



COMMISSION EUROPÉENNE

AMÉRIQUE CENTRALE

DOCUMENT DE STRATÉGIE RÉGIONALE

2007-2013

29.03.2007 (E/2007/481)

DOCUMENT DE STRATÉGIE RÉGIONALE

2007-2013

POUR L'AMÉRIQUE CENTRALE

1.	OBJECTIFS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE LA CE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION.....	1
1.1	Objectifs généraux.....	1
1.2.	Objectifs spécifiques en Amérique latine et centrale	2
2.	ANALYSE RÉGIONALE DE L'AMÉRIQUE CENTRALE.....	3
2.1.	La situation politique.....	3
2.2.	La situation économique et sociale	4
2.3.	L'environnement et le développement durable	7
3.	APERÇU DU PROCESSUS ET DU PROGRAMME D'INTÉGRATION RÉGIONALE DE L'AMÉRIQUE CENTRALE	8
3.1.	Les principaux obstacles et défis à l'intégration durable en Amérique centrale 13	
4.	APERÇU DE LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE PASSÉE ET PRÉSENTE, COORDINATION ET COHÉRENCE.....	15
4.1.	Aperçu de la coopération communautaire passée et présente, enseignements tirés.....	15
4.2.	Informations sur les programmes des États membres de l'Union européenne et d'autres donateurs	19
4.3.	Analyse de l'articulation des politiques	20
5.	LA STRATÉGIE DE RÉPONSE PROPOSÉE PAR LA CE.....	21
5.1.	Objectifs de coopération et motifs du choix des secteurs	21
5.2.	Stratégie de réponse dans les secteurs prioritaires	21
5.3.	Questions transversales	23
5.4.	Motifs et principaux risques	23
5.5.	Cohérence et complémentarité	24
6.	LE PROGRAMME DE TRAVAIL INDICATIF.....	27
6.1.	Objectifs principaux	27

6.2.	Secteurs prioritaires et bénéficiaires.....	27
6.2.1.	Le renforcement du système institutionnel aux fins de l'intégration régionale	27
6.2.2.	La consolidation de l'union douanière et des politiques harmonisées et communes en la matière	27
6.2.3.	L'amélioration de la gouvernance régionale et des questions de sécurité.....	28
6.3.	Bénéficiaires	28
6.4.	Résultats escomptés.....	29
6.5.	Type d'assistance à fournir.....	29
6.6.	Questions transversales	30
6.7.	Enveloppes financières et activités menées dans le cadre d'autres instruments budgétaires de la CE dans la région.....	31
6.8.	Le programme de travail indicatif	33
Annexe 1	Amérique centrale: indicateurs économiques et sociaux	
Annexe 2	CE-Amérique centrale: synthèse de la coopération	
Annexe 3	Matrice des donateurs	
Annexe 4	Profil environnemental régional – Synthèse	
Annexe 5	Articulation des politiques	

SYNTHÈSE

Ce document de stratégie régionale s'inscrit dans le cadre de la poursuite de la coopération entre la Commission européenne et l'Amérique centrale (qui couvre les Républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama). Il s'agit d'un document capital dans le cadre de l'amélioration de la procédure de programmation instaurée par la réforme de la gestion de l'aide extérieure, qui vise à garantir une meilleure cohérence entre les priorités stratégiques de l'Union européenne et la bonne articulation des politiques de chaque pays ou région partenaire. Cette stratégie repose sur le programme de développement de l'Amérique centrale et sur les objectifs de coopération de la Commission. Elle s'inspire également de la stratégie régionale pour l'Amérique centrale de 2002 à 2006.

Au cours de la période 2007-2013, le programme de coopération de la Commission avec l'Amérique centrale sera axé principalement sur l'intégration régionale. La sélection définitive des projets et la détermination des enveloppes financières qui leur seront affectées seront fondées sur les résultats d'études d'identification et d'études préparatoires approfondies que la Commission mènera en étroite collaboration avec les autorités compétentes de l'Amérique centrale.

Un montant indicatif de 75 millions d'euros est réservé à l'Amérique centrale au cours de la période 2007-2013 dans le cadre de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD). Ce montant sera complété par des projets financés au titre de lignes budgétaires communautaires spécifiques et par des programmes financés dans le cadre des programmes régionaux en faveur de l'Amérique centrale et de l'Amérique latine.

1. OBJECTIFS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE LA CE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION

1.1 Objectifs généraux

En vertu de **l'article 177 du traité instituant la Communauté européenne**, la politique de coopération au développement de la Communauté favorise le développement économique et social durable des pays en développement, l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté. La politique communautaire dans ce domaine contribue à l'objectif général, à savoir l'instauration et la consolidation de la démocratie et de l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En novembre 2005, le Conseil, les représentants des gouvernements des États membres, le Parlement européen et la Commission ont adopté le **«Consensus européen pour le développement»**, qui présente pour la première fois une vision commune de la coopération au développement destinée à orienter les activités de l'Union européenne, que ce soit au niveau national ou communautaire. Le consensus dispose que l'objectif premier de la politique communautaire est l'éradication de la pauvreté dans le cadre du développement durable, notamment la poursuite des objectifs de développement du millénaire (ODM), de

même que la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme. Il souligne également l'importance des partenariats avec les pays en développement et de la promotion de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et de la démocratie pour rendre la mondialisation plus équitable. Il réaffirme l'engagement à œuvrer en faveur de la cohérence des politiques en la matière et la volonté de l'Union européenne de tenir compte des objectifs de la coopération au développement dans toutes ses politiques susceptibles d'avoir une incidence sur les pays en développement, afin qu'elle soutiennent les objectifs de développement. Le consensus réitère le principe d'appropriation des stratégies et des programmes de développement par les pays partenaires et préconise d'intensifier le dialogue politique et d'attribuer un rôle plus important à la société civile dans la coopération au développement.

1.2. Objectifs spécifiques en Amérique latine et centrale

En vertu de **l'article 179 du traité instituant la Communauté européenne**, un nouvel instrument de coopération au développement (ICD) a été créé en décembre 2006. L'Amérique centrale répond aux critères de participation aux programmes de coopération financés au titre de cet instrument [règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement].

Lors de leur **sommet tenu à Guadalajara en 2004**¹, l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne ont mis l'accent sur le **multilatéralisme**, **l'intégration régionale** et la **cohésion sociale** (la réduction de la pauvreté et la lutte contre les inégalités et l'exclusion), qui sont les grandes priorités du dialogue politique et de la coopération. Ces objectifs doivent donner lieu à des programmes d'activité spécifiques en Amérique centrale qui prendront la forme d'initiatives nationales en faveur de la cohésion sociale et d'initiatives régionales en faveur de l'intégration régionale.

Dans sa **communication de décembre 2005** intitulée «un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine», la Commission réaffirme sa volonté d'instaurer un partenariat stratégique avec la région tout entière et souligne la nécessité de dialogues politiques, d'une coopération ciblée, de la promotion des échanges et des investissements et d'un meilleur alignement de la coopération sur les programmes politiques et les besoins des pays bénéficiaires.

Dans le cas particulier de l'Amérique centrale, la coopération est déterminée par le **dialogue de San José**, entamé au Costa Rica en 1984, qui reste la principale plate-forme de dialogue politique entre les deux régions. Ce dialogue annuel a été mis en place à l'origine pour soutenir le processus de paix et la démocratie dans la région. Il a été confirmé en 1996 et en 2002 et étendu à d'autres domaines, notamment le développement économique et social.

¹ http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/polpdca_12_03_en.pdf.

L'accord-cadre régional de coopération au développement signé entre les six pays d'Amérique centrale et la Commission en 1993 est entré en vigueur en 1999. Cet accord «de troisième génération» porte sur la coopération dans un large éventail de secteurs et prévoit la mise en place d'une commission mixte pour en surveiller l'application et de sous-commissions pour examiner en profondeur des secteurs spécifiques visés par l'accord.

En **décembre 2003**, un nouvel **accord sur le dialogue politique et la coopération** a été signé entre l'Union européenne et l'Amérique centrale. Lorsqu'il sera ratifié, il institutionnalisera le dialogue de San José et étendra la coopération notamment à l'immigration et à la lutte contre le terrorisme. Il ouvre également la voie à un futur accord d'association, qui est l'objectif stratégique commun aux deux parties, fixé lors du sommet de Guadalajara en mai 2004, qui prévoit également la mise en place d'une zone de libre-échange. Les deux régions ont décidé de fonder leur futur accord de libre-échange sur les résultats du programme de développement de Doha et sur l'obtention d'un degré suffisant d'intégration économique régionale. À l'occasion du **sommet de Vienne en mai 2006**, et sur la base des résultats favorables d'une évaluation commune de l'intégration économique régionale en Amérique centrale menée en 2005-2006, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne et d'Amérique latine et des Caraïbes ont convenu d'entamer les négociations en vue d'un accord d'association entre la Communauté et l'Amérique centrale, qui inclurait la création d'une zone de libre-échange. À cette occasion, l'Amérique centrale a réaffirmé son engagement de renforcer l'intégration économique régionale et, pour ce faire, d'instaurer une union douanière.

2. ANALYSE RÉGIONALE DE L'AMÉRIQUE CENTRALE

2.1. La situation politique

À la fin des années 70 et au début des années 80, le Guatemala, l'El Salvador et le Nicaragua ont été ravagés par une série de conflits internes, dus en grande partie aux inégalités économiques et sociales et aux régimes politiques répressifs, et alimentés par les politiques poursuivies dans la région par les puissances étrangères. Ces conflits ont également touché le Costa Rica et le Honduras en raison de la présence de groupes armés opérant en dehors des pays concernés et du grand nombre de personnes déplacées. Face à la détérioration de la situation et à la menace d'une guerre généralisée, plusieurs initiatives préconisant des solutions fondées sur le dialogue et les négociations ont été lancées, en conséquence de quoi a été mis sur pied le groupe de Contadora, en 1983, composé du Venezuela, de la Colombie, du Mexique et du Panama, auquel s'est joint ultérieurement un groupe d'appui, composé du Brésil, de l'Argentine, du Pérou et de l'Uruguay, dans le but de soutenir le processus de paix. Parallèlement et en complément à ces efforts, en 1984, la Communauté européenne et l'Amérique centrale ont entamé le dialogue de San José.

Encouragés par ces efforts, les présidents des pays d'Amérique centrale ont entamé les négociations d'Esquipulas. Par la suite, partant du principe que la paix, la démocratie et le développement sont inextricablement liés, ils ont adopté un plan de paix qui a résolu divers problèmes à l'origine du conflit, notamment la démobilisation des groupes armés irréguliers

et leur réinsertion dans la vie civile; c'est ce qui a été accompli progressivement au Nicaragua, en El Salvador et au Guatemala.

Il convient de souligner que la participation active de l'Europe a grandement contribué à la résolution des conflits par des moyens pacifiques plutôt que par la force militaire. Dans les années 90, tous les protagonistes étaient favorables à des solutions négociées. Les progrès accomplis vers l'instauration de la paix et la démocratisation ont fortement transformé la région, comme en atteste l'évolution d'une tradition générale d'autoritarisme vers la tenue d'élections normales, le renforcement des parlements et la création de forums impliquant la participation de la société civile.

