁹² Art. 4 [2] de la Décision du Conseil CE /1999/468

⁹³ Art. 8 [3] ENV et art. 9 [3] FOR

⁹⁴ Art. 8 [4] ENV et art. 9 [4] FOR

⁹⁵ Groupe consultatif européen sur les forêts tropicales

⁹⁶ in response to the focus on forest sector governance reflected in the 1999 Council Resolution on Forests and Development

concepts et aux processus internationaux⁹⁷, tels que les SWAP⁹⁸ et le régime international des forêts.

[36] La coordination entre bailleurs de fonds par rapport à la LB B7-620 n'est pas assurée au niveau des pays partenaires ; les actions et les expériences sont moins bien couvertes dans les forums de coordination que celles financées par d'autres instruments

La coordination entre bailleurs de fonds dans les pays partenaires n'est pas assurée dans la pratique, ni par les bénéficiaires des AàP, ni par les services de la Commission à Bruxelles. Une coordination et une cohérence adéquates dépendent principalement de l'implication active des délégations de la CE dans les **forums de coordination (nationaux) entre bailleurs de fonds**, idéalement dirigés par les gouvernements nationaux des pays partenaires respectifs. De telles structures existent dans un certain nombre de pays visités (par ex. le Brésil, le Cameroun, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya) et émergent actuellement dans d'autres (par ex. le Cambodge). Même lorsque les forums consultatifs existent, les projets mis en œuvre au titre de la ligne budgétaire B7-620 tendent à être moins couverts par ceux-ci que les mesures d'aide bilatérale plus vastes. À cela, plusieurs raisons :

- avant la déconcentration, les délégations de la CE manquaient des informations nécessaires sur les mesures entreprises au titre de la ligne budgétaire – cela est amené à changer – en supposant, naturellement, que les délégations disposent désormais des ressources adéquates pour faire face au surcroît de travail⁹⁹
- les projets de taille aussi modeste et de durée si courte que les mesures financées par la LB B7-620 tendent, typiquement, à être moins connus du personnel de la Commission et des autres bailleurs de fonds, et à être moins « visibles » que les autres projets ;
- les projets entrepris au titre de la LB B7-620 tendent à être plus détachés des cadres de coordination au plan national et, par là même, sous-représentés dans les réseaux concernés.

Il est rare que les projets soient repris par d'autres bailleurs de fonds.

[37] Les autres bailleurs de fonds ne bénéficient pas des expériences et des leçons tirées des mesures financées sous la LB B7-620

Les règlements obligent, l'un comme l'autre, la Commission à **évaluer régulièrement** les projets financés par la LB B7-620 et à partager les rapports avec les comités de gestion concernés, les États membres, le Parlement européen et les autres parties intéressées. Cette obligation implique une diffusion des expériences réalisées et des leçons tirées de la mise en œuvre de la LB B7-620 auprès d'une vaste audience (y compris les autres bailleurs de fonds). On n'a trouvé aucune indication - que ce soit par le biais de publications ou de séminaires – que cette exigence avait été remplie. Étant donné le manque d'institutionnalisation des évaluations extérieures et de standardisation des instruments de suivi et des formats de rapports, il sera difficile de retenir les leçons d'une façon systématique.

Par ailleurs, les discussions avec les représentants d'autres bailleurs de fonds au cours des missions de terrain ont montré que les informations relatives aux mesures concrètes entreprises au titre de la LB B7-620 n'avaient, pour la plupart, pas fait l'objet d'un échange.

Exemples de manque de coordination

Au Cameroun, la délégation de la CE participe au forum consultatif national sur le processus de PFN « Programme Sectoriel des Forêts et de l'Environnement (PSFE) ». À travers ce mécanisme, les projets du FED sont bien alignés sur les développements en cours au niveau des politiques. À cet égard, les projets financés sous la LB B7-620 font face au désavantage systématique de ne pas être représentés de manière adéquate et de ne pas recevoir l'information et les orientations nécessaires sur la réforme en cours des politiques.

Un cas similaire a été observé en Indonésie, où un mécanisme de coordination a été établi, rassemblant les conseillers techniques des projets et le personnel de la délégation concerné. Bien que ce mécanisme puisse certainement aussi être utilisé pour les projets B7-620, il n'implique jusqu'à présent que des projets

⁹⁷ Wells et al.: ODI Forestry Briefing n° 2, juillet 2002; p.1

⁹⁸ Approches sectorielles

⁹⁹ Au Cameroun, en Inde, en Indonésie un processus de recrutement avait démarré pour un membre du personnel supplémentaire qui aurait la responsabilité particulière des projets B7-620 mais des craintes se sont également exprimées quant à la capacité de cette personne supplémentaire de prendre en charge le surcroît de travail dû à la déconcentration

Réponse résumée de QE4:

Pour les deux règlements

Des procédures institutionnalisées sont en place au niveau des deux règlements pour l'échange d'informations et la coordination des exercices de programmation et d'allocations budgétaires au niveau du siège. Ainsi, la Commission et les États membres échangent des informations et coordonnent les exercices de programmation et les allocations budgétaires au titre de la LB B7-620 de façon régulière. Mais l'obligation stipulée par les règlements, de partager leur expérience avec le public et, par conséquent, avec les autres bailleurs de fonds n'est pas complètement remplie, principalement parce qu'au niveau des pays partenaires, la coordination des bailleurs de fonds exclut souvent les actions de B7-620.

Règlement Environnement

Aucun résultat spécifique au règlement Environnement n'est présenté.

Règlement Forêts

Aucun résultat spécifique au règlement Forêts n'est présenté.

4.6 QE5 : Liens avec les accords et les processus internationaux

QE5 : Dans quelle mesure (i) la conception et (ii) la mise en œuvre des règlements Forêts / Environnement se sont-elles montrées conformes et ont-elle soutenu les accords et les processus liés aux forêts / à l'environnement au plan international ?

Logique

Les accords et les processus internationaux relatifs aux forêts/à l'environnement fournissent un cadre d'action commun à l'ensemble des pays partenaires et des bailleurs de fonds, y compris la CE. Cette cohérence peut faciliter le dialogue, tous les partenaires pouvant se référer aux mêmes objectifs globaux (développement durable) et aux mêmes stratégies. La pertinence est assurée, étant donné que tant les pays donateurs que les pays bénéficiaires signataires des accords internationaux sont obligés de respecter leurs obligations respectives.

Résultats de l'évaluation

[38] Les règlements se réfèrent tous deux au développement durable comme à un paradigme transversal du développement

Le trait le plus caractéristique des règlements Environnement et Forêts est qu'ils sont tous deux « fonctionnellement subordonnés » à une logique de coopération au développement, c'est-à-dire à des axes centrés sur l'allègement de la pauvreté socio-économiques et politiques.

Les règlements attribuent aux questions environnementales et forestières une dimension résolument politique, dans la mesure où ils sont liés à la bonne gouvernance (y compris la promotion de la propriété privée, la décentralisation et la délégation des pouvoirs exécutifs), l'ajustement structurel (promotion du système d'économie de marché), l'implication de la société civile et la responsabilisation des groupes marginalisés (femmes, minorités ethniques, populations dépendant des forêts avec leurs systèmes de connaissances traditionnelles), etc.

Cette intégration d'objectifs socio-économiques et socio-politiques dans la protection environnementale et le développement du secteur forestier semble fonctionner dans les deux sens : d'un côté, les thèmes de politiques mentionnés ci-dessus doivent être abordés pour atteindre les objectifs sectoriels, étant donné les « causes sous-jacentes » à prédominance socio-économique et politique de la dégradation de l'environnement et des forêts, et de la déforestation¹⁰⁰. D'un autre côté, les interventions en matière de développement liées à

¹⁰⁰ « Forêts et Développement – l'approche de la CE », pp. 1-4

l'environnement et aux forêts peuvent aussi bien assurer un rôle de stimulateur, établissant des exemples (sectoriels) de réforme juridique, institutionnelle et politique. Ces exemples peuvent ensuite être diffusés auprès d'autres secteurs et promus à travers les processus de consultation nationaux.

On retrouve, étroitement liées à la dimension politique mentionnée ci-dessus, les questions d'intégration et de transversalité, tant au niveau des politiques et des stratégies de la CE qu'à celui des politiques et des stratégies nationales des pays (partenaires) en développement¹⁰¹.

[39] Les règlements sont cohérents, l'un et l'autre, et pertinents dans leur conception par rapport aux accords et aux processus internationaux dans le domaine des forêts/de l'environnement

Les règlements reflètent, l'un comme l'autre, des défis relevant d'**initiatives internationales** spécifiques et contiennent des références aux **accords multilatéraux** pertinents. Le tableau ci-dessous illustre cette relation et donne pour exemples les références les plus évidentes, seulement, aux accords multilatéraux particuliers. Ce faisant, ce tableau est loin d'être exhaustif, car, du fait de la hiérarchie logique établie par le concept de développement durable, chaque contribution au développement durable et à l'allègement de la pauvreté devrait, en principe, être fondée sur une initiative, un processus ou un accord multilatéral au plan international.

¹⁰¹ Intégration des questions de pauvreté dans l'ensemble des politiques liées à l'environnement, au développement durable (des ressources naturelles), à la sécurité alimentaire, au développement urbain et rural (cf. Politique de développement de la CE, pp. 4, 7,18) ; Intégration des préoccupations environnementales dans l'ensemble des politiques de coopération au développement (cf. Politique de développement de la CE, pp. 6, 7; Communication « Vers un partenariat global pour le développement durable », pp. 6, 9, 11, 14 ; etc.) ; Intégration des processus, initiatives et obligations internationaux pertinents dans la coopération au développement (notamment par rapport aux ODM, aux AEM et au régime forestier international), avec pour objectif de susciter des synergies dans la mise en œuvre des AEM et la gestion durable des ressources naturelles (cf. « Vers un partenariat global pour le développement durable », pp. 13, 14; « Orientations générales pour les interventions au titre de la LB B7-6200 en 2000 et 2001 », p. 4 ; Communication « Forêts et Développement – l'approche de la CE », pp.8, 13, 14 ; etc.)

Tableau 5 : Sélection de références à des accords et processus internationaux liés aux forêts / à l'environnement et à des accords multilatéraux

Référence à des accords et processus internationaux liés aux forêts / à l'environnement dans les règlements	AEM/AI ¹⁰² /RFI ¹⁰³ (exemples)	Règlement Environnement	Règlement Forêts
La Communauté soutient les efforts consentis par les pays en développement pour intégrer la dimension environnementale dans leur processus de développement... promouvoir la mise en œuvre de politiques, de stratégies, ... orientées vers un développement durable	Aspects généraux du DD	1 [1]	
La Communauté apporte une aide... et des compétences... en vue de promouvoir la conservation et la gestion durable des forêts, tropicales et autres ... afin qu'il puisse ainsi être satisfait aux exigences économiques, sociales et environnementales ... au niveau local, national et global	Chapitre 11 de l'Agenda 21, Principes sur les forêts		1
...les questions liées à l'environnement de la planète, notamment celles visées par les accords multilatéraux sur l'environnement, telles que les changements climatiques, la désertification et la diversité biologique	Aspects généraux du DD	3 [1, 1er alinéa]	
...environmental impacts related to the integration of developing countries into the world economy	OMC	3 [1, 3er alinéa]	
...la production et l'utilisation durables de l'énergie et ...la promotion des énergies renouvelables, l'accroissement de l'efficacité énergétique, les économies d'énergie ainsi que le remplacement d'énergies particulièrement néfastes...	CCCC	3 [1, 9e alinéa]	
...la production et l'utilisation durables des produits chimiques, notamment des substances dangereuses et des substances toxiques	POPs	3 [1, 10e alinéa]	
...la conservation de la diversité biologique ..., l'utilisation durable de ses composantes, l'implication des détenteurs des connaissances traditionnelles dans l'utilisation de la diversité biologique, ainsi que le partage juste et équitable des avantages tirés de l'utilisation des ressources génétiques	CDB	3 [1, 11e alinéa]	
...la gestion des zones côtières, des estuaires et des zones humides	RAMSAR	3 [1, 13e alinéa]	
...la désertification	CLD	3 [1, 14e alinéa]	
...la création d'instruments favorisant un développement durable, ... des instruments ayant trait au commerce, tels que des systèmes d'étiquetage et de certification et des initiatives dans le domaine du « commerce vert »	CITES	3 [2, 5e alinéa]	
...les campagnes d'information sur les substances dangereuses, notamment les déchets toxiques et les pesticides		3 [2, 7e alinéa]	
...(a) l'élaboration... de cadres d'action nationaux et internationaux appropriés en matière de politique forestière...	IPF/IFF, NFP		4 [1, 1er alinéa]
...(b) la conservation et la reconstitution des forêts ... en raison de... leur contribution au maintien de la biodiversité	CDB		4 [1, 2e alinéa]
...(d) ...une utilisation plus efficace des produits forestiers ..., l'exploitation durable du bois en tant que source d'énergie ...	IPF/IFF, FLEGT, FCCC		4 [1, 4e alinéa]
...l'encouragement à la participation responsable, du point de vue environnemental et social, d'entreprises privées à la chaîne de transformation et de commercialisation de produits de la forêt, dans le cadre de politiques concertées pour le développement du secteur privé ...	IPF/IFF, NFP, FLEGT, ITTA, WTO		4 [3, 1er alinéa]
Les actions... sont coordonnées avec les programmes et actions menés au niveau national et international ... notamment les propositions d'action formulées par le groupe intergouvernemental d'experts pour l'étude des forêts (GIEEF) et du forum intergouvernemental sur les forêts (FIF)	IPF/IFF, NFP, FLEGT		4 [6]
...les actions sont mises en œuvre dans le cadre... de programmes de coopération internationaux et contribuent à la définition d'une politique mondiale de conservation et de gestion durable des forêts ...	FNUF/PCF, ITTA		4 [7]
Il est essentiel... de tirer les leçons des actions menées et d'en diffuser les résultats,... y compris en ce qui concerne le soutien à la mise en œuvre d'accords internationaux dans le domaine de l'environnement		3 [3]	
..., la Commission, en liaison avec les États membres, prend les initiatives nécessaires pour assurer une bonne coordination et une collaboration étroite avec ..., les bailleurs de fonds et d'autres organisations internationales concernées, en particulier celles... du système des Nations unies		5 [6]	6 [6]

¹⁰² Un Accord environnemental multilatéral (AEM) désigne un accord juridiquement obligatoire entre les parties signataires, dont l'objet essentiel est l'environnement ; d'autres Accords internationaux (AI) peuvent néanmoins aussi faire référence à des problèmes environnementaux / forestiers dans certaines parties ou dans certains aspects (également à caractère obligatoire selon le droit international).

¹⁰³ Régime forestier international.

La référence aux accords et aux processus internationaux peut facilement être retracée tout au long de la « chaîne d'opérationnalisation » jusqu'au Guide à l'intention des candidats¹⁰⁴. De même, le succès manifeste de l'intégration et de la généralisation des questions environnementales peut facilement être observé jusqu'aux Orientations stratégiques, au titre des règlements Environnement et Forêts, et au Guide à l'intention des candidats.

[40] Les processus internationaux et les accords multilatéraux sont directement abordés par environ 10 % des projets mis en œuvre, tandis que la plupart des projets y contribuent indirectement

10 projets sur 97 financés par la LB B7-620 **sont directement liés**, soit à un AEM particulier, soit à des accords ou processus régionaux. Sept projets relèvent du règlement Environnement, tandis que trois relèvent de la compétence du règlement Forêts.

Trois projets abordent la FCCC ou la CDB, l'un d'entre eux assurant la promotion simultanée de la CLD en Asie du Sud-Est. L'un des projets se réfère à la convention CITES et l'autre contribue à un traité régional¹⁰⁵. Trois projets traitent soit des aspects généraux du développement durable (en assurant la promotion du principe de précaution), soit des processus émanant d'un dialogue sur les politiques au plan international (AFLEG).

La plupart des projets relevant de la compétence des règlements **contribuent indirectement** aux initiatives, processus et concepts internationaux, car ils assurent la promotion de facettes et d'aspects particuliers du développement durable (par ex. conservation de la nature / biodiversité, changement climatique, désertification).

Réponse résumée à la QE5:

Pour les deux règlements

Les règlements se réfèrent, l'un comme l'autre, au « développement durable » comme à un concept transversal et sont conformes aux accords et processus internationaux dans le domaine des forêts et de l'environnement. Pour ce qui est de la mise en œuvre, près de 10% des projets au titre des deux règlements soutiennent ces processus directement, la plupart des projets y contribuant indirectement.

