



## **LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPEENNE ET DE L'AMERIQUE LATINE : STRATEGIES ET OUTILS DE COOPERATION POUR L' "ASSOCIATION BI-REGIONALE"**

**José Antonio Sanahuja<sup>1</sup>**

**Le contexte de la coopération au développement en Amérique latine : OMD, "sécurisation", agenda de coopération de revenus moyens, efficacité de l'aide et coopération "sud-sud"**

Au cours des années 2000, les programmes de développement et les politiques de coopération ont connu de nombreux changements, qui ont influencé le positionnement de l'Amérique latine au sein de l'agenda international en matière de développement et d'aides au financement. A la fin des années 1980, période pendant laquelle la Communauté Economique Européenne a pris part à la résolution des conflits d'Amérique centrale, la région, qui souffrait déjà de la crise économique, subissait des programmes de stabilisation et d'ajustement des institutions de Breton Wood, un programme d'aide au financement, qui avait un rôle peu important sur le financement externe. Il s'agissait avant tout d'un objet destiné à enclencher des processus de paix et de reconstruction en Amérique latine, ainsi que des processus de transition et de consolidation démocratique aussi bien dans cette région que dans l'Amérique latine en général.

Au milieu des années 2000, le contexte était très différent en ce qui concerne les ressources, les motivations et les facteurs intervenant. On observait alors des tendances distinctes: une privatisation accompagnée d'une trans-nationalisation croissante du financement des aides officielles au financement, et en particulier l'aide officielle au développement (AOD) reléguée à une place toujours moins importante; des changements dans la répartition des aides, aujourd'hui réglementée par les Objectifs du Millénaire pour le Développement, les impératifs de sécurité de la "guerre mondiale contre le terrorisme", les difficultés à définir et à établir un agenda de coopération entre les pays à revenus moyens; et l'urgence de trouver de nouveaux acteurs dans ces mêmes régions via une coopération régionale et une coopération "sud-sud". A la suite, nous étudierons de manière succincte chacune de ces tendances.

---

<sup>1</sup> Professeur en relations internationales à l'Université Complutense de Madrid. [sanahuja@cps.ucm.es](mailto:sanahuja@cps.ucm.es).

### ***La privatisation et la trans-nationalisation du financement du développement***

Il convient de constater, en premier lieu, ce qu'il s'est passé dans le contexte plus général du financement du développement. Après presque vingt ans d'ajustement et d'application des politiques du "Consensus de Washington", et à de rares exceptions près, la crise de la dette avait été presque oubliée et la région enregistrait une augmentation spectaculaire des investissements directs étrangers et autres flux privés, y compris les investissements de portefeuilles. Plusieurs pays recevaient, en plus de cela, d'importants envois d'argent en provenance des migrants installés à l'étranger, qui après avoir connu une croissance rapide se sont stabilisés entre 2005 et 2007 à un chiffre relativement proche du total des IDE de ce triennat. Grâce aux plus-values commerciales importantes, fruits de la croissance, de la "prospérité" exportatrice et d'une position fiscale plus solide, certains pays ont avancé le remboursement de leur dette externe, notamment celle envers les créanciers privilégiés, avec qui le solde enregistré au milieu de la décennie est devenu négatif, notamment le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale. Entre 2002 et 2005, le solde négatif des créanciers officiels atteignait 66 milliards. A titre de comparaison, l'Aide officielle au développement (AOD) représentait un tiers des paiements que la région versa aux créanciers du Club de Paris et aux organismes financiers multilatéraux tels que le FMI ou la Banque Mondiale, à qui des pays tels que l'Argentine, le Brésil et le Venezuela avaient versé des paiements anticipés afin de solder leur dette et d'éviter leur placement sous tutelle.

A l'exception d'un nombre restreint de pays à revenus faibles, tels que ceux de la région des Andes, d'Amérique Centrale ou des Caraïbes (Bolivie, Honduras, Nicaragua ou Haïti), caractérisés par une dépendance élevée à l'aide au développement, parfois motivée par l'impact des catastrophes, celle-ci est presque insignifiante par rapport à l'ensemble du financement externe de la région, notamment pour les pays à revenus moyens. En 2008, avant que n'éclate la crise économique, pour chaque dollar versé au titre de l'Aide officielle au développement (AOD), l'Amérique latine recevait plus de dix dollars sous forme d'investissements directs étrangers, et dix autres sous forme d'envois d'argent des migrants installés à l'étranger.

Dans tous les cas, la crise économique a mis en évidence les risques associés à un modèle de développement basé sur cette méthode particulière de financement externe. Bien que les crédits et l'investissement privé aient subi une forte baisse en 2009 suite à la crise économique internationale (les envois d'argent des migrants ayant toutefois montré une plus grande résilience), la forte croissance et les perspectives favorables de la région en 2010 ont motivé le retour d'importants flux de capitaux privés. Cette "prospérité" des flux de capitaux privés n'est pas exempte de problèmes. La situation en est arrivée au point que certains pays se montrent craintifs face aux effets qu'ils pourraient avoir sur la valorisation des actifs, avec comme risques corollaires la formation de nouvelles « bulles » et la dévaluation de leur devise et par conséquent leur baisse de compétitivité. Face à ces risques pour la stabilité de leurs économies, certains gouvernements de la région se sont vu obligés d'intervenir sur les marchés de devises et d'adopter de nouvelles mesures de contrôle face aux flux de capitaux.

### ***Le programme des OMD et la "sécurisation" de l'aide : conséquences en Amérique latine***

En ce qui concerne l'aide au développement, on constate une forte chute de la participation de l'Amérique latine à l'AOD mondiale. Entre 1997-1998 et 2007-2008, la proportion d'aide destinée à l'Amérique latine et aux Caraïbes est passée de 12,3 % à 7,9 % de l'AOD bilatérale totale, tandis que celle destinée aux régions où se concentre la pauvreté mondiale a augmenté: de 23,5 % à 26,3 % en Afrique subsaharienne et de 10,6 % à 12,4 % en Asie centrale et méridionale. Si l'on envisage l'AOD totale, la baisse est moins marquée: en 1998, l'Amérique latine a reçu 10 % de l'aide mondiale, mais entre 2001 et 2008, ce taux se situait entre 4 % et 5 %.

Cet élément est lié aux deux tendances qui depuis 2000 ont contribué à modeler le système international de coopération et d'aide au développement. D'une part, les objectifs internationaux de développement (en particulier, les Objectifs du Millénaire pour le Développement - ODM) ont motivé une réorientation importante de l'aide mondiale vers les pays aux revenus les plus faibles d'Afrique subsaharienne, d'Asie méridionale et du Sud-est asiatique. D'autre part, depuis les attentats du 11 septembre, on constate une forte "sécurisation" de l'agenda des relations internationales, à laquelle n'ont pas échappé les politiques de coopération et l'aide au développement. Une part considérable de la forte augmentation de l'AOD mondiale enregistrée en 2001 (de 0,23 % à 0,33 % du PIB réel des donateurs du Comité d'Aide au développement, CAD) peut être attribuée à ce qu'on a appelé la "Guerre Mondiale contre le Terrorisme", et cette hausse a favorisé, dans un premier temps, les pays les plus importants du point de vue stratégique dans cette "Guerre": l'Irak, l'Afghanistan, le Pakistan, la Jordanie, l'Ethiopie... et, plus tard, d'autres pays étiquetés comme étant des "Etats fragiles", eux aussi soumis à la menace du terrorisme transnational. En 2008, les deux principaux receveurs de l'AOD mondiale furent l'Irak et l'Afghanistan, dans cet ordre.

Les deux tendances ("effet OMD" et "sécurisation" de l'aide) ont eu des conséquences visibles sur la "carte" qui reflète la distribution de l'aide entre les pays de l'Amérique latine. Le poids des pays à revenus élevés s'est réduit puisque comme nous l'avons mentionné, l'aide représente une source de financement externe encore plus insignifiante que par le passé. Le poids des pays les plus pauvres a augmenté (en partie à cause des plans de reconstruction mis en place suite à des catastrophes). Mais surtout celui des pays à revenus faibles/moyens d'Amérique centrale et des Andes. Toutefois, il n'existe pas de corrélation claire entre aide et niveau de revenu, ou indices de pauvreté sur la "carte" de la répartition de l'aide en Amérique latine et, comme cela se produit dans d'autres régions, il existe des *donor darlings* et des *donor orphans*. Parmi les pays à revenus faibles (PRF), qui, en 2008, absorbaient la moitié de toute l'AOD destinée à l'Amérique latine, l'augmentation ou la diminution de l'aide n'était pas en fonction du niveau des revenus (en 2005, 70% de l'AOD se concentrait dans cinq pays: le Nicaragua, la Bolivie, le Honduras, la Colombie et le Pérou), mais plutôt aux variables de type politique, et en particulier à la fin des conflits armés des années 1980 dans la région, ou à la plus grande importance donnée par les pays des Andes depuis 1990 au trafic de stupéfiants et au conflit colombien.

Le pays d'Amérique latine où l'on observe de manière significative la plus grande croissance de l'AOD au cours des années 2000 est la Colombie, qui, sous la Présidence d'Álvaro Uribe a su attirer l'attention des donateurs en résolvant le conflit armé interne dans le cadre plus large de la "Guerre mondiale contre le terrorisme". Il s'agit du pays ayant connu la plus forte

croissance en matière d'AOD sur cette période. Entre 2000 et 2008, cette aide a été multipliée par 2,5, pour atteindre lors de cette dernière année, un chiffre proche de 1 milliard de dollars. Entre 2006 et 2008, ce pays a reçu 11 % de toute l'aide destinée à l'Amérique latine, ce qui le met à la première place des pays récepteurs.

Que cela soit dû à une raison ou à l'autre, ou aux deux, on constate une baisse évidente de l'aide apporté par des donateurs tels que les Etats-Unis, le Canada et le Japon, ou encore les Pays-Bas ou l'Italie, ainsi que le retrait progressif de certains donateurs européens : le Royaume-Uni a mis fin à ses activités dans la région, la Suède et le Danemark suivent le même chemin. La hausse notable de l'aide espagnole (pour la première fois, l'Espagne s'est située au premier rang des donateurs en 2008, avec un montant destiné à la région de près de 2 milliards de dollars), n'a qu'en partie compensé les baisses. D'autre part, bien qu'en 2009 aucune chute significative de l'AOD n'ait été enregistrée, à partir de 2010 les fortes restrictions fiscales des pays développés (entre autres de l'Espagne, dont la place au premier rang des donateurs en 2008, pourrait s'avérer très éphémère) annoncent des coupes importantes, dont l'Amérique latine pourrait souffrir davantage que d'autres régions, étant donné qu'il s'agit d'une région aux revenus moyens qui enregistre des taux de croissance positifs.

En ce qui concerne les donateurs multilatéraux, on observe également une réduction des aides destinées au regroupement en provenance des agences, des programmes et des fonds des Nations Unies – notamment celles en provenance des deux entités les plus importantes en termes financiers, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM) – ainsi que des « guichets » des banques de développement (Fonds des opérations spéciales de la Banque interaméricaine de développement (BAD) et Association internationale de développement (IDA) de la Banque Mondiale). L'aide provenant des institutions communautaires a augmenté, aussi bien en termes absolus qu'en termes relatifs. Entre les années 1980 et 2000, l'aide communautaire a été multipliée par quatre, jusqu'à dépasser 1 milliard de dollars annuels. Ceci place la Commission Européenne en troisième position des donateurs les plus importants pour l'Amérique latine ; ce qui représente environ 15 % de l'AOD totale destinée à la région et la moitié de ce que le CAD qualifie d'aide multilatérale.

### ***Paris et Accra: le programme international d'efficacité de l'aide en Amérique latine***

Une partie des problèmes auxquels doit faire face le système d'aide au développement se trouve dans les organismes, plus que dans les ressources. Ce système est le reflet d'un monde toujours plus intégré, mais dans lequel la politique est fragmentée en plusieurs états souverains ; et les organisations internationales ne disposent pas toujours des compétences ni des ressources pour garantir la paix, la sécurité, la gouvernance du système international, l'approvisionnement en biens publics généraux ou l'équilibrage des inégalités croissantes. Bien que le donateur accepte l'obligation morale ou politique d'octroyer de l'aide, en termes juridiques cela demeure un acte volontaire et discrétionnaire, et le receveur ne dispose d'aucune propriété ni droit sur cette aide. Cette inégalité fondamentale a d'autres conséquences bien connues : la volatilité de l'aide ; les déséquilibres et l'inefficacité ; les erreurs de répartition ; l'aide conditionnée par les types d'intérêts du donateur, qu'il s'agisse

d'intérêts politiques, commerciaux ou de prestige ; et les comportements de fuite ou de « *free-rider* » au moment de participer à l'action collective internationale pour le développement.

Ces problèmes ont été aggravés par deux tendances qui brisent l'architecture institutionnelle du système d'aide : la prolifération des donateurs et la fragmentation de l'aide. Par le terme "prolifération", on fait allusion au nombre croissant de donateurs qui se portent volontaires pour aider les pays receveurs. La "fragmentation" fait référence au nombre grandissant d'activités, la réduction des fonds investis dans chacune d'elles et la tendance à fixer à l'avance l'attribution des fonds en marge des priorités de développement du receveur (Association Internationale de développement 2007 ; Sanahuja 2007a). En définitive, obtenir de l'aide suppose des coûts de transaction élevés ainsi que de nouvelles conditions en ce qui concerne la définition des politiques, particulièrement lorsqu'il s'agit des pays les plus pauvres, institutionnellement plus faibles (Easterly 2002, Acharya *et al.* 2006).

Lors du Consensus de Monterrey en 2002, les donateurs ont ouvertement reconnu la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide en modifiant la façon de répartir cet argent. Pour cela, au point 43 de ce document, les donateurs se sont engagés à harmoniser leurs procédures d'interventions afin de réduire les frais de transaction ; à renforcer la capacité d'absorption et la gestion financière des pays receveurs ; à ce que les flux de ressources soient prévisibles, en utilisant des instruments plus appropriés, notamment le soutien budgétaire ; et à fournir l'aide à travers les stratégies de développement et la réduction de la pauvreté définies et assumées par les propres pays en développement. Bien que ceci s'exprime succinctement, il s'agit d'un programme très exigeant. Ce programme a donné naissance à un procédé de travail soutenu par le CAD, la Banque Mondiale, l'Union Européenne et d'autres acteurs, dans le cadre du "Forum de Haut Niveau relatif à l'Efficacité de l'Aide" (*High-Level Forum on Aid Effectiveness*, ou FHNEA), auquel participent des donateurs bilatéraux et multilatéraux ainsi qu'un bon nombre de pays receveurs. Ce Forum a adopté plusieurs documents de grande importance: la Déclaration de Rome relative à l'Harmonisation (2003), la Déclaration de Marrakech (2004), et, surtout, la Déclaration de Paris relative à l'Efficacité de l'Aide (mars 2005) et l'Agenda d'actions d'Accra (2008).