Toutefois, en dépit des progrès variables enregistrés dans les pays concernés, l'autorité de certains gouvernements reste menacée et la démocratie connaît des hauts et des bas. L'État de droit laisse toujours à désirer dans certains pays et la polarisation politique entrave l'obtention du consensus indispensable. La sécurité humaine de l'Amérique latine est menacée par une série impressionnante de phénomènes étroitement liés: la violence sociale, qui est en hausse, les cas de violence contre les femmes, qui sont nombreux, la pression migratoire, la criminalité organisée et le trafic de drogues. Quant au système judiciaire, il n'a pas la confiance de la population. La persistance de la corruption, dans le secteur public comme dans le secteur privé, entrave considérablement le développement de certains pays, malgré les mesures qu'ils ont prises pour la combattre. Les diverses formes d'exclusion sociale sapent la base de la coexistence. La violence généralisée, ajoutée à l'incapacité des gouvernements à y faire face et à l'impunité de ses auteurs, créent une atmosphère dans laquelle la crainte de la violence fait partie du quotidien et est omniprésente dans la vie sociale de la région. Cette situation, dans des sociétés où le tissu social et institutionnel laisse encore à désirer, reflète la vulnérabilité de la région.

2.2. La situation économique et sociale

À la suite d'une période de développement économique relativement vigoureux, tout au long des années 90, le PIB de l'Amérique centrale a enregistré entre 2003 et 2005 une croissance moyenne de 4,2 %. Si ce taux de croissance est meilleur que celui de la période 2000-2002, il ne reflète pas les résultats généraux récents de l'Amérique latine du fait de la structure des recettes tirées des ressources naturelles et de la situation actuelle sur le marché international. Les importations et les exportations de marchandises de l'Amérique centrale ont augmenté en 2003-2005, à l'instar des transferts de capitaux privés vers la région, constitués principalement de transferts de fonds effectués par des ressortissants expatriés. Ces transferts dépassent les investissements étrangers directs en Amérique centrale. Le secteur des exportations est en expansion depuis quelques années, essentiellement en raison de la croissance du secteur des *maquila*, qui subit néanmoins de plus en plus la concurrence des producteurs asiatiques sur les marchés américains, notamment dans le secteur des textiles. Le taux de croissance de ce secteur a chuté de 19,4 % en 2003 à 4,4 % en 2004, une tendance qui s'est poursuivie en 2005. En outre, la baisse de la croissance de la valeur ajoutée des *maquila* entre 2000 et 2005 (-3,7 % en 2004, -6,7 % en 2005) montre que ce secteur perd l'importance qu'il revêtait dans les années 90, surtout au Costa Rica.

Les États-Unis demeurent les principaux partenaires commerciaux de l'Amérique centrale (45,1 % du total des importations et des exportations en 2005), suivis par l'Union européenne (8,9 % en 2005). Les échanges intrarégionaux en Amérique centrale représentaient 27 % du total des exportations et 13 % du total des importations en 2003. Si les exportations de la région se sont quelque peu diversifiées, les produits traditionnels, tels que le café, les bananes et le sucre, en représentent encore une grande part, en particulier de celles à destination de l'Europe. La part que représente l'Amérique centrale dans le total des importations et des exportations de l'UE est relativement limitée (proche de 0,3 % en 2005); l'Amérique centrale exporte vers l'Europe principalement des produits agricoles, alors qu'elle en importe essentiellement des produits industriels. L'excédent commercial qu'elle affiche depuis 2001 augmente progressivement et a atteint environ 1 milliard d'euros en 2005. Les échanges entre l'Amérique centrale et l'Union européenne sont fortement concentrés dans quelques pays². En revanche, les exportations communautaires vers cette région sont moins concentrées sur des pays précis, même si le Costa Rica et le Panama représentaient ensemble 55 % du total des exportations communautaires en 2005.

L'Amérique centrale bénéficie des préférences tarifaires unilatérales de l'Union européenne dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG), lesquelles, depuis 1990, ont entraîné la suspension des droits sur les exportations agricoles et industrielles vers l'Union. Le régime SPG drogues a été remplacé en 2005 par le nouveau régime SPG Plus, qui sera appliqué jusqu'en 2008 et qui garantira le maintien de l'accès préférentiel au marché pour les pays qui se sont engagés à promouvoir le développement durable et la bonne gouvernance. Depuis janvier 2006, un nouveau système, uniquement tarifaire, a été introduit pour les exportations de bananes. Tous les pays d'Amérique centrale sont membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La stabilité macroéconomique générale de l'Amérique centrale est soutenue par l'amélioration des résultats budgétaires, en partie aidée par les mesures de réduction de la dette au Nicaragua et au Honduras dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres lourdement endettés (PPL). Si le déficit de la balance commerciale s'est creusé en 2004, les investissements étrangers directs ont augmenté de 2,6 %, pour atteindre quelque 2 milliards de dollars. Cependant, l'amélioration du régime fiscal reste un défi de taille pour la région. Le recouvrement des impôts est très faible dans certains pays (par exemple 10,5 % du PIB au Guatemala en 2005), ce qui limite sérieusement les possibilités de dépenses sociales en vue d'instaurer la cohésion sociale. Plusieurs pays d'Amérique centrale présentent un taux élevé de fraude fiscale et un faible taux de recouvrement des impôts. L'annexe 1 présente des statistiques macroéconomiques plus complètes.

La répartition des revenus en Amérique centrale fluctue fortement d'un pays et d'une région à l'autre. Le revenu par habitant varie de moins de 1000 dollars au Nicaragua et au Honduras

² Surtout le Costa Rica, qui représentait plus de 64 % des importations communautaires en provenance de l'Amérique centrale en 2005.

à environ 2000 dollars au Guatemala et en El Salvador et au delà de 4500 dollars au Costa Rica et au Panama. À l'exception du Costa Rica, la répartition des revenus est fortement inégale: les 40 % les plus pauvres de la population récoltent entre 10 % et 14 % du total des revenus. Néanmoins, entre 1990 et 2000 les indices de développement humain ont augmenté dans l'ensemble des pays de l'Amérique centrale, excepté au Costa Rica (cf. l'annexe 1 pour les indicateurs sociaux).

L'enseignement dans la région connaît toujours de graves problèmes. L'analphabétisme est en diminution dans la majorité des pays, mais ce recul est lent. 27 % de la population de plus de 15 ans, en particulier des femmes, sont encore analphabètes. La durée moyenne de la fréquentation scolaire n'atteint même pas cinq ans, alors qu'elle est en moyenne de 8,6 ans en Asie. En Amérique centrale, les possibilités éducatives pour les enfants en bas âge (enseignement préscolaire) sont limitées, tandis que peu suivent le système éducatif jusqu'au bout (les taux d'abandon sont élevés dans les établissements d'enseignement secondaire) et que l'enseignement supérieur a une faible incidence sur le développement du savoir-faire dans le domaine de la technologie de pointe.

En dépit de l'allongement général de l'espérance de vie au cours des quatre dernières décennies, il subsiste des contrastes encore marqués entre les pays d'Amérique centrale (l'espérance de vie atteint par exemple 77,7 ans au Costa Rica, contre 65,9 ans au Guatemala). Un des défis majeurs dans ce domaine, c'est le contrôle des maladies transmissibles, qui a considérablement évolué grâce à la coordination régionale, mais il faut encore renforcer le contrôle du paludisme et de la dengue. On remarque également que la couverture des services de soins de santé varie fortement d'un pays à l'autre (au Costa Rica, toute la population y a accès, alors qu'au Honduras et au Guatemala, un faible, voire très faible pourcentage de la population en bénéficie, et les soins de santé y sont extrêmement discriminatoires).

L'épidémie du VIH/SIDA en Amérique centrale a atteint de graves proportions: environ 37 500 décès ont été recensés entre 1998 et 2003. Selon les estimations officielles, la prévalence du virus est la plus élevée au Honduras (1,6 %), suivi par le Panama (1,5 %), le Guatemala (1 %), l'El Salvador (0,6 %), le Costa Rica (0,6 %) et le Nicaragua (0,2 %). En outre, ces estimations sont plus que probablement inférieures à la réalité, et la situation ne fait qu'empirer.

Selon l'OIT, environ 1,5 million de personnes sont sans emploi dans la région, soit 8 % du total de la population active, qui atteint 18,8 millions de personnes. Quelque 60 % des travailleurs sont employés dans l'économie informelle et dans les activités de production rurales et indigènes. Un pourcentage élevé de la population active présente un faible niveau d'instruction.

La sécurité alimentaire reste problématique: le taux de malnutrition atteint 20 % en El Salvador, 25 % au Nicaragua, 30 % au Honduras et 50 % au Guatemala, où il culmine à 80 % dans certaines localités (chiffres du programme alimentaire mondial).

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estime que quelque 2 millions de Salvadoriens et 1,2 million de Guatémaltèques vivent aux États-Unis. Le nombre de Nicaraguayens au Costa Rica varierait entre 225 000 et 400 000. Un grand nombre de Guatémaltèques et de Salvadoriens résident au Belize. L'Amérique centrale (surtout le Mexique) accueille également des émigrants en transit en provenance de l'Amérique du Sud qui désirent se rendre en Amérique du Nord. L'émigration vers l'Union européenne n'est pas significative, en raison principalement de la proximité des États-Unis. Les transferts de fonds des expatriés représentent une partie importante des revenus des pays d'Amérique centrale.

Si ce sous-continent n'est pas un grand producteur de drogues, il est une importante plaque tournante de la drogue en provenance d'Amérique latine vers les États-Unis et l'Europe. Cette situation a une incidence sur la consommation de drogues et sur la criminalité qui en découle dans la région et a entraîné à la hausse les activités de blanchiment d'argent. La région reste affectée par le trafic et par la consommation de cocaïne à grande échelle. Des études indiquent que certains pays d'Amérique centrale et des Caraïbes enregistrent un taux élevé de consommation de médicaments contenant des substances psychotropes. En 2004, les autorités répressives de plusieurs pays de la région ont signalé une hausse des saisies de cocaïne et le renforcement des contrôles visant les précurseurs de drogues. Cependant, les trafiquants de drogues adaptent leurs méthodes pour contourner la répression. Parallèlement, on observe une recrudescence des crimes violents commis par de jeunes membres de gangs connus sous le nom de *maras*. Jusqu'à présent, leurs activités sont concentrées au Honduras, en El Salvador et au Guatemala et débordent quelque peu dans le sud du Mexique. La sécurité est devenue l'une des priorités de la coopération et du dialogue au niveau local, de même que des relations avec d'autres pays touchés directement ou indirectement par ces phénomènes (les États-Unis, la Colombie, etc.).

2.3. L'environnement et le développement durable

L'Amérique centrale sert de passerelle biologique, culturelle et économique. La géographie de la région est très diversifiée, alliant hauts plateaux et plaines, de sorte que le climat est tempéré dans certaines régions alors qu'il est tropical, sec ou humide dans d'autres. Sa riche diversité écologique revêt un intérêt mondial. En effet, ces 2 % du territoire de la planète abritent presque 12 % de la diversité biologique du monde entier. La région comprend la deuxième plus grande barrière de corail au monde: quelque 1600 km le long des côtes du sud-est du Mexique, du Belize, du Guatemala et du Honduras. Elle abrite également des forêts tropicales humides, des régions boisées semi-arides, des prairies et des forêts montagneuses. Elle possède 8 % des mangroves de la planète. Cependant, son environnement est menacé, dans certains cas de manière irréversible, par l'érosion incessante des terres arables, par la déforestation, par l'épuisement et la pollution des ressources en eau et par les dangers qui pèsent sur la biodiversité terrestre et marine.