Règlement Environnement

Sept projets liés à l'environnement sur 35 abordent directement les processus internationaux et /ou les AEM. Le règlement Environnement s'intéresse particulièrement aux problèmes environnementaux à l'échelle de la planète, y compris ceux liés au développement économique mondial, à l'énergie, à l'industrie, aux déchets dangereux, etc.

Règlement Forêts

Trois projets liés aux forêts sur 62 abordent directement les processus internationaux et/ou les AEM. Le règlement Forêts met en lumière certains aspects sectoriels, tels que la biodiversité forestière, le régime forestier international, et les contributions socio-économiques de la gestion durable des forêts.

4.7 QE 6 : Relations avec les autres actions et politiques de développement de la Commission

QE6 : Quelles preuves peut-on trouver que les mesures prises par la Commission au titre des règlements Forêts / Environnement ont subi des contraintes, ont été soutenues ou ont exercé un impact sur les autres actions et politiques de développement de la Commission ?

Logique

Cette question aborde les relations entre les règlements et les autres activités et politiques de la CE. La cohérence, la complémentarité et la coordination interne sont examinées. Ainsi, ce n'est

¹⁰⁴ AàP pour 2001, pp.3-4 ; AàP pour 2003, étendu en 2004, pp.

¹⁰⁵ Programme d'action de la Barbade pour l'allègement de la pauvreté dans les petits États insulaires

pas seulement l'impact des autres actions et politiques de la CE sur les règlements qui doit être considéré, mais également les effets des règlements sur les autres politiques et actions de la CE.

Résultats de l'évaluation

[41] Par comparaison avec l'ensemble de l'aide programmable fournie par la CE, les interventions liées à l'environnement et aux forêts jouent un rôle négligeable

Les allocations budgétaires des instruments de financement géographiques correspondant aux priorités des DSP, les mesures liées à l'environnement et aux forêts sont **relativement modestes**, comparées aux autres domaines de concentration du développement (tels que, par exemple, le développement de l'infrastructure des transports et l'ajustement structurel¹⁰⁶).

[42] Tant pour l'Environnement que pour les Forêts, il existe des cadres d'action uniformes qui s'appliquent de manière égale et guident la coopération au développement dans le domaine de l'environnement et des forêts au titre des différents instruments de financement

A) Forêts

Jusqu'à 1998, la coopération au développement relative aux forêts ne possédait pas de cadre conceptuel uniforme (« parapluie »), mais elle était guidée par une série de concepts et de stratégies développées sur mesure pour les instruments de financement particuliers. Depuis la fin 1998, un **fondement commun** a été mis en place¹⁰⁷ à l'instigation de la Commission, culminant en une série de documents de politiques de plus en plus détaillés et affinés. Ce processus de conceptualisation se fonde sur une large base, de manière à englober (dès son démarrage) les thèmes liés aux forêts même au-delà du domaine de la coopération au développement. Ce fondement commun est cohérent avec le règlement Forêts.

B) Environnement

Sur la base d'un engagement du Conseil européen de Cardiff de 1998 et en référence aux obligations émanant des traités de la CE, de la Convention de Lomé et de nombreux AEM - dont la CE est signataire ou auxquels elle contribue - un processus similaire a été lancé par rapport à l'environnement. Le point culminant en a été la publication de la **Communication COM (2000) 264** de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social « Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement – Eléments d'une stratégie globale ». A la suite de cette Communication, une Stratégie d'intégration de l'environnement a été adoptée (SEC(2001) 609: Document de travail des services de la Commission « Intégrer l'environnement dans la coopération en matière d'économie et de développement ». Le règlement Environnement s'avère essentiel à cette fin.

Le processus d'harmonisation des concepts assure la **cohérence des politiques** entre les règlements et les autres instruments abordant les questions liées aux forêts et à l'environnement et fournit une base solide pour permettre des synergies entre les divers instruments de financement et – nécessairement – un appui à la mise en œuvre pratique.

[43] L'intégration des questions environnementales se reflète dans les autres politiques sectorielles de la CE (par ex. commerce et développement, développement des transports durables, développement rural), bien que de manière agrégée

Pour l'ensemble des trois domaines mentionnés ci-dessus, des documents de politique et des actes juridiques ont été adoptés¹⁰⁸, lesquels abordent la nécessité d'intégrer les problèmes liés à

¹⁰⁶ Selon la répartition sectorielle du FED-09, les mesures liées à l'environnement comptent pour environ 0,5 % des allocations totales, tandis que la part consacrée au transport s'élève à 30 %.

¹⁰⁷ Communication COM (1998) 649 de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 3 novembre 1998 « relative à une stratégie forestière pour l'Union européenne » ; Communication de la Commission du 4 novembre 1999 « Forêts et développement – L'approche de la CE » ; Résolution du Conseil du 11 novembre 1999 « Forêts et développement »

¹⁰⁸ La politique de développement de la Communauté européenne – Déclaration du Conseil et de la Commission ; Communication COM (2000) 422 de la Commission au Conseil et au Parlement européen « La promotion de transports durables dans la coopération au développement » ; Règlement du Conseil (CE) n° 2501/2001 du 10 décembre 2001 « portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er janvier 2002 au 31

l'environnement dans la coopération au développement. Les engagements respectifs au niveau des politiques ont été clarifiés ultérieurement et ont trouvé une application opérationnelle à travers des guides d'orientations stratégiques spécifiques à l'usage des experts en coopération au développement.

Si l'on recherche des références pertinentes, toutefois, on s'aperçoit que les engagements au niveau des politiques restent de **nature générale**, citant simplement la nécessité de prendre en compte les préoccupations environnementales dans les mesures de développement sectoriel.

Pour ce qui concerne **le commerce et le développement**, la CE a adopté une base juridique pour traiter des questions de politiques stratégiques dans le système des tarifs préférentiels généralisés (SPG). Les actes de base correspondants établissent, entre autres, un arrangement incitatif spécial pour la protection de l'environnement, selon lequel les pays partenaires se conformant aux principes et aux normes agréés au plan international peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel de leurs exports de matières premières et de bien manufacturés vers l'Union européenne. L'« arrangement incitatif spécial pour la protection de l'environnement » se réfère exclusivement à la « gestion durable des forêts tropicales ». Il convient de noter, toutefois, que l'intégration des questions environnementales dans le commerce peut difficilement être réalisée dans la pratique en se centrant entièrement sur la gestion des forêts tropicales. L'instrument en question a n'e u jusqu'à présent qu'une pertinence pratique limitée¹⁰⁹.

Exemple de références générales à la dimension environnementale dans les documents de politiques sectorielles de la CE

COM (2000) 422 : La promotion de transports durables dans la coopération au développement; section 3.1.3, pp. 13-14:

"L'impact des transports sur l'environnement doit être réduit au minimum

Aborder la question de l'impact des transports sur l'environnement, c'est d'abord s'assurer que les réglementations nationales sont en accord avec les objectifs énoncés à cet égard dans les conventions internationales. C'est ensuite mettre à jour ces mêmes réglementations nationales pour prendre en compte l'évolution des véhicules à moteur utilisés, des navires ou des aéronefs en service. Le transport non motorisé mérite également d'être promu, par exemple les bicyclettes, un mode sous-utilisé dans beaucoup de pays africains. Ces dispositions fondamentales, qui visent à minimiser les incidences sur l'environnement, vont préparer la voie à la mise en place d'une stratégie visant à faire respecter et à contrôler la mise en application de normes nationales ainsi définies."

[44] Les questions forestières ne sont pas reflétées de manière adéquate dans les DSP et les DSR – l'environnement, en tant que thème transversal, s'y trouve mieux reflété

Pour analyser la manière dont les questions liées à l'environnement et aux forêts se trouvent reflétées dans les DSP (et DSR), une analyse contextuelle de 35 DSP et 12 DSR a été menée¹¹⁰.

Les résultats montrent que les **questions liées aux forêts** se trouvent, pour la plupart, **mal reflétées** dans les DSP¹¹¹. Parmi 9 DSP considérés comme « médiocres » figurent des pays comme le Rwanda, le Liberia et le Ghana - où les populations sont extrêmement dépendantes des fonctions productives et protectrices de la forêt. Ce fait doit être considéré comme un sujet de préoccupation sérieuse. La sylviculture a été sélectionnée comme « secteur de concentration » dans un DSP seulement (l'Indonésie), tandis que dans six DSP, elle figure comme un « élément de secteur de concentration ». L'analyse de la situation par rapport au secteur forestier fait défaut dans 18 DSP sur les 35 examinés, et elle reste relativement superficielle¹¹² dans 10 autres. Dans six cas, la mention de la LB B7-620 constituait l'unique référence d'une stratégie de réponse.

L'environnement étant un thème transversal, il devrait apparaître dans l'ensemble des DSP. En ce qui concerne la manière dont ils reflètent l'environnement, la majorité¹¹³ des DSP ont été jugés « bons » ou « très bons ». Seuls, cinq DSP ont été jugés « inadéquats » ou « médiocres ». L'environnement a été sélectionné comme « secteur de concentration » dans trois DSP, tandis que dans 10 DSP il constitue un « élément de secteur de concentration ». L'analyse de la situation par rapport à l'environnement fait défaut dans cinq des 35 DSP seulement, et reste

décembre 2004 »; DG Développement (2000): « Politique de la CE et approche du développement rural » du 15 juin 2000.

¹⁰⁹ Jusqu'à présent, seul un dossier de candidature a été reçu (émanant de la R.P. de Chine), sur lequel aucune décision finale n'a été prise par la Commission.

¹¹⁰ catégories utilisées : analyse de la situation, stratégie de réponse, coopération passée et présente

¹¹¹ Sur les 35 DSP évalués, 21 ont été classés « inadéquats » voire « médiocres », tandis que 8 seulement étaient classés comme « bons » voire « très bons ». (cf. annexe 16)

¹¹² En abordant une seule des 3 dimensions de la viabilité

¹¹³ 19 sur 35 DSP

superficielle dans 14 autres. Dans deux cas, seulement, la mention de la LB B7-620 constituait l'unique référence à la stratégie de réponse, tandis qu'elle se trouvait citée dans 15 DSP comme la composante d'un contexte plus vaste (cf. annexe 17)

Ces observations se trouvent corroborées par les données empiriques de l'enquête écrite¹¹⁴.

Les résultats de l'examen attentif de 12 **Documents de stratégie régionale** (DSR) indiquent que les questions liées aux forêts font, pour la plupart, complètement défaut dans les DSR¹¹⁵. Non seulement la plupart des DSR demeurent silencieux sur les stratégies de réponse visant à contrôler la déforestation et la dégradation des forêts, mais même l'analyse de la situation fait défaut dans 8 DSR sur 12 DSR (et demeure incomplète dans deux autres). La sylviculture a été sélectionnée soit comme « secteur de concentration », soit comme « élément de secteur de concentration » dans deux DSR seulement (Afrique centrale, Communauté andine).

En matière d'environnement, huit DSR sur 12 ont été jugés « bons », voire « très bons ». Seuls, deux DSR ont été jugés « médiocres », tandis que deux autres ont été jugés « moyens ». L'environnement a été sélectionné comme « secteur de concentration » dans quatre DSR, tandis que dans trois il figure comme un « élément de secteur de concentration ». L'analyse de la situation en matière d'environnement fait défaut dans cinq DSP seulement sur 12.

L'intégration réussie des aspects environnementaux peut être attribuée à la stratégie d'**inclusion systématique** de la CE, laquelle se trouve également fortement reflétée dans le règlement Environnement.

[45] Les mesures entreprises au titre de la LB B7-620 sont rarement reprises et poursuivies au titre d'autres instruments de financement

La **poursuite de mesures** initiées par des instruments de financement horizontaux n'a été observée que dans des cas rares et isolés. Deux délégations de la CE, seulement, savaient que des projets avaient été repris par d'autres instruments de financement de la CE. Quatre projets ont rapporté que leur approche avait été ou allait être reprise dans le contexte de la coopération de la CE.

Cela n'est pas surprenant, aucun mécanisme particulier n'étant en place pour assurer la perméabilité entre les instruments de financement horizontaux et géographiques. Par ailleurs, les cycles de planification et les longues périodes d'évaluation des projets individuels au titre des instruments de financement géographiques constituent des obstacles substantiels.

[46] Les projets de la LB B7-620 sont détachés, dans la pratique, des interventions au titre d'autres instruments de financement (pour un aperçu détaillé des interventions, cf. annexe 18)

A) Forêts : Pour la période 2000-2003, 35 pays dans lesquels des projets liés à la forêt sont mis en œuvre¹¹⁶ ont été identifiés, quel que soit l'instrument de financement. Dans 26 d'entre eux existe un total de 48 projets B7-620 liés à la forêt. Dans 21 de ces 35 pays, les projets B7-620 liés aux forêts constituent les seules mesures liées aux forêts soutenues par la CE. Cela signifie que dans cinq pays seulement, il y a **co-existence** entre les projets B7-620 et les projets mis en œuvre par d'autres instruments de financement. Parmi eux-ci, trois projets « ciblés » (au Brésil, en Afrique centrale et en Indonésie) ont été initiés pour soutenir des interventions existantes financées par d'autres instruments.

Exemple de projets mis en œuvre sans exploiter les synergies potentielles

Le projet CLEAN (24) et le projet DEWATS (26), traitant tous deux de questions environnementales urbaines communes en Inde, n'ont jusqu'à présent échangé aucune communication en vue d'explorer les synergies potentielles. Il existe pourtant une nécessité d'apprendre à partir des expériences des autres. Les délégations de la Commission devraient encourager le processus d'apprentissage qu'elles financent en étant non seulement une source de financement et un administrateur d'aide mais en s'impliquant également dans les politiques. Par ailleurs, cela contribuerait à accroître la visibilité de la CE.

¹¹⁴ Sur les 28 délégations de la CE ayant répondu au questionnaire, toutes ont répondu à la question 2C. Parmi celles-ci, 13 étaient d'avis que les questions liées à l'environnement et aux forêts se trouvaient reflétées de manière appropriée dans les DSP. 14 délégations de la CE ont critiqué les DSP pour ne pas prendre en compte les questions liées à l'environnement et aux forêts et 1 délégation s'est prononcée comme indifférente.

¹¹⁵ Sur les 12 DSR évalués, 10 étaient classés "inappropriés", voire "médiocres", alors que 2 seulement étaient classés comme "bons" ou "très bons".

¹¹⁶ Résultat d'un examen approfondi de la base de données CRIS pour les projets classés en sylviculture.

B) Environnement : En appliquant la même procédure aux projets environnementaux, 48 pays ont été identifiés, parmi lesquels 11 pays totalisent 15 projets environnementaux B7-620. Dans un seul pays, les projets environnementaux B7-620 constituent la seule mesure de soutien de la CE à l'environnement. Les projets entrepris au titre d'autres instruments de financement n'ont pas d'incidence sur les projets B7-620 (et *vice versa*), malgré le chevauchement considérable du sujet. Les projets sont menés **sans conscience les uns des autres**, alors que dans la plupart des cas ils pourraient bénéficier d'une coopération.

[47] Les projets de recherche entrepris au titre de la LB B7-620 jouent un rôle complémentaire important, notamment en appuyant la recherche appliquée

Au titre du **Cinquième programme-cadre** (1998-2002) des projets de recherche liés aux forêts et à l'environnement ont été financés dans de nombreux pays tels que, par exemple, l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud. Les visites de terrain dans ces pays n'ont pas révélé de lien étroit direct avec les projets B7-620. Néanmoins, la recherche étant éligible au titre de la LB B7-620, la ligne budgétaire remplit un rôle complémentaire important. Le portefeuille de B7-620 comprend sept projets liés à la recherche, tous relevant du règlement Forêts. Ils sont mis en œuvre par des universités et des organismes de recherche basés en France, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Belgique.

[48] Il n'existe pas d'échange d'informations institutionnalisés

Les résultats des visites de terrain suggèrent qu'il n'existe dans la pratique aucun arrangement institutionnalisé pour **l'échange d'informations** entre les projets financés par différents instruments au niveau national ou régional. En 2004, des réunions d'échange d'informations ont été ou seront organisées au niveau régional mais uniquement pour les projets B7-620¹¹⁷.