La Déclaration de Paris, en particulier, définit un nouveau paradigme dans la relation entre les donateurs et les receveurs, qui, pour correspondre à l'esprit de coresponsabilité de la Déclaration, s'appellent désormais "pays partenaires". La Déclaration prétend abandonner certaines relations basées sur la conditionnalité et s'attaquer aux problèmes dus à la prolifération de donateurs et la fragmentation de l'aide, à partir des principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de coresponsabilité et de gestion des résultats. Ces principes reflètent une problématique double: d'un côté, un plus grand engagement des donateurs concernant le renforcement des institutions dans les pays où ces structures sont faibles ou inadaptée. D'un autre côté, malgré le fait que l'on cherche à abandonner la conditionnalité, on définit en réalité un nouvel ensemble de conditions, encore plus strictes.

La Déclaration de Paris en 2005 a donné naissance à un processus d'adaptation des politiques d'aide des donateurs, qui a nourri des espoirs de changement importants (avec leurs lots de préoccupations), aussi bien parmi les gestionnaires de la coopération des agences donataires que parmi les gouvernements des "pays partenaires". Pour la période 2005-2010, 12 objectifs ont été adoptés, avec leurs indices respectifs de progrès, dans un processus qui s'est

caractérisé par une approche fortement technocratique. Toutefois, en 2008, une réunion de suivi de la Déclaration de Paris provoquée par le Forum de Haut Niveau (FHN) à Accra (Ghana), a conduit à une réorientation significative de l'agenda international à propos de l'efficacité de l'aide. En grande partie, l'Accra a signifié la "re-politisation" du processus de Paris, afin de cesser d'être une valorisation technocratique basée sur des indicateurs, mais plutôt une politique de gouvernance mondiale de l'aide, dans le cadre duquel les pays en développement remettaient en question le schéma de gouvernement traditionnel de l'aide, en se basant sur le binôme Banque Mondiale-Comité d'Aide au développement (CAD) de la OCDE, réclamant un rôle différent pour le Conseil Economique et social des Nations Unies (ECOSOC) (Schulz 2008).

L'Accra a également suggéré une révision des principes de la Déclaration de Paris : la pression des organisations sociales et les acteurs décentralisés en faveur d'une meilleure participation dans le cadre de la définition des programmes nationaux de développement a conduit à assumer le principe d'"appropriation démocratique" ; en matière d'alignement, il y a eu une moindre tolérance à la poursuite des systèmes parallèles créés par les donateurs pour distribuer l'administration publique des pays receveurs, et il a été demandé un rôle plus approprié pour les systèmes nationaux. L'initiative de "répartition du travail" a été lancée entre les donateurs à partir de 2009, par laquelle chaque donateur devra avoir une plus grande spécialisation géographique et sectorielle, sur la base de des avantages comparatifs, mais définie par la demande des pays en développement.

Pour l'Amérique latine, Paris et Accra posent des défis différents, en raison de leurs spécificités en tant que régions aux revenus moyens. Les processus de changement politiques laissent espérer un programme de développement plus complet et plus légitime, mais en même temps, la région reste caractérisée par la volatilité politique, la faiblesse institutionnelle et l'absence (souvent, due au refus des gouvernements) de repères adéquats pour la participation sociale, à la faveur d'une "appropriation démocratique". De plus, dans divers pays de la région, l'aide diminue et ne suppose pas, de ce fait, une augmentation adéquate à l'appropriation. En matière d'alignement, les systèmes nationaux sont généralement faibles, et les donateurs ont peu d'expérience dans l'utilisation des outils comme aide budgétaire aux préoccupations locales, qui doivent, d'un autre côté, s'adapter aux conditions particulières des pays à revenus faibles. Les donateurs ont peu d'expérience dans l'action collective qui requiert le principe d'harmonisation et il est difficile d'évoluer vers une "répartition des tâches" entre donateurs dans un contexte où une partie significative de ces derniers envisagent différemment leur engagement face à l'Amérique latine, ce qui a également des conséquences sur l'aspect prévisible de l'aide et le principe de responsabilité mutuelle (FRIDE 2009).

Sans aucun doute, le programme proposé par la Déclaration de Paris et le Programme d'action de la ville d'Accra abordent des aspects critiques pour l'efficacité de l'aide : gouvernance du système d'aide, leadership et renforcement des capacités du pays receveur, actions plus coordonnées des donateurs, responsabilité et gestion des comptes... Mais il convient de souligner que ce programme se base sur les flux de l'AOD, laissant de côté les autres politiques qui conditionnent l'efficacité de l'aide, en particulier aux pays à revenus moyens, tels que le commerce, la dette, l'investissement étranger, le traitement des envois d'argent des émigrés et/ou l'accès à la technologie, qui sont des aspects clés dans le programme de développement des OMD (Alonso y Sanahuja 2006).

La réflexion sur la manière d'améliorer l'impact et l'efficacité de l'aide destinée aux pays à revenus faibles a également mené à des changements importants dans les modalités et les instruments de l'aide. Les approches basées sur les projets (Project-Aid) sont abandonnées, du fait qu'elles affaiblissent parfois les politiques et les institutions publiques, et qu'elles avaient tendance à davantage refléter les priorités du donateur que celles du receveur. Face à cela, on privilégie les modalités d'aides basées sur des programmes (*program-aid*), dans le cadre de stratégies nationales de réduction de la pauvreté (PRP), telles que le soutien direct au budget (*budget support*) et l'intervention par régions (*sector wide approach* ou SWA) qui situe l'ensemble du soutien externe dans le cadre d'une politique générale dans des secteurs clés, tels que la santé ou l'éducation (Sanahuja 2007a).

Ce type d'outils peut être adéquat pour les pays à revenus moyens (PRMB) de la sous-région Andine et d'Amérique centrale, dans lesquels l'aide joue un rôle important en ce qui concerne le PIB et constitue un composant important du financement externe, dans ces pays où on a déjà adopté des Stratégies nationales de réduction de la pauvreté (SNRP). Toutefois, comme cela est décrit dans le paragraphe suivant, dans les pays à revenus moyens/élevés (PRMA), en particulier dans les pays les plus développés, l'utilisation de ces outils ne paraît pas faisable, étant donné que le poids de l'aide sur le PIB est très bas, et que les objectifs et le programme politique de lutte contre la pauvreté peuvent et doivent être envisagés dans le cadre des ressources propres du pays. Dans les PRMA, il peut être plus adapté d'orienter les aides aux problèmes ou aux obstacles concrets au développement, comme cela peut être le cas pour le renforcement des capacités institutionnelles et/ou de mise en place de politiques, le soutien aux acteurs sociaux qui promeuvent les changements politiques, institutionnels et normatifs, ainsi que les instruments qui permettent de mobiliser des ressources supplémentaires. Dans ce contexte, il convient de citer les banques multilatérales (Banque Mondiale, Banque Internationale pour le Développement, Corporation Andine de Développement et, pour l'Union Européenne, la Banque d'Investissements Européens), dont les prêts ordinaires ne sont pas référencés comme AOD. Ces banques peuvent être importantes par elles-mêmes ou en mobilisant des ressources privées pour le financement d'infrastructures, puisqu'elles comportent de multiples investissements qui ne sont généralement pas à la portée des donateurs bilatéraux ou de la Commission Européenne.

***Au-delà des OMD et de la lutte anti-terroriste : le programme de coopération avec les pays à revenus moyens (PRM)***

La réduction de l'aide accordée aux pays à revenus moyens s'est justifiée dans de nombreux cas par le fait que dans plusieurs de ces pays, le véritable problème était l'inégalité, et non pas la pauvreté, et que l'approvisionnement en ressources étrangères n'était pas justifié si l'on considérait les propres facteurs internes et le fait que les gouvernements n'étaient pas prêts à adopter les politiques nécessaires (en particulier en matière de redistribution), qui pourtant résoudraient le problème.

Cet argument serait plausible si la réduction de l'aide était une incitation à modifier la politique interne et à adopter des politiques plus favorables aux pauvres, mais cela est peu probable. De plus, il existe d'autres raisons importantes pour lesquelles continuer à aider les pays à revenus moyens, raisons qui sont principalement applicables à la réalité de l'Amérique

latine. Comme l'a indiqué Alonso (2007a et b), si l'on veut éradiquer la pauvreté, il faut en premier lieu atteindre les objectifs fixés pour les pays aux revenus moyens, de par leur importance dans la pauvreté mondiale. En deuxième lieu, le système d'aide proposerait un système de récompenses inéquitable et l'on ferait face à un problème de risque moral si les avancées en matière de développement se voyaient pénalisées par la réduction des aides. En troisième lieu, il est important d'éviter l'aggravation de la situation dans les pays où le développement a commencé à voir le jour, ainsi que dans les pays où il existe un risque de crise à cause de leur vulnérabilité financière ou une autre faiblesse ; en quatrième lieu, ces pays agissent comme des "enclaves" régionales en termes de développement économique et de stabilité régionale (par exemple, le Mexique en relation avec l'Amérique centrale, le Brésil en relation avec les pays andins et de l'Amérique du Sud). En cinquième lieu, la lutte contre la pauvreté et le développement durable dépend, en partie, de la bonne provision et de l'entretien des biens publics mondiaux et régionaux (paix et sécurité, stabilité financière, santé mondiale et lutte contre les pandémies, ainsi que la préservation de l'environnement) et cela ne pourra se faire sans le soutien des pays à revenus moyens. Enfin, ces pays, receveurs des aides, pourront aussi intervenir en tant que donateurs via des mécanismes novateurs de coopération "sud-sud" horizontale ou de type triangulaire, raison pour laquelle aux PRM on doit mobiliser plus de ressources et encourager les organismes de ces mêmes pays à prendre plus de responsabilités dans la réussite des OMD.

La coopération entre l'Amérique latine et les Caraïbes exige de dépasser les OMD et de partir de leurs caractéristiques de pays à revenus moyens caractérisés par des inégalités élevées et des faiblesses institutionnelles. Si l'on s'en réfère une nouvelle fois à Alonso (2007b: 3), une bonne partie des pays à revenus moyens a enregistré des fortes périodes de croissance qui toutefois n'ont pas pu se maintenir sur la durée (cycles répétitifs de croissance, suivie de chute), à cause d'une série d'obstacles ou de "pièges du progrès" qui, à l'exception des différences entre les pays, semblent résider dans ces trois grandes questions: a) la faiblesse institutionnelle et le manque de cohésion sociale; b) la vulnérabilité de leur intégration au niveau international, en particulier en matière de finances et de commerce; et c) les difficultés auxquelles ils font face pour la transformation technologique et productive. Que comporte ce diagnostic en termes de développement?

- *Renforcement institutionnel et cohésion sociale*: le terme « institutions fragiles » fait référence à une faible capacité pour fournir des biens publics, gérer les conflits distributifs, affronter les *shocks* externes, réguler les marchés, la gestion des services publics ou assurer la cohésion sociale et faire face au niveau élevé d'inégalités qui caractérise certains pays à revenus moyens, en particulier l'Amérique latine. Tout ceci contribue à miner la légitimité des institutions. Pour cette raison, l'amélioration des politiques publiques à travers la réforme institutionnelle, l'échange d'expériences, qui réduit le coût de l'innovation (comme le programme Eurosociété), le renforcement de programmes spécifiques de santé et d'éducation, et l'appui aux acteurs sociaux favorables au changement constituent des axes prioritaires pour une politique de coopération efficace avec les pays à revenus moyens. Un aspect clé qui reflète aussi bien la fragilité institutionnelle que le manque de cohésion au sein de l'Etat, ce qui explique que le soutien financier et technique au "pacte fiscal" et les réformes tributaires sont nécessaires.

- *Stabilité financière et politique contre-cycliques* : comme l'ont souligné les crises de ces dernières années, la vulnérabilité face aux *shocks* financiers est le résultat de l'insertion, sur les marchés financiers hautement volatiles des pays à revenus faibles où l'on constate les facteurs suivants : niveau d'endettement élevé, marchés nationaux aux faibles capitaux, besoins de financement qui souvent sont comblés par l'émission de titres sur le court terme, passifs en devises étrangères et libéralisation du compte de capitaux. Ceci implique une meilleure régulation des marchés financiers, via une "nouvelle architecture financière internationale" qui résoudrait les problèmes "systémiques" desdits marchés; renforcer les systèmes financiers nationaux et la capacité régulatrice de l'Etat pour qu'elle fonctionne correctement; faire face au problème de la dette souveraine avec une réglementation internationale adaptée qui n'existe pas encore (les propositions du FMI pour sa création après la crise argentine de 2001-2002 ont été abandonnées) et permettre aux pays à revenus moyens d'appliquer des politiques contre-cycliques pour affronter la crise, et ainsi préserver les avancées effectuées en matière de lutte contre la pauvreté.

- *Politiques d'amélioration de l'insertion dans le commerce international via une meilleure concurrence et un accès sécurisé et stable aux marchés externes*. Parmi les politiques favorables à la concurrence, on remarque l'amélioration des infrastructures et, plus particulièrement, les politiques prônant l'intégration de connaissances et de technologies qui génèrent une plus forte productivité et un dynamisme économique. De cette manière, on briserait un "cercle vicieux" qui touche les pays latino-américains, qui ont tendance à se concentrer sur les produits intensifs en ressources naturelles et aux emplois de faible qualité, décourageant les politiques nationales à améliorer l'éducation et à mettre en place des cellules de recherches et d'innovation (RetD). Dans ce contexte, quelles politiques de coopération peuvent jouer un rôle déterminant? Dans un premier temps, il faut une ouverture commerciale bien en place, à travers des accords (qu'il s'agisse d'une intégration "sud-sud" ou d'accords commerciaux régionaux "sud-nord") qui garantissent l'accès à des marchés externes, augmentent l'investissement externe et incitent l'innovation et la concurrence ; mais qui également reconnaissent les inégalités, et laissent une marge de manœuvre à l'application de politiques actives, dans le but d'atténuer les frais d'ajustement et promouvoir la transformation productive, en particulier lorsqu'il s'agit d'accords "sud-nord" dans les pays où les inégalités sont bien plus importantes. Le soutien financier destiné à ces politiques actives de la part de partenaires externes (et en particulier, de la part de l'Europe), peut être déterminant s'il existe des restrictions budgétaires. Le soutien à l'amélioration de l'infrastructure n'en est pas moins important, étant donné que pour certains pays les surcoûts engendrés par le transport dépassent les frais de douane appliqués à leurs produits. Enfin, la coopération en science et technologie au travers de programmes destinés à faciliter la création de capacités endogènes, telles que le transfert de technologie depuis l'étranger, apparaît comme essentielle dans ce contexte.