Parmi les raisons de cette situation figurent l'inadéquation des politiques et de la législation dans le domaine de l'environnement, le manque de capacités institutionnelles et les pratiques agricoles destructrices, telles que le brûlage des terres avant les semis, qui s'ajoutent aux effets de la pauvreté et à la persistance de la pollution et aux méthodes de production

nuisibles pour l'environnement. En outre, l'intensification de l'urbanisation ces dernières décennies, due en grande partie à l'émigration des campagnes vers les villes, et la persistance de la pauvreté et des inégalités sociales ont non seulement accablé davantage des services publics déjà débordés dans les zones urbaines, mais ont aussi fait grimper la criminalité et la violence – notamment domestique – à des niveaux alarmants dans la plupart des pays de la région, tandis que le dénuement se répand dans de larges franges de la population rurale. Les populations rurales et urbaines les plus démunies sur le plan économique vivent dans des régions où le risque de catastrophes naturelles est élevé. Il peut s'agir de sécheresses dans le sud du Honduras, d'éruptions volcaniques en El Salvador et au Nicaragua, d'inondations au Honduras, au Nicaragua, au Guatemala et en El Salvador, de glissements de terrain et d'inondations dans les villes et les périphéries urbaines. Ces dernières dizaines d'années, les catastrophes naturelles étroitement liées à la variabilité du climat ont augmenté en fréquence et en intensité.

L'annexe 4 contient une synthèse du **profil environnemental de la région**, conçu dans le cadre de la préprogrammation de la présente stratégie. Ce profil souligne les enjeux techniques cruciaux à prendre en considération, tels que la gestion de l'eau, de la pollution de l'environnement et des ressources naturelles. Il met aussi en évidence les progrès accomplis ces dix dernières années dans la mise en place d'organismes, de politiques et de programmes liés aux questions environnementales, et le montant considérable de fonds de donateurs dans ce domaine. Les recommandations du profil environnemental sont détaillées au point 4.1.

3. APERÇU DU PROCESSUS ET DU PROGRAMME D'INTÉGRATION RÉGIONALE DE L'AMÉRIQUE CENTRALE

Depuis sa revitalisation au début des années 90, le processus d'intégration régionale de l'Amérique centrale a relativement bien progressé sur les fronts politique, économique et social. Ces dix à quinze dernières années, le programme de développement de la région a été axé sur l'intégration politique et économique, et les initiatives menées en la matière ont été complétées par de nombreux traités, stratégies et programmes en matière de développement régional dans les sphères notamment du développement durable, de l'intégration sociale et de la sécurité démocratique, qui traduisent un engagement et un intérêt évidents pour une intensification de la coopération et de l'intégration dans la région.

Depuis les années 60, **l'intégration économique** est un des principaux piliers du processus d'intégration en Amérique centrale. À l'heure actuelle, elle englobe le Costa Rica, l'El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, qui sont parties au protocole du Guatemala, de 1993. Le Panama a signé ce protocole, mais il ne participe pas à l'intégration économique. Ce processus est essentiellement intergouvernemental (fondé sur des décisions prises par les ministres compétents en matière d'intégration économique), tandis que le secrétariat du traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale (le SIECA) apporte une assistance technique. L'El Salvador et le Guatemala ont stimulé ce processus en

1996 en décidant d'accélérer la mise en place d'une union douanière, à laquelle le Honduras et le Nicaragua ont adhéré en 2000 et le Costa Rica en 2002, année au cours de laquelle ces cinq pays d'Amérique centrale ont adopté un plan d'action en faveur de l'intégration économique de la région couvrant les aspects normatifs, tels que le code commun des douanes, le règlement des différends, les services et les investissements, l'harmonisation des droits de douane, la libre circulation des biens, les négociations commerciales, la facilitation des échanges et l'instauration d'une union douanière.

Les principales réalisations sont l'adoption d'instruments juridiques et d'autres dispositions pour approfondir les échanges sous-régionaux, dont: a) un mécanisme de règlement des différends, b) la facilitation des échanges grâce à l'élimination de la plupart des 60 entraves aux échanges identifiées au début de 2002, c) la poursuite de la modernisation des formalités douanières et de passage des frontières et d) la réduction de la liste des exceptions pour les produits exclus de la libre circulation entre les membres du SIECA. Ces dispositions ont contribué à l'intensification des échanges au sein de la région, qui ont représenté plus de 3 milliards de dollars pour la première fois en 2002, le montant le plus élevé jamais atteint sur la base d'un accord d'intégration en Amérique latine et aux Caraïbes. Il existe de nombreux cas avérés de hausse des investissements intrarégionaux dans des secteurs tels que les services financiers, en particulier dans le secteur bancaire, l'hôtellerie et la restauration, le commerce de détail et les centres commerciaux, les compagnies aériennes et le secteur de l'alimentation et des boissons.

La mise en place d'une union douanière entre le Costa Rica, l'El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua est en cours. Cette intégration a nettement progressé dans trois domaines: i) l'application d'une seule procédure commune aux points de passage frontaliers intégrés (alors qu'ailleurs chaque pays applique sa propre procédure, ii) le regroupement des fonctionnaires des douanes et de l'immigration des pays voisins en un seul bâtiment (mais les procédures distinctes subsistent), et iii) la création de bureaux douaniers périphériques, abritant les douanes du pays limitrophe (par exemple dans un port), chargées de dédouaner les marchandises jusqu'au pays de destination.

Ces mesures douanières visent à faciliter les échanges, mais pas à instaurer une union douanière, qui supposerait la suppression pure et simple des contrôles frontaliers. Un des gros problèmes à résoudre est le recouvrement des impôts dans les ports d'entrée de l'union douanière et la répartition des recettes. Premièrement, le recouvrement commun suppose des droits de douane extérieurs communs (sous peine de voir les importateurs déclarer leurs marchandises dans le pays aux droits les plus faibles). Deuxièmement, à l'heure actuelle, les gouvernements recouvrent également les impôts sur les ventes et sur la consommation aux ports d'entrée. Ces taxes ne sont pas harmonisées et sont très variables. Il serait souhaitable de les harmoniser et d'appliquer si possible une taxe sur la valeur ajoutée, mais ces démarches sont difficiles. Troisièmement, il y a le problème des contrôles. L'intensité de la contrebande varie d'un pays à l'autre. Au sein d'une union douanière, ce phénomène pourrait avoir une incidence peu souhaitable sur le budget des pays qui exercent un plus grand contrôle.

Les avancées vers un tarif douanier unique sont actuellement entravées par l'existence d'accords de libre-échange liant divers pays (ou groupes de pays), notamment avec le Mexique, le Canada, le Chili, le Panama et la République dominicaine, une situation qui ne s'améliorera pas avec les régimes négociés individuellement avec les États-Unis dans le cadre de l'accord de libre-échange de l'Amérique centrale (ALEAC), que le Costa Rica n'a pas encore ratifié. Si la mise en place d'une union douanière a fortement progressé, la compatibilité des divers accords conclus avec des pays tiers gêne l'intensification de l'intégration économique régionale. Il est évident que, sans renégociation avec les pays tiers, l'union douanière ne pourra être concrétisée dans l'immédiat.

Lors du sommet de Vienne entre l'Union européenne et l'Amérique latine et les Caraïbes, en mai 2006, l'Amérique centrale a confirmé son engagement à appliquer les décisions prises par les chefs d'État du SIECA le 9 mars 2006 au Panama (dont la création d'une union douanière), à tenter d'obtenir la ratification du traité de l'Amérique centrale sur les investissements et les services et à mettre au point un mécanisme juridictionnel qui puisse garantir l'application de la législation économique à toute la région. Cette décision est fondée sur les résultats positifs de la procédure commune d'évaluation de l'intégration économique régionale en Amérique centrale, qui a eu lieu en 2005-2006.

Concernant le **cadre institutionnel**, le protocole de Tegucigalpa de 1991 jette effectivement les bases du système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA), qui englobe le Costa Rica, l'El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama, ainsi que le Belize, qui y a adhéré en décembre 2000, et la République dominicaine, qui en est devenue membre associé en 2003.

Un ensemble d'orientations relativement ambitieuses inscrites dans la déclaration présidentielle de l'Amérique centrale de Panama II, du 12 juillet 1997, vise à rationaliser et à renforcer le cadre d'intégration régionale. Les réformes prévues sont l'intensification de la coordination entre l'ensemble des parties, la fusion des divers secrétariats au sein d'un même secrétariat général, la collaboration en vue d'un instrument juridique unique de révision et de rationalisation du statut, du coût et du fonctionnement du Parlacen (le Parlement de l'Amérique centrale) et de la Cour de justice de l'Amérique centrale et l'adoption d'un mécanisme de financement automatique et d'un budget unique.

Depuis l'adoption de la déclaration de Panama II, l'intégration régionale a considérablement progressé: les réunions, notamment au niveau présidentiel, sont plus fréquentes et toute une série d'initiatives requérant des activités régionales concertées ont été lancées et/ou poursuivies. Ces initiatives concernent aussi bien la politique, l'économie, le commerce, la vie sociale et l'environnement que les questions de sécurité (par exemple l'intervention régionale après l'ouragan Mitch, la «proposition de Madrid» pour transformer et moderniser l'Amérique centrale, etc.). Cependant, toutes ces démarches ne sont pas accompagnées d'initiatives analogues pour mettre en œuvre les réformes institutionnelles adoptées au Panama en 1997 ni pour faire progresser les choses à cet égard. La lente progression de la réforme ralentit la mise en œuvre des initiatives régionales et la concrétisation des objectifs

d'intégration régionale convenus au plus haut niveau. À cet égard, plusieurs aspects cruciaux nécessitent que l'on s'y attarde, notamment:

- la persistance de graves problèmes de coordination, de suivi, d'exécution et d'évaluation des décisions présidentielles et ministérielles, énumérés dans les orientations de la réforme de Panama II;
- la nécessité de consolider la base juridique du cadre institutionnel et de modifier les statuts de la Cour de justice et du Parlacen afin de rationaliser leurs coûts et leur fonctionnement. Le système doit bénéficier d'une base juridique clairement définie exposant les compétences et les mandats de chaque juridiction, de manière à ce que les rôles ne soient pas mal interprétés. Il est également indispensable de veiller à ce que les compétences et les mandats des organismes régionaux portent principalement sur les questions d'intérêt régional;
- la nécessité de mettre en place un mécanisme de financement automatique en faveur des institutions régionales, à définir par les ministères des finances, et un mécanisme d'audit ou de contrôle financier. Les orientations jointes à la déclaration proposent également la confection d'un budget unique par le secrétariat général;
- la nécessité de garantir l'efficacité administrative, en tentant de fusionner les secrétariats d'intégration sectorielle au sein d'un même secrétariat général et en dotant les acteurs concernés de mandats clairs et de moyens financiers et humains adéquats. Plusieurs secrétariats ne disposent pas des moyens nécessaires pour remplir leur mandat;
- l'intensité de l'intégration régionale dépend également dans une grande mesure de la participation des pays membres des organisations régionales et des acteurs de premier plan (les gouvernements, la société civile et les organisations régionales), qui doit être la plus vaste possible. À cet égard, il faut souligner que le Costa Rica, le Guatemala et le Panama ne sont pas membres de la Cour de justice et que le Costa Rica n'est pas membre du Parlacen. Le Panama, quant à lui, étudie la possibilité de participer à l'union douanière de l'Amérique centrale, alors que le Belize n'y participe pas en raison de son appartenance à la Caricom.

Enfin, en ce qui concerne les contacts entre les gouvernements, les organisations régionales et la société civile, il existe un consensus généralisé sur la nécessité de sensibiliser davantage les parties concernées à leurs rôles et à leurs responsabilités respectifs et de faciliter les contacts entre eux. La société civile structurée est reconnue comme une actrice de l'intégration régionale dans la décision (le protocole de Tegucigalpa) de mettre en place un comité consultatif (CC-SICA). Ce comité, qui existe déjà mais qui n'est pas financé dans le cadre du SICA, n'est pas réputé être très représentatif.