Pour le moment, les délégations de la CE **ne facilitent pas l'implication des projets B7-620** – ni au niveau des cercles nationaux des pays partenaires respectifs, ni vis-à-vis des autres projets soutenus par la CE au titre d'autres instruments de financement¹¹⁸ (malgré l'implication directe et la familiarité étroite du personnel concerné de la délégation). Toutefois, le personnel des projets financés par la ligne budgétaire s'est montré extrêmement désireux d'établir un contact direct avec la délégation, s'exprimant en faveur d'un forum organisé par la délégation lors duquel le personnel des projets de la LB et celui de la délégation pourraient se rencontrer pour partager leurs expériences¹¹⁹. Il convient de noter qu'à la date de 2004, la déconcentration des responsabilités administratives est achevée.

Réponse résumée de QE6:

Pour les deux règlements

Bien que diverses politiques de la CE fournissent un cadre d'action complet à la coopération au développement liée à l'environnement et aux forêts, les projets environnementaux et forestiers jouent un rôle négligeable dans la gamme des interventions au titre de l'aide programmable. Les projets entrepris au titre des deux règlements ont peu d'interaction pratique avec les autres activités de développement de la CE. Jusqu'à présent, peu d'initiatives ont été entreprises pour institutionnaliser l'échange d'informations, le faciliter grâce aux activités des délégations de la CE ou poursuivre les projets au titre des instruments de financement géographiques. Les projets de recherche au titre de la LB B7-620 complètent d'autres efforts de recherche soutenus par la CE.

Règlement Environnement

L'intégration des préoccupations environnementales est abordée dans une série de politiques sectorielles.

¹¹⁷ 26 représentants de projets B7-620 menés en Afrique se sont réunis à Addis Abeba en mars 2004, constituant une première pour ce type de réunion. Un processus similaire a été mené à Lima (Pérou) et sera réalisé à New Delhi. En Inde, l'UE est membre d'un groupe de travail conjoint sur l'environnement – mais son rôle est davantage réactif que proactif, les questions de politiques étant toujours gérées à Bruxelles.

¹¹⁸ Cette observation est surprenante, du fait qu'une nette majorité du personnel travaillant en délégation (23 sur 28) a répondu au questionnaire en décrivant sa propre poste comme étant « directement impliqué dans l'administration des projets B7-620 ». De même, 17 personnes sur 28 ont affirmé être familiarisées avec les questions liées à l'environnement/aux forêts. Environ un tiers (13) ont qualifié leur degré de familiarité avec les questions liées à l'environnement/aux forêts comme « meilleur que la moyenne ».

¹¹⁹ Quest-PROJ – 6.4

Règlement Forêts

Le développement du secteur forestier est mal reflété dans les DSP/DSR qui orientent l'appui de la CE au titre des instruments de financement géographiques, ce qui réduit également la cohérence et l'échange d'informations avec les mesures du règlement Forêts.

4.8 QE 7 : Importance des thèmes transversaux

QE7 : Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre des règlements Forêts / Environnement abordent les thèmes transversaux tels que la bonne gestion des affaires publiques, les droits humains, la place des femmes, les considérations environnementales plus vastes, ou encore le développement institutionnel et le renforcement des capacités ?

Logique

Cette question aborde la relation contextuelle entre les interventions financées par la LB B7-620 et les questions transversales de développement. La politique de développement de la Communauté européenne (à laquelle il est fait référence dans « couverture incluse ») ne mentionne pas explicitement l'expression « thèmes transversaux », mais évoque plutôt un objectif central (**la réduction de la pauvreté**), auquel s'ajoutent quatre domaines stratégiques dérivés du traité de Maastricht, cinq principes directeurs (**l'intégration**) et deux niveaux d'action.

Les thèmes transversaux suivants sont pris en considération : (1) les efforts de réduction de la pauvreté ; (2) l'appui au développement institutionnel et au renforcement des capacités ; (3) l'égalité hommes-femmes ; (4) l'amélioration des droits économiques, sociaux, politiques et culturels.

Résultats de l'évaluation

[49] Les thèmes transversaux de la coopération au développement de la CE se trouvent reflétés et sont abordés dans les deux règlements

La politique de développement de la CE procède du principe selon lequel «...la politique d'aide au développement [est considérée] comme un processus pluridimensionnel qui englobe une croissance diversifiée équitable, des services sociaux, l'environnement, des questions d'égalité des sexes, le renforcement des capacités et des institutions, le développement du secteur privé, les droits de l'homme, et la bonne gestion des affaires publiques¹²⁰». Cette notion est reflétée de manière cohérente dans le cadre politique plus large des règlements Environnement et Forêts. Les questions liées à la bonne gestion des affaires publiques, aux droits humains, à la place des femmes, à l'importance de l'environnement au sens large ainsi qu'au développement institutionnel et au renforcement des capacités sont **incorporées dans les deux règlements** et indirectement abordées au niveau des objectifs et des mesures à prendre au titre des deux règlements.

[50] Les thèmes transversaux sont repris comme priorités de mise en œuvre et secteurs de concentration au niveau de la mise en œuvre, c. à d. dans les publications successives des Guides d'orientation stratégique et du Guide à l'intention des candidats de l'AàP.

Bien que les thèmes transversaux soient reflétés dans les deux cycles successifs d'Orientation stratégique, les références sont plus nombreuses et plus prononcées dans le Guide stratégique 2002-2003. En outre, une légère différence peut encore être remarquée entre les Guides stratégiques relatifs au règlement Environnement et les Guides stratégiques relatifs au règlement Forêts, au point que les thèmes transversaux se trouvent mentionnés de manière plus explicites et sont placés à un niveau supérieur de la logique hiérarchique dans la série des guides relatifs aux forêts¹²¹.

Si l'on examine le **Guide à l'intention des candidats**, diverses références à des thèmes transversaux (par ex. la bonne gestion des affaires publiques, le renforcement des capacités et la

¹²⁰ Communication COM (2000) 212 de la Commission au Conseil et au Parlement européen : La politique de développement de la Communauté européenne, p. 7

¹²¹ cf. présentation par idéogrammes des quatre Guides d'orientation stratégiques (Environnement / Forêts; 2000-2001 / 2002-2003)

place des femmes) peuvent être identifiées soit comme priorités de mis en œuvre¹²², soit comme critères de sélection¹²³.

[51] Les réponses reçues des délégations de la CE pointent des différences régionales dans la manière dont les thèmes transversaux se voient accorder la priorité selon le contexte national

Dans l'enquête écrite, les délégations de la CE se sont vues interrogées sur la **pertinence des questions transversales**¹²⁴ dans le contexte national des pays partenaires respectifs. Les réponses ont indiqué qu'une importance variable est attribuée aux thèmes transversaux, reflétant la perception des besoins dans le contexte du développement d'un pays particulier. Les résultats affichés dans le tableau ci-dessous offrent une discussion plus poussée des thèmes transversaux particuliers à chaque région, ainsi qu'une comparaison résumée entre les régions.

Tableau 6 : Pourcentage des délégations soulignant les thèmes transversaux particuliers

Région	Nombre de délégations ayant répondu	Droits humains	Dév. instit.	Renf. des capacités	Femmes, groupes marginaux	Bonne gestion des affaires publiques	Environnement
Afrique	11	18%	36%	73%	36%	55%	27%
Asie	6	50%	83%	50%	67%	100%	83%
Amérique latine	11	36%	64%	73%	55%	73%	100%
Total/Moyenne	28	32%	57%	68%	50%	71%	68%

En moyenne, la bonne gestion des affaires publiques, le renforcement des capacités et l'environnement sont considérés comme les plus pertinents entre les trois régions, tandis que les droits humains se trouvent relégués à la dernière place, ayant reçu le plus faible pourcentage de réponses.

En Afrique, le renforcement des capacités constitue le thème le plus important, suivi de près par la bonne gestion des affaires publiques. Il est par ailleurs intéressant de noter l'importance relativement faible accordée aux questions environnementales en Afrique, ce qui suggère une compréhension insuffisante des liens entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement. **En Asie**, la bonne gestion des affaires publiques se détache clairement comme le thème le plus important, l'environnement et le développement institutionnel figurant en seconde place. **En Amérique latine**, les questions environnementales dominent, suivies par la bonne gestion des affaires publiques et le renforcement des capacités.

Exemples de projets abordant la question transversale de « la bonne gestion des affaires publiques »

Un projet au Cambodge (96) cherche à accroître le pouvoir des communautés marginales et des colons installés dans la zone tampon des sanctuaires de faune de Phnom Samkos et Phnom Aural, dans les montagnes de Cardamom, vis-à-vis des administrations du secteur, des forces militaires et des exploitations commerciales.

Au Brésil, un projet (50) soutient la démarcation des terres traditionnelles, revendiquées par les communautés indigènes. Dans les nombreux cas où ces revendications portaient sur le droit à la terre

Le pourcentage moyen de réponses pour l'ensemble des questions transversales est le plus faible en Afrique, tandis que les délégations d'Asie et d'Amérique latine ont sélectionné davantage de thèmes transversaux comme étant pertinents. Par ailleurs, la variation entre les réponses est plus élevée en Afrique, ce qui indique que les délégations de la CE dans cette région ont répondu à la question de manière plus sélective que les délégations de la CE en Asie ou en Amérique latine.

[52] En pratique, les projets contribuent principalement au développement institutionnel et au renforcement des capacités

¹²² Guide à l'intention des candidats à l'AàP 2001 : questions prioritaires, pp. 3, 4 ; Guide à l'intention des candidats à l'AàP 2003, étendu à 2004 : questions prioritaires, pp. 9, 10

¹²³ Guide à l'intention des candidats à l'AàP 2001 : grille d'évaluation, p. 13 ; Guide à l'intention des candidats à l'AàP 2003, étendu à 2004 : grille d'évaluation, p. 17

¹²⁴ Quest-DEL – 11.6

L'ensemble des projets aborde les questions environnementales d'une manière ou d'une autre, soit parce qu'il s'agit de projets environnementaux, soit parce que l'exploitation durable des forêts assure, par définition, la promotion des avantages environnementaux. Par conséquent, les questions environnementales ne sont pas reprises comme une catégorie à part, dans le tableau ci-dessous¹²⁵. Les résultats de ce tableau offrent une discussion plus poussée sur les thèmes transversaux particuliers à chaque région, ainsi qu'une comparaison résumée entre les régions.

Tableau 7 : Pourcentage des projets¹²⁶ soulignant des thèmes transversaux particuliers

Région	Nombre de projets ayant répondu	Droits humains / Bonne gestion des affaires publ.	Dév. instit. / Renforcement des capacités	Place des femmes	Groupes autochtones et marginalisés
Afrique	12	42%	83%	33%	42%
Asie	9	67%	89%	89%	89%
Amérique latine	12	42%	83%	42%	75%
Total/Moyenne	33	48%	85%	52%	67%

En moyenne, ce sont le développement institutionnel et le renforcement des capacités qui sont perçus comme les **plus pertinents** dans l'ensemble des trois régions. Dans la pratique, le développement institutionnel et le renforcement des capacités sont étroitement liés. Les projets traitant de développement institutionnel couvrent automatiquement le renforcement des capacités. Le développement institutionnel est essentiellement centré sur l'organisation des communautés (par ex. groupes d'usagers de la forêt, comités environnementaux) pour améliorer la gestion durable des ressources naturelles. Le **renforcement des capacités** à travers la formation et la diffusion d'information s'étend également aux administrations sectorielles décentralisées, aux collectivités locales, aux instituts de recherche, etc.

Les interventions en faveur des **groupes autochtones et marginalisés** s'adressent principalement, dans la pratique, aux populations tributaires de la forêt, ainsi que mentionné expressément dans le règlement Forêts. La variation apparente entre, d'une part, les projets africains et, d'autre part, les projets asiatiques ou latino-américains peut, selon toute vraisemblance, être attribuée à des différences terminologiques d'une région à l'autre. Le concept de « populations autochtones » est plus répandu et fermement établi dans le dialogue politique en Amérique latine et en Asie.

Dans la pratique, les projets s'adressant aux groupes autochtones et marginalisés et les projets abordant les droits humains et la bonne gestion des affaires publiques sont relativement similaires. Durant la phase de terrain, les projets traitant de droits humains et de bonne gestion des affaires publiques ont été principalement trouvés en Amérique latine et en Asie du Sud-Est. En Amérique latine, les projets sont centrés sur les populations autochtones, les droits d'accès à la terre et la propriété foncière. Un projet en Asie du Sud-Est s'efforce d'atténuer les conflits liés à l'usage de la terre ou des ressources naturelles impliquant des populations autochtones. L'ensemble des projets abordant les droits humains assurent également la promotion de la bonne gestion des affaires publiques.

Près de la moitié des projets contribuent aux **questions liées à la place des femmes**, dans la pratique. Dans une perspective régionale, les projets basés en Asie se détachent nettement avec le pourcentage le plus élevé, représentant plus du double du chiffre correspondant pour les projets basés en Afrique.

Les résultats de l'enquête écrite ont été ultérieurement confirmés par les observations de l'équipe au cours de la phase de terrain¹²⁷.

¹²⁵ Dans ce tableau, certaines catégories (droits humains/bonne gestion des affaires publiques ; développement institutionnel / renforcement des capacités) ont été regroupées car ces thèmes sont pratiquement liés du point de vue des projets, tandis que les délégations de la CE ont un point de vue résolument plus « politique ».

¹²⁶ Quest-PROJ - 11

¹²⁷ cf. FEP, question 26

Réponse résumée à QE7 :

Pour les deux règlements

Dans la conception des deux règlements, les thèmes transversaux se trouvent reflétés de manière adéquate, jusqu'au niveau des mesures de mise en œuvre. Cet engagement élémentaire se reflète également bien dans l'Orientation stratégique de la Commission et dans les exercices de programmation, par l'établissement de priorités de mise en œuvre dans les guides respectifs. Néanmoins, la perception des questions transversales par les pays partenaires et leurs besoins respectifs varient d'une région à l'autre. Toutefois, les projets abordent les questions transversales de manière plus sélective dans la pratique, le renforcement des capacités et le développement institutionnel figurant parmi les plus importantes.

Règlement Environnement

Aucun résultat spécifique au règlement Environnement n'est présenté.

Règlement Forêts

Les projets s'adressant directement aux groupes autochtones et marginalisés interviennent principalement dans le cadre du règlement Forêts, du fait que de nombreuses populations autochtones habitent effectivement à proximité des forêts ou dépendent fortement des ressources forestières.

4.9 QE 8 : Valeur ajoutée des deux règlements

QE8 : Les actions financées dans le cadre des deux règlements ont-elles représenté une "valeur ajoutée" par rapport aux autres instruments de financement pour la coopération au développement ?

Logique

Cette question examine la "valeur ajoutée" que constituent des règlements séparés et une ligne budgétaire correspondante conjointe pour l'environnement et les forêts. Pour répondre à cette question, on doit d'abord se demander quels sont les autres instruments de financement qui abordent les questions liées aux forêts et à l'environnement. Il s'agit ensuite de discuter de l'avantage comparatif de la LB B7-620 par rapport aux autres instruments de financement géographiques et horizontaux. Le portefeuille des projets liés aux forêts et à l'environnement dans le cadre de ces instruments de financement a été examiné avec cette question à l'esprit. Les sections qui suivent abordent séparément et présentent les résultats des instruments de financement géographiques et horizontaux.

Résultats de l'évaluation

[53] Le fait qu'une nette majorité des projets de la LB B7-620 soient bien exécutés fournit une condition préalable, en pratique, à la réalisation de la "valeur ajoutée" potentielle des deux règlements

L'évaluation de terrain des projets B7-620 a débouché sur la conclusion qu'une nette majorité de mesures sont **bien exécutées**. Cette observation coïncide avec l'évaluation résolument positive de la ligne budgétaire par les délégations de la CE (cf. également au résultat [6]).

[54] Tandis que les projets environnementaux se déroulent dans le cadre de l'ensemble des instruments de financement géographiques, les projets forestiers se trouvent exclusivement dans les portefeuilles FED et ALA.

Le FED et les lignes budgétaires ALA, MEDA et TACIS sont des instruments de financement géographiques à partir desquels des mesures liées aux forêts et à l'environnement sont appuyées. Tandis que l'on trouve des projets environnementaux dans l'ensemble de ces instruments, les projets forestiers, de leur côté, se trouvent exclusivement dans le cadre du FED et de la LB ALA. Les portefeuilles des instruments de financement géographiques (FED, ALA,

MEDA et TACIS) ont été passés en revue¹²⁸ pour y repérer les projets correspondants. Cet exercice a révélé des **différences** importantes entre les instruments de financement, ainsi qu'entre les mesures liées à l'environnement et aux forêts. Pour un aperçu détaillé, cf. annexe 18.