Au cours des dernières années, dans le cadre du consensus international à propos des OMD, on a essayé de promouvoir le programme de développement des pays à revenus moyens à travers différentes initiatives et opérations multilatérales, avec le soutien des propres pays à revenus moyens, de certains pays donateurs, tels que l'Espagne, et des banques multilatérales

de développement, étant donné que les pays à revenus moyens constituent les principaux bénéficiaires de leurs virements ordinaires.

### ***Nouveaux acteurs en jeu : la coopération sud-sud et le “régionalisme post-libéral ” en Amérique latine***

Comme cela a déjà été indiqué, la coopération “sud-sud ” revêt une grande importance pour les pays à revenus moyens. En effet, elle génère des bénéfices aussi bien pour celui qui donne que pour celui qui reçoit, qu’il s’agisse de capacités institutionnelles et technologiques, d’investissements, d’accès à des marchés ou d’internationalisation des acteurs économiques. Les pays impliqués considèrent que, par son caractère soi-disant « horizontal » et « solidaire », elle pourrait tout à fait s’adapter à ses besoins ; une valorisation qui reflète aussi bien les avantages comparatifs de cette modalité de coopération, tels que les discours d’autolégitimation et de construction d’identité, étant donné qu’elle utilise mieux les ressources locales et génère un sens plus global de l’appropriation (*ownership*) (Sanahuja 2010b).

En Amérique latine et aux Caraïbes, la coopération “sud-sud” n’est pas un phénomène tout neuf. En plus des actions bilatérales, les accords d’intégration régionaux ont stimulé une coopération plus étroite entre les acteurs gouvernementaux, les universités, les entités locales ou les régions frontalières. Une mention particulière doit être faite concernant les instruments financiers de l’intégration, tels que la Banque centraméricaine d’intégration économique (BCIE) ou la Corporation andine de développement (CAF).

Sa forte croissance au cours des dernières années répond en premier lieu, à l’arrivée de pays “émergents” dotés d’une politique extérieure plus active, pour des raisons de prestige, de stabilité régionale ou sous-régionale, ou en complément de certains engagements internationaux, comme c’est le cas pour le Brésil et Haïti. Un autre facteur d’importance est le désir de certains pays plus développés de se différencier du reste de la région, comme c’est le cas du Chili, pays membre du programme de l’OCDE, ce qui indique la volonté de contribuer à la réussite des OMD en tant que donateurs et non seulement comme receveurs (Ayllón y Surasky 2010). L’apparition de nouveaux modèles ou de nouvelles stratégies régionalistes est aussi à souligner. Ces nouvelles méthodes ont parfois été dénommées “post-libérales” (Motta *et al.* 2007; Sanahuja 2010a), et en particulier le projet vénézuélien de l’Alliance Bolivarienne pour les Amériques - Traité Commercial des peuples (ALBA-TCP), ainsi que la tentative de reformuler l’intégration sud-américaine dans le cadre d’un Mercosur plus “politique”, ou d’une Union des Nations Sud-américaines (UNASUR) (Cienfuegos y Sanahuja 2010).

Même en ayant des objectifs distincts, dans le cadre du programme d’intégration, ces propositions donnent plus d’importance aux politiques communes et à la coopération dans un contexte non commercial; aux questions sociales et d’inégalités ; démontrent plus de préoccupation pour les carences de l’infrastructure régionale, dans le but d’améliorer l’articulation des marchés régionaux et, en même temps, faciliter l’accès aux marchés externes ; et à des problèmes tels que la sécurité énergétique (Sanahuja 2010a).

Il convient de distinguer différents contextes ou modalités dans ce type de coopération. D’une part, la coopération “sud-sud” horizontale, qui n’implique que la région. D’autre part, la

coopération “triangulaire”, dans laquelle les ressources financières sont apportées par un donateur traditionnel (qu’il s’agisse d’un pays développé ou d’un organisme multilatéral), mais où les ressources humaines et le “savoir faire” sont apportés par un pays d’Amérique latine. En ce qui concerne la coopération horizontale, il convient de distinguer, à son tour, la politique qui s’inscrit dans un schéma démocratique et qui fait partie de politiques communes avec les accords d’intégration en vigueur ; et la politique bilatérale, qui donne la priorité à la politique extérieure et/ou aux capacités des pays qui agissent comme donateurs. L’assistance technique a été l’une des modalités les plus usuelles de la coopération “sud-sud” bilatérale, étant donné son coût moindre, rendant ainsi l’usage des capacités nationales plus important. Ceci dit, la coopération “sud-sud” bilatérale inclut également des actions directes dans des secteurs de développement social basiques; l’assistance financière; et la coopération en matière d’énergie. En ce qui concerne la coopération régionale, les secteurs les plus importants sont l’énergie, l’infrastructure physique et la réduction des inégalités, par le biais de l’apparition, encore balbutiante, de mécanismes tels que le Fonds de convergence structurelle du Mercosur (FOCEM). Bien que les donateurs les plus actifs sont les pays aux revenus les plus élevés (Argentine, Chili, Mexique et Venezuela), il existe aussi parmi eux des pays à revenus faibles, comme le Brésil, la Colombie et Cuba (Xalma 2007, 2008 y 2009).

Il n’existe pas d’informations détaillées à propos des instances impliquées ni des ressources investies dans le cadre de la coopération “sud-sud” dans laquelle sont impliquées l’Amérique latine et les Caraïbes, de par le fait que, au-delà du Secrétariat Général hispano-américain (SEGIB), il n’existe aucun organisme régional en charge de réaliser ce travail, et que ces pays ne font pas partie du CAD qui comptabilise les apports réalisés par les pays les plus développés. De plus, certaines modalités de coopération “sud-sud” ne s’ajusteraient pas à la définition ni aux catégories établies par cet organisme, de par le fait qu’elles n’ont pas de caractère concessionnel, ou qu’elles sont stimulées par des acteurs semi-publics. Pour cette raison, il est difficile d’estimer leur étendue.

Dans tous les cas, il est nécessaire d’éviter l’application mécanique des catégories préétablies du CAD afin de pouvoir appréhender la véritable nature de la coopération “sud-sud” dans la région, ses innovations et sa spécificité. En partant de ces suppositions, il conviendrait d’identifier, au moins, les modèles ou stratégies suivantes :

- *Priorité à l’assistance technique et à l’éducation supérieure: la coopération de l’Argentine et du Chili:* ces deux pays ont suivi un modèle de coopération axé sur l’assistance technique et la formation, caractérisé par leur degré élevé de classification par secteur et géographique, ainsi que par une plus grande proximité aux standards techniques des donateurs, particulièrement dans le cas du Chili. Il faut mentionner, qui plus est, les efforts réalisés par les deux pays en Haïti. Le Chili a lui aussi développé des activités de coopération triangulaire.

- *Energie et assistance technique : le cas du Mexique.* Pionniers dans la “coopération “sud-sud”, le Mexique et le Venezuela ont milité en 1980 pour la mise en place de l’“Accord de San José”, accord selon lequel le Mexique devait fournir du pétrole à des conditions avantageuses à 10 pays d’Amérique Centrale et des Caraïbes, comme outil de stabilisation économique. Le Mexique est aussi un pays actif qui offre une assistance technique dans le cadre de la coopération triangulaire.

- *Projection mondiale et intervention des acteurs semi-publics : le cas du Brésil.* La coopération “sud-sud” du Brésil s’inscrit dans une politique extérieure à portée mondiale, et non seulement régionale, qui a déjà fonctionné pour l’Afrique et l’Asie, avec une attention toute particulière portée aux pays lusophones. Cette coopération est également dirigée vers l’Amérique latine, et plus particulièrement vers l’espace sud-américain de l’UNASUR (The Economist 2010; Cabral y Weinstock 2010). On distingue différents axes dans cette coopération: l’énergie, les infrastructures, la santé (et en particulier la lutte contre le virus du VIH et le SIDA), la construction de la paix, en particulier en Haïti (Lengyel *et al.* 2010) et la coopération financière à travers la Banque Nationale du Développement Economique et Social (BNDES) (Hirst 2006: 136; Sennes y Tomazini : 2006).

- *Les projets “bolivariens” : le cas de Petrocaribe et de l’ALBA-TCP.* Le Venezuela a été le premier à mettre sur pieds un programme de coopération “sud-sud” inscrit dans le cadre d’un “projet bolivarien” de politique extérieure de haute importance et à forte empreinte présidentielle (Burgess 2007). La concrétion de tout ceci est l’Alliance Bolivarienne pour les Amériques - Traité Commercial des peuples (ALBA-TCP), intervenue en réponse à l’ALCA, et composée de différentes “missions” sociales, ainsi qu’à Petrocaribe, qui défend l’approvisionnement en pétrole avec financement concessionnel de divers pays de l’Amérique centrale et des Caraïbes (Serbín 2006).

L’importance de la coopération “sud-sud” à présent reconnue, certains donateurs de la CAD et certains organismes multilatéraux ont fait la promotion de politiques triangulaires. Il s’agit surtout de l’Allemagne, du Japon, de la Belgique et du Royaume-Uni, ainsi que de la FAO, de la FNUAP et de la IICA. Les exécuteurs les plus actifs ont été le Mexique, le Chili, l’Argentine, le Brésil et la Colombie tandis que les principaux receveurs ont été les pays les plus pauvres d’Amérique Centrale et des Andes, tels que le Paraguay et la République Dominicaine (Xalma 2007, 2008 et 2009).

## **L’Union Européenne, l’architecture de l’aide et les réformes de la politique de développement**

### ***L’Union Européenne et les objectifs internationaux de développement et d’efficacité de l’aide***

L’Union Européenne a été un acteur déterminant, pour avoir instauré le programme international de développement des Objectifs du Millénaire du Développement (OMD), et en particulier les engagements pris face à l’objectif 8, concernant l’augmentation des aides, l’amélioration de leur efficacité et la cohérence entre les politiques. Tout ceci en même temps. Ceci a impliqué de nombreux changements dans la politique propre au développement de l’Union Européenne et des Etats membres. Toutefois, même si cela paraît paradoxal, parfois, l’Union Européenne a elle-même mis un frein à la mise en place de ce programme, en ce qui concerne la cohérence des politiques, telles que celles qui touchent le commerce et le développement. Cette analyse reprendra rapidement les éléments qui, dans ce contexte assez large, ont contribué à aligner la politique et les outils de coopération entre l’Amérique latine et l’Europe.

En premier lieu, l'Union Européenne a essayé d'adopter une stratégie commune de coopération, partagée entre la Communauté Européenne par les différents états membres, en tentant de mettre en avant les valeurs de coordination et de complémentarité. Le résultat de cette stratégie a été l'adoption de positions communes sur les forums multilatéraux et, en particulier, l'adoption du "Consensus Européen de Développement" en 2000, puis plus tard en 2005. Ce document, qui concerne aussi bien les politiques bilatérales que les politiques établies par la Communauté Européenne, est un exemple précis d'"européanisation" des politiques : en effet, ce document propose une vision partagée des défis posés par le développement et rend explicite l'engagement de l'Union Européenne avec les OMD, en particulier en ce qui concerne les principes d'alignement, d'appropriation, de co-responsabilité et de gestion tournée vers les résultats de la Déclaration de Paris (2005) et du Programme d'action de la ville d'Accra (2008) à propos de l'efficacité de l'aide. De manière concrète, l'Union Européenne s'engage à assumer un rôle de leader dans ce processus au moyen d'engagements supplémentaires, parallèles à ceux adoptés au Sénat du CAD<sup>2</sup>. Ce programme établit également des objectifs communs, et, comme cela a été indiqué, détermine des priorités en ce qui concerne les pays les plus pauvres et les secteurs sociaux basiques, sans oublier les Pays à Revenus Moyens (PRM), dans le contexte d'une conception multidimensionnelle de l'éradication de la pauvreté qui s'étend à la gouvernance démocratique, la justice sociale, l'accès aux services sociaux, l'environnement et la prévention en amont des conflits.

Le Consensus Européen aborde également les missions spécifiques de la coopération communautaire (il réaffirme en particulier le principe de "valeur ajoutée" (en application du principe de subsidiarité, la coopération communautaire ne doit intervenir que là où elle peut obtenir une valeur ajoutée en relation à la valeur bilatérale des Etats membres) : ce consensus réclame la mise en place de stratégies différentes en fonction des caractéristiques des pays receveurs (en particulier, entre pays aux revenus moyens/élevés et moyens faibles et des pays à revenus faibles) et au principe de concentration géographique et régionale. En application des faits précités, ce consensus identifie les huit secteurs d'intervention prioritaires: a) commerce et intégration régionale; b) environnement et gestion durable des ressources naturelles; c) infrastructure, transports et communications; d) eau et énergie; e) développement rural, planification territoriale, agriculture et sécurité alimentaire; f) gouvernance, démocratie, droits de l'Homme et soutien aux réformes économiques et institutionnelles; g) prévention des conflits et aide aux Etats fragiles; h) développement humaine ; i) emploi et cohésion sociale.

Enfin, on réaffirme le principe de cohérence des politiques en prêtant attention aux politiques communautaires des secteurs suivants : commerce, environnement, changement climatique, sécurité, agriculture, pêche, dimensions sociales de la mondialisation, emploi et travail décent, migrations, recherches, développement et innovation, société d'information, transports et

---

<sup>2</sup> Conclusions du Conseil de novembre 2004 à propos de la contribution de l'Union Européenne à la coordination, à l'harmonisation, à l'alignement et aux conclusions du Conseil du 11 avril 2006 sur la Déclaration de Paris.