Les autres priorités au niveau régional

L'Amérique centrale a également adopté la base politique et les dispositions institutionnelles nécessaires à l'intensification de la coopération régionale dans les domaines suivants:

- la promotion du **développement humain, de la croissance économique assortie d'une justice sociale** et de la défense et de la protection de **l'environnement** sur la base de l'Alliance pour le développement durable de 1994 (Alides). Les priorités stratégiques de la gestion de l'environnement de la région, définies dans le plan environnemental régional de l'Amérique centrale (PARCA), sont l'eau, les technologies de production propres, le développement institutionnel pour la gestion de l'environnement, ainsi que les forêts et la biodiversité. Les principes de base du développement durable adoptés par la région sous-tendent également l'approche adoptée par le groupe consultatif de Stockholm en mai 1999 pour soutenir la reconstruction à la suite de la catastrophe causée par l'ouragan Mitch à la fin de 1998;
- l'inclusion du **programme social** parmi les priorités du processus d'intégration. L'intégration sociale est depuis peu mise en avant, la couverture de la sécurité sociale transfrontalière ayant remarquablement progressé dans les situations d'urgence, de même que les campagnes coordonnées pour prévenir la propagation des maladies transmises par vecteur. On constate également des progrès dans la mise en œuvre de programmes liés à la sécurité alimentaire et à l'enseignement;
- tous les pays de l'Amérique centrale disposent d'un programme national de lutte contre le VIH/SIDA, qui prévoit des stratégies de prévention et de contrôle de l'épidémie, la mise en place de systèmes de surveillance, l'accès à des services de consultation volontaires et à des examens de dépistage du virus, des campagnes d'incitation au changement de comportement et de distribution de préservatifs ciblant les groupes à haut risque et la promotion et la défense des droits de l'homme des malades du SIDA;
- dans le domaine de la **politique de l'emploi**, la région a récemment réitéré son engagement envers les principes et les droits du travail fondamentaux de l'OIT dans une déclaration du 30 juin 2005 des ministres du travail et de représentants des employeurs et des travailleurs pour soutenir le développement de l'emploi et le travail décent. Ce programme a pour objectifs fondamentaux de promouvoir les normes internationales du travail, la création d'emplois, l'extension de la protection sociale et le renforcement du dialogue social. Le nouveau SPG+ de l'Union européenne pour la période 2006-2008 bénéficiera aux pays qui se sont notamment engagés à respecter les normes internationales dans les domaines de l'environnement, des droits de l'homme et des droits du travail. Il incitera l'Amérique centrale à ratifier et à appliquer un certain nombre de conventions de l'OIT (les six pays d'Amérique centrale figurent sur la liste des pays bénéficiaires);
- le traité-cadre sur la **sécurité démocratique** en Amérique centrale, signé en décembre 1995, est un volet essentiel de la nouvelle conception de la sécurité de la région, fondée sur une approche plus vaste et plus globale qu'une approche purement militaire. Les récentes initiatives en matière de sécurité ont été axées notamment sur la prévention et la lutte contre le trafic d'armes légères et sur les mesures de réduction et de prévention de la criminalité, telles que le mandat d'arrêt de l'Amérique centrale;

- **la vulnérabilité:** la prévention et la prévision des catastrophes sont des éléments importants de la politique régionale. Ils relèvent de la compétence du Cepredenac, un secrétariat technique au sein du SICA, qui bénéficie d'un programme de coopération internationale. La sécurité alimentaire, notamment nutritionnelle, est également au centre d'une stratégie régionale soutenue par des donateurs multilatéraux, tels que l'Organisation panaméricaine de la santé, la FAO et l'Union européenne;
- le programme Puebla Panama de 2001 (PPP), une initiative de développement couvrant plusieurs pays, vise à accélérer **l'intégration physique et le développement durable** dans sept pays (cinq pays d'Amérique centrale, le Belize et neuf États du sud du Mexique). Il porte sur huit grands domaines: l'interconnexion électrique, le développement des services de télécommunication, l'intégration du réseau routier, le développement durable, le développement humain, la prévention des catastrophes naturelles, la facilitation des échanges et le tourisme;
- concernant le commerce, comme indiqué précédemment (au point 1.2), les négociations en vue d'un accord d'association avec l'Union européenne et d'un accord de libre-échange sont considérées par la région comme une priorité de premier plan et comme un moyen de renforcer les liens économiques et les investissements. En outre, ces deux dernières années, et surtout en 2003, l'Amérique centrale a déployé de gros efforts pour négocier un nouvel accord de libre-échange avec les États-Unis (ALEAC), signé en mai 2004, et qui englobe la République dominicaine. L'Amérique centrale dispose également d'accords commerciaux importants avec le Mexique et le Canada;
- l'Amérique centrale se montre de plus en plus intéressée par une intensification de la coopération régionale dans le **secteur énergétique** afin de réduire l'incidence de la hausse des cours du pétrole, d'améliorer l'efficacité du système et d'explorer la possibilité d'exploiter des sources et des technologies énergétiques alternatives, dont les énergies renouvelables.

3.1. Les principaux obstacles et défis à l'intégration durable en Amérique centrale

Les principaux défis que l'Amérique centrale doit relever à moyen terme en matière de développement peuvent être répartis en quatre grandes catégories:

- **le renforcement de la démocratie**, surtout en ce qui concerne le manque de protection des libertés fondamentales, l'impunité et le manque de transparence dans la gestion du secteur public et dans le fonctionnement du système électoral et des structures des partis politiques, qui menacent tous les progrès démocratiques accomplis jusqu'ici;
- le développement et la stabilité de l'Amérique centrale et la réussite de l'intégration régionale dépendront des capacités de la région à éliminer **les menaces traditionnelles et non traditionnelles qui pèsent sur la sécurité humaine**;

- **la vulnérabilité économique**, qui entraîne un manque de compétitivité des pays de la région en raison d'une structure qui les contraint à une forte dépendance vis-à-vis des exportations de matières premières, des *maquiladora* et des versements en provenance de l'étranger, des importations d'énergie et du tourisme, qui subissent les fluctuations du marché international;
- **le manque de cohésion sociale**, dû fondamentalement au degré élevé de pauvreté et d'extrême pauvreté, à la répartition très inégale des richesses et des revenus et à l'accès limité d'une grande partie de la population aux services sociaux de base, notamment aux soins de santé et à l'enseignement. Les contraintes budgétaires sont aggravées par les capacités limitées de l'administration fiscale et par la fraude fiscale généralisée. La persistance de ces phénomènes fait de la pauvreté un cercle vicieux, incite la population à chercher d'autres solutions pour survivre (migration, criminalité, etc.) et entraîne des conflits sociaux et une stagnation économique;
- **la vulnérabilité environnementale**, déterminée par les conditions naturelles de la région, qui l'expose à de fréquentes catastrophes naturelles (tremblements de terre, ouragans, inondations et sécheresses), qui se sont intensifiées au cours des dernières décennies en raison de l'exploitation de moins en moins rationnelle des ressources naturelles, dont l'eau et les forêts, ajoutée à la médiocrité de la gestion de l'environnement (pollution).

Ces ensembles de problèmes sont étroitement liés. Ils ne sont pas répartis de façon homogène dans la région, comme en attestent les divers degrés d'exclusion sociale. À l'exception du Costa Rica, la pauvreté touche pratiquement la moitié de la population de la région (voire plus dans certains cas). Le marché du travail informel absorbe quelque 40 % de la main-d'œuvre et le niveau des dépenses sociales est insuffisant pour rétablir l'équilibre et augmenter le capital humain.

En plus des défis de développement susmentionnés, la région doit poursuivre son programme d'intégration régionale, qui est un outil essentiel à la prévention des conflits, à la consolidation de la démocratie, à la bonne gouvernance et à la promotion du développement durable. En dépit de la volonté politique évidente de mener l'intégration régionale à bien, les progrès sont parfois limités par les problèmes suivants:

- **la faiblesse institutionnelle**: il reste beaucoup à faire pour améliorer la coordination, la base juridique, le financement, les mandats, l'organisation, la compétence technique et les ressources humaines des divers secrétariats techniques;
- **les différences de visions et d'intérêts en matière d'intégration**: les pays de la région ne prennent pas des engagements avec le même degré d'intérêt et la même volonté. Même s'ils acceptent la possibilité d'une intégration à vitesses multiples, dans certains cas ils semblent accorder la priorité à leurs échanges avec les marchés étrangers et à l'intensification de ces échanges sur une base individuelle. En outre, les procédures visant à appliquer le principe des «deux vitesses» ne sont pas clairement définies;

- ***les disparités économiques intrarégionales:*** les préoccupations concernant les conséquences de l'intégration du fait de l'inégalité du développement économique entre les divers pays expliquent les réserves de certains d'entre eux à l'égard des mesures, des effets et des procédures du processus d'intégration. Par conséquent, il n'est pas seulement nécessaire d'adopter une vision à long terme globale et réaliste, fondée sur des engagements fermes, sur une volonté politique et sur des capacités d'intégration, il faut aussi trouver des mesures et des programmes visant à réduire l'inégalité économique et à promouvoir une répartition équitable des revenus, au niveau régional et au sein de chaque pays. Pour ce faire, la plupart des pays d'Amérique centrale doivent mettre en place des régimes fiscaux efficaces et transparents;
- ***le manque de mécanismes de financement pour renforcer et exploiter le système d'intégration:*** le SICA ne dispose pas d'un système de financement adéquat, ce qui limite sérieusement ses initiatives et ses capacités à remplir son mandat. Sa dépendance excessive vis-à-vis de la coopération internationale nuit gravement à l'efficacité de ses activités;
- ***la nature contraignante des réglementations et des résolutions:*** la nature embryonnaire de la législation commune et des instruments contraignants, ajoutée à la faiblesse des mécanismes de mise en œuvre, menace de nuire à la légitimité du processus en raison du manque d'application concrète des mesures et des décisions;
- ***l'appropriation sociale du processus d'intégration:*** dans la plupart des pays concernés, de larges pans de la société échappent encore au processus d'intégration, soit parce qu'ils n'ont pas les moyens d'y participer, soit parce qu'ils ne mesurent pas les avantages de leur participation ou qu'ils ne sont pas suffisamment conscients de la contribution qu'ils peuvent y apporter.

4. APERÇU DE LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE PASSÉE ET PRÉSENTE, COORDINATION ET COHÉRENCE

4.1. Aperçu de la coopération communautaire passée et présente, enseignements tirés

Tendances récentes de la coopération communautaire au niveau régional

À la suite d'une période de «dispersion sectorielle» de l'aide relativement importante dans les années 80 et 90, alors que le processus d'intégration subissait les aléas politiques et économiques du moment, la coopération communautaire avec l'Amérique centrale au niveau régional s'est concentrée progressivement sur un nombre moindre de priorités, dans une perspective à plus long terme, axées en particulier sur l'aide au processus d'intégration. Cette nouvelle approche a été entamée à la fin des années 90 sur la base d'une série d'évaluations spécifiques des besoins en développement de la région, d'évaluations

générales (cf. ci-dessous) et de décisions communes prises par la CE et les gouvernements d'Amérique centrale au niveau politique³.

En conséquence, le document de stratégie régionale 2002-2006 a limité les secteurs prioritaires au nombre de trois:

- (1) l'aide à l'intégration régionale, à la mise en œuvre de politiques communes et à la consolidation institutionnelle,
- (2) le renforcement du rôle de la société civile dans le processus d'intégration régionale,
- (3) l'atténuation de la vulnérabilité et l'amélioration de la gestion environnementale.