Comme les projets liés aux forêts dans le cadre du FED et de la LB ALA se concentrent principalement sur certaines des **vastes zones de forêts primaires** encore existantes (bassin du Congo et Indonésie), la B7-620 fournit le seul moyen d'intervenir dans les autres pays, où les fonctions productives et protectrices des forêts jouent un rôle vital dans les modes de vie locaux.

Cet appui limité et concentré apporté par les autres instruments de financement de la CE au secteur forestier augmente considérablement la valeur ajoutée du règlement Forêts et ses mesures (projets de terrain) dans le sens où celles-ci sont **éminemment complémentaires**. Cela nous a été confirmé par des personnes de référence¹²⁹ rencontrées lors des missions de terrain, qui apprécient unanimement la valeur des règlements comme instruments de promotion de la protection de l'environnement et de développement durable du secteur forestier, notamment au niveau des communautés de base.

Dans une perspective plus générale, il convient de noter que les budgets d'aide disponibles dans le cadre de l'ensemble des instruments de financement géographiques tendent à diminuer quand un pays en développement améliore son statut pour passer à celui de pays à revenus intermédiaires. Pour des pays à revenus intermédiaires disposant d'une importance environnementale élevée au niveau mondial (tels que le Brésil et la Malaisie), la LB B7-620 offre une opportunité unique de fournir un appui en matière environnemental et forestier, nonobstant l'appui géographique de la CE.

[55] Le FED présente un nombre substantiel de projets environnementaux répartis géographiquement, tandis que les projets forestiers sont peu nombreux et concentrés dans l'espace

Les interventions financées sous le 9^e FED sont programmées conformément aux principes définis dans la Politique de développement de l'UE (avec ses six axes de concentration) et l'accord de Cotonou¹³⁰. Les forêts et l'environnement font pour la plupart défaut dans les programmes indicatifs nationaux du 9^e FED ou sont abordés comme des « secteurs non prioritaires »¹³¹, ainsi que le confirme la « répartition sectorielle du 9^e FED programmé dans les DSP des pays ACP »¹³². Toutefois, la part des allocations en faveur de mesures environnementales et forestières dans la programmation indicative régionale a augmenté en pourcentage relatif au cours de trois cycles successifs du FED (passant de 19 % sous le 7^e FED à 20-25 % sous le 9^e FED¹³³), bien que le **volume financier** absolu **demeure faible** (de 11 à 13,75 millions d'euros).

A) Interventions liées aux forêts

Durant la période 2000-2003, 7 projets forestiers nationaux financés par le FED étaient opérationnels (dans 6 pays et un projet régional en Afrique centrale), avec un volume financier moyen de 5 millions d'euros environ (8^e et 9^e FED)¹³⁴. Parmi ceux-ci, trois projets ont apporté un soutien à ECOFAC dans le contexte général de l'Initiative du bassin du Congo. De manière plus spécifique, les projets ECOFAC abordent la conservation de la forêt et la réforme de la politique et de l'administration forestières.

B) Interventions liées à l'environnement

Au cours de la période de référence mentionnée ci-dessus, 36 projets environnementaux financés par le FED étaient opérationnels (dans 23 pays et huit projets régionaux), avec un volume

¹²⁹ Personnel des délégations de la CE, personnel des projets, administrations sectorielles.

¹³⁰ L'article 1 stipule que les principes de gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement seront appliqués et intégrés à chaque niveau du partenariat. La protection et la gestion durable des ressources naturelles tels que les écosystèmes des forêts tropicales sont définies comme un thème transversal au titre de l'article 32 de l'accord.

¹³¹ Cf. également l'analyse du DSP sous QE 7.

¹³² Tableau officiel publié par la DG-DEV ; les allocations à l'environnement et aux forêts totalisent près de 32 millions d'euros (soit l'équivalent de 0,5 % du volume financier total), dont 28 millions d'euros ont été alloués au développement d'une usine de traitement des eaux usées à Maurice.

¹³³ Réponse conjointe à des questions écrites [...] fournie par M. Nielson au nom de la Commission (27 septembre 2002).

¹³⁴ Résultats fondés sur une sélection de projets de la base de données CRIS, cf. annexe 18.

financier moyen de 3,5 millions d'euros (8^e et 9^e FED)¹³⁵. On peut distinguer deux domaines de concentration thématiques (réforme de l'administration/des politiques ; gestion des zones protégées), ainsi que deux régions d'intervention ciblées (la SADC et l'Afrique de l'Ouest /Sahel).

La **force du FED** est son potentiel de financement de vastes projets, combiné à sa capacité d'influencer la formulation des politiques au plan national.

[56] Peu de projets liés à l'environnement/aux forêts se déroulent dans le cadre de la LB ALA et, par ailleurs, ces derniers sont concentrés régionalement en Asie. Ils disposent néanmoins d'un meilleur financement que les projets du FED.

Les interventions de la CE en Asie et en Amérique latine sont gérées sur une base juridique commune¹³⁶. Le **règlement ALA** effectif cite la protection de l'environnement comme l'un des six domaines de concentration¹³⁷ de la coopération communautaire avec les pays d'Asie et d'Amérique latine. Des références aux questions environnementales peuvent également être trouvées dans la liste des priorités spécifiques de la coopération de la communauté, lesquelles mentionnent, entre autres, « la protection de l'environnement et des ressources naturelles, et le développement durable ». Par ailleurs, 10 % de la moyenne pondérée des allocations financières pour la période 1991-1995 devaient être réservés à la « protection de l'environnement, notamment des forêts tropicales » comme mesure provisoire.

A) Interventions liées aux forêts

Durant la période de référence 2000-2003, quatre projets forestiers nationaux financés par la LB ALA étaient opérationnels, avec un volume financier moyen de 13,7 millions d'euros. Parmi ceux-ci, trois projets centrés sur la gestion participative des forêts et l'abattage illégal des arbres sont mis en œuvre en Indonésie, tandis qu'un projet aborde la gestion des forêts naturelles en Chine.

B) Interventions liées à l'environnement

Au cours de la période de référence mentionnée ci-dessus, 13 projets environnementaux financés par la LB ALA étaient opérationnels (dans 8 pays, plus un projet régional en Asie et deux en Amérique latine), avec un volume financier moyen de 15,5 millions d'euros. Si aucun axe de concentration thématique clair ne peut être distingué pour l'Asie, en revanche les interventions en Amérique latine étaient essentiellement centrées sur les politiques environnementales et la réforme de l'administration, ainsi que sur le développement rural. Il est logique que les projets traitant de réforme administrative et politique promeuvent en parallèle l'intégration de l'environnement dans le contexte national propre à chaque pays. Le financement est souvent assuré à travers des programmes spéciaux : (i) Asia Pro-Eco, conçu pour renforcer le dialogue environnemental entre l'Asie et l'Europe à travers l'échange de politiques et de technologies (ii) Asia Urbs, visant à encourager une approche durable de la gestion urbaine en impliquant les organisations de la société civile¹³⁸, et (iii) UrbAL (développement urbain local en Amérique latine)¹³⁹.

Tout comme le FED, la **force de la ligne budgétaire ALA** réside dans son potentiel à gérer de larges projets avec une plus grande influence sur la formulation des politiques nationale.

[57] Les mesures liées à l'environnement/aux forêts au titre de MEDA/TACIS jouent un rôle négligeable

La stratégie régionale MEDA prévoit un budget total de 15 millions d'euros pour des actions liées à l'environnement pour les années 2002-2004, tandis que le programme TACIS prévoit un budget total de 21 millions d'euros pour les années 2002-2003. Les pays MEDA sont éligibles au PACM

¹³⁵ Résultats fondés sur une sélection de projets de la base de données CRIS, cf. annexe 18.

¹³⁶ Règlement du Conseil (CEE) n° 443/92 du 25 février 1992 "sur l'aide financière et technique et la coopération économique avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine" ; le projet de nouveau règlement, actuellement en discussion (COM [2002] 340 final "Proposition pour un règlement du Parlement et du Conseil concernant la coopération de la Communauté avec les pays d'Asie et d'Amérique latine et amendant le règlement du Conseil [CE] n° 2258/96 – présenté par la Commission") suivra une approche entièrement différente, où des instructions essentiellement liées aux procédures relatives à l'exercice de programmation seront donnés. Par conséquent, aucune référence thématique spécifique à l'environnement, par exemple, ne figure dans le projet de texte. Le nouveau règlement proposé ne peut être comparé à l'actuel.

¹³⁷ Art. 1 du règlement du Conseil (CEE) n° 443/92

¹³⁸ Cadre temporel 1998-2005. AàP 2004 dates-butoirs en mars et juin.

¹³⁹ Phase II : 2000-200. Budget global de 50.000.000 euros sur une période de 5 ans

(Programme d'action environnementale à court et moyen terme), lancé en 1997 et renouvelé en 2002¹⁴⁰.

Aucun projet forestier n'était opérationnel dans le cadre de ces deux instruments de financement, au cours de la période de référence 2000-2003. Au total, 9 projets environnementaux étaient mis en œuvre, dont 6 dans le cadre de MEDA et 3 dans celui de TACIS. À l'exception d'un projet de zone protégée en Egypte, l'ensemble des projets MEDA étaient impliqués dans la préparation ou le suivi de conférences nationales ou régionales. Les projets environnementaux dans le cadre de TACIS consistaient en des mesures transfrontalières, typiquement relatives à la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, ou la mise en réseau au niveau de l'environnement (comme contribution à la réforme politique et administrative).

[58] Des projets pertinents se déroulent également dans le cadre d'instruments de financement horizontaux – parmi lesquels la ligne budgétaire B7-6000 des ONG se détache clairement comme la plus importante

Parmi les lignes budgétaires figurant sous le titre B7-6 « autres mesures de coopération », seule la **ligne budgétaire des ONG** possède un nombre important de projets forestiers et environnementaux dans son portefeuille. Dans l'acte de base¹⁴¹ qui gouverne l'administration de B7-6000, l'environnement et les forêts ne sont pas mentionnés explicitement, bien qu'il soit fait référence au développement durable¹⁴².

A) Interventions liées aux forêts

Durant la période de référence 2000-2003, 6 projets forestiers nationaux financés dans le cadre de la ligne budgétaire ONG étaient opérationnels (dans 6 pays), avec un volume financier moyen de 0,4 million d'euros. Ces projets traitent essentiellement d'approches communautaires à petite échelle en matière de gestion durable des ressources naturelles, impliquant souvent des produits forestiers non liés au bois ainsi que des programmes agro-forestiers.

B) Interventions liées à l'environnement

Au cours de la période de référence mentionnée ci-dessus, 39 projets environnementaux financés dans le cadre de la ligne budgétaire ONG étaient opérationnels (dans 24 pays), avec un volume financier moyen de 0,6 million d'euros. Ces projets étaient principalement centrés sur des thèmes liés au développement durable.

Par comparaison avec les projets B7-620, la ligne budgétaire ONG remplit une sorte de fonction « expérimentale » pour l'amélioration des modes de vie locaux.

[59] Programmes financés par la DG Recherche

La coopération internationale dans le domaine de la recherche environnementale et du développement technologique (RDT) a été menée dans le cadre du **Cinquième programme-cadre** (1998-2002). Bien que la part du lion de ces financements revienne aux pays européens, les pays ou régions éligibles incluent également les pays TACIS, MEDA ainsi que les pays en développement¹⁴³. Les objectifs et les priorités des AàP diffèrent selon la région. Ils incluent des questions environnementales liées au développement durable.

Les pays couverts par la présente évaluation et ayant reçu des financements en matière de recherche incluent l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud. En Argentine, 9 des 31 programmes financés étaient liés à l'environnement. Au Brésil, ces chiffres correspondaient à 10 sur 37, en Chine 13 sur 42, en Inde 9 sur 24 en Afrique du Sud 11 sur 40.

Le sixième programme-cadre (2002-2006) vise également des objectifs environnementaux pour les pays en développement, les pays méditerranéens, et les pays TACIS et CARDS.

¹⁴⁰ Ses domaines de priorités déclarés sont : (i) la gestion intégrée de l'eau (ii) la gestion intégrée des déchets (iii) **les points chauds** (iv) la gestion intégrée du littoral (v) la lutte contre la désertification.

¹⁴¹ Règlement du Conseil (CE) n° 1658/98 du 17 juillet 1998 « sur le co-financement d'opérations avec les organisations non gouvernementales (ONG) européennes de développement dans les domaines d'intérêt pour les pays en développement »

¹⁴² Art. 2 [1] 2^e para, 2^e alinéa du Règlement CE n° 1658/98

¹⁴³ À l'exception des pays concernés par l'accession et des pays nouvellement industrialisés.

L'une des questions thématiques de la Politique de coopération scientifique internationale avec les **pays en développement** inclut l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. L'AàP 2003 envisage deux priorités environnementales : (i) la gestion des écosystèmes du littoral humides et semi-humides, et (ii) la réconciliation des pressions multiples sur les zones côtières.

Réponse résumée à QE8:

Pour les deux règlements

Aucun résultat commun aux deux règlements n'est présenté.

Règlement Environnement

On trouve des projets environnementaux dans le cadre des instruments FED, ALA, MEDA et TACIS. En résumé, la valeur ajoutée des actions financées dans le cadre du règlement Environnement se concrétise à travers (i) la promotion de l'implication de la CE dans des initiatives et des processus au niveau mondial, (ii) les possibilités qu'elles offrent d'intégrer les questions d'environnement urbain et industriel d'une manière complémentaire aux autres instruments de financement.

Règlement Forêts

Les projets forestiers se trouvent exclusivement dans le cadre du FED et de la LB ALA. Comme les projets forestiers dans le cadre du FED et de la LB ALA se concentrent principalement sur certaines des zones de forêt primaire encore existantes (bassin du Congo et Indonésie), la LB B7-620 fournit le seul moyen d'intervention dans les autres pays, où les fonctions productives et protectrices de la forêt jouent un rôle vital dans les modes de vie locaux. Parmi les lignes budgétaires horizontales, la ligne ONG est celle qui fournit le plus d'opportunités pour aborder les questions environnementales et forestières en dehors de B7-620. En résumé, la valeur ajoutée des actions financées dans le cadre du règlement Forêts se concrétise à travers (i) un complément aux interventions limitées et géographiquement concentrées dans le cadre des instruments de financement géographiques, (ii) l'importance accordée à la participation de la société civile et des organismes de recherche, la promotion (iii) d'approches novatrices et (iv) d'initiatives au plan mondial.

5 Conclusions et recommandations

Les conclusions et recommandations ont été classées par catégories : (i) celles spécifiques au règlement Forêts (ii) celles spécifiques au règlement Environnement et (iii) celles relatives aux deux règlements. La référence aux résultats respectifs est donnée entre crochets.

Les **conclusions** ont été tirées à partir de la combinaison des résultats. Ci-dessous, elles sont structurées selon les critères du CAD¹⁴⁴. La présente évaluation s'appuie sur l'adaptation suivante de la définition des critères du CAD :

- **Pertinence** : Si les objectifs des règlements sont conformes avec les priorités nationales, internationales et celles de la CE
- **Efficacité** : La mesure selon laquelle les objectifs des règlements ont été réalisés
- **Efficience** : La productivité du processus de mise en œuvre des règlements
- **Impact** : L'ensemble des changements et des effets directs et indirects, voulus ou non, positifs ou négatifs, directement attribuables aux mesures entreprises dans le cadre des règlements
- **Viabilité** : Si les effets positifs continueront après la conclusion de l'appui fourni dans le cadre des règlements
- **Les "3 C"** : Les résultats en matière de coordination, cohérence et complémentarité vis-à-vis des autres politiques et instruments de financement de la CE, des interventions financées par d'autres bailleurs de fonds et de celles des pays partenaires.

¹⁴⁴ AIDCO Unité d'évaluation H6 (2001) : Evaluation de la Commission européenne – Guide sur les procédures et les structures d'évaluation actuellement opérationnelles dans les programmes de coopération extérieure de la Commission ; pp. 11-15.

