

*ÉVALUATION DE LA
COOPÉRATION RÉGIONALE DE LA CE
EN AMÉRIQUE CENTRALE*

Rapport de Synthèse

Résumé Exécutif

Juillet 2007

*Evaluation réalisée pour le compte de la
Commission Européenne*





Development
Researchers'
Network
Italie



Aide à la Décision Economique
Belgique



ECO-Consulting Group
Allemagne



Nordic Consulting Group
Denmark



ECORYS-NEI
Pays-Bas

Un consortium comprenant
DRN, ADE, ECO, NCG, ECORYS
c/o DRN, chef de file

Siège

Via Ippolito Nievo 62
00153 Rome, Italie
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

Bureau en Belgique

Square E. Plasky, 92
1030 Bruxelles, Belgique
Tel: +32-2-732-4607/736-1663
Fax +32-2-706-5442
bruxelles@drn-network.com

Cette évaluation a été commandée par :

L'unité Évaluation commune à :

l'Office de coopération EuropeAid,
la Direction générale du Développement et
la Direction générale des Relations extérieures

Cette étude d'évaluation a été réalisée par Ernesto Ugarte (chef d'équipe), José Antonio Sanahuja, Christina Bollin, Lola Ocón et María del Carmen Bueno Barriga.

La gestionnaire d'évaluation pour le consortium était Paola Gosparini.

L'évaluation a été gérée par l'unité Évaluation, laquelle a également conduit le groupe de référence composé de membres des services de la CE (EuropeAid, DG Relex, DG ECHO, DG Commerce, DG ECFIN & DG ENV)

*Les opinions exprimées dans ce rapport représentent les points de vue de ses auteurs.
Ce rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission européenne ni celle des autorités des pays concernés*

0 RESUME EXECUTIF

0.1 Objectif et portée de l'évaluation

L'objectif de cette étude d'évaluation est de livrer à la Commission Européenne (CE) une appréciation des résultats et des conclusions concernant sa stratégie de coopération régionale en Amérique Centrale (AC) sur la période 1996 -2006 en termes de: *i*) pertinence de la stratégie régionale par rapport au contexte régional, au calendrier d'activités de la région et à la cohérence de la stratégie de la CE appliquée dans la région compte tenu de ses objectifs généraux de développement, *ii*) cohérence de la coopération réalisée par rapport aux objectifs de la stratégie régionale, *iii*) efficacité, durabilité et impact des programmes régionaux mis en œuvre, et *iv*) efficacité des mécanismes de gestion et de mise en œuvre de la coopération régionale.

Cette évaluation a certes été réalisée postérieurement à la préparation du projet de stratégie régionale pour la période 2007-2013, mais son but reste néanmoins d'offrir aux responsables politiques et aux responsables de la CE des réflexions pouvant contribuer à la définition des nouveaux programmes de coopération régionale, y compris dans le cadre du futur Accord d'Association Union Européenne / Amérique Centrale.

0.2 Méthodologie utilisée: phases et instruments

0.2.1. Les phases de l'évaluation

Le plan de cette étude reprend les trois phases prévues dans le mandat de l'évaluation.

Phase I: Phase documentaire

Cette étape de structuration a servi à définir la logique d'intervention de la stratégie de coopération régionale de la CE en Amérique Centrale. La reconstitution de cette logique d'intervention escomptée s'est réalisée à

partir de l'étude de documents¹ et d'une série d'entrevues avec des acteurs clé, et a conduit à la formulation de huit questions d'évaluation et de leurs critères de jugement et indicateurs² respectifs formant le fil directeur de l'évaluation.

Etape II: Phase de terrain

Les objectifs de cette phase, réalisée au Nicaragua, El Salvador, Guatemala et à Costa Rica, étaient les suivants: *i*) recueillir des informations supplémentaires, *ii*) confirmer/réviser la logique d'intervention, *iii*) apporter des éléments nouveaux afin d'ébaucher des conclusions préliminaires et *iv*) obtenir des informations supplémentaires afin de compléter la phase analytique et fournir des réponses aux questions d'évaluation. Les entrevues effectuées ainsi que l'analyse de la documentation supplémentaire ont permis une confrontation avec les hypothèses préliminaires formulées lors de la phase précédente et de répondre aux questions structurant l'évaluation.

Phase III: Synthèse et Conclusions

Les résultats obtenus lors de la phase de structuration de la présente évaluation, tout comme leur validation ou révision lors de la phase sur le terrain, aboutissent à l'exercice de synthèse présenté dans ce rapport.