énergie<sup>3</sup>. En 2009, une nouvelle Publication de la Commission à propos de la cohérence a affirmé la fameuse *Whole of the Union Approach* (Commission Européenne 2009b) et a laissé place à un programme de travail à propos de la Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD)<sup>4</sup>. Ceci a signifié l'importance croissante de ce principe face au phénomène de mondialisation ainsi que celle également grandissante des interdépendances mondiales en matière de politique de développement. Cinq aspects prioritaires ont été identifiés à ce titre : combattre les changements climatiques; assurer la sécurité alimentaire mondiale; gérer les migrations et le développement; garantir les droits de propriété intellectuelle et de développement et enfin assurer la paix.

Le programme des pays à revenus moyens a été en partie recueilli dans le “Consensus Européen à propos du Développement” de 2005. Selon ce document, la priorité pour l'assignation de l'AOD de l'Union Européenne et des Etats membres résidera dans les pays à revenus faibles, mais “*L'Union Européenne continuera également à soutenir des politiques favorables aux pauvres dans les pays à revenus moyens (particulièrement dans les pays à revenus moyens-faibles), à soutenir le développement et à réduire la pauvreté, dans ses aspects multidimensionnels, dans le cadre du développement durable*” (point 24); et l'on ajoute, en relation à la politique communautaire que “*...l'aide aux pays à revenus moyens est également important pour atteindre les OMD. De nombreux pays à revenus moyens-faibles font face au même type de difficultés que les pays aux revenus faibles. Un grand nombre de pauvres et d'inégalités, un gouvernement faible, qui mettent en péril la durabilité de leurs propres processus de développement (...)* De nombreux pays à revenus moyen jouent un rôle déterminant dans les questions politiques, sécuritaires ou commerciales, produisant ou protégeant les biens publics mondiaux, et en agissant comme des “enclaves” régionales. Mais ces pays sont également vulnérables aux shocks externes ou internes, ou souffrent quand il faut se remettre des conflits” (point 61). Ce programme, finalement, a été repris dans la Déclaration de Vienne, adoptée lors du IV<sup>e</sup> Sommet Europe/Amérique latine. En particulier, dans la section faisant référence aux politiques de coopération au développement, la bienvenue a été souhaitée “*...au soutien sans relâche des pays à revenus moyens, au travers de la coopération économique et pour le développement, incluant l'exécution des stratégies d'éradication de la pauvreté, leur rôle ayant été déterminant dans les questions politiques, sécuritaires et commerciales*” (point 41).

### ***La réforme de la politique de développement et les outils financiers***

Au cours des dix dernières années, une réforme administrative ambitieuse a été menée, dans le but de dépasser les problèmes accumulés à cause d'une structure organisatrice fonctionnant mal, d'un manque de personnel et de retards bureaucratiques. Il convient de souligner pour information l'établissement de l'agence Europeaid en 2001, la redéfinition des fonctions entre cette agence et d'autres services de la Commission dans la Direction Générale du développement et la Direction Générale des Relations Extérieures, ainsi que la mise en place d'une méthodologie de programmation pluriannuelle, par cycles coïncidant avec les

---

<sup>3</sup> Consultez les conclusions du Conseil de mai 2005, à propos de la Communication de la Commission (2005c) relative à la cohérence des politiques pour le développement. En vertu de ces politiques, un rapport périodique de cohérence des politiques de développement a été proposé.

<sup>4</sup> Consultez les Conclusions du Consortium du 18 novembre 2009.

“perspectives financières” de l’Union Européenne, qui a commencé à être appliquée entièrement dès 2005 et qui comporte, en plus, des améliorations importantes, en ce qui concerne l’évaluation et le contrôle de la qualité. Finalement, on a procédé à une “déconcentration” des services et du personnel de la Commission, en faveur des Délégations dans les pays en voie de développement et on a augmenté les équipes.

Un élément capital a été l’adoption de nouveaux outils budgétaires, qui ont rationalisé (mais également fragmenté) la large panoplie des lignes budgétaires et réglementaires encore en vigueur aujourd’hui: l’outil de voisinage; l’outil de préadhésion; l’instrument de coopération au développement (ICD); l’outil pour la promotion de la démocratie et des droits de l’Homme (qui remplace l’ancienne initiative européenne pour la démocratie et des droits de l’Homme); et enfin l’outil de stabilité (qui remplace l’ancien mécanisme de réaction rapide). Ce sont ces trois derniers outils qui interviennent sur la coopération avec l’Amérique latine, et, en particulier, le plus important pour sa couverture et ses ressources, le nouvel Instrument de coopération au développement (ICD)<sup>5</sup>.

L’ICD remplace les anciens “règlements géographiques” et parmi eux la réglementation 442/92 pour les pays en voie de développement d’Asie et d’Amérique latine (PVD/ALA), qui permet de réglementer la coopération communautaire avec cette région depuis 1982, ainsi que dix autres réglementations thématiques. Pour la période 2007-2013, on recense une dotation budgétaire indicative de 16,897 milliards d’euros, dont 2 690 (16 %) seront destinés à l’Amérique latine. Pour chaque région, on établit des priorités concrètes, qui sont, dans le cas de l’Amérique latine:

- *Promotion de la cohésion sociale* : à travers des politiques fiscales et de bien-être social, le développement d’investissements productifs permettant de créer plus d’emploi et de meilleure qualité, la mise en place de politiques de lutte contre les drogues illégales, l’éducation et la santé.
- *Soutien aux procédés d’intégration régionale*, comprenant l’interconnexion de réseaux d’infrastructures en coordination avec l’appui de la BEI et d’autres institutions.
- *Soutien au renforcement des institutions publiques* pour la bonne gouvernance et la protection des droits de l’Homme, y compris les droits des enfants, des populations indigènes et des minorités.

---

<sup>5</sup> Réglementation (CE) 1638/2006 du Parlement Européen et du Conseil relatif à l’outil de voisinage (OVE), du 24 octobre 2006; Réglementation (CE) 1.085/2006 du Parlement Européen et du Conseil relatif à l’outil de préadhésion (OPA); Réglementation (CE) 1.085/2006 du Parlement Européen et du Conseil relatif à l’instrument de coopération au développement (ICD), du 18 décembre 2006; Réglementation (CE) 18889/2006 (CE) 1.085/2006 du Parlement Européen et du Conseil relatif à la promotion de la démocratie et des droits de l’Homme, du 20 décembre 2006; et réglementation (CE) 1717/2006 du Parlement Européen et du Conseil relatif à l’outil de stabilité (OS), du 15 novembre 2006.

- *Soutien à la création d'une aire commune d'éducation supérieure Europe /Amérique latine.*

- *Promotion du développement durable* et en particulier la protection des forêts et de la biodiversité.

Le programme ICD inclut, en outre, des “programmes thématiques” auxquels a été destinée une bourse de 5.596 millions d’euros. Les activités réalisées à partir de ces programmes peuvent s’adresser à toutes les régions de développement, sans tenir compte des attributions géographiques, pouvant ainsi les compléter. Les programmes, approuvés au mois de janvier 2006, sont les suivants: <sup>6</sup>

- *Investissement dans les personnes* : programme de développement social et humain, avec une dotation de 1.060 millions d’euros. Le programme visera surtout à mettre en place des services sanitaires de base pour tous, en prêtant attention aux problématiques spécifiques telles que le VIH et le SIDA; à proposer une éducation basique de qualité ; promouvoir l’égalité des sexes; et développer la culture et les espaces culturels.

- *Environnement et gestion durable des ressources naturelles* : avec 804 millions d’euros, ce programme remplace l’ancienne ligne budgétaire “Environnement et forêts tropicales”. Ce programme permet de se concentrer plus sérieusement sur la question, en mettant en relation les différentes stratégies nationales de durabilité et d’adaptation au changement climatique, ainsi qu’en faisant la promotion d’une utilisation efficace et intelligente des énergies, puis améliorer la gouvernance internationale face aux problèmes climatiques mondiaux.

- *Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement*: ce projet a reçu une bourse de 1,639 milliard d’euros. Il remplace et complète l’ancienne ligne de cofinancement des ONG. Ce programme prétend contribuer aux OMD à travers l’intervention d’ONG et de gouvernements locaux, ainsi que renforcer la société civile dans les pays en développement. Peuvent y prétendre aussi bien les ONG et les organismes sociaux de l’UE qui travaillent dans les pays en développement et dans des activités d’éducation et de sensibilisation dans l’UE, que des ONG et des organisations sociales des pays en développement eux-mêmes.

- *Sécurité alimentaire*: avec une dotation de 1.709 millions d’euros, ce programme prétend contribuer aux OMD engagés dans la lutte contre la faim et la malnutrition, en faisant la promotion de la sécurité alimentaire, et en utilisant de manière adéquate l’aide alimentaire en temps de crise.

- *Migration et asile*: avec 384 millions d’euros, ce programme soutiendra les pays en développement pour assurer une meilleure gestion des flux migratoires, aussi bien

---

<sup>6</sup> Les documents sont *Investing in people* COM(2006) 18 final; *Non-state actors and local authorities in development* COM(2006) 19 final; *Environment and Sustainable Management of Natural Resources including energy* COM(2006) 20 final; *Food Security* COM(2006) 21 final; et *Migration and asylum* COM(2006) 26 final.

ceux qui se dirigent vers l'Union européenne que les migrations "sud-sud", ainsi que la mise en place de programmes de co-développement.

### ***Efficacité de l'aide et répartition du travail***

Entre 2006 et 2007, une nouvelle politique de répartition du travail a été adoptée pour les institutions communautaires et les Etats membres, qui, en accord avec la Déclaration de Paris et du Consensus Européen de Développement, a pour objectif d'offrir une meilleure spécialisation par secteurs et géographique, afin d'éviter que "tout le monde fasse à sa manière". Cette politique influencera sensiblement le profil de chaque donneur de l'UE et la façon dont se mettra en œuvre l'application du principe de complémentarité. Après la définition en 2006 d'une série de principes généraux par le Conseil, a été adopté le "Code de conduite de l'Union Européenne à propos de la répartition du travail en matière de politique du développement" de 2007. Suivant ce code, la spécialisation des donateurs devrait se baser sur les demandes des pays en développement; la spécialisation ne doit pas devenir une excuse pour réduire l'aide; et l' "avantage comparatif" de chaque donateur ne doit pas émaner de la disponibilité des ressources, mais des capacités, de l'expérience accumulée et de la situation géographique et par secteurs.

La répartition du travail entre donateurs comporte de nouvelles formes d'interventions, en particulier la coopération déléguée, permettant aux Etats membres et/ou aux organismes communautaires d'intervenir dans un pays via le donateur avec plus de capacités et de spécialisation. Ce programme devrait également promouvoir une "carte" plus rationnelle de la répartition des aides, en évitant la persistance des *donor orphans* par l'effet des décisions souveraines individuelles de donateurs et de receveurs pour qui cette spécialisation a été mise en place. A cet effet, entre 2009 et 2010, la Commission et le Conseil ont adopté un cadre d'action relatif à l'efficacité de l'aide, qui, en reconnaissant que la répartition du travail se base sur les décisions souveraines des Etats membres, pose la nécessité de prendre en compte les informations nécessaires afin d'éviter les opérations inutiles, et demander à la Commission qui administre le processus qu'elle accorde plus d'importance au problème des *donor orphans*<sup>7</sup>, à partir de sa présence mondiale.

### ***Le Traité de Lisbonne: la politique de développement, dans le cadre de l'action extérieure de l'UE***

Avec le Traité de Lisbonne, on cherche à renforcer le rôle et l'identité de l'UE en tant qu'"acteur mondial", au travers d'un schéma plus intégré à l'action extérieure de l'UE, incluant aussi bien les politiques communautaires (commerce, développement) que la politique extérieure et de sécurité commune, avec un ancrage plus explicite desdites politiques aux valeurs et aux objectifs de l'Union. De plus, on tente de renforcer le cadre institutionnel de cette action extérieure, avec la création du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), et les postes de Président permanent du Conseil et de Haut-Représentant de l'UE pour traiter des questions extérieures et de la politique de sécurité. Tout ceci aura une influence sur la

---

<sup>7</sup> Consultez les Conclusions du Conseil des affaires extérieures en date du 17 novembre 2009 et du 14 juin 2010, concernant le cadre d'action relatif à l'efficacité de l'aide.

politique de développement, dont le Traité de Lisbonne affecte directement les objectifs et la nature.

Le Traité apporte, en premier lieu, une définition détaillée et précise de l'«action extérieure» de l'Union Européenne, pour laquelle est défini un ensemble d'objectifs et de valeurs qui dépendent toujours plus des politiques de l'Union Européenne et qui cadrent avec cette action, au-delà de ses propres objectifs. Dans ce contexte, on met en avant le statut et le rôle de l'Union Européenne, et en particulier celui de la lutte contre la pauvreté. Depuis Maastricht, cette lutte était restée l'un des objectifs principaux de la politique de développement, mais avec Lisbonne elle était devenue un objectif général d'action extérieure de l'Union Européenne (art 5. du Traité), auquel devait contribuer, de façon cohérente, toutes les politiques impliquées dans l'action extérieure (politique extérieure de sécurité, politique commerciale commune...) et non seulement la politique d'aide externe.

Cette approche *Whole of the EU* de lutte contre la pauvreté a été interprétée de différentes manières. On a souligné d'autre part le risque de plus grande « politisation » de la coopération au développement de l'UE, du fait de son intégration à des stratégies plus larges de politique extérieure et de sécurité de l'UE. Mais d'un autre côté, on a aussi souligné que la lutte contre la pauvreté devient ainsi un objectif en meilleure adéquation avec l'action extérieure de l'UE ainsi qu'avec sa formation et identité d'« acteur normatif » des relations internationales. Au-delà de ce débat, le Traité assume une vision plus large et « politique » du développement, celui-ci étant davantage un problème de gouvernance qui ne peut être séparé des problèmes de sécurité internationale, au lieu de demeurer un exercice technocratique (et parfois marginal), au caractère d'assistantat, ou limité aux problèmes classiques d'investissement et de formation de capital physique ou de capital humain. Cette approche s'appliquait déjà dans une certaine mesure dans les pays méditerranéens et d'Amérique latine, où le processus des Sommets a donné lieu à une politique plus intégrée de la part de l'UE, en combinant dialogue politique, accords commerciaux et aide au développement.