Les **recommandations** ont été structurées de manière à illustrer et à établir des catégories selon le niveau hiérarchique auquel elles se réfèrent : (i) le niveau des règlements et du cadre plus général de la CE (ex. règles budgétaires et règles pour l'exercice des pouvoirs d'exécution = « R-CG ») ; (ii) le niveau d'administration de la ligne budgétaire (= « ALB ») ; (iii) le niveau de la mise en œuvre des projets (= « MoP »). Du fait que les recommandations particulières peuvent se rapporter à plus d'un niveau hiérarchique, une classification individuelle est présentée pour chaque règlement sous forme matricielle, en plus des sous-titres de leur section respective.

Les évaluateurs ont choisi d'établir des priorités dans leurs recommandations en leur attribuant un niveau primaire ou secondaire. Les chiffres romains font référence aux conclusions. Le système de notation reflète le jugement professionnel des évaluateurs sur l'importance relative de chaque recommandation.

5.1 Conclusions et recommandations portant sur le règlement Forêts

5.1.1 Conclusions sur le règlement Forêts

5.1.1.1 Pertinence

I. Le règlement Forêts est cohérent avec le cadre d'action de la politique de développement de la CE et reflète le régime forestier international {R-CG}

Le règlement Forêts fait référence directe au développement durable comme à la principale base conceptuelle pour la coopération au développement dans le domaine des forêts [38]. Par conséquent, les objectifs de développement transversaux se trouvent bien reflétés dans le règlement [49]. Pour ce qui concerne les questions liées spécifiquement au développement durable du secteur forestier, le règlement Forêts reprend le consensus international sur la Gestion durable des forêts (lequel émane du processus de Rio et de ses suites), ainsi que la substance des politiques « ombrelles » de la CE pour la coopération au développement en matière forestière [42].

II. Il existe une certaine tension entre la logique d'intervention du règlement Forêts et les politiques, les intérêts et les besoins perçus des nombreux pays partenaires {R-CG}

Le développement du secteur forestier ne semble pas constituer une priorité pour la plupart des pays partenaires : le secteur forestier est omis dans la plupart des DSP [44] qui représentent un cadre d'action négocié pour la coopération de la CE avec ses pays partenaires, basé sur leurs politiques, leurs intérêts et leurs besoins perçus. Selon l'interprétation des évaluateurs, le règlement Forêts stipule que la programmation stratégique des mesures liées aux forêts dans le cadre de B7-620 doit être réalisée en conformité avec les références sectorielles¹⁴⁵ figurant dans les DSP. L'omission des questions forestières dans les DSP rend cette exigence impossible à remplir dans la pratique [44] et limite le potentiel du règlement pour compléter les secteurs de concentration des autres instruments de financement en matière forestière.

Là où prévalent des conditions générales peu propices aux forêts, les politiques officielles constituent une référence inappropriée pour les intérêts et les besoins des pays partenaires [10]. (cf. conclusion III). La plupart des projets relevant de la compétence du règlement Forêts prennent en compte, au niveau de leur conception, l'absence d'un intérêt politique élevé ou d'un cadre favorable dans les pays partenaires et se concentrent sur les besoins et les intérêts locaux dans leur mise en œuvre [15], [16], [17], [18].

5.1.1.2 Efficacité

III. Les restrictions au niveau des procédures réduisent la capacité de la Commission à poursuivre des objectifs de politique stratégiques par le biais du règlement Forêts {ALB}

¹⁴⁵ Pour les besoins de cette évaluation, le contenu sectoriel des DSP sera compris comme (i) une analyse adéquate des problèmes, (ii) la définition des stratégies de réponse, (iii) la référence aux stratégies et aux instruments de coopération de la CE ou d'autres bailleurs de fonds.

Les possibilités de la Commission d'offrir un soutien proactif de manière *ad hoc* à des mesures individuelles ont été réduites par l'adoption du nouveau cadre des procédures (financières), notamment par rapport à l'attribution de subventions directes. De plus, le cycle de programmation stratégique bisannuel limite la souplesse de la Commission dans sa réponse aux problèmes émergents en matière de dialogue politique international sur les forêts. Cela, combiné avec les restrictions imposées sur l'attribution de subventions directes, limite la marge de manœuvre de la Commission [22]. Pris dans son ensemble, cet aspect de la valeur ajoutée de la LB B7-620 vis-à-vis des instruments de financement géographiques a été réduit [22]. (cf. également XIII et IX)

IV. Le portefeuille des projets ne reflète pas la portée thématique du règlement Forêts de manière équilibrée {ABL}

Selon l'interprétation des évaluateurs, l'ensemble du champ thématique décrit à l'article 4 (règlement Forêts) et à l'article 3 (règlement Environnement) doit être *abordé par la Commission* « de manière équilibrée » (c. à d. au minimum une fois dans les Orientations stratégiques, sur la durée totale des règlements). Cela contraste avec les modalités de mise en œuvre orientées par la demande. Toutefois, dans la pratique, les projets tendent à mettre en œuvre, en parallèle, une variété d'activités plus large que celle suggérée par leurs objectifs déclarés.

Le règlement Forêts demande une prise en compte équilibrée de son champ thématique à travers les orientations stratégiques et la programmation annuelle [1]. Jusqu'à présent, seul un nombre limité de priorités figurant dans le vaste champ thématique du règlement – notamment celles chevauchant le champ thématique du règlement Environnement - [2] a été abordé. Les priorités étaient similaires dans les deux orientations stratégiques successives. En conséquence, il est peu probable que l'équilibre thématique requis puisse encore être réalisé d'ici l'expiration du règlement.

Bien que les versions successives des cycles d'Orientation stratégique et du Guide à l'intention des candidats insistent clairement sur les actions relatives aux politiques (telles que, par exemple, l'appui aux pays partenaires dans la mise en œuvre des AEM), cela n'est pas reflété dans le portefeuille de projets, lequel contient de nombreux projets orientés sur le terrain. Dans la pratique, la plupart des projets poursuivent des objectifs de conservation des forêts, de développement durable et d'acquisition de connaissances [1]. Cela peut être dû, au moins en partie, à l'exclusion de certains candidats éligibles, notamment pour ce qui concerne les administrations sectorielles étatiques [25]. Ce décalage observé peut en outre être imputable à l'approche de l'appel à propositions, orientée par la demande, et à l'incertitude régnant autour de la sélection des projets, susceptible de démotiver l'investissement significatif nécessaire pour développer des projets à orientation politique impliquant de nombreux acteurs.

Les candidats éligibles tels que les ONG, les organismes de recherche, etc. contribuent aux orientations politiques, mais d'une manière plus indirecte. Ils se concentrent sur les composantes individuelles des questions relatives aux politiques dans le contexte plus large d'un projet [1].

V. L'allocation financière n'est pas à la mesure de la couverture géographique étendue du règlement Forêts {R-CG}

Bien que la portée du règlement ait été étendue de manière à pouvoir inclure également les pays en développement situés hors des tropiques, l'allocation financière annuelle a diminué, par comparaison avec la ligne budgétaire antérieure Forêts tropicales [3]. Par ailleurs, les autres instruments financiers ne semblent pas avoir compensé cette diminution ([54] - [59]).

5.1.1.3 Efficience

Pour une discussion détaillée sur l'efficience, se référer à la section ci-dessous relative aux « deux règlements ».

5.1.1.4 Impact / Viabilité

VI. L'impact du règlement Forêts se concrétise principalement au niveau local, bien que pas nécessairement au cours de la période de mise en œuvre des projets individuels {MoP}

Le règlement Forêts n'a, dans sa forme actuelle, été promulgué que récemment, en 2000. Des aspects importants (tels que la couverture géographique) ont été étendus, par comparaison avec la LBFT antérieure. La mise en œuvre pratique n'a commencé qu'en 2001. En outre, le cadre des procédures pour l'administration des subventions a été amendé en 2002, pour devenir effectif le

1^{er} janvier 2003. La plupart des projets du portefeuille sont donc encore à un stade peu avancé. Pris dans leur ensemble, ces facteurs restreignent les évaluations d'impact. Les déclarations sur la viabilité des projets doivent donc, par nécessité, rester dans une large mesure incertaines, notamment là où les conditions du cadre d'action ne sont pas encore en place.

Malgré les limites mentionnées ci-dessus, on peut raisonnablement s'attendre à ce que près de la moitié des projets entrepris dans le cadre du règlement Forêts aient un impact sur les modes de vie locaux, car ils ont spécifiquement choisi les « communautés locales » comme groupe cible particulier. Cela s'applique particulièrement dans le cas où les projets fourniront des avantages directs au cours de leur phase de mise en œuvre [14].

VII. L'impact durable du règlement Forêts dépend des possibilités d'amélioration des conditions du cadre d'action pour la mise en œuvre des mesures d'ici l'expiration du règlement en 2006 {MoP}

Dans près de la moitié des pays partenaires, les administrations sectorielles nationales **manquent d'un sentiment d'appropriation** vis-à-vis des projets B7-620 [11] et sont donc réticentes à reprendre et à poursuivre les mesures initiées par B7-620. De plus, les délégations de la CE n'ont pas, par le passé, assumé de rôle de coordination pour les projets relevant de la compétence du règlement Forêts [36]. En conséquence, les projets forestiers B7-620 ont dû faire face à des conditions imparfaites pour la poursuite durable des mesures et à un cadre d'action peu favorable au niveau national. Cette situation devrait être amenée à s'améliorer, la déconcentration de la responsabilité administrative de la LB B7-620 étant maintenant achevée. La viabilité pourrait être davantage promue en abordant les questions forestières d'une manière plus complète dans les DSP.

5.1.1.5 Complémentarité avec les autres instruments de financement de la CE

VIII. Actuellement, le règlement Forêts se trouve contraint à un rôle complémentaire, bien qu'il manque de la capacité requise {R-CG/ALB}

Du fait que les questions liées aux forêts sont pratiquement non existantes dans la plupart des DSP, seule une modeste proportion de l'aide attribuée par le biais des instruments de financement géographiques est consacrée au secteur forestier (quoique dotée de budgets plus importants et de périodes de mise en œuvre plus longues) [54], [55], [56] quand elle n'est pas complètement inexistante [57]. Dans certains cas, l'omission des questions forestières dans le cadre des instruments de financement géographiques a été explicitement justifiée en se référant explicitement à B7-620 comme au *seul moyen de soutenir les mesures forestières* [44]. Au vu des capacités financières limitées du règlement Forêts, cette notion doit être considérée comme insuffisante étant donné l'importance des forêts pour le développement et la réduction de la pauvreté.

Un nombre limité de projets forestiers « ciblés » complètent toutefois les mesures dans le cadre des instruments de financement géographiques, ainsi que les interventions dans le bassin du Congo en fournissent l'exemple.

Pour ce qui concerne les autres lignes budgétaires horizontales, la ligne budgétaire ONG constitue l'unique instrument de financement dans le cadre duquel des projets forestiers s'inscrivent dans la pratique, bien que dans un nombre de cas restreint et avec un volume financier très limité [58]. En outre, la ligne budgétaire ONG requiert que le contractant soit une ONG basée dans l'UE.

Le règlement Forêts complètent en outre les actions entreprises par la DG Recherche, du fait que la recherche a été intégrée comme une mesure éligible au titre du règlement Forêts.

IX. Les problèmes émanant de l'administration de la ligne budgétaire dans la pratique réduisent la valeur ajoutée du règlement Forêts vis-à-vis des autres instruments de financement {ALB}

Les avantages comparatifs énumérés ci-dessous, ainsi qu'identifiés précédemment au cours de l'évaluation de la LBFT en 1998, ne sont pas suffisamment réalisés :

- **le démarrage d’approches pilotes novatrices** se trouve limité par le temps consacré à l’AàP [21]
- **l’appui direct à l’ensemble des parties prenantes ou presque** se trouve, dans la pratique, obstrué par la restriction des candidats éligibles telle que définie dans le Guide à l’intention des candidats [17],
- l’option antérieure de fournir un **appui aux activités forestières**, quel que soit le contenu du DSP, se trouve restreint du fait que la détermination des interventions liées aux forêts dans le cadre de B7-620 doivent, selon les évaluateurs, adhérer au DSP [44]
- la **possibilité d’une approche plus proactive** dans la mise en œuvre des priorités définies par la politique de développement de la Commission se trouve limitée aux restrictions placées sur l’utilisation des subventions directes (lesquelles affectent également les projets au niveau mondial) [22]
- les arrangements de co-financement tendent à réduire ou à occulter la **visibilité de la Commission** comme principal bailleur de fonds, car d’autres contributeurs revendiquent souvent les interventions en question comme les leurs, vis-à-vis du grand public [7].

Néanmoins, la LB B7-620 demeure le seul instrument de financement pour les projets d’envergure mondiale / stratégiques susceptibles de remplir un rôle important en abordant des thèmes répondant à des préoccupations internationales.

5.1.2 Recommandations pour le règlement Forêts

Les évaluateurs ont choisi d’établir des priorités dans leurs recommandations sous la forme de priorités de premier ou de second rang. Les chiffres romains se réfèrent aux références des conclusions.

5.1.2.1 *Recommandation au niveau du règlement et du cadre d’action plus général de la CE*

A	Assurer l’existence du règlement Forêts au-delà de 2006	PRIORITE :	NIVEAU :
		1 ^{ère}	R-CG
<p>LOGIQUE : L’existence d’une base juridique séparée, spécifique à un secteur particulier – complémentaire des instruments existants – pour aborder le développement durable du secteur forestier, est justifiée par les facteurs suivants (i) le rôle important des forêts dans la réduction de la pauvreté et le développement durable, (ii) l’engagement officiel de la Commission envers les processus, les conventions et les traités internationaux, requérant des actions de suivi, et (iii) l’expérience gagnée (conclusion I, XVII, VI). Un tel instrument doit, nécessairement, posséder les caractéristiques suivantes : rapidité dans la réponse aux questions de préoccupation mondiale, mise en œuvre d’approches novatrices, interventions indépendantes des priorités de la coopération au développement de la CE telles que mentionnées dans les DSP.</p> <p>APPLICATION OPERATIONNELLE : Soit initier (au niveau des services de la Commission, au siège) la rédaction d’un successeur au règlement Forêts, en 2005 au plus tard ; ou – dans le cas où la proposition de la Commission de fusionner l’ensemble des instruments actuels en matière d’action extérieure sous un Instrument de coopération au développement et de coopération économique¹⁴⁶ serait adoptée – assurer la prise en considération adéquate et la visibilité du développement durable du secteur forestier dans le futur ICDCE.</p>			

B	Engager davantage de fonds pour le développement durable du secteur forestier dans le cadre d’un futur règlement Forêts	PRIORITE:	LEVEL:
		2 ^e	R-CG
<p>LOGIQUE : Etant donné le fait que les autres instruments de financement n’abordent, jusqu’à ce jour, les questions forestières que dans un nombre de pays limité et avec une allocation budgétaire décroissante, les projets liés aux forêts financés par la LB B7-620 jouent un rôle complémentaire important. (conclusion XXIII) Toutefois, pour pouvoir réaliser pleinement ce rôle, une allocation financière supérieure est nécessaire.</p>			

¹⁴⁶ Comme suite à la COM (2004) 626 du 29 septembre 2004

APPLICATION OPERATIONNELLE : Les services de la Commission (au niveau du siège) doivent faire pression pour obtenir une allocation financière supérieure, en se basant sur (i) une documentation détaillée des expériences et des leçons tirées en termes de résultats et d'impacts réalisés dans le cadre de la LB B7-620, (ii) et, sur cette base, établir un rapport à diffuser auprès des services de la Commission et des Etats membres, en insistant particulièrement sur les liens existant entre le développement du secteur forestier et la réduction de la pauvreté.

C	Renforcer l'importance socio-économique des forêts et assurer une couverture plus équilibrée de l'ensemble des questions thématiques	PRIORITE:	NIVEAU:
		2 ^e	R-CG

LOGIQUE : Les forêts sont cruciales pour l'allègement de la pauvreté, notamment dans les zones rurales, et produisent une large variété d'avantages écologiques. Toutefois, la sylviculture constitue un (sous-)secteur économique. Par conséquent, les mesures liées aux forêts doivent chercher un équilibre entre l'amélioration des modes de vie locaux, d'une part, et la protection et la conservation des ressources forestières, d'autre part. L'importance sociale et économique de la gestion durable des forêts doit être davantage mise en valeur et soulignée dans le nouveau règlement. Les modalités de mise en œuvre obligatoires (par ex. l'appel à propositions) n'incitent pas à la couverture équilibrée demandée. (conclusion V, IV)

APPLICATION OPERATIONNELLE : Dans l'élaboration du nouveau règlement Forêts, (i) éliminer ou atténuer l'exigence d'une couverture équilibrée des aspects thématiques, et (ii) ajouter la nécessité d'insister davantage sur l'importance socio-économique d'une gestion durable des forêts.