0.2.2 Instruments de recueil des données et méthodes d'analyse

Les instruments choisis pour recueillir les données utilisées dans cette évaluation sont les suivants:

(i) Analyse de documents. Les principaux documents pertinents dans le cadre de cette évaluation ont été soumis à une analyse minutieuse: déclarations et documents politiques, documents consacrés à la stratégie

¹ En Annexe 2 figure la liste complète des documents qui ont permis de reconstruire la logique d'intervention

² La matrice des questions d'évaluation et des critères d'appréciation et indicateurs correspondants figure en Annexe 3

adoptée envers la région, documents de programmation, analyses socio-économiques, études et recherches émanant d'experts et de centres de recherche spécialisés.

(ii) *Entrevues.* De nombreuses entrevues ont été effectuées auprès d'Institutions régionales, Ministères des affaires étrangères et de l'économie, responsables de la mise en place et bénéficiaires des programmes régionaux de coopération CE, organisations de la société civile, administrateurs gestionnaires CE, autres bailleurs de fonds et autorités académiques.³

(iii) *Inventaire des actions financées en Amérique Centrale.* Un inventaire des projets régionaux financés sous le régime du Règlement ALA 443/92 et autres lignes budgétaires entre 1996 et 2006 a été établi. Les projets bilatéraux ont également été recensés. Tous les projets ont ensuite été classés à niveau macro sectoriel et sectoriel conformément aux principaux axes de coopération de la stratégie et à d'autres axes pertinents sur le plan bilatéral. Les actions régionales d'autres bailleurs de fonds ont également fait l'objet d'un inventaire et d'une analyse.

0.3 Contexte de l'évaluation

En Amérique Centrale⁴, outre les répercussions causées par les conflits sociaux durant les années quatre-vingt, on note plus récemment des facteurs internes et externes faisant de cette région un territoire particulier. Nous observons d'une part le développement d'un contexte socio-économique caractérisé par un niveau de pauvreté généralisé, et ceci malgré les importantes variations d'un pays de la région à l'autre, et d'autre part des phénomènes naturels récurrents affectant quasi

perpétuellement et négativement la population d'Amérique Centrale.

Par ailleurs, le processus d'intégration régionale a connu durant la période d'évaluation une évolution intéressante et cruciale qui contribue à une meilleure compréhension de la coopération de la CE dans la région.

Le processus d'intégration de cette région a commencé en 1960 mais ce n'est que dans les années 90, après la crise des années 80 et les conflits armés, qu'il commence à prendre un réel essor. Ses principaux fondements juridiques sont définis et affinés à partir de 1990. Les stratégies du « nouveau régionalisme » sont adoptées, marquées par un élargissement notable de l'éventail des domaines retenus dans l'agenda par rapport aux expériences d'intégration précédentes restreintes au secteur économique : promotion de politiques étrangères concertées, coopération environnementale, questions de sécurité régionale, aspects sociaux comme la circulation des personnes, et, en bref, l'établissement d'institutions et de politiques de portée régionale dans les domaines les plus divers.

En dépit de ces succès, à partir de 1997 le processus d'intégration ralentit et les institutions régionales commencent à montrer des signes de faiblesse. Il faudra attendre l'inauguration des forums consultatifs organisés en réponse à l'ouragan Mitch pour que la région renouvelle son agenda stratégique et ses engagements concernant le développement durable à plus long terme.

Motivée en partie par la perspective d'un Accord d'association, en partie par d'autres évolutions sur la scène internationale, la région d'Amérique Centrale consacre un effort considérable au cours des années 2005 et 2006 à réviser ses priorités régionales et mettre à jour son agenda d'intégration, principalement économique. Le processus du CAFTA et « l'évaluation conjointe » du processus d'intégration avec l'UE, la possibilité d'initier les négociations

³ La liste complète des personnes entrevues figure en Annexe 4

⁴ La définition de la région de l'Amérique Centrale en termes d'aide extérieure de la CE comporte seulement 6 pays (Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica et Panamá) contrairement à son acceptation géographique incluant en outre le Belize.

conduisant à la signature d'un Accord d'association sont les principales sources de motivation à l'origine de cet effort. Finalement, « l'Initiative de Vienne » de mai 2006 sur l'Harmonisation et l'Alignement de l'aide joue aussi un rôle essentiel dans ce cadre, car elle souligne à nouveau l'importance de l'intégration comme stratégie permettant de faciliter l'insertion de l'Amérique Centrale dans le monde globalisé.