Sur un montant indicatif global de 74,5 millions d'euros pour le DSR 2002-2006, quelque 40 millions d'euros sont actuellement consacrés à l'aide directe en faveur du processus d'intégration régionale, que l'on peut à vrai dire considérer comme la priorité première de la stratégie. À titre de comparaison, entre 1984 et 2000, sur un total estimé de 450 millions d'euros versés en faveur de la coopération régionale (au sens large) avec l'Amérique centrale, la Commission a uniquement réservé une portion de 5 % pour soutenir directement le processus d'intégration régionale.

Cette aide est étroitement liée à l'approche adoptée par l'Union européenne lors du sommet qu'elle a tenu en 2002 avec l'Amérique latine et les Caraïbes à Madrid, et réitérée au sommet de Guadalajara en 2004, à l'occasion duquel l'Union a vivement exhorté l'Amérique centrale à approfondir son intégration pour être admise au bénéfice d'un accord d'association à part entière avec elle.

Enfin, le DSR 2002-2006 est complété par une série de programmes de coopération régionale, partiellement financés par des lignes budgétaires thématiques, dans des domaines tels que la promotion des droits de l'homme, la sécurité alimentaire, les capacités d'intervention en cas de catastrophes naturelles et le développement local des zones frontalières, ainsi que la gestion du bassin hydrographique. La région bénéficie également d'une aide importante au titre de tout un ensemble de programmes régionaux communautaires en faveur de l'Amérique latine, notamment ALFA, ALBAN (enseignement supérieur), @lis (société de l'information), URBAL (coopération entre des administrations municipales et locales de l'UE et de l'Amérique centrale), AL-Invest (secteur privé), ALURE (utilisation rationnelle de l'énergie), OBREAL (observatoire des relations entre l'UE et l'Amérique latine) et Eurosocial (cohésion sociale). Il faut aussi mentionner la coopération dans le domaine de la jeunesse (dans le cadre du programme en faveur de la jeunesse) et l'assistance à l'intégration régionale dans le cadre du dialogue et de la collaboration concernant les enjeux macroéconomiques en Amérique centrale (via le projet

³ Décisions prises lors de la réunion ministérielle de Florence, en 1996, dans le cadre du dialogue de San José.

Redima II)⁴. Concernant plus précisément la politique en matière de recherche et de développement, les programmes-cadres de recherche de l'Union européenne encouragent la coopération internationale avec les pays d'Amérique centrale et attachent de l'importance au potentiel des compétences et du savoir-faire de la région.

Les pays d'Amérique centrale sont également admis au financement de la Banque européenne d'investissement dans le cadre du mandat «ALA III», qui couvre la période 2000-2007. Dans ce domaine, les fonds de la BEI sont utilisés pour financer des investissements dans les pays signataires d'accords de coopération avec l'Union européenne. Les montants ne sont pas attribués par pays. Les activités actuelles en Amérique centrale, qui totalisent une aide d'environ 65 millions d'euros, portent notamment sur l'interconnexion énergétique au niveau régional, sur le financement des petites et moyennes entreprises et sur des projets de reconstruction et/ou des initiatives de développement privées dans les régions touchées par l'ouragan Mitch. L'annexe 2 présente de manière plus complète la coopération communautaire avec l'Amérique centrale et contient un résumé des principaux programmes de coopération au niveau régional.

Les enseignements tirés

Ces derniers temps, la Communauté européenne n'a procédé à aucune évaluation ad hoc complète de la coopération régionale en Amérique centrale, entre autres parce que la plupart des initiatives recommandées dans le DSR 2000-2006 sont toujours en cours⁵. Cependant, il est possible de tirer un certain nombre de recommandations de toute une série d'analyses prises en considération lors de l'élaboration du DSR 2002-2006. En bref, ces analyses soulignent entre autres que:

- l'aide de la CE aux processus d'intégration sous-régionale est pertinente et répond à une réelle demande de coopération régionale;
- l'aide à l'intégration régionale sous la forme du renforcement des institutions et de la société civile en Amérique centrale doit être la priorité de la Communauté, qui doit la concentrer sur la mise en place d'un cadre réglementaire et d'outils de gestion et de contrôle visant à favoriser une plus grande mobilité des personnes, des capitaux et des biens;
- l'efficacité de la coopération interétatique par l'intermédiaire des organes d'intégration régionale pourrait être améliorée par l'adoption préalable d'une réglementation et d'une législation communes. Pour mesurer au préalable l'intérêt de la coopération régionale, il

⁴ Géré par la Cepalc de l'ONU (<http://www.eclac.cl/redima/>).

⁵ Les résultats d'une évaluation de la coopération entre l'Union européenne et l'Amérique centrale au niveau régional entre 1996 et 2006 devraient être disponibles en 2007.

faut tenir pleinement compte des capacités et de la volonté de l'ensemble des acteurs, qu'ils soient nationaux ou régionaux, privés ou publics.

Autres indications

D'autres indications utiles peuvent être tirées de l'évaluation de la stratégie régionale pour l'Amérique latine de 2005, qui couvre la période 1996-2006⁶, de la révision à mi-parcours du DSR 2002-2006 et des travaux préparatoires menés en 2004 et en 2005 en vue du présent document de stratégie (la mission de préprogrammation et le profil environnemental régional). L'évaluation de 2005 souligne les points suivants, qui revêtent un intérêt particulier pour la présente stratégie:

- la CE a les capacités de renforcer l'intégration sous-régionale en tant qu'objectif intermédiaire sur la voie de l'approfondissement de l'intégration de l'Amérique latine et en tant que moyen de promouvoir une association stratégique avec l'Union européenne;
- concernant la cohésion sociale, la viabilité de l'action communautaire bénéficierait de l'adaptation de l'action à la situation spécifique de chaque pays et de chaque sous-région;
- une autre recommandation consiste à renforcer la légitimité et la crédibilité de l'action communautaire au niveau régional en intensifiant la consultation et la participation de la société civile.

La **révision à mi-parcours** de la stratégie menée en 2003 a constaté qu'en dépit de certaines modifications apportées au calendrier (avances et retards), il n'était pas nécessaire de réviser la substance du DSR pour 2002-2006, car les principaux domaines prioritaires posent toujours des défis majeurs à la région. L'analyse effectuée par **la mission de préprogrammation** de 2007-2013 a confirmé, elle aussi, que le DSR 2002-2006 restait le cadre compétent pour l'avenir.

Le **profil environnemental** de 2005 pour l'Amérique centrale recommande qu'en dépit de l'homogénéité des enjeux environnementaux dans la région et du fait que les problèmes connexes sont partagés par tous les pays, les activités dans ce domaine soient menées au niveau local et que les activités d'intérêt général soient mises en réseau, notamment l'harmonisation du cadre institutionnel et juridique et de l'échange d'informations, et qu'elles soient poursuivies au niveau régional. Dans ce contexte, la Commission européenne s'apprête à lancer un programme régional pourvu d'un montant de 20 millions d'euros et visant à atténuer la vulnérabilité et la dégradation de l'environnement; il sera axé sur la prévention des catastrophes et la gestion de l'eau et de l'environnement. Le profil environnemental souligne que le plus crucial pour la région est de sensibiliser davantage les divers acteurs sur le terrain et de les inciter à changer de comportement, **démarches qui doivent transparaître de l'ensemble des programmes de coopération communautaire. Par ailleurs, il faut que le développement soit géré en veillant à réduire les risques.**

⁶ Cette évaluation couvre la coopération régionale entre 1996 et 2001 et le document de stratégie régionale pour 2002-2006.

Enfin, s'agissant des **initiatives thématiques au niveau régional**, il sera essentiel d'améliorer la cohérence entre les activités menées aux niveaux régional et local et de soutenir plus clairement le processus d'intégration régionale. À cette fin, les activités doivent prévoir un volet consacré au renforcement des capacités des organisations régionales et du dialogue avec la société civile.

4.2. Informations sur les programmes des États membres de l'Union européenne et d'autres donateurs

La matrice des donateurs (jointe à l'annexe 3) donne un aperçu des principaux programmes de coopération internationaux. L'analyse des principaux donateurs au niveau régional révèle que la CE jouit clairement d'un avantage comparatif s'agissant de l'aide au processus d'intégration régionale.

Au niveau de l'Union, l'Espagne est un des États membres les plus impliqués en Amérique centrale. Ses principaux domaines de coopération dans la région sont le renforcement de l'administration publique, la santé, l'enseignement, le développement durable, la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, la prévention des catastrophes et l'atténuation de la vulnérabilité écologique, le tourisme, les microentreprises et la pêche. L'Allemagne reste présente et soutient des approches sous-régionales portant notamment sur la création d'emplois et sur la compétitivité industrielle durable, sur les énergies renouvelables, les microcrédits, la prévention des catastrophes et la gestion des bassins versants. L'Italie, les Pays-Bas, la Suède et la Finlande versent également des montants considérables en faveur de la coopération par l'intermédiaire de programmes régionaux. Ces dernières années, une part importante des fonds versés par ces donateurs a été injectée dans la gestion de l'environnement et dans les ressources naturelles, en particulier par la Suède, qui entend mettre encore davantage l'accent sur ce domaine de l'intégration régionale au cours de la période 2004-2008.

Les autres bailleurs de fonds

La Banque interaméricaine de développement (BID) reste la principale pourvoyeuse de prêts multilatéraux aux pays d'Amérique centrale. Son programme régional est axé sur trois domaines prioritaires: la croissance économique et les infrastructures, le développement humain et le développement durable. Son aide, elle, est consacrée essentiellement à trois initiatives régionales importantes, à savoir le groupe consultatif régional de Madrid (2001), le programme Puebla Panama (PPP) et l'accord de libre-échange négocié entre l'Amérique centrale et les États-Unis (ALEAC) en 2003-2004. Les initiatives dans le cadre du PPP en matière d'infrastructures, en particulier les infrastructures routières et l'interconnexion électrique, absorbent la majeure partie des prêts de la BID. L'aide de la Banque à l'intégration régionale et au renforcement des capacités commerciales dans le cadre de l'ALEAC est également importante.

Concernant le VIH/SIDA, les programmes nationaux de lutte contre le virus sont consolidés au niveau régional grâce à un prêt de huit millions de dollars fourni par la Banque mondiale

pour aider la région à améliorer l'accès à des examens de dépistage de qualité, à mettre en place un système régional de surveillance de l'épidémie et à améliorer la prévention et les pratiques et les mécanismes de contrôle afin d'atténuer la vulnérabilité des populations mobiles face au VIH/SIDA.

La nouvelle stratégie de l'USAID pour l'Amérique centrale et le Mexique pour la période 2003-2008 a pour objectif primordial de rendre ces deux régions plus prospères et plus démocratiques et de mieux répartir les bénéfices de la croissance entre leurs habitants. Elle limite les investissements de l'USAID à un petit nombre de domaines déterminés dans un programme américain d'aide à la coopération intitulé *Millennium Challenge Account*: l'équité du pouvoir, la liberté économique et l'investissement dans la population.

4.3. Analyse de l'articulation des politiques

L'analyse des politiques et des instruments communautaires et de leur incidence éventuelle sur l'Amérique centrale révèle que les domaines les plus concernés sont compatibles avec la présente stratégie: il s'agit notamment du commerce, de l'agriculture, de l'environnement, de la santé et de la protection des consommateurs, du marché intérieur, de la fiscalité, de la concurrence, de la justice, de la société de l'information, de la recherche et de la prévention des conflits. La Commission européenne a récemment introduit un outil d'évaluation d'impact, applicable à toutes les propositions importantes, qui contribue à l'amélioration de la cohérence des mesures en cours d'élaboration dans le sens où il relie tous les services de la Commission potentiellement intéressés par les divers scénarios possibles pour atteindre les résultats escomptés. En outre, dans une série de domaines, la cohérence est assurée par l'intégration généralisée de certains principes, par exemple l'égalité des sexes.