D	Restaurer le centrage du règlement Forêts sur les forêts tropicales	PRIORITE:	LEVEL:
		2 ^e	R-CG

LOGIQUE : La grande majorité des points chauds relatifs aux forêts sont situés en zone tropicale et sous-tropicale, et la nécessité d'une aide dans les pays tropicaux tend à y être plus pressante qu'ailleurs. Par ailleurs, les forêts secondaires ainsi que les forêts de plantation tendent à être négligées dans la coopération au développement liée aux forêts. Au même moment, l'allocation financière destinée au développement du secteur forestier a diminué, comparée à la situation dans le cadre du règlement précédent LBFT. A moins de pouvoir augmenter les allocations financières, une limitation pragmatique du champ géographique s'impose pour favoriser un impact accru, même si le dialogue international sur les politiques forestières a délibérément renoncé à se centrer exclusivement sur les forêts tropicales. Jusqu'à présent, peu de propositions ont été reçues de pays non tropicaux et un recentrage serait encore relativement aisé à réaliser. (conclusion V)

APPLICATION OPERATIONNELLE : Spécifier dans le nouveau règlement Forêts un centrage explicite sur les forêts tropicales, englobant les forêts primaires ainsi que les forêts secondaires et de plantation.

E	Enhance synergy between measures under the Forests Regulation and those under other financing instruments.	PRIORITE:	LEVEL:
		2 ^e	R-CG

LOGIQUE : Il est impératif d'identifier plus clairement les avantages comparatifs et les points forts spécifiques des divers instruments de financement. Cela implique également une meilleure compréhension des interrelations mutuelles. La somme totale des activités serait ainsi supérieure à ses composantes individuelles, débouchant sur une meilleure efficacité et sur une visibilité accrue de la CE en matière de développement du secteur forestier (conclusion IX). L'introduction du nouveau cadre budgétaire depuis 2002 a restreint la souplesse de la ligne budgétaire à un degré considérable, réduisant ainsi également certains avantages comparatifs du règlement.

APPLICATION OPERATIONNELLE : Mettre en lumière, en collaboration avec le GIAQ, les avantages comparatifs attendus des actions de la LB B7-620 vis-à-vis des autres instruments de financement, avec pour objectif de lever les obstacles à la réalisation par la ligne budgétaire des opportunités suivantes : (i) vitesse relativement rapide du processus d'évaluation, (ii) démarrage d'approches pilotes novatrices, (iii) appui direct à la quasi-totalité des agences de mise en œuvre avec un centrage sur les organisations du sud, (iv) mise en œuvre rapide des priorités définies par les politiques et les stratégies de la CE, (v) soutien aux projets d'envergure mondiale, (vi) soutien aux actions liées aux forêts et à l'environnement même si ces dernières ne figurent pas parmi les priorités officielles du gouvernement des pays bénéficiaires. Une fois que ces caractéristiques ont été approuvées d'un commun accord, le cadre administratif et les procédures devraient être progressivement adaptés de manière à faciliter la réalisation des avantages comparatifs.

F	Intégrer le développement durable du secteur forestier dans les négociations sur les DSP, là où cela s'impose.	PRIORITE:	LEVEL:
		2 nd	R-CG
<p>LOGIQUE : L'omission largement répandue des questions liées aux forêts dans les DSP actuels non seulement sous-estime, voire déforme, l'importance des forêts à l'échelon national, régional ou mondial, mais elle force également le règlement Forêts à un rôle compensatoire vis-à-vis des instruments de financement géographiques – un rôle que le règlement Forêts ne peut jouer de manière réaliste. En même temps, l'exigence formelle – selon l'interprétation des évaluateurs – de l'art. 4 [4] rend les mesures relatives aux forêts dans le cadre de la LB B7-620 dépendantes de la manière dont elles reflètent une analyse des problèmes spécifiques à un secteur et/ou des stratégies de réponse figurant dans les DSP respectifs. Cela risque de déboucher sur un blocage, en faisant obstacle effectivement aux mesures entreprises dans le cadre de la LB B7-620 dans la plupart des pays. (conclusion VII, II) Si les questions forestières se trouvaient mieux reflétées dans les DSP, les conditions du cadre d'action de la coopération au développement relative aux forêts seraient ainsi améliorées, de manière générale.</p> <p>APPLICATION OPERATIONNELLE : Le développement du secteur forestier doit être abordé de manière adéquate dans l'ensemble des processus de négociation des DSP, et les négociateurs des DSP doivent être sensibilisés aux questions forestières et aux exigences du règlement. Dans ce contexte, les forêts ne doivent pas seulement être considérées comme des biens publics (mondiaux) (considération qui pourrait rendre obligatoire l'intégration de l'environnement). En outre, le rôle socio-économique et les bénéfices de la sylviculture durable (en qualité de secteur économique à part entière) doivent être soulignés.</p>			

5.1.2.2 Recommandations au niveau de l'administration de la ligne budgétaire

G	Mieux refléter les objectifs stratégiques et les besoins régionaux des forêts.	PRIORITE:	NIVEAU:
		1 ^{ere}	ALB /R-CG
<p>LOGIQUE : Les AàP devraient être utilisés comme instrument pour mieux se centrer sur les besoins régionaux et pour aider la CE à remplir ses obligations stratégiques grâce à un meilleur usage des avantages comparatifs des différents instruments de financement. Selon l'équipe, les ajustements suivants sont possibles dans le cadre du présent cadre d'action du règlement. Les conditions économiques et écologiques du cadre d'action dans les pays partenaires de la Commission varient énormément, ce qui demande des réponses mieux adaptées. Il en est de même pour diverses questions transversales. Pour mieux répondre aux besoins régionaux et refléter les priorités régionales, la procédure de l'AàP devrait être régionalisée. (XVI) Il devrait être possible de poursuivre des axes de concentration stratégiques, notamment pour promouvoir des initiatives et processus au niveau mondial et pour réaliser des synergies à travers une collaboration particulière avec les projets en cours dans le cadre des instruments de financement géographiques (bassin du Congo, etc.). Cela rendrait possible une utilisation plus stratégique de la ligne budgétaire B7-620 destinée aux projets forestiers, de manière à améliorer les conditions du cadre d'action actuellement peu favorables au niveau des pays partenaires.</p> <p>APPLICATION OPERATIONNELLE : A) Régionaliser l'AàP (définir les régions selon leurs propriétés communes en termes socio-économiques et écologiques spécifiques à un secteur ; identifier des priorités régionales en impliquant les délégations). B) Faciliter des interventions stratégiques proactives, par le biais de deux options possibles : (i) permettre des actions ciblées en dehors de l'AàP en abrogeant l'exclusivité accordée par le règlement aux subventions, ou (ii) compléter le Guide pratique sur les procédures de l'AàP pour faciliter un AàP <i>ad hoc</i> CfP, en plus de la programmation annuelle.</p>			

5.1.2.3 Recommandations au niveau de la mise en œuvre des projets

H	Assurer la continuité et l'impact des projets prometteurs	PRIORITE:	NIVEAU:
		1 ^{ère}	MoP/R-CG
<p>LOGIQUE : En moyenne, les projets B7-620 sont relativement courts, notamment si l'on prend en compte le fait que les interventions liées aux forêts requièrent par nature de plus longues périodes de mise en œuvre. Ainsi, une attention particulière doit leur être accordée dès le début. Les projets cherchant à déboucher sur des changements d'attitude parmi un groupe cible au niveau local devraient être examinés avec un soin particulier et étroitement suivis par rapport à leur réalisation pratique dans les limites de la durée du projet.</p> <p>APPLICATION OPERATIONNELLE : Une série de mécanismes respectifs doit être mise en place à différents niveaux : (i) sélection et conception des projets (vérifier si l'approche et les IOV correspondants sont réalistes) ; (ii) suivi et évaluation (assurer une adaptation souple de l'approche et se centrer sur les stratégies de sortie) ; (iii) les délégations de la CE devraient faciliter la reprise des projets par d'autres instruments financiers, d'autres bailleurs de fonds, ou les pays partenaires eux-mêmes ; (iv) travailler à un amendement du règlement financier, de manière à permettre le financement additionnel d'une seconde phase pour les projets exceptionnellement novateurs et prometteurs dépendant des subventions, sans procédure d'appel à propositions (mais basé sur le résultat de l'évaluation des projets).</p>			

5.2 Conclusions et recommandations portant sur le règlement Environnement

5.2.1 Conclusions sur le règlement Environnement

5.2.1.1 Pertinence

X. Le règlement Environnement est cohérent avec le cadre politique de la CE correspondant et les régimes internationaux qui font autorité {R-CG}

La CE a adopté tout récemment une « approche de l'intégration de l'environnement », selon laquelle la dimension environnementale doit être intégrée dans tous les aspects de la coopération au développement [42]. À cette fin, le règlement Environnement joue un rôle crucial [38]. La compréhension par la CE de ce qui constitue la fameuse « dimension environnementale » est principalement déterminée par les processus, les initiatives et les accords multilatéraux internationaux, auxquels la CE est partie [39]. Ces régimes internationaux reflètent le concept de développement durable, introduit dans le dialogue politique international à la CNUED de 1992 à Rio de Janeiro [33].

5.2.1.2 Efficacité

XI. Les restrictions au niveau des procédures réduisent la discrétion de la Commission pour mener des actions d'intégration au niveau mondial {ABL}

Le nouveau cadre des procédures restreint l'utilisation de projets ciblés en faveur de mesures et d'initiatives proactives prises par la Commission, conformément aux limites prescrites par le cadre budgétaire pour l'attribution de subventions directes [22]. Dans la pratique, les projets ciblés sont donc restreints aux programmes de co-financement ou impliquant plusieurs bailleurs de fonds gérés par des organisations internationales ou, dans de rares cas, au financement d'une organisation jouissant d'un monopole *de facto* ou *de jure*.

XII. La composition thématique du portefeuille émousse la stratégie d'intégration globale du règlement Environnement {ALB/MoP}

L'intégration de l'environnement a lieu essentiellement aux niveaux mondial et régional, débouchant sur le renforcement des capacités des protagonistes nationaux (et décentralisés) au niveau national (et décentralisé) en matière de formulation des politiques. [8]. L'approche adoptée par le règlement Environnement envers l'intégration de l'environnement est globale, comme le

reflète le vaste champ des actions prescrites. Dans la pratique, toutefois, l'intégration des actions dans le cadre du règlement Environnement est centrée sur la conservation ou la gestion durable des ressources naturelles [1]. Ces deux axes de concentration thématiques donnent lieu à un chevauchement thématique considérable avec les projets forestiers B7-620 [2], alors que d'autres composantes thématiques¹⁴⁷ de l'intégration environnementale sont soit sous-représentées soit complètement absentes [1]. Cette situation est due à l'Orientation stratégique et à la Programmation annuelle, telles que reflétées dans les versions successives du Guide stratégique et du Guide à l'intention des candidats [2].

XIII. L'allocation financière pour l'environnement et la définition de seuils minimaux pour l'attribution de subventions restreignent l'efficacité de l'intégration environnementale {ABL}

L'enveloppe financière disponible¹⁴⁸ en faveur des mesures environnementales est proportionnellement modeste, comparée à l'approche ambitieuse en matière d'intégration environnementale contenue dans le règlement Environnement [3]. Du fait de cette limite intrinsèque, les mesures assurant la promotion de l'intégration d'une manière à la fois la plus économique et la plus efficace revêtent une importance particulière ; il s'agit de formations, de séminaires, de manuels, de campagnes de sensibilisation. Ces mesures impliquent généralement des budgets relativement modeste. Pourtant, en définissant un seuil minimal de subventions de 0,5 million d'euros pour les projets environnementaux dans le Guide à l'intention des candidats, la mise en œuvre des mesures de petite échelle mentionnées ci-dessus se trouve de fait exclue, bien qu'aucun seuil *minimal* de cette nature ne soit prescrit dans le règlement [26]. La mise en œuvre d'un nombre plus important de projets de petite dimension accroîtrait la charge de travail de la Commission et comporte des implications pour l'allocation en ressources et en personnel des services de la Commission.

5.2.1.3 Efficience

Pour une discussion détaillée sur l'efficience, se reporter à la section consacrée aux « deux règlements » ci-dessous.

5.2.1.4 Impact / Viabilité

XIV. L'impact du règlement Environnement se concrétise davantage au niveau des politiques qu'à celui des modes de vie locaux {MoP}

Les projets relevant de la compétence du règlement Environnement s'adressent majoritairement aux décideurs et aux responsables locaux, régionaux et nationaux, ainsi qu'au personnel technique et administratif. Les projets s'adressant directement aux communautés locales sont moins nombreux [14]. Par conséquent, un impact direct sur les modes de vie locaux est moins souvent réalisé que dans le cadre du règlement Forêts. Cette situation est probablement due à l'importance accordée par le règlement Environnement à l'intégration environnementale.

XV. L'intégration, par définition, joue sur un effet multiplicateur et constitue donc une tâche limitée {ABL/PI}

L'intégration implique que les questions environnementales soient reflétées dans d'autres secteurs et contextes, et que les divers acteurs et parties prenantes (tant à l'intérieur de la CE qu'au niveau des pays partenaires) soient sensibilisés à la dimension environnementale dans le processus de développement. Bien que ce processus ne soit pas encore achevé [52], son succès initial est évident ainsi que le démontre le reflet des questions environnementales dans la nette majorité des DSP évalués [44].

5.2.2 Recommandations pour le règlement Environnement

Les évaluateurs ont choisi d'établir des priorités dans leurs recommandations en leur attribuant un niveau de premier ou de second rang. Les chiffres romains font référence aux conclusions.

¹⁴⁷ Notamment : les problèmes environnementaux liés à l'industrie, à la gestion des ressources en eau douce, à la production et à l'utilisation durables des produits chimiques / de l'énergie.