0.4 La stratégie de la CE en Amérique centrale

L'Union Européenne et l'Amérique Centrale entretiennent des rapports dans de multiples domaines s'inscrivant dans 3 axes dimensionnels: (i) un dialogue politique; (ii) un régime commercial préférentiel; et (iii) un vaste cadre de coopération. Les relations entre ces deux régions du monde ont évolué durant les deux dernières décennies et leur évolution se poursuit suivant les changements survenus en AC tels que la pacification et le retour à la démocratie dans les années 90 et, plus récemment, suivant les tendances économiques internationales et le développement social interne à l'Amérique Centrale. Ces trois axes ont permis d'élaborer un programme doté d'une logique complémentaire qui tient particulièrement compte de la réhabilitation économique et sociale suite aux phénomènes conjoncturels et qui est liée à la prévention des désastres. Cette structure configure ainsi un modèle d'intervention pour un développement économique et social destiné à impulser l'intégration régionale, consolider le processus de paix et la démocratie, et respecter et préserver l'environnement dans une perspective durable.

0.4.1 Le dialogue politique UE - Amérique Centrale et la définition des relations commerciales

En raison de la grave crise et des conflits affectant l'Amérique Centrale, au début des années 80 la CE et les Etats membres ont

initié un processus intensif de dialogue politique. Il s'agissait d'un important effort économique, politique et diplomatique répondant à des objectifs essentiellement politiques: l'engagement de l'UE envers les processus de paix qui, du point de vue de l'UE et des pays mêmes d'Amérique Centrale, pouvaient seulement aboutir s'ils étaient fondés et sur la démocratisation et sur le développement social et économique de la région.

Dans les années 90, à mesure que progressaient les processus de paix et de démocratisation, l'agenda du dialogue politique UE -Amérique Centrale a incorporé des questions telles que l'intégration régionale, prévention des désastres et reconstruction après les catastrophes naturelles récurrentes frappant cette région. Plus récemment, suite au Sommet UE/ALC qui a eu lieu à Guadalajara en mai 2004, l'agenda a inclus la cohésion sociale.

La fin des conflits armés et les changements qui se sont produits sur la scène internationale et la scène régionale pendant les années 90 ont conduit à une amplification et réévaluation de la politique de l'UE envers l'Amérique Latine, et donc par conséquent envers l'Amérique Centrale. Une nouvelle stratégie pour l'Amérique Latine prétendait établir une « Association » basée sur les accords « de troisième génération » déjà signés ainsi que sur de nouveaux accords « de quatrième génération » conclus avec les « marchés émergents » d'Amérique Latine, ceci permettant de reconnaître les progrès de l'intégration régionale et en même temps de s'adapter à l'hétérogénéité de cette région. L'Amérique Centrale objecta que le modèle de relations de « troisième génération » était moins attrayant pour elle que les accords « de quatrième génération », et demanda un véritable « accord d'association » comprenant un libre échange réciproque avec prise en compte des asymétries. Cette demande fut finalement acceptée par l'UE sur la base des résultats du processus d'évaluation conjointe et, en mai 2006 dans le cadre du Sommet UE/ALC à Vienne, le feu vert fut donné

pour débiter les négociations devant aboutir à la conclusion d'un tel Accord.

0.4.2. La stratégie de coopération régionale

La coopération régionale de la CE en Amérique Centrale est caractérisée par un haut degré de continuité quant à ses objectifs, ses priorités et ses secteurs d'intervention. L'objectif général consistait concrètement à soutenir le processus de paix, la réconciliation, la démocratisation et le développement social et économique. La stratégie combinait le soutien au régionalisme – c'est-à-dire les institutions et les politiques régionales –, et le soutien aux dynamiques de régionalisation « provenant d'en bas » et impulsées par la société civile. Priorité fut donnée au soutien à l'intégration, et en particulier à la consolidation de l'union douanière, des politiques communes et des institutions régionales. Parallèlement, la participation de la société civile au processus d'intégration reçut un appui particulier.

La mise en œuvre n'a pas pleinement atteint les objectifs fixés : on observe un certain décalage entre la stratégie planifiée et sa transposition dans la réalité du fait que le domaine de la participation de la société civile était inscrit dans un des principaux programmes de soutien à l'intégration régionale.