Cela étant, de hauts responsables et des acteurs de la société civile en Amérique centrale ont exprimé leurs préoccupations face à un certain nombre de problèmes, notamment:

- l'absence d'investissements à long terme en raison de l'insuffisance du mécanisme commercial SPG+;
- les restrictions commerciales résultant d'une politique stricte de protection des consommateurs sous la forme de contrôles sanitaires et phytosanitaires;
- l'impact négatif éventuel de la politique communautaire d'immigration sur les envois de fonds par les émigrants, qui sont indispensables à l'équilibre macroéconomique;
- la nature qu'ils considèrent protectionniste de la politique agricole commune;
- les producteurs de bananes de l'Amérique centrale s'opposent en front commun au régime d'importation de bananes de l'Union européenne, qui, selon eux, établit une discrimination entre leur production et celle des producteurs communautaires et des pays ACP;
- la difficulté d'impliquer des acteurs non étatiques au moyen d'un régime de sélection des subventions, qui nécessite des améliorations;
- le manque de cohérence et de viabilité des projets financés par des lignes budgétaires horizontales et thématiques.

L'annexe 5 présente une analyse plus approfondie de la cohérence politique axée sur la région d'Amérique latine.

5. LA STRATÉGIE DE RÉPONSE PROPOSÉE PAR LA CE

5.1. Objectifs de coopération et motifs du choix des secteurs

Conformément aux conclusions du sommet de Guadalajara de 2004 entre l'Union européenne, d'une part, et l'Amérique latine et les Caraïbes, d'autre part, l'objectif stratégique fondamental commun aux deux régions est l'adoption d'un accord d'association entre l'Amérique centrale et l'UE et d'un accord de libre-échange. Lors du sommet de 2006 à Vienne, les dirigeants des deux régions ont décidé d'entamer les négociations en vue de cet accord d'association.

Dans ce contexte, la stratégie régionale 2007-2013 pour l'Amérique centrale comportera **un objectif général: soutenir le processus d'intégration politique, économique et sociale dans le cadre de l'élaboration du futur accord d'association** avec l'Union européenne.

L'aide communautaire en faveur de l'intégration régionale vise à renforcer les liens politiques et économiques entre les deux régions et, de ce fait, à faciliter les négociations et la mise en œuvre du futur accord d'association fondé sur leurs intérêts mutuels. Pour ce faire, trois séries d'activités sont envisageables:

- la première série visera à **renforcer le système institutionnel aux fins de l'intégration de l'Amérique centrale;**
- la deuxième sera axée sur le **renforcement de l'intégration économique régionale;**
- la troisième couvrira des aspects du **renforcement de la sécurité régionale.**

5.2. Stratégie de réponse dans les secteurs prioritaires

i) Le renforcement du système institutionnel aux fins de l'intégration de l'Amérique centrale

Ce volet a pour objectif de soutenir la réforme du modèle d'intégration mis en place par l'Amérique centrale elle-même grâce au renforcement des capacités, à l'amélioration de la coordination, à des bases juridiques, à des mécanismes de financement efficaces, à des mandats, à l'organisation et à l'amélioration des compétences techniques et des ressources humaines des divers acteurs. À cet égard, la coopération pourrait être orientée vers les organisations régionales, les organismes de coordination intergouvernementale et les entités nationales qui participent au processus d'intégration. Cette aide sera limitée aux activités des organisations régionales de ce type qui sont strictement liées à l'intégration régionale.

ii) L'aide à l'intégration économique

Les objectifs principaux de ce volet sont de soutenir la création d'une union douanière régionale et de réduire les obstacles non tarifaires aux échanges intrarégionaux dans la perspective d'un éventuel marché commun.

Cette série de mesures prévoient **la création de l'union douanière d'Amérique centrale**, une assistance en faveur d'aspects spécifiques de l'intégration économique, telles que la facilitation douanière et commerciale et l'adoption de normes internationales, notamment du cadre de normes de l'Organisation mondiale des douanes pour sécuriser et faciliter le commerce mondial, mais aussi des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), une approche régionale de la réglementation technique concernant les marchandises et de la normalisation fondée sur des normes internationales afin de stimuler la libre circulation des marchandises et d'éviter les obstacles techniques aux échanges (l'harmonisation réglementaire et la reconnaissance mutuelle). Les mesures portent également sur les services et les investissements et sur les droits de propriété intellectuelle et prévoient l'élaboration et l'application d'autres politiques et actes législatifs harmonisés et communs à l'Amérique centrale, qui contribueront à l'instauration d'un marché commun. S'agissant de ce dernier, les initiatives envisageables concernent aussi bien la politique budgétaire (par exemple l'aide à l'administration fiscale pour améliorer le recouvrement des impôts, la transparence et l'échange d'informations) que la législation du travail ou les mesures environnementales.

Dans l'optique de canaliser l'aide au processus d'intégration économique:

- l'évaluation conjointe de l'intégration économique de l'Amérique centrale effectuée par le groupe de travail ad hoc mixte en 2005 et en 2006 donne une idée précise des défis que la région doit relever pour atteindre un degré plus élevé d'intégration économique;
- les programmes d'aide relevant de la présente stratégie tiendront systématiquement compte des conclusions du rapport final du groupe de travail mixte et des besoins supplémentaires découlant des négociations concernant un accord d'association et de son application.

iii) La gouvernance régionale et les questions de sécurité

La troisième série d'activités couvrira des aspects de **l'amélioration de la gouvernance régionale** dans l'optique d'atténuer l'incidence de la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes due à l'intensification de l'intégration régionale, en particulier dans le cadre de l'instauration d'une union douanière et d'un marché intérieur.

Dans le cadre du domaine de coopération de l'ICD sur la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et l'assistance à la réforme institutionnelle, notamment en matière de coopération et de réforme politique dans les domaines de la sécurité et de la justice, la Communauté mènera des activités pleinement respectueuses des orientations de l'OCDE et du CAD, en tenant compte des conclusions du Conseil européen en la matière.

Les trois éléments de la stratégie de réponse prévoient des dispositions particulières pour permettre à **la société civile de participer** à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes d'aide à l'intégration régionale et pour améliorer le degré d'appropriation sociale de l'intégration et la visibilité des activités de la Communauté européenne.

5.3. Questions transversales

La coopération entre les deux parties doit viser à faire participer amplement la société civile et être fondée sur les principes de l'égalité sociale – en matière d'égalité des sexes, de respect des minorités et des cultures différentes, surtout des populations indigènes, de prévention des conflits et de durabilité environnementale. Voir le programme indicatif régional pour de plus amples informations.

5.4. Motifs et principaux risques

La stratégie de réponse est cohérente avec les conclusions de la présente analyse, avec le programme actuel et avec les principaux enseignements tirés, qui suggèrent de continuer d'axer la coopération communautaire sur un nombre limité de secteurs à valeur ajoutée. Comme indiqué dans la matrice des donateurs, la Commission est avant tout la principale donatrice: elle octroie des subventions et contribue à l'instauration d'une union douanière, à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques communes et au renforcement des organisations régionales par l'intermédiaire du SICA et du SIECA. Dans ce contexte, la présente stratégie régionale doit être considérée comme le prolongement du DSR 2002-2006, car les deux séries d'activités sur le renforcement des institutions et sur l'intensification de l'intégration seront fondées sur les résultats du programme actuel.

Enfin, les événements récents dans la région ont révélé une recrudescence des mouvements illégaux aux frontières, qui requiert une intervention et une coopération multilatérales, dans lesquelles l'Union européenne a acquis une expérience sans pareille.

Les engagements des deux régions au plus haut niveau politique ne justifient pas à eux seuls le choix de cette approche. L'intégration régionale doit être considérée comme un objectif de coopération de longue date entre l'Union européenne et l'Amérique centrale, qui doit permettre de promouvoir la stabilité politique et le développement socio-économique durable de la région et l'atténuation de sa vulnérabilité. Dans ce contexte, comme le démontre la présente analyse, la région a clairement pris conscience de l'importance de son intégration pour renforcer sa position sur les marchés internationaux et dans les négociations internationales, pour défendre son propre programme de développement et pour pouvoir unir ses forces face aux nouveaux défis communs. L'amélioration du système institutionnel et l'approfondissement de l'intégration aideront en outre la région à relever d'autres défis, énumérés dans les précédents chapitres, tels que:

- **le renforcement de la démocratie.** L'intégration régionale de l'Amérique centrale contribue à la stabilité politique et à l'intensification du dialogue et de la coopération au

niveau régional entre les pays afin de soutenir la démocratie et l'État de droit dans la région;

- **l'atténuation de la vulnérabilité et de la dépendance de la région sur le plan économique.** L'accélération de la mise en œuvre du programme d'intégration économique devrait contribuer à la diversification des échanges intrarégionaux, stimuler la compétitivité, attirer les investissements étrangers et garantir l'intégration en douceur de l'Amérique centrale dans le marché international;
- la perspective de négociations d'un accord d'association entre l'Union européenne et l'Amérique centrale devrait également accélérer **la convergence des vues et des intérêts en matière d'intégration.** Une coopération plus étroite et une intégration régionale plus intense, combinées à un degré plus élevé de cohésion sociale, devraient également contribuer, à un stade ultérieur, à **réduire les inégalités économiques au sein de la région.**

Les principaux risques associés à la stratégie de réponse

- Le manque d'engagement politique et de volonté pour approfondir l'intégration régionale, des éventuels changements de gouvernement et d'attitude politique à l'égard de l'intégration régionale, l'absence de légitimité et de crédibilité sociales de l'intégration régionale
- Le ralentissement de la mise en œuvre des dispositions communes, la médiocrité des capacités de coopération interétatique et des organisations régionales, le manque de moyens financiers en faveur de l'intégration régionale
- Sur le plan macroéconomique, une récession économique due aux conditions extérieures défavorables (cours du pétrole, demande américaine, prix des matières premières);
- Des divergences d'interprétation de la définition des politiques sécuritaires.

La négociation et la mise en œuvre du futur accord d'association entre l'Union européenne et l'Amérique centrale, qui vise également à favoriser l'intégration dans la région, devraient contribuer à atténuer une partie de ces risques.

5.5. Cohérence et complémentarité

i) Cohérence entre les stratégies nationales et régionales de l'Amérique centrale

La présente stratégie portera essentiellement sur **l'intégration régionale** en tant que telle, qu'elle soit d'ordre institutionnel ou économique. Les stratégies nationales bilatérales de la région prévoiront également des dispositions particulières pour renforcer les capacités nationales afin de respecter les engagements pris aux niveaux régional et international. L'intensification de l'intégration économique, quant à elle, a pour objet de promouvoir et de renforcer les cadres législatifs et juridiques adoptés par l'Amérique centrale, qui ont une incidence particulière sur l'instauration d'une union douanière et, plus généralement, d'un marché intérieur, en encourageant la libre circulation des personnes, des capitaux, des

services et des biens. Aussi, l'aide au secteur de la production fera l'objet d'activités spécifiques au niveau national, conformément au cadre régional.

L'aide à l'amélioration de la **cohésion sociale**, l'autre défi majeur que doit relever l'Amérique centrale, telle qu'elle a été évoquée au sommet de Guadalajara, sera fournie principalement par l'intermédiaire des stratégies nationales, à l'instar des initiatives sectorielles dans des domaines tels que l'enseignement, la santé, le développement rural et la décentralisation. À cet effet, la plus grosse enveloppe au titre du programme 2007-2013 en faveur de la région (pays et dispositions régionales) servira à améliorer le degré de cohésion sociale.