Parmi les changements à souligner, nous trouvons celui qui touche aux objectifs spécifiques de la politique de développement. Deux des trois objectifs en vigueur depuis le Traité de Maastricht disparaissent : la promotion du développement économique et social durable des pays en développement, notamment des plus défavorisés ; et l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale. Cela renforce donc son orientation vers la lutte contre la pauvreté, qui se définit maintenant comme « l'objectif principal » de la politique de développement de l'UE, dans le cadre des objectifs internationaux dans ce domaine (art. 208 du TFUE). De plus, Lisbonne renforce les exigences de cohérence. Avant Nice, le principe de cohérence se situait dans le cadre de la politique de développement, à partir de laquelle il était affecté à d'autres politiques. Dans le nouveau Traité, il se place dans le cadre plus large de l'action extérieure de l'UE. Aussi bien le Conseil que la Commission et le Haut représentant devront veiller à son respect.

Avec Lisbonne, la politique de développement reste partagée entre les Etats membres et l'Union Européenne, mais elle modifie la définition du principe de complémentarité. Jusqu'à Nice, la politique communautaire devrait être complémentaire à celle menée par les Etats membres. A partir du Traité de Lisbonne, cette relation se « dédouble » puisque les deux parties « se complétaient et se renforçaient mutuellement » (art. 208.1 TFUE).

En partant de ces importants changements liés aux fondements juridiques de la politique de développement, il est possible d'améliorer cette politique en matière d'efficacité, de continuité et de consistance, mais il convient de se poser des questions quant à sa mise en place. Il sera nécessaire de clarifier le rôle et les compétences du Haut Représentant et de la Vice-présidente de la Commission chargée des relations extérieures avec l'Union Européenne et le Commissaire au développement. En relation avec ce qui a été précédemment cité, non seulement la tension existante a été dissipée entre les différents composants communautaires ou supranationaux (parmi lesquels on retrouve la politique de développement) et les composants intergouvernementaux (parmi lesquels on retrouve la politique extérieure et de sécurité commune), ce qui a facilité la tentative de "communautarisation" du Conseil, mais également, de manière plus probable, l'"inter-gouvernementalisation" de la Commission. Concernant la politique de développement, la question est particulièrement importante du fait de la séparation existant entre les fonctions de mise en place de l'aide, au sein de l'agence Europeaid, et les fonctions de planification, qui, pour les pays "non associés", y compris l'Amérique latine, étaient associées à la Direction des relations Extérieures de la Commission (DG-RELEX), aujourd'hui remplacée par le SEAE, sous l'autorité du Haut Représentant, et pour les pays du groupe « Afrique-Caraïbes-Pacifique » (ACP) de la Direction du Développement (DG-DEV), sous la responsabilité du Commissaire au Développement. Les Délégations de l'Union Européenne dans les pays en développement, qui jouent également un rôle déterminant dans la planification et l'exécution des aides, restent sous l'autorité du Haut Représentant, et, à travers ces délégations et le SEAE, cette figure jouera un rôle clé dans l'élaboration des documents de programmation CSP et RSP et leurs budgets indicatifs.

Comme l'a signalé le Parlement Européen à travers le Rapport Brok (Parlement Européen 2010), ce schéma pose le problème de "décommunautarisation", et, en particulier, le risque que la Commission perde certaines de ses compétences, surtout dans le cadre de la politique de développement, politique pour laquelle elle dispose de pouvoirs exécutifs. Avec cela, on risquerait de perdre l'autonomie de la politique de développement, nécessaire pour pouvoir promouvoir son objectif en matière de lutte contre la pauvreté en tant qu'objectif et élément transversal d'action extérieure de l'Union Européenne.

## **La coopération au développement Europe/Amérique latine**

### ***Le contexte stratégique et de programmation : vue d'ensemble***

Depuis l'adoption de la stratégie à suivre dans le cadre des relations avec l'Amérique latine, en 1994 (Conseil de l'Union européenne: 1994), l'Union Européenne et, en particulier, la Commission Européenne, a exposé sa stratégie régionale face à l'Amérique latine au moyen de divers documents élaborés pour la Commission<sup>8</sup>. D'une part, on retrouve les Publications de la Commission au Conseil et au Parlement, orientées vers la définition générale de la politique de la Communauté Européenne en direction de l'Amérique latine, et de ce fait, intégrée dans le processus décisionnel de la Communauté Européenne. Dans certains cas, ces Publications

---

<sup>8</sup> Les documents sont : Commission Européenne 1995a, 1999, 2000a, 2002, 2004, 2005 et 2009.

évoquent un quinquennat et définissent un budget indicatif, tandis que d'autres budgets déterminent les positions et les propositions sur le court terme du sommet Union Européenne/Amérique latine. D'un autre côté, les documents de programmation régionale et sous-régionale (*Regional Strategy Paper*, RSP) et pour chaque pays (*Country Strategy Paper*, CSP), dont l'objectif est d'établir la programmation indicative de la coopération. En réalité, bien qu'il existât de documents antérieurs (la stratégie régionale 2002-2006, par exemple, sur la période de 2007-2013), il s'agit de la première tentative de programmation complète. En 2005 et en 2009, chacune des Publications (Commission Européenne; 2005 et 2009) a défini les priorités politiques de la communauté Européenne ; 2007-2013) mettait en avant les stratégies sous-régionales pour les pays des Andes, d'Amérique Centrale et du Mercosur, et les CSP qui correspondaient à chaque pays.

L'analyse des documents de stratégie régionale révèle un objectif précis, fondé sur le dialogue politique, commercial et sur la coopération au développement sur le long terme. Au niveau politique, la priorité a été la gouvernance démocratique, et, de manière concrète, la consolidation des organismes démocratiques et de l'Etat de droite, la réforme de l'Etat, le respect et l'application des droits de l'Homme, ainsi que le « bon gouvernement ». Au niveau économique, le soutien à l'intégration régionale, soutenant lui-même le renforcement institutionnel, la coordination des politiques, la participation de la société civile, et l'accès aux marchés externes. Dans le domaine social, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à travers le concept de "cohésion sociale". Enfin, en ce qui concerne la stratégie des interdépendances, les priorités définies sont restées liées à l'environnement, à la lutte contre les drogues illégales, ainsi que la prévention et la réponse aux catastrophes naturelles. Les thèmes "transversaux" tels que l'égalité des sexes et la lutte contre la discrimination des indigènes, descendants africains et minorités ont aussi été conservés. D'autre part, on constate l'apparition de nouvelles priorités dérivées du Sommet des Chefs d'Etat et des Gouvernements d'Europe, d'Amérique latine et des Caraïbes ainsi que l'application des "priorités de Tuusula", votées en 2000. De manière concrète, les actions de soutien à l'éducation supérieure, et le développement de la société de l'information. Comme cela a été mentionné, l'adaptation a entraîné des difficultés: il existe un déséquilibre notoire entre les engagements politiques pris lors des Sommets et les ressources financières disponibles, qui n'ont pas augmenté.

Remarquons que le processus de définition de la stratégie par la Communauté Européenne, à caractère unilatéral conforme aux normes communautaires ne s'ajuste pas facilement aux objectifs multilatéraux "inter régionalistes", comme les "Sommets", où l'on remarque des inégalités entre les parties. La stratégie ne s'ajuste pas non plus au modèle de relation, plus horizontal, de la nouvelle génération d'accords d'association adoptés en ce qui concerne l'Amérique latine.

Le document « *Une association d'acteurs mondiaux* », adopté en 2009, établit des priorités adaptées au nouveau cycle politique et aux changements qui ont pris place dans la réalité latino-américaine. Selon cette Publication, on prétend intensifier le dialogue politique à travers des dialogues régionaux et/ou thématiques, et une combinaison de contextes interrégionaux et bilatéraux, aussi bien pour aborder le programme bi régional que pour promouvoir le rôle des deux parties en tant qu'"acteurs mondiaux". En ce qui concerne la coopération, le programme propose de soutenir les processus d'intégration aussi bien à travers

les Accords d'association que par la mise en place d'une inter connectivité entre les différentes structures physiques (consultez l'annexe), ainsi que l'adaptation des outils de coopération.

### ***La coopération régionale et le soutien à l'intégration et à la cohésion sociale***

La Communauté européenne est l'une des rares sources de coopération régionale en Amérique latine et la seule qui participe à une coopération bi-régionale. Le contexte budgétaire de la coopération régionale exclusivement dirigée à l'Amérique latine pendant la période 2002-2006 a permis de regrouper 264 millions d'euros, destinés à la mise en place de programmes régionaux. A cela, il faut ajouter les politiques horizontales et les actions purement bilatérales réalisées dans le cadre de la réglementation ALA. Dans la programmation de 2007-2013, 556 millions d'euros ont été versés pour les programmes régionaux, somme à laquelle s'ajoute les ressources prévues aux CSP pour la coopération bilatérale, ainsi que les autres ressources provenant d'autres programmes "horizontaux" de l'ICD et d'autres outils de coopération communautaire. En tout, comme cela a été dévoilé lors des comptes annuels nets de la coopération communautaire pour l'Amérique latine, ces ressources représentaient 1.000 millions de dollars annuels, dont 20 % seraient destinés à des actions régionales.

La coopération régionale a revêtu un caractère clairement inégal, en devant faire face à un grave problème d'origine concernant la définition de sa contrepartie, puisqu'il n'existe aucune organisme d'intégration latino-américain et que le "schéma" d'intégration régional réunit en fait quatre sous-régions (Mecosur, CAN, l'Amérique centrale et le Caricom) et les cas particuliers d'intégration "sud-nord" tels que le Mexique et le Chili. Dans ces conditions, le soutien à l'intégration de l'Amérique latine est difficile et l'Union Européenne a opté pour des programmes régionaux basés sur des "réseaux" thématiques et des consortiums, pour la plupart dirigés par des acteurs décentralisés (gouvernements locaux, universités...) qui incitent à des dynamiques de "régionalisation", plutôt qu'à un régionalisme formel et institutionnalisé. D'après les évaluations effectuées, le programme régional destiné à l'Amérique latine mis en place par la CE sur la période 2002-2006 a obtenu des résultats positifs en ce qui concerne chacun de ses programmes et l'importante participation des acteurs décentralisés, mais il n'était pas conçu pour soutenir l'intégration sous-régionale, et il ne l'a pas permis. D'autre part, certains gouvernements latino-américains remettent en question le programme régional, qu'ils ne contrôlent pas, et souhaiteraient que ces ressources soient dirigées de manière bilatérale afin de bénéficier de plus de fonds pour leurs propres pays (Development Researchers Network, 2005).

En ce qui concerne les programmes concrets, de manière succincte, on indiquera à la suite les programmes les plus importants, ainsi que les opérations en cours et celles aujourd'hui achevées :

- *Al-Invest* : premier programme bi-régional initié en 1993 avec une phase pilote, qui s'est déroulé en quatre phases (phase I, 1996-2000; phase II, 2000-2004; phase III, 2004-2007, et phase IV, 2009-2013). Lors de la phase IV, ce programme a bénéficié de 53 millions d'euros, et pour la phase IV, la Commission a octroyé 50 millions d'euros, couvrant 80% du budget total. Les objectifs (à partir de l'intérêt mutuel,

prêter des services à des entreprises de la Communauté Européenne et aux pays d'Amérique latine pour stimuler le commerce et les investissements) ont été formulés *ex-post* après une évaluation menée en 2001. Cette évaluation a conclu que le programme avait été positif, en particulier pour les PME (Europeaid 2001). D'un autre côté, le programme a été accusé d'avoir provoqué des déséquilibres dans le cadre de l'attribution des ressources par pays, déséquilibres qui devaient être corrigés. Depuis le lancement de ce programme, plus de 1.000 projets ou activités ont été déployés et ce, dans plus de 25 secteurs commerciaux: les secteurs de l'agro-industrie, de l'environnement et des télécommunications ont été les plus actifs. On estime que plus de 87.000 PME ont participé au programme (Economou *et al.* 2008).

- *URBAL*: programme en trois phases, de 1996 à 2000, de 2000 à 2006 et de 2007 à 2013. Ce programme URBAL a été couronné de succès et a servi à soutenir les projets communs et les réseaux thématiques des autorités locales dans le but d'échanger les pratiques gouvernementales et de développement local. Ce programme a été évalué positivement en 1999 et a été financé à hauteur de 50 millions d'euros lors de la deuxième phase. Une deuxième évaluation, réalisée en 2004, a confirmé ces résultats, même si elle a aussi mis en évidence les dérives de la faiblesse institutionnelle des gouvernements locaux les plus petits (Europeaid 2004). Aujourd'hui, ce programme soutient 13 réseaux thématiques qui coordonnent plus de 2500 collectivités locales, associations, ONG, syndicats, universités ou entreprises.

- *ALFA* (Amérique Latine-Formation Académique): Ce programme promeut l'échange entre étudiants, chercheurs et professeurs basés dans des réseaux ou des consortiums institutionnels de niveau supérieur en Europe et en Amérique latine. Ce programme s'est déroulé sur plusieurs phases (Alfa I, 1994-1999; Alfa II, 2000-2006; Alfa III, 2007-2013). Lors de la première phase, le programme a été financé par plus de 31 millions d'euros ; à la deuxième phase, au moyen de 54 millions et à la troisième phase avec 85 millions. Les évaluations réalisées (Europeaid, 2002) affichent des résultats positifs, bien que les frais de gestion aient été élevés à la phase I, qui furent par la suite pris en charge par les universités latino-américaines.

- *ALBAN*: ce programme, en vigueur de 2002 à 2010 (et dont la dernière session a eu lieu en 2006), a octroyé des bourses "de haut niveau" à des étudiants latino-américains pour leur permettre d'effectuer un doctorat en Europe. Ce programme a reçu 88 millions d'euros. La gestion se fait à travers un consortium d'universités. Ce programme a donné lieu à de nombreuses sollicitudes et a permis l'octroi de 3319 bourses en tout, avec une moyenne de 800 bourses par an. Les statistiques offertes par ce programme, ainsi que l'évaluation intermédiaire (Europeaid 2005) révèlent sa valeur ajoutée par rapport aux programmes bilatéraux et permettent de générer des liens de coopération académique et scientifique entre les deux régions, à travers les projets de recherche menés par les boursiers. S'agissant d'un programme induit par la demande et davantage adapté aux pays à revenus moyens/élevés, il existe de forts déséquilibres en ce qui concerne les pays bénéficiaires et les pays d'accueil, et les pays peu développés d'Amérique latine reçoivent donc peu de bourses. De plus, on a remis en question son approche individuelle, qui ne renforce pas les capacités des

Universités de la région. A partir de 2010, il sera fondu dans un sous-programme d'*Erasmus Mundus*.