La perspective chronologique livre également des éléments intéressants. Au niveau de la programmation, l'ouragan Mitch semble marquer une césure dans le temps quant à la couverture de la vulnérabilité environnementale et met en marche une rationalisation de l'aide reçue par la région. L'année 1998 représente aussi une année charnière marquée par le démarrage d'une programmation pluriannuelle se traduisant en pratique, tant au niveau régional que bilatéral, par une approche privilégiant la concentration sectorielle aux actions sectorielles et financières dispersées

0.5 Appréciation globale de la stratégie

Le développement de la stratégie de coopération a été largement adéquat et efficace au cours de la période d'évaluation. L'UE s'était engagée à soutenir l'Amérique Centrale au niveau de ses besoins les plus élémentaires mais elle a aussi ébauché et élaboré un plan d'action qui s'est traduit par la mise en œuvre d'un vaste programme de coopération stratégique visant à réintroduire la démocratie, consolider la paix, intégrer l'Amérique Centrale en tant que région dans le contexte international, et encourager une plus grande participation de la société civile au sein des instances publiques de prise de décisions et de gestion.

La stratégie s'est avérée adéquate et efficace dans les situations de crise dues aux phénomènes climatologiques qui ont négativement et constamment affecté la région. Le passage de l'ouragan Mitch en 1998 a été particulièrement destructif. La CE est intervenue de façon opportune et appropriée avec le déclenchement de programmes d'urgence principalement consacrés à l'aide humanitaire.

L'époque post Mitch inaugure une nouvelle étape qui comporte la nouvelle programmation de la période 2002-2006, l'incorporation de tout un ensemble d'initiatives portant sur la prévention de désastres et des améliorations environnementales correspondant aux besoins de la région, et une nouvelle approche focalisée sur la réduction des risques et la prévention des désastres naturels.

Depuis 2003, l'agenda régional a été dominé par les négociations sur le traité de libre-échange avec les Etats-Unis (CAFTA-RD) lequel, avec le processus d'évaluation conjointe AC-UE en vue de la négociation d'un Accord d'Association, a été le moteur principal du Marché Commun d'Amérique Centrale (MCCA).

- ***Résultats***

Les interventions de la CE ont dynamisé le processus de dialogue et de rapprochement entre les deux régions et ont significativement influencé le processus d'approfondissement de l'intégration régionale sur son vecteur économique. Les autres domaines présentent des résultats plus diversifiés :

- ❖ Le développement institutionnel, normatif et social sont les domaines dans lesquels la stratégie s'est avérée la moins efficace. Manque d'initiatives pertinentes et d'une approche stratégique pour renforcer la participation de la société civile. Des institutions comme la SG-SICA ou le PARLACEN, ou encore les secrétariats à l'environnement n'ont pas reçu suffisamment d'attention et de soutien.
- ❖ Les interventions se sont concentrées sur un ensemble d'activités à la pertinence limitée n'incluant pas de mesures adéquates destinées à renforcer les réseaux et les mécanismes de coordination entre organisations de la société civile, ou à encourager la participation de représentants des populations indigènes et groupes ethniques non dominants aux actions prévues. Certaines actions en faveur de ces groupes ont été lancées à la fin de cette évaluation (pour plus de détails, voir l'Annexe 8).
- ❖ Concernant les droits humains, la bonne gouvernance, les droits des peuples indigènes et des communautés ethniques, l'égalité des chances entre hommes et femmes, aucune action spécifique abordant efficacement ces problèmes sociaux n'a été constatée.
- ❖ Le thème de l'environnement n'a pas bénéficié d'une approche adéquate et montre des limitations au niveau de sa portée, de son application et de sa conception.

- ***Coordination et complémentarité***

L'Amérique Centrale reçoit un apport considérable de la part d'autres bailleurs de fonds dans des thèmes connexes et dans des secteurs similaires et complémentaires aux actions réalisées par la CE. Aucun mécanisme formel de coordination et de complémentarité n'existe entre ces actions et programmes en vue d'une programmation et mise en œuvre tant adéquate que pertinente au service d'objectifs communs concernant les priorités de la région. Cependant, on a pu constater une réelle complémentarité en raison des événements vécus par la région durant les catastrophes naturelles et en raison de l'agenda d'intégration économique sur le plan intra-régional et inter-régional (CAFTA-RD, et plus récemment, la possibilité de négocier un Accord d'association UE/AC).