¹⁴⁸ Art. 7 ENV ; 93 millions d'euros durant la période 2000-2006

5.2.2.1 Recommandation au niveau du règlement et du cadre d'action plus large de la CE

I	Assurer la continuité du règlement Environnement au-delà de 2006, avec un accent plus marqué sur l'intégration.	PRIORITE:	NIVEAU:
		1 ^e	R-CG
<p>LOGIQUE : Les fonds limités et le large champ thématique du règlement Environnement appellent à une stratégie de mise en œuvre qui soit davantage centrée sur l'intégration (ainsi que déjà suggéré dans le titre du règlement). L'intégration au niveau de la CE étant de plus en plus mise en œuvre, les actions d'intégration devraient se centrer au niveau des pays partenaires. En outre, la ligne budgétaire devrait être ouverte à certaines interventions de petite échelle sélectionnée (telles que la GIC, la formulation des politiques participative, etc.) (conclusion X, XIV, XV).</p> <p>APPLICATION OPERATIONNELLE : Soit initier (au niveau des services de la Commission, au siège) l'élaboration d'un successeur au règlement Environnement en 2005 au plus tard ; soit – au cas où la proposition de la Commission de fusionner l'ensemble des instruments actuels d'action extérieure dans un Instrument de coopération au développement et de coopération économique¹⁴⁹ est adoptée – assurer la prise en compte et la visibilité adéquates de l'intégration environnementale et du champ thématique du règlement Environnement dans le futur ICDCE.</p>			
J	Augmenter les engagements budgétaires.	PRIORITE:	NIVEAU:
		2 ^e	CG/R-CG
<p>LOGIQUE: Nonobstant la nécessité de mesurer soigneusement les progrès et les exigences du processus d'intégration, il va de soi qu'une augmentation des engagements budgétaires s'impose sur la base de la vaste couverture géographique et des progrès limités observés par certains pays partenaires dans l'intégration des préoccupations environnementales.</p> <p>APPLICATION OPERATIONNELLE : Les services de la Commission (au niveau du siège) devraient exercer des pressions pour accroître l'allocation financière sur la base du résultat du suivi des progrès.</p>			
K	Aborder un vaste champ thématique, mais abandonner l'exigence d'une couverture équilibrée, et souligner la nécessité de mesures touchant à l'environnement urbain et industriel.	PRIORITE:	NIVEAU:
		2 ^e	R-CG
<p>LOGIQUE: À présent, la préoccupation évidente de la conservation des ressources naturelles dans les zones rurales apporte une distorsion au vaste champ thématique du règlement Environnement. Selon des statistiques récentes des Nations unies sur la croissance démographique, plus de la moitié de la population mondiale vivra dans des zones urbaines d'ici 2007. Etant donné cette tendance, un changement d'orientation s'impose clairement pour les mesures environnementales entreprises dans le cadre de la LB B7-620. Les actions d'intégration devraient donc aborder de plus en plus la qualité de l'eau et de l'air, l'assainissement et la santé, le traitement des déchets, les énergies durables, les risques techniques et chimiques, etc. Néanmoins, celles-ci ne s'appliqueront pas de manière uniforme aux différentes régions ; il en ressort la nécessité de centrer de manière plus visible les orientations stratégiques (et, par conséquent, les AàP) sur des caractéristiques et des besoins régionaux. (conclusion XII)</p> <p>APPLICATION OPERATIONNELLE : Dans l'élaboration du nouveau règlement Environnement, (i) éliminer ou atténuer l'exigence d'une couverture équilibrée des aspects thématiques, (ii) mettre l'accent sur l'intégration à travers une vaste gamme d'options thématiques, (iii) mettre davantage en lumière l'environnement urbain et industriel.</p>			
L	Limiter les chevauchements avec les questions forestières.	PRIORITE:	NIVEAU:
		2 ^e	R-CG
<p>LOGIQUE : Si l'on considère les fonds limités disponibles en faveur des mesures environnementales, il apparaît crucial d'éviter tout chevauchement manifeste avec le règlement Forêts (par ex. la GDRN et la conservation des écosystèmes forestiers) de manière à accorder davantage de place aux thèmes mentionnés ci-dessus. Cela nécessite une orientation plus opérationnelle et clairement définie dans le règlement Environnement sur les circonstances dans lesquelles les mesures liées à l'environnement peuvent se centrer sur la GDRN (ou toute autre question susceptible d'engendrer un chevauchement thématique). (conclusion XII)</p>			

¹⁴⁹ comme suite à la COM (2004) 626 du 29 septembre 2004

APPLICATION OPERATIONNELLE : Définir des critères nettement établis pour la sélection des projets de GDRN dans le cadre du règlement Environnement. Représenter ces critères dans le Guide à l'intention des candidats.

5.2.2.2 Recommandations au niveau de l'administration de la ligne budgétaire

M	Suivre de près les progrès en matière d'intégration de l'environnement.	PRIORITE:	NIVEAU:
		1 ^E	ALB
<p>LOGIQUE : Déterminer la nature exacte ainsi que les progrès de l'intégration de l'environnement à différents niveaux (siège de la CE, délégations, régions, pays partenaires, parties prenantes, etc.) nécessite une compréhension claire de (i) ce que l'intégration signifie dans la pratique, (ii) la manière dont les progrès en matière d'intégration de l'environnement - et, par conséquent, le succès de la mise en œuvre du règlement Environnement - peuvent être mesurés. Une condition nécessaire pour pouvoir effectuer des choix bien informés sur le futur rôle et l'existence du règlement. (conclusion XV)</p>			
<p>APPLICATION OPERATIONNELLE : Définir, assurer le suivi et publier les critères & indicateurs pour mesurer les progrès réalisés en matière d'intégration de l'environnement à différents niveaux. Cette tâche devrait être du ressort d'un bureau d'assistance désigné, tout comme la définition d'instruments pour la gestion et la diffusion de l'information et des connaissances (au niveau des projets/pays partenaires).</p>			

N	Centrer la procédure d'AàP sur les besoins d'intégration environnementale aux niveaux mondial et régional.	PRIORITE:	NIVEAU:
		2 ^E	ALB
<p>LOGIQUE : Les projets environnementaux individuels, tout en étant soumis à la logique d'intégration globale, doivent répondre à des besoins spécifiques au niveau des parties prenantes ainsi qu'aux niveaux national et régional. Étant donné que les besoins par rapport aux questions transversales varient d'une région à l'autre, les réponses doivent également être régionalisées et reflétées dans les orientations stratégiques. En Afrique, par exemple, l'intégration environnementale devrait insister particulièrement sur le lien entre la dégradation de l'environnement et la pauvreté, alors qu'en Asie les mesures envisagées devraient avant tout viser à atténuer les conséquences négatives du développement des (infra-)structures : pollution urbaine et industrielle, déchets toxiques, assainissement, etc. Pour compléter la dimension régionale, le Guide pratique sur les procédures de l'AàP devrait être modifié de manière à rendre possibles des AàP <i>ad hoc</i>, détachés du cycle de programmation annuelle. Il serait ainsi possible de poursuivre des axes thématiques stratégiques au niveau mondial sans courir le risque d'enfreindre les restrictions budgétaires imposées sur l'utilisation des subventions directes. (conclusion XI, XIV, XII)</p>			
<p>APPLICATION OPERATIONNELLE : A) Régionaliser l'AàP (définir les régions selon leurs propriétés écologiques, sociales et économiques communes dans un secteur donné ; identifier les priorités régionales, en impliquant les délégations). B) Faciliter des interventions stratégiques proactives, par le biais de deux options possibles : (i) en permettant des actions ciblées en dehors de l'AàP par l'abrogation de l'exclusivité accordée par le règlement aux subventions, ou bien (ii) en complétant le Guide pratique sur les procédures de l'AàP pour faciliter des AàP <i>ad hoc</i> en plus de la programmation annuelle.</p>			

O	Permettre des interventions de petite échelle, en matière d'intégration de l'environnement, dans le Guide à l'intention des candidats.	PRIORITE:	NIVEAU:
		1 ^E	ALB
<p>LOGIQUE : Les mesures d'intégration environnementale peuvent être mises en œuvre de manière efficace, même si leur financement peut être limité et leur durée de mise en œuvre relativement courte. Réduire la valeur minimale de la subvention, actuellement fixée à 0,5 million d'euros, ouvrirait la ligne budgétaire à des interventions environnementales de petite échelle, par exemple en matière de GIC. (conclusion XIII)</p>			
<p>APPLICATION OPERATIONNELLE : Renoncer au seuil minimal dans le prochain guide à l'intention des candidats..</p>			

5.3 Conclusions et recommandations relatives aux deux règlements

5.3.1 Conclusions sur les deux règlements

5.3.1.1 Pertinence

XVI. L'intégration systématique des questions transversales n'a pas encore été réalisée de manière cohérente et justifie des efforts renouvelés {ALB/MoP}

Les règlements fournissent, l'un comme l'autre, une base juridique éminemment pertinente pour répondre aux questions transversales¹⁵⁰ [49], ce qui a, jusqu'à présent, bien été repris et reflété dans les exercices d'orientation stratégique [50]. Pour ce qui concerne la mise en œuvre pratique, la plupart des projets sont centrés sur le renforcement des capacités et le développement institutionnel et ils contribuent à d'autres projets, étant donné leur vaste champ d'application [52]. Certaines différences régionales sont perceptibles dans la perception des questions transversales individuelles, conclusion confirmée par le jugement porté par les délégations de la CE sur la situation de leur pays respectif et de leur niveau de développement. Il convient de noter particulièrement combien dont le lien inhérent entre pauvreté et dégradation de l'environnement est sous-estimé, ainsi que la réponse des délégations de la CE basées en Afrique à l'enquête écrite le manifeste clairement [51]. Cette situation soulève des doutes sur le succès de l'intégration environnementale, notamment dans les pays africains.

5.3.1.2 Efficacité

XVII. Etant donné leurs bons résultats, les projets financés par la LB B7-620 offrent une haute probabilité de contribuer aux objectifs déclarés des règlements {MoP}

Au cours de la phase de terrain, un échantillon de projets a été évalué en appliquant les critères du CAD, et une note globale des projets financés par la LB B7-620 a été attribuée sur cette base. Les projets (19 sur 27) ont été jugés, dans une forte proportion, « excellents » ou « bons », ce qui indique qu'ils contribueront largement à la réalisation des objectifs déclarés des deux règlements. Les évaluateurs sont confiants dans le fait qu'une nette majorité de projets réaliseront les résultats qu'ils se sont fixés, même si cela doit nécessiter l'extension de leur période de mise en œuvre respective [6]. Par comparaison avec les résultats de l'évaluation de 1998 des projets de la LBFT (nonobstant son champ sectoriel spécifique), la qualité globale des projets (en termes de planification et de conception des projets) s'est améliorée. Cette amélioration doit beaucoup à la procédure des appels à propositions (introduite par le nouveau règlement financier), laquelle exige une stricte sélection externe sur la base de critères de qualité prédéfinis (ex. utilisation du cadre logique et de la GCP) [20].

XVIII. Faiblesses persistantes par rapport aux résultats des projets {MoP}

Une faiblesse persistante relative à la **conception des projets** réside dans la définition des IOV. Quoique régulièrement appliqués, ils demeurent faibles et ne peuvent le plus souvent être vérifiés [5]. Cela entrave également le suivi et l'évaluation (cf. également XXII ci-dessous) et empêche toute souplesse d'adaptation et tout contrôle dans la mise en œuvre des projets.

En matière d'impact et de viabilité, le goulot d'étranglement réside dans la période relativement courte de mise en œuvre.

D'ordinaire, les projets forestiers et environnementaux tendent à durer sur de plus longues périodes que les projets dans d'autres secteurs. La mise en œuvre de projets forestiers sur le

Exemples d'indicateurs au niveau des objectifs spécifiques ne suivant pas intégralement la grille SMART (spécifié, mesurable, acceptable, réaliste et situé dans le temps)

- Avantage économique pour la Communauté participante (45)
- Pratiques de gestion adéquate en vigueur (80)
- Un arrêt de la diminution des ressources forestières critiques (96)
- Participation accrue des femmes dans les processus de prise de décision (60)
- Impact des améliorations sur la gestion durable des ressources (36)

¹⁵⁰ croissance équitable largement partagée, services sociaux, environnement, rôle des femmes, renforcement des capacités et développement institutionnel, développement du secteur privé, droits de la personne humaine et bonne gouvernance.

terrain peut facilement s'étaler sur plusieurs décennies. Les périodes de financement en faveur de projets forestiers dans le cadre de la LB B7-620 sont courtes (42 mois) comparées à la durée totale des projets forestiers (avec différentes phases successives) dans le cadre d'autres instruments de financement. Cela limite non seulement les réalisations individuelles des projets en termes d'objectifs et d'impact (bien que ceux-ci réalisent néanmoins pour la plupart les résultats de la phase de mise en œuvre concernée), mais cela restreint également leurs contributions à la réalisation des objectifs déclarés du règlement Forêts [6]. Ces limites ne sont pas compensées par la reprise des projets de la LB B7-620 par d'autres instruments de financement. Le manque de coordination entre bailleurs de fonds et l'implication insuffisante des administrations sectorielles nationales des pays partenaires [11] empêchent par ailleurs les projets de se poursuivre au-delà de la phase d'appui par la Commission [36].

XIX. Le co-financement mérite une réflexion critique par rapport à sa contribution à l'efficacité de la ligne budgétaire {ALB}

En principe, le co-financement contribue à une mise en œuvre efficace des mesures de deux manières. Premièrement, la CE peut espérer mettre en œuvre davantage de projets dans un même cadre financier. Deuxièmement, les projets individuels peuvent étendre la portée et la dimension de leurs actions. Dans un sens comme dans l'autre, l'effet positif du co-financement dépend de la transparence, preuves à l'appui, selon laquelle le co-financement dépassant la contribution minimale de 20 % se traduit soit en activités additionnelles, soit en une baisse de la contribution de la CE. Au cours de la phase de terrain, la transparence s'est révélée faire défaut dans certains cas (principalement du fait d'une formulation peu convaincante des IOV) ; par conséquent, la contribution positive des arrangements de co-financement à l'efficacité des projets n'a pu être mesurée [7].

Par ailleurs, la plupart des bénéficiaires perçoivent les exigences liées au co-financement comme lourdes à assumer étant donné que celles-ci s'ajoutent à la charge administrative, et ils se plaignent de l'application incohérente des règles de co-financement par les services de la Commission (par ex. en matière d'acceptation ou non des contributions en nature) [32].

XX. (i) L'interprétation et l'application pratique des critères d'éligibilité ainsi que (ii) les désavantages structurels de certains candidats débouchent sur la perte de certaines opportunités {ALB}

Dans les éditions passées du Guide à l'intention des candidats, certaines catégories de candidats, éligibles selon les règlements, se sont retrouvés exclus [25]. Cette exclusion *a priori* de candidats, associée à une procédure d'appel à propositions et à des conditions en matière de co-financement extrêmement exigeantes en efforts et en temps, résulte en une situation où la plupart des bénéficiaires sont des ONG environnementales des pays du nord ou internationales..

En conséquence, les ONG basées dans les pays partenaires participant principalement aux projets sous la forme de partenariats avec ces bénéficiaires. Toutefois, ainsi qu'il a été observé durant la phase de terrain, ces partenariats tendent à être asymétriques, à savoir que le partenaire du nord occupe une position dominante et le renforcement des capacités des ONG du sud a rarement lieu, dans la pratique. Cette observation s'applique principalement à l'Afrique subsaharienne, alors que les ONG du nord et du sud coopèrent d'une manière plus équitable dans les pays d'Asie et d'Amérique latine.

Le fait que les opérateurs du secteur privé soient effectivement écartés de toute participation en qualité de bénéficiaires de subventions – associé à la préférence structurelle pour les ONG à prédominance environnementale - résulte dans une sous-représentation systématique de la dimension économique du développement durable..

Enfin, l'exclusion des administrations étatiques (sectorielles) comme bénéficiaires des subventions [17] limite l'efficacité des règlements par rapport à la formulation des politiques nationales et aux processus de réforme juridique.

5.3.1.3 *Efficiences*

XXI. *Le premier Appel à propositions a engendré des retards et des pertes de ressources {ALB}*

Dans son Guide à l'intention des candidats publié dans le cadre du premier Appel à propositions, la Commission a déclaré son intention d'attribuer un maximum de 35 subventions. Près de vingt fois plus de propositions ont été reçues [20]. Ce taux de réponse massif au premier Appel à propositions a fait dérailler la séquence complexe de la programmation annuelle et des orientations stratégiques. La sélection des projets et l'établissement des contrats ont été retardés, ce qui doit être considéré comme une conséquence logique, étant donné le petit nombre de gestionnaires impliqués dans l'administration de la ligne budgétaire au sein de AIDCO F4. L'externalisation du premier examen des candidatures ne saurait compenser le manque flagrant de ressources (humaines) assignées à la gestion des règlements Environnement et Forêts. Les services de la Commission ont, par la suite, perçu le besoin de poursuivre la sélection des projets à partir de la première série de propositions reçues (au lieu de lancer un Appel à propositions ultérieur en 2002) [21]. En outre, AIDCO souhaitait augmenter les chances de succès des candidats. Du point de vue des candidats, le processus s'est révélé néanmoins une perte de temps et la probabilité de succès a été perçue comme faible [20].

XXII. *L'absence d'instruments standardisés en matière de S&E ou de rapports empêche un contrôle efficace {ABL/PI}*

Jusqu'à présent, les systèmes de suivi interne et externe n'ont pas été rationalisés en un système de suivi intégré. Le suivi interne est mené selon le propre engagement du contractant tel qu'il est défini dans la proposition (description du projet). Le suivi externe, par ailleurs, est limité à une sélection aléatoire de projets particuliers (non spécifique à certains instruments financiers) dans un pays ou une région (ROM). Les règlements exigent, l'un comme l'autre, que la Commission évalue régulièrement les projets B7-620¹⁵¹. Toutefois, les ROM ne fournissent pas d'instrument pour répondre aux exigences des règlements en matière d'évaluation externe des projets.

Le système ou le format utilisé pour rendre compte des progrès du projet n'étant pas standardisé (en termes d'indicateurs), les obligations liées aux rapports sont souvent perçues comme pesantes et prenant trop de temps tant par les exécutants des projets que par les gestionnaires impliqués. Par conséquent, les services de la Commission ne tirent pas l'avantage qu'ils devraient de l'expérience et des connaissances accumulées par les projets [29]. Aucun système d'encodage¹⁵² n'a été mis en place (par ex. dans la base de données CRIS), ce qui permettrait une classification rapide des projets individuels (et, de fait, de l'ensemble du portefeuille) selon leurs tâches principales et leur contribution aux questions transversales.