Concernant **la gouvernance régionale et les questions de sécurité**, le présent DSR sera axé sur la coopération interétatique et sur un éventuel programme régional commun d'instauration d'un espace de sécurité et de libre circulation dans le cadre d'une union douanière et, plus généralement, d'un marché intérieur. Les documents de stratégie 2007-2013 d'El Salvador, du Guatemala et du Honduras comporteront un volet plus spécifique consacré à la lutte contre la recrudescence de la violence parmi les jeunes et à l'aide à la jeunesse sur la base d'une approche intégrée fondée sur des activités préventives et dans le respect plein et entier des droits de l'homme.

Les défis environnementaux. Le profil environnemental régional indique clairement que l'enjeu de l'environnement doit être transversal. Le document de stratégie 2007-2013 du Honduras comprend un volet spécifique sur l'environnement. Le programme communautaire régional, qui prévoit 20 millions d'euros pour atténuer la vulnérabilité et la pollution de l'environnement, sera mis en œuvre au cours de la première partie de la période couverte par la présente stratégie régionale. Si nécessaire, il faudra envisager la possibilité de lancer une nouvelle initiative communautaire dans ce domaine au moment de la révision de cette stratégie, en principe en 2010, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre du programme actuel. En outre, comme indiqué dans la matrice des donateurs, l'environnement pourrait bénéficier d'une aide substantielle d'autres bailleurs de fonds de premier plan. Enfin, il sera inscrit au rang des priorités du présent DSR: i) le volet consacré au renforcement du système institutionnel d'intégration régionale prévoit la possibilité d'apporter une aide spécifique à la partie du système consacrée à la coopération régionale dans le domaine de l'environnement; ii) le volet visant à renforcer l'intégration économique prévoit entre autres l'élaboration et la mise en œuvre de politiques communes et harmonisées qui contribueront à l'instauration d'un marché commun (avec des mesures dans le domaine de l'environnement).

ii) Cohérence avec la programmation régionale pour l'Amérique latine

La cohérence entre la présente stratégie et la programmation régionale pour l'Amérique latine et les stratégies nationales des diverses républiques d'Amérique centrale est assurée par le fait que toutes visent à l'intégration régionale. Cette approche permet: a) de concentrer la programmation régionale pour l'Amérique latine sur des enjeux horizontaux où le transfert de connaissances entre l'Union européenne et l'Amérique latine revêt une importance

décisive, et b) de concentrer les stratégies des pays de l'Amérique centrale sur des politiques d'ordre national, telles que la gouvernance, l'État de droit, la cohésion sociale et les programmes sectoriels, dont la décentralisation et le développement local.

Le secteur prioritaire de la coopération, à savoir l'intégration régionale, complète parfaitement les stratégies nationales proposées aux pays de l'Amérique centrale. Dans certains cas, elle dépendra des capacités des institutions nationales qui participent au processus d'intégration régionale. Par ailleurs, la liberté de manœuvre est suffisante au niveau régional pour répondre aux besoins spécifiques des divers pays indispensables pour que la région atteigne ses objectifs. La stratégie régionale proposée complète également les principaux programmes thématiques régionaux (PPDDHAC, etc.) et les programmes régionaux en faveur de l'Amérique latine, dont AL-INVEST, @LIS, URBAL, ALFA, ALBAN et Eurosocal. Les activités de la CE dans le cadre du présent DSR devront contribuer dans la mesure du possible à la mise en place d'une politique cohérente et d'un cadre méthodologique visant à promouvoir les synergies et les résultats croisés grâce aux activités menées dans le cadre de chacun de ces programmes.

iii) Complémentarité de l'aide de la CE et de celle des États membres de l'UE et des autres donateurs

À l'exception de la Commission européenne, de la BID et de l'Espagne, les bailleurs de fonds actifs en Amérique centrale (principalement les États-Unis, les Nations unies et la Banque mondiale) ont un programme qui porte très peu sur la dimension régionale. Comme indiqué dans la matrice des donateurs, la CE est le principal donateur qui soutient les organisations et le processus d'intégration régionale, par l'intermédiaire du SICA et du SIECA, un rôle que lui reconnaissent les États membres de l'Union européenne. En outre, l'exclusion de toute nouvelle aide communautaire en faveur de l'environnement devrait limiter le risque de répétition inutile des activités des États membres et le risque d'incohérence.

La BID est l'autre grand donateur en faveur de l'intégration, mais la diversité des secteurs qu'elle soutient et la priorité qu'elle accorde à l'interconnexion des réseaux d'infrastructures démontrent que ses activités complètent celles de l'Union européenne. La CE et la BID maintiennent des contacts réguliers et devraient nouer un dialogue spécifique sur l'intégration régionale. Enfin, le seul mécanisme de coordination efficace dans la région est le projet d'infrastructure soutenu par la BID, dont deux réseaux importants, à savoir l'électricité et les routes, sont l'objet du programme Puebla Panama. Si la coordination des donateurs au niveau local ne fait l'objet d'aucun mécanisme institutionnalisé, l'Amérique centrale étudie la possibilité de lancer des initiatives pilotes pour harmoniser et aligner la coopération au niveau régional, auxquelles la CE pourrait envisager de participer.

6. LE PROGRAMME DE TRAVAIL INDICATIF

Le programme de travail indicatif a été conçu sur la base de l'analyse qui précède, en concertation avec les autorités régionales, les délégations de la CE en Amérique centrale, sous la tutelle de la délégation du Nicaragua, et les États membres de l'UE représentés dans la région. Le programme sera révisé annuellement par les mêmes protagonistes, qui accorderont à cette occasion une attention particulière aux indicateurs et aux résultats escomptés de la stratégie, sur la base desquels ils y apporteront des modifications.

6.1. Objectifs principaux

L'objectif principal de la stratégie régionale 2007-2013 pour l'Amérique centrale sera de soutenir le processus d'intégration politique, économique et sociale dans le cadre de l'élaboration du futur accord d'association avec l'Union européenne.

6.2. Secteurs prioritaires et bénéficiaires

Les principales activités envisagées sont les suivantes.

6.2.1. *Le renforcement du système institutionnel aux fins de l'intégration régionale*

Ce volet de la stratégie a pour objectif de renforcer le système institutionnel au profit de l'intégration de l'Amérique centrale. Il servira à renforcer les capacités du SICA dans son ensemble en intensifiant la coordination et en dotant tous les acteurs de l'intégration de véritables capacités de mise en œuvre. Cette aide sera limitée aux activités des organisations régionales de ce type qui sont strictement liées à l'intégration régionale.

6.2.2. *La consolidation de l'union douanière et des politiques harmonisées et communes en la matière*

Ce volet de la stratégie a pour objectif de consolider la mise en place de l'union douanière en Amérique centrale dans la foulée du plan d'action en faveur de l'intégration économique de la région et des décisions des présidents prises au Panama en mars 2006. Il vise également à soutenir l'intensification des échanges au sein de la région et avec l'étranger, les services et les investissements, les droits de propriété intellectuelle et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), mais aussi à instaurer une approche réglementaire régionale, à pourvoir la région d'une politique commune de normalisation fondée sur les normes internationales (libre circulation des biens) et à éviter les entraves techniques aux échanges, de même qu'à mettre en place d'autres politiques harmonisées et communes qui contribueront à l'instauration d'un marché commun. Concernant ce dernier point, les initiatives envisageables vont de la politique fiscale à la législation du travail, en passant par des mesures environnementales. L'aide passera par l'intégration économique, en tenant compte des conclusions de l'évaluation commune de l'intégration économique régionale menée par le groupe de travail mixte ad hoc, qui devrait donner

une idée précise des besoins de la région. En outre, les programmes d'aide qui seront conçus au titre du présent volet tiendront systématiquement compte des besoins au fur et à mesure de leur apparition dans le cadre des négociations et de l'application d'un accord d'association.

6.2.3. *L'amélioration de la gouvernance régionale et des questions de sécurité*

Ce volet de la stratégie a pour objectif d'améliorer la gouvernance régionale en soutenant la coopération entre les autorités nationales (douanières, policières, judiciaires, de l'intérieur, etc.) en Amérique centrale afin d'atténuer l'impact de la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes découlant de l'intensification de l'intégration régionale, en particulier dans le cadre de la mise en place d'une union douanière et d'un marché intérieur.

Dans le cadre du domaine de coopération de l'ICD sur la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et l'assistance à la réforme institutionnelle, notamment en matière de coopération et de réforme politique dans les domaines de la sécurité et de la justice, la Communauté mènera des activités pleinement respectueuses des orientations de l'OCDE et du CAD, en tenant compte des conclusions du Conseil européen en la matière.

Les programmes associés à ce domaine prioritaire devraient contribuer à la prévention de la criminalité et pourraient viser notamment à l'amélioration des connaissances mutuelles des systèmes juridiques et réglementaires des États membres, et prévoir des opérations communes de contrôle des frontières, un système douanier régional d'information sur les déplacements transfrontaliers, des projets de coopération régionale entre les autorités policières et judiciaires, l'échange de meilleures pratiques en matière de profilage criminel et de prévention du trafic illégal, ainsi que des études sur la manière d'améliorer encore l'efficacité de la répression au niveau régional. La priorité ira à la coopération transrégionale, sur la base d'une valeur ajoutée régionale évidente et d'une volonté politique (renforcement des capacités et du cadre institutionnel et législatif et élaboration de politiques).

La cohérence sera garantie par une aide connexe dans les domaines de la sécurité, de la bonne gouvernance et de la politique sociale dans le contexte des diverses stratégies nationales.

6.3. Bénéficiaires

Les entités qui participeront à la coopération dans les domaines susmentionnés seront les principaux organes du SICA (le SG-SICA, la Cour de justice de l'Amérique centrale et le Parlement de l'Amérique centrale), les secrétariats techniques du SICA, les organisations et les commissions intergouvernementales, les organismes nationaux et les membres de la société civile qui participent au processus d'intégration régionale. Il pourrait s'agir également des organisations qui mènent des activités conformes aux politiques d'intégration régionale au niveau national sous la tutelle des organisations régionales.

6.4. Résultats escomptés

Les indicateurs liés aux objectifs susmentionnés, qui seront spécifiés lors de l'élaboration des programmes d'aide, prévoiront, le cas échéant, un sous-module statistique. Quoi qu'il en soit, d'une manière générale:

- concernant les aspects institutionnels, les indicateurs pourraient être des déclarations, des accords, des décisions et des plans d'action par rapport aux calendriers proposés;
- concernant l'union douanière et les politiques communes qui y sont associées, les indicateurs pourraient être l'adoption d'une réglementation régionale, l'ampleur des échanges intrarégionaux de biens et de services, le nombre d'obstacles aux échanges intrarégionaux, le pourcentage que représentent les investissements directs intrarégionaux par rapport au total des investissements directs, et l'existence et l'application d'une législation régionale et le respect des normes internationales en la matière;
- s'agissant de la sécurité régionale, les indicateurs pourraient être les chiffres liés aux saisies et à la criminalité et un large éventail d'indices de développement social et humain.

Parmi les démarches politiques que la région doit accomplir figurent la mise en œuvre effective de son propre programme d'intégration régionale: elle devra notamment mener la réforme institutionnelle des organisations clés de l'intégration régionale et prévoir les moyens financiers et humains nécessaires, appliquer le plan d'action régional d'intégration économique et mettre en place l'union douanière de l'Amérique centrale, harmoniser ou élaborer une réglementation commune dans les domaines concernés et maintenir et renforcer la démocratie, l'État de droit, la sécurité et la stabilité macroéconomique.