- @LIS (Amérique latine, société de l'information) : son origine provient des dialogues sectoriels sur la société de l'information et son objectif principal a été de réduire la « fracture numérique » entre les deux régions, tout en faisant la promotion d'un dialogue sur les standards et les normes. Lors de sa première phase, entre 2002 et 2006, ce programme a reçu 77 millions d'euros. Entre les activités menées à bien, on peut parler de "projets pilotes". L'une des principales actions est la création du programme ALICE (Amérique Latine interconnectée avec l'Europe), coordonnée par les réseaux CLARA (Amérique latine) et DANTE (UE), pour créer un réseau plus large entre les institutions scientifiques des deux régions. Bien que ce programme n'a pas encore été évalué, il convient de souligner que ce programme a été très sollicité, car il a permis de créer des réseaux latino-américains (CLARA), et a offert un fonctionnement "en réseau" plus adapté aux attentes latino-américaines, face à une initiative américaine à caractère bilatéral. De plus, ce programme s'est révélé fonctionnel et a su répondre aux objectifs plus généraux de l'Union Européenne en ce qui concerne la réglementation de la société de l'information (Development Researchers Network 2005: 68). Lors de sa seconde phase (2007-2013), ce programme a été réparti sur trois axes: dialogue politique et réglementaire ; réseaux de recherche et réseaux de régulateurs.

- *Eurosocial*: lancé lors du Sommet de Guadalajara et ayant bénéficié d'une bourse de 30 millions d'euros, avec deux ans de retard par rapport à l'annonce de l'"initiative sociale" du Sommet de Madrid, ce programme a été mis en place à partir de 2006, et a été évalué à la fin de l'année 2007 (Grupo Soges, 2008). Le programme Eurosocial a été basé sur des réseaux thématiques: éducation, fiscalité, santé, justice et emploi. Conformément avec l'analyse réalisée, le programme Eurosocial semble avoir contribué à faciliter le dialogue bi-régional à propos de la cohésion sociale, même si le dynamisme dont font preuve les deux réseaux n'est pas équilibré. Cette évaluation met en avant la grande correspondance du programme avec les programmes nationaux de politique sociale et d'emploi, ainsi que la valeur ajoutée que suppose l'expérience européenne, bien que ce programme n'a pas encore été entièrement intégré. Côté faiblesses, il convient de signaler que son approche fortement nationale a empêché ce programme de compléter de manière adéquate l'action de l'UE en matière d'intégration régionale. En fin de compte, pour son rôle en matière d'emploi, l'impact des accords d'association et de libre échange n'ont pas été suffisamment pris en compte.

- *OBREAL (Observatoire des Relations Europe-Amérique latine)*: ce programme a été mis en place dans sur la période 2004-2007, via un consortium coordonné par l'Université de Barcelone. Ce projet a donné naissance à des rencontres et des études dans le but de soutenir les relations bi-régionales, même si son caractère temporaire et sa sélection d'acteurs limitée n'ont pas su répondre à l'une des plus grandes problématiques de la relation bi-régionale: la meilleure connaissance mutuelle.

- *Euroclima: Programme de coopération régional contre le changement climatique*: approuvé en décembre 2009 pour une durée de trois ans, ce programme a pour objectif d'instaurer une coopération bi-régionale en matière de changement climatique. Ce programme, doté de 5 millions d'euros, a été mis en place à la fin de l'année 2010. Ses objectifs sont de partager les connaissances et d'établir un dialogue structuré à propos du changement climatique.

- *COPOLAD: Coopération en matière de Politiques de Lutte contre les Drogues en Amérique latine et dans l'Union Européenne*: ce programme, approuvé en décembre 2009, a été lancé en 2010 et a été doté de six millions d'euros. Ce programme a pour objectif de renforcer les politiques de lutte contre les drogues illégales en Amérique latine, via le renforcement des capacités des acteurs et l'amélioration des politiques de lutte contre les drogues illicites, à partir du dialogue et de la coopération des agences nationales et des autres agents responsables des politiques mondiales et régionales en Amérique latine et dans l'Union Européenne. Ce programme s'appuie sur quatre composantes: consolidation du mécanisme de coordination et coopération en matière de drogues en Amérique latine et en Europe; consolidation des observatoires nationaux de la drogue ; tentative de réduction de la demande et de l'offre.

- *LAIF/MIAL: Mécanisme d'investissement pour l'Amérique latine*: Inspirée par la facilité d'investissement du voisinage 2007, en 2010 a été instaurée la facilité d'investissement en Amérique latine (FIAM), pour inciter les investissements et augmenter la concurrence du marché mondial. La FIAM est un mécanisme financier qui associe les contributions non remboursables de la Commission européenne et celles d'autres donateurs, y compris les institutions financières multilatérales, dont la finalité est de mobiliser un financement supplémentaire afin de mener à bien des investissements indispensables, qui, sans le soutien de la FIAM ne pourraient pas être financés de manière indépendante par le marché ou par les institutions financières de développement. Les trois objectifs stratégiques de la FIAM sont : l'amélioration de l'inter connectivité via des infrastructures énergétiques et de transports ; l'amélioration de la protection de l'environnement et le soutien pour la mitigation et l'adaptation au changement climatique; ainsi que l'amélioration de l'infrastructure dédiée aux services sociaux et au soutien des PME. La FIAM peut financer des actions de pré-investissement, d'assistance technique, des garanties de prêt et des opérations capital-risque. Un apport a été prévu par la Commission européenne, d'un montant de 125 millions d'euros au cours de la période 2009-2013.

Les programmes sous-régionaux établis avec le Mercosur, la CAN et l'Amérique centrale ont été encore plus importants pour l'intégration et le régionalisme. Ces programmes se sont servis des institutions régionales comme d'interlocuteurs directs, bien que l'engagement financier ait été assez faible: sur la période 1996-2003 l'Amérique latine a reçu une promesse de dons totale de 3480 millions d'euros, qui comprenaient aussi bien les assignations de la Réglementation PVD/ALA, que les lignes horizontales. De ces ressources, 72 % étaient des ressources bilatérales, 17 % étaient des programmes régionaux (ALFA, URBAL, AL-Invest,

ATLAS, ALURE, ALIS...) et 12 % des programmes sous-régionaux: 8 % pour l'Amérique centrale ; 3 % pour la Communauté andine et 1 % pour le Mercosur. De plus, seule une partie de ces ressources a été utilisée pour des projets spécifiques de soutien à l'intégration, comme les programmes de soutien à la constitution d'unions douanières, plus précisément en Amérique centrale et au sein de la CAN; de consolidation des institutions régionales ; et de soutien à l'harmonisation des normes, standards de qualité, coopération douanière, formation de techniciens, ou amélioration des capacités statistiques. Bien qu'ils n'entrent pas dans le cadre d'accords d'intégration concrets, les objectifs de la CE répondent aussi à cet objectif dans des domaines tels que la coopération transfrontalière ou la navigabilité de bassins hydrographiques (Paraná, Pilcomayo).

Pour que ces actions donnent des résultats positifs, il existe une règle basique, qui correspond au degré de cohésion et de coopération intergroupes, et, en particulier, l'engagement des gouvernements latino-américains face à l'intégration et à ses institutions. Toutefois, la CE a prêté main forte à l'intégration à une étape au cours de laquelle il a fallu faire face à une grave crise économique et où les modalités et les "cartes" de l'intégration régionale sont redéfinies, ce qui a bien entendu conditionné les résultats des projets de la CE. Le contexte de l'intégration latino-américaine se caractérise aujourd'hui par l'incertitude et la prolifération d'engagements commerciaux, avec lesquels il est difficile pour certains de concilier en même temps les problèmes accumulés au cours des dernières années, tels que le manque d'efficacité et la faiblesse des institutions, la présence continue de barrières, ou encore l'absence de mécanismes de rectification des inégalités (CEPAL 2005: 81; Durán y Maldonado 2005: 19-26; Sanahuja 2007b). Par exemple, la Communauté Européenne a déboursé des fonds importants pour soutenir la construction de l'Union douanière des Andes, mais les calendriers établis n'ont pas été respectés, et ce à plusieurs reprises, pour enfin être abandonnés. Cette inconsistance a non seulement détérioré la réputation de l'intégration andine et de ses membres, mais également la Communauté Européenne.

Dans le cas de l'Amérique centrale, l'évaluation de la coopération régionale (Development Researchers Network 2007) démontre que ceci a eu une incidence positive sur l'approfondissement de l'intégration régionale du côté économique et en particulier en ce qui concerne l'union douanière. Dans d'autres secteurs, les résultats sont inégaux. Le développement institutionnel, normatif et social sont les secteurs où la stratégie a démontré le moins d'efficacité, en partie parce que les institutions régionales (destinataires d'une partie des ressources) n'avaient pas obtenu le soutien promis par les gouvernements, et en partie parce que la stratégie se concentre sur le renforcement des institutions d'intégration plutôt que de s'adresser à des programmes de développement des interdépendances régionales. De plus, cette évaluation montre un manque de coordination avec les Etats Membres ainsi qu'un manque de complémentarité entre les actions bilatérales et communautaires. Ceci révèle que l'efficacité de la coopération dépend beaucoup du dialogue politique et en particulier du "processus d'évaluation conjointe" mis en place depuis 2004, qui a été un catalyseur important du processus d'intégration. Comme l'a affirmé un diplomate d'Amérique centrale détaché à Bruxelles, "ce processus a permis de davantage avancer en six mois que lors des six dernières années"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Entretien de l'auteur avec les représentants du GRUCA à Bruxelles, en novembre 2006.

Dans la communication relative à une Association renforcée entre l'Union Européenne et l'Amérique latine, adoptée en décembre 2005, la Commission remet en question la nécessité de compléter le réseau d'accords d'association "auquel participent tous les pays de la région afin que ce réseau puisse contribuer aux actions", tout en rappelant que les moyens d'actions de l'UE doivent s'adapter aux nouvelles réalités latino-américaines et que les processus d'intégration évoluent, comme le montre la création de la CSN puis de l'Union sud-américaine (Commission Européenne, 2005:5). Comme le souligne la Commission, il est important de prêter attention aux changements qui se produisent sur la "carte" de l'intégration régionale, en particulier ce qui touche à la convergence CAN-Mercosur, l'agrandissement du Mercosur, et la confirmation de l'UNASUR. La Communication de 2009 insiste sur la mise en place d'une *Association d'acteurs mondiaux*, qui pourrait favoriser un dialogue entre l'UNASUR et l'Union Européenne.

A présent, la relation entre la cohésion sociale et les accords de libre échange pose également un problème important de cohérence en matière de politiques au sein de l'Union Européenne. La cohésion sociale constitue l'un des principaux objectifs de la relation interrégionale et contribue à forger le profil et l'identité de l'Union Européenne comme "puissance civile" dans ses relations avec l'Amérique latine. (Sanahuja, 2010c. Toutefois, les accords d'association répondent, dans leur chapitre commercial, au modèle "OMC-plus" et sont très similaires à ceux mis en avant par les Etats Unis. Dans ce modèle d'accords, il est curieux qu'il y ait une relation positive entre le libre échange et la cohésion sociale, et ceci est une question cruciale dans le programme de développement et de lutte contre la pauvreté et les inégalités en Amérique latine. En particulier, la négociation d'accords d'association avec les pays d'Amérique centrale et des Andes pose des problèmes graves en termes de traitement des inégalités et de leurs conséquences sur la cohésion sociale, étant donné leur niveau de développement moins avancé.

Pour promouvoir la croissance économique et une meilleure insertion internationale de l'Amérique latine, les Accords d'Association sont particulièrement importants, même plus que les virements effectués, étant donné que ces derniers assurent l'accès aux marchés externes, promeuvent l'investissement étranger, incitent l'innovation et la concurrence et fournissent un cadre d'action stable et sécurisé. Toutefois, pour que ces accords constituent réellement des outils d'aide au développement, il est nécessaire de garder à l'esprit les inégalités existantes (au moyen d'outils tels que l'évaluation de la durabilité, la reconnaissance du principe de traité spécial et différencié, les périodes de transition et les exceptions dans les secteurs sensibles), et un schéma d'action laissant une certaine marge d'intervention pour la mise en application de politiques actives dans le but d'atténuer les frais d'ajustement et promouvoir les politiques de transformation productive et l'amélioration de la concurrence. Ce dernier point nécessiterait un effort d'adaptation des programmes de coopération avec l'Union Européenne, avec une attention spécifique sur les petites et moyennes entreprises, la facilitation du commerce et la connexion physique, les capacités commerciales, la coopération scientifique et technologique, ainsi que l'adoption de politiques communes au sein des groupes d'intégration régionale.

L'accord d'association UE-Amérique centrale, signé en mai 2010, constituera une preuve de tout ce qui a été mentionné jusqu'ici. Il conviendra d'évaluer quelles améliorations concrètes sont nécessaires en comparaison avec le régime précédent d'accès au marché européen (le

SPG plus), les concessions réalisées par l'UE et tout ceci de façon à réorienter la coopération communautaire et des Etats membres, qui sont les premiers donateurs externes de la région. Il serait particulièrement important, en termes symboliques et pratiques, que l'UE finance un fonds d'investissement pour soutenir la transformation productive dans la région, comme cela a été abordé dans le débat. Bien qu'il soit loin des prétentions irréelles présentées au départ, le Fonds peut jouer un rôle significatif et il serait administré par la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE). Il s'agit d'un exemple à prendre en compte pour d'autres négociations ouvertes, comme par exemple entre l'UE et l'Equateur, dans lesquelles le traitement des inégalités est une question cruciale, et y compris pour les négociations avec le Mercosur, le groupe qui a donné le plus d'importance à la correction des inégalités dans son programme régional.