5.3.1.4 *Impact/Viabilité*

XXIII. *L'absence de mécanismes et d'arrangements pour alimenter la programmation géographique en projets B7-620 entrave la réalisation d'un réel impact et la viabilité des mesures pilotes {ALB}*

Les règlements visent, l'un comme l'autre, à mettre en œuvre des mesures « pilotes » qui, par définition, requièrent une continuité pour donner leur plein effet. Les délégations de la CE n'ayant pas représenté les projets B7-620 jusqu'à présent dans les cercles de coordination des bailleurs de fonds, la reprise par d'autres bailleurs de fonds de projets pilotes particulièrement prometteurs n'a pas eu lieu. Par ailleurs, les expériences positives n'ont pas été répercutées sur la programmation géographique de manière systématique, ce qui (entre autres raisons, la

¹⁵¹ Art. 10 [2] ENV et Art. 11 [2] FOR

¹⁵² À titre d'exemple, la coopération allemande au développement a depuis longtemps adopté un système élaboré de "codes femmes", "codes environnement", "codes pauvreté", etc., présentés de manière uniforme sur chaque fiche de projet.

présentation inadéquate des projets B7-620 dans les cercles de coordination des bailleurs de fonds) restreint les possibilités de poursuite de l'aide par la Commission [36],[45].

XXIV. Les services de la Commission ne capitalisent pas les leçons tirées de l'expérience, et échouent dans la transmission des possibilités d'apprentissage institutionnel {ABL/PI}

Les processus d'apprentissage institutionnel de la part de la Commission sont entravés par le fait que l'information reçue des projets n'est pas synthétisée de manière systématique [29]. Aucune compilation systématique sur l'expérience des projets n'est disponible à part une documentation fragmentaire, laquelle est principalement produite à la propre initiative des projets individuels. Les points sur lesquels les projets communiquent avec les services de la Commission sont principalement centrés sur des questions administratives. Le dialogue régulier sur les sujets de travail n'a été institutionnalisé que tout récemment à travers la pratique nouvellement introduite des réunions régionales d'échange d'information pour les personnes travaillant sur les projets B7-620. 26 représentants de projets se déroulant en Afrique se sont retrouvés à Addis Abeba en mars 2004, première réunion de cette nature. Un exercice similaire a maintenant eu lieu à Lima, au Pérou, et se déroulera prochainement à New Delhi. En Inde, l'UE est membre d'un groupe de travail conjoint sur l'environnement – mais son rôle est plus réactif que pro-actif puisque les questions de politiques tendent encore à être gérées depuis Bruxelles. Les exercices de ce type contribuent, à travers les discussions sur les leçons apprises et les aspects liés aux procédures, à la « cohérence agrégée » mentionnée ci-dessus et promeuvent simultanément la consultation et la coordination. Des effets bénéfiques similaires peuvent être attendus par rapport à la qualité de la mise en œuvre des projets et leur impact durable.

5.3.1.5 Coordination, cohérence et complémentarité

XXV. Les services de la CE au niveau du siège coordonnent leurs actions en interne, ainsi que vis-à-vis des Etats membres de l'UE et des autres bailleurs de fonds {ALB}

Diverses normes juridiques obligent la Commission à rechercher de manière active la coordination au niveau interne, ainsi qu'avec les États membres et les autres bailleurs de fonds [34], [35]. Par ailleurs, les orientations stratégiques et la programmation annuelle, ainsi que la sélection des projets sont effectuées par un processus itératif de consultation inter-service, incluant les États membres de l'UE.

XXVI. Dans la pratique, les autres bailleurs de fonds ne bénéficient pas de l'expérience ni des leçons apprises par les projets B7-620 {ALB/MoP}

Contrairement à ce qui est requis par les règlements, il n'existe pas de format de rapport systématique sur un sujet donné relatif aux mesures financées par la LB B7-620. Cela empêche les autres bailleurs de fonds, les autres services de la CE et d'autres bailleurs de fonds de capitaliser l'information recueillie sur les progrès en matière de mise en œuvre des projets. [37].

XXVII. Jusqu'à présent, la coordination n'est pas assurée au niveau des pays partenaires (et, par conséquent, la cohérence et la complémentarité non plus) {ALB}

Avant la déconcentration, les délégations de la CE n'avaient aucun mandat pour s'engager activement dans l'administration des projets B7-620. C'est pour cette raison que la coordination avec les projets environnementaux et forestiers financés par d'autres instruments financiers était purement le résultat d'une coïncidence, et laissée à l'initiative de chaque délégation de la CE. Il en va de même des cercles de coordination des bailleurs de fonds, où les délégations de la CE représentaient les instruments de financement géographiques mais pas nécessairement les instruments horizontaux [36].

5.3.2 Recommandations concernant les deux règlements

5.3.2.1 Recommandations au niveau de l'administration de la ligne budgétaire

P	Améliorer l'efficacité des procédures de l'AàP	PRIORITÉ :	NIVEAU :
		1 ^E	ALB
<p>LOGIQUE : Bien que les règlements prévoient un vaste champ thématique, les orientations stratégiques servent à définir les regroupements thématiques opérationnels. Cette sélection de priorités devrait refléter plus clairement les besoins et les priorités régionales. En outre, les candidats devraient être invités à démontrer plus nettement dans leurs propositions le caractère novateur des projets proposés. Associées les unes aux autres, ces exigences aideraient à éviter toute soumission excessive de propositions « standards ». (XXI)</p> <p>La sélection initiale des propositions sur la base de notes conceptuelles brèves et concises pourrait aider à abrégé la procédure globale de sélection et à réduire les coûts et les efforts correspondants de la part des candidats. L'expérience d'autres bailleurs de fonds par rapport à cette approche suggère qu'elle mérite d'être considérée avec attention. La Commission devrait étudier les avantages potentiels d'une approche en deux temps des documents conceptuels. (conclusion XXI)</p> <p>APPLICATION OPERATIONNELLE : A) Définir des priorités régionales plus nettes afin d'en limiter le nombre ; B) analyser l'impact possible d'une approche en deux temps concernant (i) la gamme des parties prenantes, (ii) le caractère novateur des propositions, (iii) les économies en temps et en ressources, et (iv) un meilleur reflet des priorités et, par la suite, garder trace des expériences et des leçons apprises de manière systématique..</p>			
Q	Fournir aux candidats en temps utile les informations concernant les procédures de l'AàP	PRIORITÉ :	NIVEAU :
		1 ^E	ALB
<p>LOGIQUE : Les candidats dans leur ensemble devraient être informés dès le début du processus de la date à laquelle ils peuvent espérer une décision sur leurs propositions. Là où la durée entre la publication de l'AàP et le premier déboursement de fonds menace d'excéder les délais impartis, l'information s'avère cruciale pour pouvoir éviter tout mécontentement persistant du côté des contractants et des parties prenantes des pays partenaires. (conclusion XXI)</p> <p>APPLICATION OPÉRATIONNELLE : Définir, abrégé, publier et assurer le suivi des dates-limites et des dates-clés de la procédure d'AàP d'une manière plus active. Par ailleurs, l'AàP devrait inclure une information sur le nombre approximatif de projets à sélectionner..</p>			
R	Abandonner la pratique d'exclure certains candidats potentiels	PRIORITÉ :	NIVEAU:
		1 ^E	ALB
<p>LOGIQUE : La Commission devrait concevoir des critères d'éligibilité dans le Guide à l'intention des candidats qui soient conformes aux règles définies par les règlements (conclusion XX). Différentes parties prenantes peuvent contribuer aux mesures de la LB B7-620 avec leurs capacités et leurs expériences spécifiques. Pour assurer un impact et une flexibilité maximales dans les différents champs d'action - par exemple au niveau des contributions stratégiques en matière de politiques et d'appui aux processus de réformes sectorielles dans les pays partenaires - la gamme des acteurs éligibles devrait être la plus large possible.</p> <p>APPLICATION OPÉRATIONNELLE : Dans l'élaboration du Guide à l'intention des candidats, se conformer aux critères d'éligibilité tels que stipulés par les règlements.</p>			
S	Améliorer le rôle des partenaires du sud	PRIORITÉ :	NIVEAU:
		2 ^E	ALB
<p>LOGIQUE : Dans le cas où partenaires du nord et du sud se regroupent en partenariat, les rôles et responsabilités (c. à d. par rapport à l'allocation des fonds) devraient être renforcés par la Commission. Cela aiderait à promouvoir l'objectif de la Commission de renforcer les capacités et la puissance institutionnelle des partenaires du sud. (XIX, XX)</p> <p>APPLICATION OPERATIONNELLE : Définir des critères de partenariats plus équitables entre partenaires du nord et du sud, et les inclure dans le Guide à l'intention des candidats.</p>			

T	Doter les délégations de la CE des ressources adéquates pour l'administration de la ligne budgétaire	PRIORITÉ :	NIVEAU:
		1 ^E	ALB/R-CG
<p>LOGIQUE : Comme suite à la déconcentration, le mandat des délégations pour l'administration de la LB B7-620 comprend: (a) la participation à la sélection des projets, (b) la supervision et la gestion du S&E, (c) la représentation des projets B7-620 vis-à-vis des autres instruments de financement et des bailleurs de fonds, (d) la participation aux visites de terrain et (e) des contacts réguliers avec les administrations sectorielles nationales. Un mandat aussi vaste permettra aux délégations de promouvoir la reproduction des mesures prometteuses sur la base d'un suivi efficace. Les services de la Commission seront ainsi mieux à même d'entreprendre une promotion active des mesures politiques. À cette fin, les délégations de la CE ont besoin de ressources humaines et financières adéquates. (conclusion XVII)</p> <p>APPLICATION OPÉRATIONNELLE : Accroître les ressources disponibles des délégations de la CE dans le cadre de l'extension de leur mandat sur l'administration des lignes budgétaires.</p>			

U	Améliorer les capacités techniques des délégations	PRIORITÉ :	NIVEAU:
		2 ^E	ALB
<p>LOGIQUE : Etant donné leurs connaissances de la région, les délégations sont particulièrement bien placées pour faciliter un dialogue de meilleure qualité sur les sujets abordés et fournir des points de référence pour les réseaux régionaux de projets forestiers et environnementaux à travers l'ensemble des instruments de financement. Elles devraient donc avoir la possibilité d'influer sur les orientations stratégiques et la préparation de l'AàP dans une perspective régionale. Etant donné que les délégations de la CE ne peuvent employer d'experts pour le développement du secteur forestier ni pour les questions environnementales, la création de points de référence régionaux dotés d'une expertise spécifique fournirait un appui professionnel de la manière la plus efficace et la plus économique à la fois. Cela impliquerait une information en retour sur les besoins et les priorités de la part des délégations de la CE, les points de référence régionaux exerçant une fonction de relais vis-à-vis du siège. (conclusion XXIV, XXVI, XXVII)</p> <p>APPLICATION OPÉRATIONNELLE : Etablir des points de référence régionaux, dotés d'une expertise sectorielle adéquate, pour fournir des services d'information aux différentes délégations de la CE. Les points de référence régionaux devraient être conçus en tenant compte des différents instruments de financement géographiques (ACP, ALA, MEDA, TACIS). Ils devraient jouer le rôle de relais, afin de conserver la trace, capitaliser et diffuser les leçons apprises à travers les séminaires régionaux, les publications et les visites de terrain. Ils intégreraient par la suite l'ensemble des projets forestiers ou environnementaux soutenus par la Commission dans des réseaux thématiques.</p>			

5.3.2.2 Recommandations au niveau de la mise en œuvre des projets

V	Améliorer la qualité des IOV	PRIORITÉ :	NIVEAU:
		1 ^E	MoP
<p>LOGIQUE : L'évaluation de l'efficacité des projets, de leur efficience ou de leur impact, est souvent gênée par le fait que dans la plupart des cas, les IOV ne sont pas suffisamment bien identifiés. Par ailleurs, le fait qu'ils ne soient pas adaptés ni mis à jour après le démarrage du projet a pour conséquence qu'ils ne sont pas utilisés comme instruments de contrôle dans la GCP. Il est également manifeste que davantage d'importance doit être accordée aux IOV (orientés sur l'impact), lesquels devraient être utilisés pour le S&E ainsi que durant les autres étapes de la GCP lorsque cela s'impose. (conclusion XVIII, XXII)</p> <p>APPLICATION OPÉRATIONNELLE : A) Conditionner tout paiement à la révision et à l'approbation des IOV. Comme suite à leur phase de démarrage, les projets devraient se voir attribuer une période d'environ trois mois pour revoir et, si nécessaire, adapter les IOV par rapport à la proposition du projet, sur la base d'une validation participative des principales parties prenantes au cours de la planification des activités. B) Pour améliorer la qualité des IOV, la Commission devrait envisager l'élaboration d'un manuel spécifique au secteur, fournissant des indications sur la formulation des IOV liés aux forêts et à l'environnement.</p>			

W	Rendre les contributions de la CE plus transparentes et visibles	PRIORITÉ :	NIVEAU:
		2 ^E	MoP/ALB

LOGIQUE : Pour mesurer l'efficacité de la ligne budgétaire, il est nécessaire d'attribuer des objectifs mesurables au niveau du terrain au financement de la CE. Cela nécessite une transparence de l'appui des autres bailleurs de fonds et des autres sources en matière de co-financement, notamment dans les cas où le financement supplémentaire excède la proportion stipulée dans le contrat d'un projet donné. En règle générale, tout financement supplémentaire, mis à part celui stipulé dans le contrat, doit être révélé tout au long de la mise en œuvre du projet. (conclusion XIX)

APPLICATION OPERATIONNELLE : Ajouter une clause dans le formulaire type du contrat telle que : « Les services de la Commission doivent être notifiés par le contractant de tout financement additionnel reçu de tierces parties dépassant le ratio de co-financement fixé ». Cela nécessitera l'adoption et l'utilisation d'IOV qui permettront à la Commission de vérifier les résultats quantitatifs et qualitatifs par rapport aux fonds dépensés par la CE..

X	Harmoniser et améliorer les instruments de S&E existants	PRIORITÉ :	NIVEAU:
		1 ^E	MoP/ALB

LOGIQUE : Pour permettre une meilleure transparence et une meilleure base de comparaison sur les progrès réalisés par les projets, le suivi interne effectué à l'initiative des contractants devrait être standardisé et basé sur les IOV. En outre, les règlements exigent des évaluations par les services de la Commission, une obligation qui –jusqu'à présent- n'a pas été suffisamment remplie. Il s'agit de la base indispensable pour l'apprentissage institutionnel et pour la fourniture d'informations à l'ensemble des parties prenantes (ex. les bailleurs de fonds). (conclusion XXIV)

APPLICATION OPÉRATIONNELLE : A) Ajouter aux contrats une clause spécifique pour établir un lien entre le suivi et les IOV, et imposer des formats standardisés. B) Respecter de manière plus uniforme les exigences en matière d'évaluation dans l'administration de la ligne budgétaire.

Y	Capitaliser les expériences et les leçons apprises	PRIORITÉ :	NIVEAU:
		1 ^E	MoP/ALB

LOGIQUE : Les formats utilisés par les rapports doivent refléter le cadre logique dans leur structure et se fonder sur une évaluation systématique des IOV. Les rapports devraient être complets en fournissant aux gestionnaires toute l'information nécessaire pour permettre une comparaison des résultats réalisés par rapport aux résultats planifiés au niveau de l'objectif spécifique du projet, des résultats et des activités. Ces rapports devraient en outre attirer l'attention sur (i) les changements au niveau des risques et hypothèses, (ii) le besoin d'adapter le planning, (iii) les contributions de tierces parties, et (iv) les recommandations d'actions à prendre par les délégations de la CE. L'instauration de formats standardisés pour les rapports constitue une condition préalable à toute référence rapide de la part des gestionnaires impliqués et à tout apprentissage institutionnel de la part des services de Commission. (conclusion XVIII, XXII, XXIV)

APPLICATION OPÉRATIONNELLE : Introduire des formats standardisés pour l'établissement de rapports, en se basant sur des IOV orientés sur l'impact. Les caractéristiques spécifiques d'un projet donné (ex. par rapport aux questions transversales) devraient être saisies par le biais d'un système de codes (reflétant les objectifs clés mentionnés dans les règlements).