6.5. Type d'assistance à fournir

À l'instar du DSR 2002-2006 actuel, le programme indicatif sera essentiellement mis en œuvre au moyen de projets «classiques». Sur la base de l'expérience acquise à ce jour, toutes sortes de démarches peuvent être envisagées, toutes adaptées aux divers acteurs concernés, aux domaines thématiques et aux besoins de transfert de moyens. Il pourrait s'agir:

- de promouvoir le dialogue politique;
- de renforcer les capacités institutionnelles et de former le personnel;
- d'encourager la coopération et l'assistance mutuelle entre les autorités nationales, notamment au moyen de réseaux de coopération et de jumelages;
- de contribuer aux efforts d'intégration régionale et de coordonner et d'harmoniser les cadres juridiques et les approches sectorielles au niveau régional;
- de contribuer à la formulation de politiques régionales communes;
- de concevoir des projets et des programmes d'aide à la mise en œuvre de ces politiques communes;
- de soutenir les activités de la société civile;
- d'assurer un transfert direct du savoir-faire des institutions de l'Union européenne et d'autres organisations européennes pertinentes;

- de déterminer les synergies et les effets multiplicateurs entre les diverses initiatives encouragées dans la région (qu'elles soient de petite ou de grande envergure);
- de promouvoir les échanges et la diffusion d'informations, d'expérience et des meilleures pratiques entre les pays de l'Amérique centrale et avec l'Union européenne.

Pour l'heure, la région ne remplit pas encore les conditions nécessaires pour bénéficier d'une aide budgétaire en faveur des activités régionales. Le cadre institutionnel régional ne dispose pas d'un régime financier autonome ni d'un organe de surveillance régional indépendant, comparable à la Cour des comptes de l'UE. La CE pourrait envisager la possibilité de débloquer cette aide si la situation évolue, par exemple à l'aune d'une réforme institutionnelle, de l'apport automatique de moyens et de la mise en place d'un budget unique au niveau régional.

6.6. Questions transversales

La coopération entre les deux parties doit viser à faire participer amplement la société civile et doit être fondée sur les principes de l'égalité sociale – en matière d'égalité des sexes, de respect des minorités et des cultures différentes, surtout des populations indigènes, de prévention des conflits et de durabilité environnementale. Toutes les activités prévues dans ces domaines doivent tenir compte des questions transversales ci-dessous.

L'égalité des chances et l'exclusion: toutes les activités relevant de la présente stratégie devront être menées en veillant à ce que les femmes et les hommes y participent sur un pied d'égalité et à ce que les communautés indigènes en bénéficient, de manière à lutter contre l'exclusion et la marginalisation. Elles encourageront en particulier l'égalité des sexes au niveau régional (dans les prises de décisions politiques, les initiatives pilotes, l'échange de bonnes pratiques) dans la foulée des documents de stratégie par pays de la CE pour 2007-2013, qu'elles compléteront. Ces documents prévoient des activités spécifiques dans ce domaine. D'ailleurs, les documents de stratégie pour l'Amérique centrale comprennent en annexe une structure par sexe.

La viabilité environnementale: les conséquences des catastrophes naturelles et la fragilité de l'environnement entravent sérieusement le développement durable en Amérique centrale. Les enjeux de la gestion des ressources naturelles, notamment de l'eau, des forêts et de la biodiversité, sont particulièrement importants. Il importe de définir des critères pour évaluer l'impact environnemental et la viabilité de toutes les activités. Dans ce contexte, la Commission encouragera, le cas échéant, les évaluations des incidences environnementales des politiques régionales et des autres activités communes menées au niveau régional, dans le but de prendre des mesures visant à éviter et à atténuer ces répercussions et à optimiser les retombées favorables. Les initiatives devront concorder avec les priorités de la politique communautaire en matière d'environnement et avec les futures activités visant à atténuer la vulnérabilité de la région aux catastrophes naturelles et à préserver son environnement. En 2005, dans le cadre de la stratégie régionale 2002-2006 pour l'Amérique centrale, la Commission européenne a adopté un programme régional doté de 20 millions d'euros destiné à atténuer la vulnérabilité de la région et la dégradation de son environnement, lequel

sera axé sur la prévention des catastrophes et sur la gestion de l'eau et de l'environnement. Ses résultats et les enseignements qui en seront tirés pourraient servir à mettre en œuvre le volet consacré au renforcement du système institutionnel (cf. le point 6.2.1). Par ailleurs, il importe de promouvoir le lien entre le programme Dipecho et cette initiative régionale. En outre, toutes les activités menées au niveau régional devront prévoir une gestion des risques, notamment dans le cadre du volet consacré au renforcement institutionnel aux fins de l'intégration régionale.

Soutien à la société civile: parmi les trois domaines prioritaires de la coopération figurera un volet spécifique visant à promouvoir la participation de la société civile au processus d'intégration et l'appropriation sociale de ce processus, notamment à travers des débats et des activités de diffusion d'informations, de formation et de sensibilisation permettant aux protagonistes locaux de mieux évaluer le processus d'intégration. Il sera également nécessaire d'améliorer les capacités des réseaux, des mécanismes de coordination et des organisations de la société civile pour leur permettre de participer à la formulation et à la mise en œuvre des initiatives, notamment à l'élaboration des politiques communes, sans perdre de vue la nécessité d'encourager les représentants des populations indigènes et des groupes ethniques minoritaires à participer à ces activités et de donner une meilleure visibilité aux interventions de la CE.

Migration, justice et affaires intérieures: les activités de la CE dans la région devront s'attaquer aux causes de la vulnérabilité de la population à la traite des êtres humains, à l'insécurité et à l'émigration clandestine, en mettant l'accent sur les groupes vulnérables (les femmes et les enfants, les populations indigènes). Ces activités devront être fondées sur une approche intégrée qui prône le respect des droits de l'homme et une réponse politique coordonnée, notamment dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice, du développement, de l'emploi, de l'égalité des sexes et de la non-discrimination.

Les autres enjeux que le DSR doit aborder sont la décentralisation, la promotion des technologies de l'information, la lutte contre la corruption, la promotion et le respect des droits de l'homme (tels que les droits des enfants et des populations indigènes, les normes fondamentales du travail, etc.), le VIH/SIDA et la santé génésique. La lutte contre le virus du SIDA a été inscrite au rang de question transversale dans la programmation à l'issue de l'analyse, dans le cadre des documents de stratégie des pays d'Amérique centrale, du programme politique des gouvernements concernant le virus et la santé génésique en particulier et au regard de l'importance du thème dans les pays partenaires.

6.7. Enveloppes financières et activités menées dans le cadre d'autres instruments budgétaires de la CE dans la région

Les principaux instruments financiers susceptibles d'être utilisés pour financer l'exécution du programme de travail indicatif de la CE en Amérique centrale sont les divers programmes thématiques suivants de la Commission.

Le programme indicatif régional couvre l'aide financière, l'assistance technique et la coopération économique, chaque domaine énuméré dans le DSR faisant l'objet d'un montant provisoire. Le montant consacré à l'Amérique centrale au cours de la période 2007-2013 s'élève à 75 millions d'euros.

Le programme de travail pour l'Amérique centrale consiste en deux programmes indicatifs régionaux, l'un allant de 2007 à 2010, qui absorbera quatre septièmes, à titre indicatif, du total des fonds réservés à la coopération régionale avec l'Amérique centrale, et l'autre allant de 2011 à 2013, qui absorbera les trois septièmes restant. Avant de lancer le second PIR, le DSR fera l'objet d'une révision à mi-parcours. Ce PIR n'est donc qu'une ébauche, puisque la révision pourrait donner lieu à quelques modifications. Le volet consacré à la «consolidation de l'union douanière et des politiques harmonisées et communes en la matière» sera conditionné au degré de satisfaction de la mise en œuvre des deux programmes: l'«aide à l'union douanière de l'Amérique centrale» ALA/2001/003-214, en cours (contribution de la CE de 8 millions d'euros), et le programme sur l'union douanière prévu dans le cadre de la programmation 2006 (contribution de la CE de 7 millions d'euros).

La sélection définitive des projets et la détermination des enveloppes qui leur seront octroyées seront fonction des besoins et des objectifs et seront fondées sur les résultats des études d'identification et de préparation approfondies menées par la Commission. Le financement du programme de travail indicatif dépendra de la disponibilité des fonds dans le budget annuel de la Commission. La Banque européenne d'investissement pourrait fournir des fonds supplémentaires sous la forme de prêts.

Il existe d'autres programmes thématiques et instruments horizontaux pour octroyer un financement dans le cadre de thèmes spécifiques, tels que les droits de l'homme et la démocratie, la conservation de l'environnement et des ressources naturelles, la lutte contre la drogue et la coopération décentralisée, notamment:

- les droits de l'homme et la démocratie: l'aide communautaire pourrait assurer la poursuite du programme pluriannuel en faveur de la démocratie et des droits de l'homme en Amérique centrale (PPDDHAC) (par exemple promouvoir un programme consacré aux droits de l'homme en collaboration avec les armées de la région), ainsi que d'autres priorités de la région, telles que la lutte contre la traite des êtres humains, surtout des femmes et des enfants, la promotion des normes de travail internationales et la lutte contre la violence à l'égard des femmes;

- la conservation de l'environnement et des ressources naturelles: il faut débloquer davantage de moyens en faveur de la prévision et de la prévention des catastrophes au niveau régional, surtout pour atténuer les risques encourus par les populations les plus vulnérables et pour améliorer la gestion locale des zones frontalières vulnérables. Une attention particulière devrait être accordée à l'amélioration de la gestion des bassins hydrographiques et à l'application de technologies respectueuses de l'environnement, dans la foulée du programme régional de 2005 sur la vulnérabilité;

- la coopération décentralisée et le cofinancement des acteurs non étatiques: comme indiqué au point concernant les questions transversales, la participation de la société civile au processus d'intégration et l'appropriation sociale de ce processus seront encouragées.

Dans le cadre de l'instrument de stabilité, les activités à mener au niveau régional pourraient inclure les mesures suivantes: i) l'aide, à travers des capacités administratives et législatives, aux pouvoirs publics et à la société civile dans leurs actions régionales de lutte contre la violence armée et le trafic d'armes de petit calibre et d'armes légères, de leurs munitions et des débris de guerre; ii) l'aide aux gouvernements dans leurs efforts communs pour se conformer aux obligations internationales découlant de la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes. La priorité ira à la coopération transrégionale, sur la base d'une volonté politique claire à s'attaquer à ces problèmes.

L'annexe 5 expose plus en détail le recours éventuel à d'autres lignes budgétaires (articulation des politiques et autres instruments).

6.8. Le programme de travail indicatif

Le tableau ci-dessous donne un aperçu indicatif du calendrier de mise en œuvre du programme de travail. Le montant définitif et la ventilation annuelle du PIR 2 seront déterminés à la lumière de l'évaluation commune de l'intégration économique et des résultats obtenus dans le cadre du PIR 1, sur la base de rapports de contrôle et d'évaluation et de la révision à mi-parcours de la présente stratégie (en principe en 2010); il sera également tenu compte des résultats des négociations en vue d'un accord d'association entre l'Union européenne et l'Amérique centrale.

	PIR 1				PIR 2	Total
	2007	2008	2009	2010	2011-2013	
1. Renforcement du système institutionnel aux fins de l'intégration régionale	15 Mio EUR				5 Mio EUR	20 Mio EUR
2. Consolidation de l'union douanière et des politiques harmonisées et communes en la matière		25 Mio EUR			22 Mio EUR	47 Mio EUR
3. Amélioration de la gouvernance régionale et des questions de			4 Mio EUR		4 Mio EUR	8 Mio EUR

sécurité						
Total	15 Mio EUR	25 Mio EUR	4 Mio EUR		31 Mio EUR	75 Mio EUR (100%)