La CE, en raison de sa propre histoire dans la construction de processus régionaux, détient pratiquement l'exclusivité de la programmation et des opérations concernant la majorité des mesures à prendre en rapport avec le processus d'intégration.

0.6 Recommandations

0.6.1 Dans le domaine politique et stratégique

1. **Intensifier le soutien au processus d'intégration économique par l'intermédiaire du dialogue politique et de la coopération régionale en promouvant l'harmonisation de politiques communes.**
2. **Adapter la stratégie aux exigences de libéralisation de l'Accord d'Association UE-AC et CAFTA-RD.** Il est nécessaire de consolider et d'approfondir les progrès enregistrés dans l'intégration ces dernières années, en particulier achever l'union douanière, établir un mécanisme de distribution des revenus apportés par les droits de douane, poursuivre l'élaboration de normes communes en matière de libre-

échange de services, régime d'investissement, propriété intellectuelle et la solution des différends commerciaux. Simultanément il est essentiel de promouvoir les politiques communes destinées à améliorer la compétitivité des économies d'Amérique Centrale et de tenir compte des asymétries entre partenaires afin de faire face aux exigences de libération que suppose tant le CAFTA-RD que le futur Accord d'Association Amérique Centrale - UE.

3. **Prendre davantage en compte la dimension institutionnelle de l'intégration.** En particulier, il est recommandé de soutenir la réforme institutionnelle et la rationalisation du SICA; renforcer les mécanismes de coordination intra et intersectoriels des institutions chargées de la mise en place des programmes (CEPREDENAC, CCAD, CRRH); et de respecter et renforcer le CC-SICA à titre d'organe de représentabilité suprême de la société civile régionale conformément aux dispositions du Protocole de Tegucigalpa.
4. **Articuler la coopération régionale, afin qu'elle reflète la qualité des rapports entre partenaires,** à la mise en place effective de plans et programmes par les institutions régionales, à la participation effective des Etats d'Amérique Centrale au financement de leurs organismes régionaux, et à la gestion efficace et transparente des ressources.
5. **Renforcer les mesures de prévention des désastres et de conservation de l'environnement,** en soulignant son caractère régional et son importance pour le développement durable en Amérique Centrale. Insister sur la pratique et mise en place de ces mesures, aspects cruciaux compte tenu de la vulnérabilité de cette région face aux désastres naturels.
6. **Adopter de nouvelles approches** incluant les problématiques plus récentes, et accorder une plus grande attention aux

thèmes nouvellement apparus sur l'agenda régional et dans le dialogue politique UE - Amérique Centrale, comme par exemple les migrations et la sécurité des personnes.

0.6.2 Autres recommandations

- Par rapport à l'opération et à la gestion

7. Accompagner les **programmes régionaux plus complexes** (PAIRCA, ADAPCCA) d'un suivi étroit et constant de la part de la Délégation et par l'intermédiaire d'évaluations régulières, ce qui permettrait de procéder à toute réorientation éventuelle et de garantir ainsi pertinence et adéquation de ces programmes à leur contexte, ainsi que de garantir leur capacité à avoir un impact réel.
8. **Renforcer les thèmes transversaux** et le développement de concepts et critères internes de gestion du risque de catastrophes. Intégrer tant au niveau des opérations que directement les thèmes transversaux tels que les aspects de genre, les peuples indigènes, l'environnement, les droits humains et la bonne gouvernance.
9. Souligner l'importance d'une plus grande participation de la Société Civile à tous les processus. Cette participation doit être étendue aux programmes économiques tels que l'union douanière ou les politiques communes incluant des représentants du CC-SICA à titre de représentants reconnus au sein de la société civile d'Amérique Centrale.
10. Assurer une implication et un engagement plus grands envers les réseaux régionaux de la société civile d'Amérique Centrale et les ONG européennes présentes en Amérique Centrale, en vue d'un dialogue de meilleure qualité avec la société civile et de son implication dans le processus d'intégration régionale.

- Coopération et complémentarité

11. La CE devrait **assumer un rôle directeur** concernant le soutien donné à l'intégration régionale tant sur le plan institutionnel et social que sur le plan économique.
12. Renforcer le **rôle directeur du SG-SICA** et les mécanismes régionaux de coordination de l'aide dans le cadre de l'application de l'Initiative de Vienne.
13. La CE et les Etats Membres doivent **assumer les engagements pris** concernant la coordination et complémentarité de l'aide internationale.
14. **Améliorer la coordination** avec d'autres bailleurs de fonds impliqués dans la prévention des désastres.