Face aux changements constatés en matière d'intégration de l'Amérique latine, il est important de mettre au point une stratégie d'intégration large, qui ne soit pas sujette à l'évolution des engagements commerciaux. Cette stratégie devra insister sur une intégration économique plus profonde, via la convergence macroéconomique et les politiques régionales; la gestion des interdépendances qui influencent le développement régional et local, ainsi que la coopération transfrontalière ; la gestion des bassins hydriques et des espaces naturels; les réseaux régionaux des villes ; le développement des itinéraires touristiques ; la réduction et la mitigation des risques face aux catastrophes naturelles; et les processus de régionalisation via la création de réseaux régionaux de la société civile, qui peuvent participer activement au processus. Comme cela a été indiqué, cette stratégie attache une importance particulière au soutien aux mécanismes de correction des inégalités de promotion de la transformation productive, en faveur de la convergence des revenus et de la cohésion sociale et territoriale qui peuvent être intégrées dans les procédés d'intégration, ainsi qu'au soutien que l'UE peut leur apporter.

D'un autre côté, dans le cadre des relations et du dialogue politique avec l'Amérique latine, et comme reconnaissance de la maturité et du degré de développement atteint par les pays de la région, aussi bien pour les PRM, il est important d'établir un dialogue à propos de la coopération "sud-sud" qui se déroule dans cette région, que pour les donateurs régionaux tels que les donateurs extrarégionaux, pour tenter de garantir une coopération plus coordonnée et plus efficace, et analyser les méthodes de soutien à caractère "triangulaire" dont l'impact est particulièrement important pour le renforcement institutionnel, et pour la mise en place de priorités pour les OMD<sup>10</sup>.

Dans le domaine de l'énergie et des infrastructures, la coopération avec les initiatives sud-américaines est un élément important du nouveau programme d'intégration et répond à des intérêts partagés, puisqu'elle fait face à l'un "des points clés" du développement latino-américain, et contribue à assurer des sources diversifiées d'approvisionnement pour l'UE, afin d'éviter les conflits bilatéraux qui viennent renforcer l'instabilité du secteur et soutenir les investissements européens du secteur. Ces intérêts pourraient être mieux défendus si l'UE y employait davantage de ressources. Bien que la Commission ne dispose pas de fonds

---

<sup>10</sup> Voir les points établis par la Commission européenne (2006) au point 1.4 de sa Publication *Governance in the European Consensus on Development*, ainsi que le document émis par le CAD (2006).

suffisants pour entreprendre des actions dans le domaine de l'infrastructure ou de l'énergie, ces deux domaines étant particulièrement coûteux, l'UE peut encourager la Banque Européenne des Investissements (BEI) à participer plus largement, au-delà de la question d'intérêts mutuels dans le cadre du nouveau mandat pour la période 2007-2013, en collaboration avec des banques d'intégration, telles que la CAF ou la Banque d'Amérique Centrale pour l'Intégration Economique (BACIE). La mise en marche par la Commission du nouveau mécanisme d'investissements en Amérique latine (LAIF/MIAL), annoncée lors du Sommet de Madrid en 2010, constitue, dans ce sens, une nouveauté importante. Cet outil, comme cela a été indiqué, peut agir comme catalyseur d'autres investissements en matière d'énergie et de communication pour d'autres banques et/ou entités publiques et privées.

Il est également important d'étendre le programme de coopération politique, afin de l'adapter aux actions que l'Union Européenne et les différents groupes régionaux latino-américains prévoient de mettre en place, et plus particulièrement les liens entre le régionalisme et la gouvernance démocratique, la sécurité régionale et la prévention des conflits. Pour cela, l'Union Européenne doit promouvoir les dialogues spécifiques entre les différents acteurs publics, privés et ceux de la société civile et se battre pour l'implication des institutions régionales dans les crises politiques de la région, via un procédé de consultations plus varié et en collaboration avec le Conseil de l'Union Européenne, dans le cadre du programme PESC. A cet effet, il est particulièrement important de rappeler la proposition du Parlement Européen (2006) de création d'un centre bi-régional de conflits dédié à la détection anticipée des causes potentielles de conflits violents et armés, la meilleure façon de les empêcher et d'atténuer leur prolifération.

Promouvoir la connaissance mutuelle est, comme cela a déjà été indiqué, l'une des priorités de la stratégie régionale. Cet objectif concerne plusieurs secteurs d'intervention, et l'un d'entre eux fait référence aux centres d'étude relatifs aux réalités des deux régions. Il a déjà été indiqué que le programme OBREAL n'était pas le bon exemple pour cet objectif. Une proposition concrète pour équilibrer ce type d'activités serait la création d'une Fondation pour les échanges entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Europe (ALCUE), proposition déjà annoncée lors du sommet de Vienne en 2006. Ce projet, approuvé par le Sommet de Madrid en mai 2010, a pour objectif de contribuer à cette meilleure connaissance mutuelle. Il peut également servir d'outil pour le suivi des accords des Sommets ou même assumer certains mandats, favoriser la participation de l'académie et celle d'autres acteurs sociaux et effectuer une analyse relative à l'état et aux perspectives des relations.

### **Conclusions et propositions**

Ce texte a mis en avant les principaux changements qui se sont déroulés sur la scène de la coopération au développement avec l'Amérique latine : l'adoption d'un programme international de développement et de lutte contre la pauvreté, dominé par les Objectifs du Millénaire du Développement (OMD), la réflexion à propos des stratégies appropriées pour atteindre ces objectifs dans les pays à revenus moyens (PRM); le rôle croissant de ces pays dans le programme de coopération au développement à travers des politiques de "régionalisme post-libéral" et la croissance de la coopération "sud-sud"; ainsi que les demandes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de coresponsabilité et de gestion orientées vers les résultats du programme international de l'efficacité de l'aide.

Dans ce contexte, au cours des dix dernières années, la coopération au développement de l'Union Européenne a connu d'importantes transformations afin de pouvoir s'adapter à ces exigences, en particulier en ce qui concerne son orientation stratégique vers les OMD et la lutte contre la pauvreté, la réforme administrative, la planification et la programmation, les trois "c" (coordination, complémentarité et cohérence), la rationalisation des outils et les lignes budgétaires. Ces changements ont été reconnus par l'évaluation de la coopération communautaire réalisée par le Comité d'Aide au Développement (2007c), dont les recommandations sont particulièrement importantes en ce qui concerne la nécessité d'assurer l'intégrité du programme de développement et de lutte contre la pauvreté de l'Union Européenne, en garantissant l'attention nécessaire aux thèmes "transversaux" tels que le genre humain ou l'environnement ; en ce qui concerne la singularité de l'aide communautaire et la nécessité d'une plus grande spécialisation de la Communauté et des Etats membres, à partir de leurs avantages comparatifs respectifs ; en relation avec le besoin de garantir la cohérence des politiques, en intégrant cette question aux instances décisionnelles politiques, et via une meilleure coordination au sein de la Commission, entre ses différents services, depuis les délégations des pays en développement, et au moyen d'actions adressées à l'ensemble des gouvernements des pays en développement, particulièrement dans le domaine de la gouvernance démocratique, de la réforme du système de sécurité et du genre humain. Cette évaluation suggère d'octroyer un rôle plus important aux délégations en ce qui concerne la mise en place des programmes et leur mise en œuvre, ainsi que l'augmentation du dialogue avec les organismes de la société civile.

En ce qui concerne la coopération avec l'Amérique latine, on constate un effort notable d'adaptation à ces demandes, notamment en ce qui concerne la programmation nationale et sous-régionale. Toutefois, il demeure encore d'importants problèmes, qui sont en partie liés au changement de cycle économique et politique que connaît la région. Ces problèmes sont particulièrement visibles dans la coopération régionale. Dans le cadre de la stratégie dressée par l'Union Européenne pour une "association des acteurs mondiaux" et des engagements pris lors du Sommet de Madrid en 2010, les relations entre l'Europe et l'Amérique latine se dirigent vers la création d'un "réseau" d'accords d'associations, ce qui supposera un changement qualitatif de la sécurité. Ceci ouvre la porte à l'innovation et à l'adaptation de la coopération régionale.

Dans ce contexte, il convient de souligner les stratégies et les propositions suivantes, pour la coopération de l'UE avec l'Amérique latine:

- *Poursuivre l'effort d'aide aux pays d'Amérique latine et des Caraïbes à revenus moyens*: la coopération au développement constitue un élément clé de la relation bi régionale, et l'engagement de l'Union Européenne et des Etats membres face aux OMD ne devraient pas mener à une réduction de l'aide de la région, dans la mesure où ceci influencerait de manière négative les efforts réalisés par la région dans le cadre de la réduction de la pauvreté, et de l'inégalité, entre autres objectifs de développement, dans la gouvernance démocratique et sa contribution à l'approvisionnement de biens publics régionaux et mondiaux. Ceci implique également de participer activement à la formation des consensus internationaux relatifs à la coopération avec les pays à revenus moyens, précédemment décrits.

- *Plus grande progression de l'aide et concentration sur les caractéristiques particulières des pays à revenus moyens*: conformément au Consensus européen du Développement, l'UE devrait continuer à orienter les ressources vers les pays aux revenus les plus faibles de la région, particulièrement dans la région des Andes et d'Amérique Centrale, en utilisant des outils tels que le soutien budgétaire et l'intervention par régions, dans le cadre de stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté. En même temps, la coopération avec les pays à revenus moyens devrait continuer à s'orienter vers les secteurs dans lesquels la coopération peut être la plus efficace, en tenant compte des conditions existantes de ces pays : stabilité macroéconomique et du système financier international, de manière à ce que les ressources provenant d'autres sources de financement externe continuent à être captés ; renforcement des capacités institutionnelles et/ou de conception de politiques et en particulier amélioration de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques ; réformes des impôts pour assurer les politiques de redistribution et d'investissement en capital humain avec un financement adapté et durable <sup>11</sup>; capacités de production nationales et politiques d'amélioration de la concurrence internationale, en particulier le développement de l'investissement dans l'infrastructure ; amélioration des systèmes nationaux de recherche, de développement et d'innovation (R&D&I) ; soutien aux acteurs sociaux qui défendent des changements politiques, institutionnels et normatifs, aussi bien sur le plan national qu'international, et ceux capables de mobiliser des ressources supplémentaires, telles que les banques multilatérales et sous-régionales.

- *Amélioration de l'efficacité des aides: le Leadership de l'UE*. D'après le "Consensus européen relatif au développement", l'UE, et notamment la Commission européenne, doit assumer le rôle de leader dans l'application la Déclaration de Paris et les engagements internationaux relatifs à l'efficacité des aides, qui sont particulièrement pertinents en Amérique latine pour les pays à faibles revenus dans lesquels participent divers donateurs. Une meilleure coordination et une meilleure complémentarité entre les Etats membres restent des priorités. Toutefois, l'application de ce programme doit éviter le risque de mettre de côté les acteurs de la société civile, qui continuent de jouer un rôle important dans la définition des programmes nationaux de développement et dans le cadre de la gouvernance démocratique.

- *Le rôle clé des accords d'association*: comme cela a été indiqué, pour les pays à revenus moyens, les Accords d'association peuvent jouer un rôle plus important bien que les transferts d'aide, comprennent toujours des inégalités et que leur mise en place oblige l'instauration préalable de politiques actives qui permettent d'atténuer les coûts d'ajustement et de promouvoir la transformation productive, en particulier dans le cas des accords avec les pays des Andes et d'Amérique Centrale.

- *Cohérences des politiques: les accords d'associations et la cohésion sociale*. Comme cela a déjà été indiqué, la relation entre la cohésion sociale et le facteur de libre échange établi par les accords d'association pose un problème important de cohérence entre les politiques de l'Union Européenne. Les accords d'association répondent, dans leur chapitre commercial, au modèle "OMC-plus" et sont très proches du modèle mis en avant par les Etats Unis. Comme cela a été signalé dans le paragraphe précédent,

affirmer que ces accords ont un impact positif pour la cohésion sociale nécessite un traitement adéquat des inégalités, le soutien aux politiques d'amélioration de la concurrence. Il sera alors nécessaire de maintenir les primes liées aux droits sociaux et professionnels, à l'environnement et à la gouvernance qui caractérisent ces préférences.

- *Une stratégie de grande envergure de soutien à l'intégration régionale.* Le soutien apporté au régionalisme et à l'intégration constitue un élément clé du programme de développement des pays à revenus moyens d'Amérique latine et des Caraïbes, de par leur contribution potentielle et effective au développement du tissu productif et de l'emploi, à la gouvernance, au renforcement institutionnel et à l'approvisionnement en biens publics régionaux. Dans un contexte de crise et de changement de l'intégration, ce soutien s'est dévoilé d'autant plus important. L'Union Européenne devrait maintenir ce soutien via une stratégie de grande envergure, non subordonnées à l'évolution des engagements commerciaux, et qui allie dialogue politique, procédé de signature des accords bi régionaux d'association (dans ce contexte, la signature des accords bilatéraux avec certains pays a été, même involontairement, un élément de désagrégation) ainsi que l'aide au développement au moyen de stratégies sous-régionales pour la CAN, l'Amérique centrale et le MERCOSUR. Dans ce contexte, il est important de prêter attention aux changements qui se produisent dans la "carte" de l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne la convergence CANMERCOSUR, l'agrandissement du MERCOSUR et la formation de l'UNASUR. Il est aussi important que la coopération avec les groupes sous-régionaux s'adapte aux nouveaux programmes d'intégration régionale, qui vont au-delà de la libéralisation commerciale et qui touchent à des secteurs totalement différents tels que l'approfondissement de l'intégration économique, via la convergence macroéconomique et de politiques régionales ; la coopération politique, la paix et la sécurité, l'intégration des infrastructures de transport et d'énergie, la coopération transfrontalière ; la gestion de bassins hydriques et des espaces naturels ; la réduction et la mitigation des risques face aux catastrophes naturelles ; les processus de régionalisation via la création de réseaux régionaux de la société civile, qui peuvent contribuer activement au processus ; et la rectification des inégalités régionales, dans des secteurs de convergence des rentes et de cohésion sociale territoriale. En particulier, il pourrait être opportun que l'Union Européenne apporte son soutien financier et/ou institutionnel aux outils et aux fonds établis ou qui pourraient être établis par les différents groupes sous-régionaux pour faire face à ces inégalités, comme le Fonds de convergence structurelle du Mercosur (FOCEM) ou d'autres fonds que l'on créerait dans le cadre de l'union douanière centroaméricaine

- *Une plus grande attention à la coopération "sud-sud" à travers des mécanismes de coopération triangulaire.* L'augmentation de la coopération "sud-sud" confirme le rôle croissant des pays latino-américains plus avancés en matière de processus d'intégration et de développement de la région. Ce type de coopération laisse entrevoir d'autres opportunités pour l'UE en termes de mobilisation de ressources additionnelles, aussi bien financières, qu'humaines ou techniques ; d'adaptation aux besoins de la région ; d'implication des acteurs latino-américains ; et de renforcement des capacités institutionnelles, aussi bien de la part des donateurs que de celle des

receveurs. Sous certains aspects, les programmes régionaux et leur méthodologie de travail en “réseaux” d’acteurs décentralisés peuvent constituer une bonne base pour la promotion de ce type de coopération.

- *Mobiliser plus de ressources.* Pour toutes les raisons précitées, la proposition d’établir un “Fonds de solidarité bi-régionale” (proposition faite par le Parlement en 2001) demeure intéressante. Comme l’a souligné une étude de viabilité dudit Fonds (Ayuso 2006), cet instrument pourrait soutenir une coopération plus orientée vers l’intégration régionale et l’approvisionnement en biens publics régionaux. Pour cette raison, le fonds devrait se concentrer sur ces secteurs où la dimension régionale est essentielle ou apporte une valeur ajoutée incontestable. Le fonds interviendrait sur les politiques à portée régionale qui développent les interdépendances, affrontent les problèmes qui touchent les biens communs mondiaux et contribuent à éliminer les inégalités et à lutter contre la pauvreté. Concrètement : le développement de la cohésion sociale ; les infrastructures de connexion ; l’environnement ; la politique énergétique régionale ; la coopération culturelle ; la lutte contre le trafic de drogues et les associations criminelles ; la résolution des conflits et la sécurité transfrontalière. Dans ce contexte, l’UE peut également pousser la Banque Européenne des Investissements (BEI) à intervenir de manière plus importante, au-delà du critère d’intérêt mutuel prévu dans le nouveau mandat pour la période 2007-2013, afin de soutenir l’intégration régionale à travers des projets d’infrastructure d’énergie et de communication, ainsi que d’autres secteurs de collaboration avec des banques sous-régionales telles que la CAF ou la BCIE.

- *Amélioration de la connaissance mutuelle et participation sociale à la relation bi régionale* à travers la nouvelle Fondation Eurolac, qui devra démarrer ses fonctions avec un soutien adéquat de la Commission et du Parlement Européen pour sa mise en marche, son orientation stratégique et son financement.

- *Une stratégie intégrale en matière de coopération en sciences et technologie:* l’importance croissante de la recherche, du développement et de l’innovation (R+D+I) pour les pays à revenus moyens d’Amérique latine et des Caraïbes exige une stratégie intégrale qui regroupe l’ensemble des relations UE/Amérique latine/Caraïbes. Un dialogue politique ministériel a déjà été instauré, et il existe des initiatives importantes dans le cadre de la coopération au développement. Cependant, il est important d’assurer la cohérence des engagements de transfert de technologie pris lors de ce dialogue, ainsi que de la conception de ces Accords d’association en ce qui concerne les normes de protection de la propriété intellectuelle, et la nécessité de compléter sa composante de libre échange avec des politiques d’amélioration de la compétitivité. Il est également nécessaire de dépasser l’actuelle dispersion des instruments et s’assurer que ceux-ci contribuent au renforcement des capacités nationales de R+D+I, conformément au “plan d’action” adopté lors du VI<sup>e</sup> Sommet de Madrid en 2010.

- *Vers un espace euro/latino-américain et caribéen d’éducation supérieure:* La construction d’un Espace commun pour l’éducation supérieure et la recherche UE/ALC fait partie du programme bi-régional de cohésion sociale, d’intégration régionale et de connaissance mutuelle de l’“association stratégique”. Pour cela il faut

concevoir, construire et financer de manière adaptée un programme de mobilité pour les étudiants, professeurs et chercheurs de ces deux régions, et à partir des expériences positives constatées dans ces deux régions (y compris la coopération éducative “sud-sud), bâtir une logique de réseau multilatérale, tout en consolidant les réseaux déjà en place. Pour cela, il est important d’assurer la validation automatique des études effectuées dans une institution de l’autre région, et ce dans toutes les disciplines et à tous les niveaux d’études supérieures (licence, master et doctorat), ce qui nécessiterait des systèmes d’accréditation appropriés et fiables. Ce programme, au lieu d’offrir des bourses individuelles, devrait favoriser et développer l’existence de centres d’excellence à partir de projets de recherches, et associer la mobilité à des projets de recherches communs aux deux parties.

## Bibliographie employée

- ALONSO, José Antonio y José Antonio Sanahuja (2006), “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo” (con José Antonio Alonso), Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelone, pp. 179-204.
- ALONSO, José Antonio (dir.) (2007a), *Cooperación con países de renta intermedia*, Madrid, Editorial Complutense / ICEI.
- Arenal, Celestino del (2009), *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 36/2009.
- Arenal, Celestino del y José Antonio Sanahuja (2010), “La cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, *Nombres Propios*, Fundación Carolina [http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombrespropios/Documents/NPArenalySanahuja1005.pdf, Mis en ligne le 25 mai 2010.
- Asociación Internacional de Fomento (2007), *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Assistance Flows*, AIF/Banco Mundial, Washington, febrero.
- AYLLÓN, Bruno y Javier Surasky (coords.) (2010), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid, La Catarata/IUDC.
- AYUSO, Anna (2006), *Análisis de viabilidad del Fondo de Solidaridad Birregional Unión Europea-América Latina propuesto por el Parlamento Europeo*, Bruxelles, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, 26 de febrero.
- AYUSO, Anna y Christian Freres (2010), “La Cooperación con América Latina: Hacia una Estrategia Europea comprometida con la Calidad”. Memorando OPEX nº 138/2010, Madrid, Fundación Alternativas.
- BURGESS, Sean W. (2007), “Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chavez”, *Third World Quarterly* vol. 28, nº 7, pp. 1.343-1.358.
- CABRAL, Lidia y Julia Weinstock (2019), *Brazilian technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects*, Londres, Overseas Development Institute, septembre.
- CIENFUEGOS, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) (2010), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelone, CIDOB.
- Consejo de la Unión Europea (1994), *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid, IRELA.
- Commission européenne (1995a), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)*, Bruxelles, COM(95) 495, 23 octubre.
- Commission européenne (1995b), *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts*

*among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruxelles, COM(95) 219 final, 16 juin.

Commission européenne(1999), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, Bruxelles, COM(99) 105, 9 mars.

Commission européenne(2000a), *Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruxelles, COM(2000), 670, 31 octobre.

Commission européenne(2000b), *The European Community's Development Policy*. Bruxelles, COM(2000) 212 final, 26 avril.

Commission européenne(2001), *Measures taken and to be taken by the Commission to address the poverty reduction objective of EC development policy*, Bruxelles, Commission Staff Working Paper, SEC(2001) 1317, 26 juin.

Commission européenne(2002), *Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*", Bruxelles, AIDCO/0021/2002, avril.

Commission européenne(2004), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, Bruxelles, COM(2004) 3220 final, 7 avril.

Commission européenne (2005a), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals – Financing for Development and the Aid Effectiveness*, Bruxelles, COM(2005) 133 final, SEC 453, 454, 12 mars.

Commission européenne(2005b), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Asociación reforzada entre la Unión Europa y América Latina"*, Bruxelles, COM(2005) 636 final, 8 décembre.

Commission européenne (2005c), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - Policy Coherence for Development - Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals* COM(2005) 134 final. 12 avril.

Commission européenne(2006a), *EU Aid: delivering more, better, and faster. Communication from the Commission*, Bruxelles, COM(2006) 87 final.

Comision Europea (2006b), *Governance in the European Consensus for Development. Towards a Harmonised Approach in the European Union. Communication from the Commission to the Council the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruxelles, COM(2006) 421 final.

Commission européenne(2009a), *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruxelles, Comisión Europea, COM(2009) 495/3, 30 septembre.

Commission européenne(2009b), *Communication from the Commission to the Council, the European*

*Parliament and the European Economic and Social Committee. Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach*, Bruxelles, Comisión Europea, COM(2009) 458 final, 15 septembre.

Commission européenne (2010), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax matters*, Bruxelles, Comisión Europea, COM(2010) 163 final, 21 avril.

Comité de Ayuda al Desarrollo (1996), *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, Paris, OCDE, mai.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2005), *Harmonisation, Alignment, Results. Progress Report Towards Aid Effectiveness*, Paris, OCDE.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2006), *Options for differentiated engagement with non-Dac donors*, París, OCDE, documento DCD/DAC(2006)31/rev1.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2007a), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of Results*, Paris, OCDE.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2007b), *2006 Development Co-operation Report*, Paris, OCDE.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2007c), *European Community DAC Peer Review*, París, OCDE.

Development Researchers Network (2004), *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (Mercosur)*, Bruxelles, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., mayo.

Development Researchers Network (2005), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Bruxelles, DRN/Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., juillet.

Development Researchers Network (2007), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Central. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Bruxelles, DRN/Comisión Europea/Europeaid (2 vol.), octubre.

EASTERLY, William (2002), "The Cartel of Good Intentions. The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid", *Journal of Policy Reform*, volumen 5, nº 4, pp. 223-250.

ECONOMOU, Elena, Luciano Colombara y Ruth Kaeppler (2008), *Programa AL-Invest III. Misión de evaluación final*. Bruxeless, AESA Consortium/Europeaid (mimeo).

Europeaid (2001), *Evaluation finale du programme Al-Invest*, Bruxelles, 21 de junio (mimeo).

Europeaid (2002), *Evaluation of EU mobility grant-awarding programmes*, Bruxelles,

Europeaid/Particip, avril.

Europeaid (2004), *Informe de Evaluación: Misión de Evaluación Final de la Fase I del URB-AL (Proyecto AML/B7-3010/94-168)*, Bruxelles (mimeo).

Europeaid (2005), *Evaluación intermedia del programa Alban*, Bruxelles, mayo-junio (mimeo).

FRERES, Christian y José Antonio Sanahuja (coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelone, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (2009), “Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe”, *Desarrollo en contexto* n° 18, Madrid, FRIDE, janvier.

Grupo Soges (2008), *Evaluación a medio camino del Programa Eurosocietal. Informe final, borrador n° 1*, février.

GRYNSPAN, Rebeca y Luis Felipe López-Calva (2010), “Las tareas del desarrollo y la crisis económica: política económica y política social para la equidad en América Latina y el Caribe”, en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 67-106.

HIRST, Mónica (2006), “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, n° 205, Septiembre-octubre.

KHARAS, Homi (2007), *The New Reality of Aid*, Washington, Wolfensohn Center for Development, Brookings Institution.

KHARAS, Homi (2009), *Action on Aid: Steps Toward Making Aid More Effective*, Washington, Wolfensohn Center for Development, Brookings Institution.

LENGYEL, Miguel (director) (2010), Valentín Thury Cornejo y Bernabé Malacalza (2010), *La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana*, Madrid, Fundación Carolina.

LELE, Uma, Nafis Sadik y Adele Simmons (2006), *The Changing Aid Architecture: Can Global Initiatives Eradicate Poverty?*, s.l. (mimeo).

MAYOBRE, Eduardo (2006), “El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica”, *Nueva Sociedad* n° 204, julio-agosto, pp. 159-175.

MOTTA VEIGA, Pedro da y Sandra Ríos (2007), *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P.

NUPIA, Carlos Mauricio (2008), *Construcción de redes de cooperación científica y tecnológica entre América latina y Europa: en busca de eslabones para una cooperación científica integral*, ponencia presentada en el II Seminario Internacional Cátedra Europa, Barranquilla, marzo.

Parlamento Europeo (1996), *Parlamento Europeo (1996), Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000*, COM(95) 495. Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, Ponente: Jan-Willem Bertens. 18 de diciembre de 1996. Documento A4-0416/96).

Parlamento Europeo (2001), *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (2000/2249(INI))*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio

Salafranca, 11 octobre 2001, (A5-0336/2001).

Parlamento Europeo (2006), *Informe sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (2005/2241(INI), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 13 de marzo de 2006, (A6-0047/2006).

Parlamento Europeo (2008), *Informe sobre el Tratado de Lisboa* (2007/2286(INI)), Bruxelles, Comisión de Asuntos Constitucionales; ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, 1 de enero de 2008, (A6-0013/2008).

Parlamento Europeo (2009), *Informe sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa* (2008/2063(INI)), Bruxelles, Comisión de Asuntos Constitucionales; ponente: Jo Leiden, 19 de marzo de 2009 (A6-0145/2009).

Parlamento Europeo (2010), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior* (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)), Bruxelles, Comisión de Asuntos Exteriores; Ponente, Elmar Brok, 10 juillet 2010, (A7-0228/2010).

SANAHUJA, José Antonio (2005), “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda”, *Documentación Social* n° 136, monográfico sobre los Objetivos del Milenio, janvier-mars, pp. 25-41.

SANAHUJA, José Antonio (2007a), “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.

SANAHUJA, José Antonio (2007b), “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico “La nueva agenda de desarrollo en América Latina”, n° 0, février, pp. 75-106.

SANAHUJA, José Antonio (2008), “La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima”, VV AA, *V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa (CELARE), pp. 195-207.

SANAHUJA, José Antonio (2009), “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo”, en Manuela Mesa (Coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ/Icaria, pp. 27-62.

SANAHUJA, José Antonio (2010a), “La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelone, CIDOB, pp. 87-134.

SANAHUJA (2010b), “Regional leaderships and post-liberal regionalism: South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean”, *Poverty in Focus* n° 20, Brasilia, IPC-UNDP, pp. 17-19.

SANAHUJA, José Antonio (2010c), “Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras”, *Nueva Sociedad* n° 226, marzo-abril 2010, pp. 125-144.

SEBASTIÁN, Jesús (ed.) (2007), *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina.

SENNES, Ricardo y Carla Tomazini (2006), “Agenda sudamericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, *Foreign Affairs en español* vol. 6, n° 1, pp. 43-60.

SERBÍN, Andrés (2006), “Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, *Nueva Sociedad* n° 205, septiembre-octubre, pp. 75-91.

The Economist (2010), “Brazil foreign’s aid programme: speak softly and carry a blank cheque”, 15 de julio.

Unión Europea (2006), “Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo»,

DOCE C/46 1-19, 24 février.

XALMA, Cristina (2007), *Informe de la cooperación en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB n° 2, novembre.

XALMA, Cristina (2008), *II Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB n° 3, novembre.

XALMA, Cristina (2009), *Informe 2009 de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB n° 4, novembre.