

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION

DIRECTION B

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

EXTRAIT DE L'ETUDE

**UNE NOUVELLE POLITIQUE DE COOPÉRATION AU
DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC
L'AMÉRIQUE LATINE**

Résumé

La présente étude contient une analyse des principales clés de la politique de coopération au développement de l'UE avec l'Amérique latine. Elle accorde une importance particulière aux thèmes suivants: i) Importance de la coopération avec des pays à revenu moyen, et plus particulièrement avec ceux de l'ALC. ii) Objectifs à poursuivre dans le cadre de la coopération au développement de l'UE avec l'ALC. iii) Alignement du processus d'intégration régionale en fonction du large éventail de réalités et de stratégies existant dans la région de l'ALC. iv) Promotion des politiques de cohésion sociale parmi les axes de la politique de développement de l'UE. vii) Stratégies assurant une complémentarité entre politique de développement de l'UE et coopération Sud-Sud.

Cette étude a été demandée par la Commission du développement du Parlement européen.

AUTEUR(S):

MORAZÁN, Pedro, (Project Director), Economist, SÜDWIND Institute, Allemagne

FIAPP, International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies, Madrid, Espagne

SANAHUJA, José Antonio, Professor of International Relations, Universidad Complutense de Madrid, Espagne

AYLLÓN, Bruno, Researcher (IUDC-UCM), Universidad Complutense de Madrid, Espagne

FUNCTIONNAIRES RESPONSABLES:

Mario NEGRE, Jesper TVEVAD

Direction générale des politiques externes de l'Union

Département thématique

WIB 06 M 051

rue Wiertz 60

B-1047 Brussels

VERSION(S) LINGUISTIQUE(S)

Original: ES, Traduction(s): FR DE EN

A PROPOS DE L'ÉDITEUR

Date de clôture de rédaction: 20 décembre 2011.

© Parlement européen, 2012

Imprimé en [Belgique]

Cette étude est disponible sur l'internet

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

Pour obtenir d'autres exemplaires, veuillez envoyer une demande par courriel à l'adresse suivante:

poldep-expo@europarl.europa.eu

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITE

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, moyennant la mention de la source et à condition de notifier au préalable l'éditeur et d'envoyer au préalable une copie de la publication à l'éditeur.

TABLE DES MATIERES

1	SYNTHÈSE	6
2	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	17

TABLE DES ABREVIATIONS:

ABG	Appui budgétaire général
ABS	Appui budgétaire sectoriel
ACP	États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ALBA – TCP	Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique - Traité de commerce des peuples
ALC	Amérique latine et Caraïbes
AL-INVEST	Programme européen de soutien à l’internationalisation des petites et moyennes entreprises de l’Amérique latine.
ALOP	Association latino-américaine d’organisations de promotion au développement
APD	Aide publique au développement
BCIE	Banque centraméricaine d’intégration économique
BEI	Banque européenne d’investissement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Corporation andine de développement
CAN	Communauté andine des Nations
Caricom	Communauté et marché commun des Caraïbes
CCDT	Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail
CDS	Conseil de la défense sud-américain
CE	Commission européenne
CELAC	Communauté des États latino-américains et des Caraïbes
CEPALC	Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes.
CESCAN	Cohésion économique et sociale au sein de la Communauté andine des Nations
CESNU	Conseil économique et social des Nations Unies
CFP	Cadre financier pluriannuel
CPD	Cohérence des politiques pour le développement:
CSN	Communauté sud-américaine des Nations
CSS	Coopération Sud-Sud
CTPD	Coopération technique entre pays en développement
DCD	Direction de la coopération pour le développement de l’OCDE
DP	Déclaration de Paris
DSP	Document de stratégie par pays / CSP: Country Strategy Paper
DSR	Document de stratégie régionale / RSP: Regional Strategy Paper
EM	États membres de l’Union européenne
FEOGA-	Fonds européen d’orientation et de garantie agricole
FIIAPP	Fondation internationale et pour l’Amérique latine d’administration et des politiques publiques
FLASCO	Faculté latino-américaine des sciences sociales
FMI	Fonds monétaire international
FOCEM	Fonds pour la convergence structurelle du Mercosur
GRUCA	Groupe des représentants diplomatiques d’Amérique centrale auprès de l’UE
HAM	Haute autorité macroéconomique
IAP	Instrument d’aide de préadhésion
ICD	Instrument de financement de la coopération au développement
ICD/ALA	Instrument de financement de la coopération au développement/Amérique latine et Asie
IED	Investissements directs étrangers

IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IIRSA	Initiative d'intégration de l'infrastructure régionale d'Amérique du Sud
LAIF	Facilité d'investissement pour l'Amérique latine (MIAL en espagnol)
Mercosur	Marché commun du sud
MOC	Méthode ouverte de coordination
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des États américains
OIT	Organisation internationale du travail / ILO: International Labour Organisation
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAC	Politique agricole commune
PE	Parlement européen
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PIDS	Plan intégré de développement social
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTÉ	Pays pauvres très endettés
PRI	Pays à revenu moyen
RED	Directive-cadre sur les sources d'énergie renouvelables
RNB	Revenu national brut
SACES	Stratégie andine de cohésion économique et sociale
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SICA	Système d'intégration centraméricaine
SIEPAC	Système d'interconnexion électrique des pays d'Amérique centrale
SMR	Système monétaire régional
SPG	Système de préférences généralisées
SRP	Stratégies pour la réduction de la pauvreté
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UNASUR	Union des Nations sud-américaines
UNIFEM	Fonds de développement des Nations unies pour la femme
URB-AL	Programme de coopération régionale de l'Union européenne avec l'Amérique latine
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

1 SYNTHÈSE

La politique de développement de l'Union européenne dans le contexte des relations birégionales

Sur le plan politique, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009 est l'évolution la plus importante du positionnement européen en tant qu'acteur à part entière de la coopération internationale. L'objectif principal de la politique de coopération au développement, tel que défini dans l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), est «la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté». Vu ses taux élevés de pauvreté, l'ALC devrait être, par conséquent, une région prioritaire de l'APD européenne. Toutefois, le Consensus européen pour le développement indique que la priorité de l'APD est de «soutenir les pays moins avancés (PMA) et autres pays à faible revenu (PFR) afin de parvenir à un développement mondial plus équilibré». Par ailleurs, le paragraphe 61 du Consensus ouvre des perspectives éminemment importantes pour la majorité des pays d'ALC. «61. *Le soutien aux pays à revenu moyen reste également important pour atteindre les OMD. De nombreux pays de la tranche inférieure des PRI sont confrontés au même type de difficultés que les PFR.*

Sur le plan institutionnel, le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail (CCDT), adopté en 2007, approfondit le processus de consolidation de la politique unique de coopération internationale. Ces deux instruments ont des conséquences directes sur le processus birégional UE-ALC dans la mesure où ils exigent, dans la pratique, une plus grande concentration de l'APD dans certains pays spécifiques et dans des secteurs et des thèmes particuliers (Freres, 2011). En outre, le traité de Lisbonne apporte son lot de changements institutionnels qui, à court terme, se montreront déterminants pour le développement de l'APD dans l'ALC. Pour certains experts, le remplacement, au sein du SEAE, de la direction de l'Amérique latine par une direction des Amériques peut fortement réduire l'importance de l'ALC dans la politique de développement de l'UE (voir Freres, 2011; Sanahuja, 2010d).

La concentration de l'APD dans les PFR suscite des réactions et de l'indignation en ALC. Selon les termes de la secrétaire exécutive de la CEPALC, il serait «nécessaire de repenser la catégorie de «revenu moyen» – dans laquelle figurent la majorité des pays d'Amérique latine – en tant que critère pour l'octroi d'aide publique au développement...». Il faut noter que, avec le consensus européen pour le développement et le CCDT, la Commission a cherché à adapter ses programmes de coopération à la diversité latino-américaine en présentant des propositions pour l'avenir. L'absence d'interlocuteur(s) bien défini(s) en ALC complique cependant la définition d'objectifs communs au niveau de l'APD.

Révision des instruments de coopération: les nouveaux mécanismes de financement

La promotion de la cohésion sociale et le soutien à l'intégration régionale figurent parmi les objectifs prioritaires définis lors du sommet UE-ALC de Vienne en 2006 pour le présent quinquennat. Outre ces thèmes, l'ICD inclut également la gouvernance, l'enseignement supérieur et le développement durable. Même s'il est vrai que l'ICD définit des zones géographiques et des objectifs spécifiques en fonction de l'objectif général de la coopération européenne, un dilemme subsiste à propos de la définition unilatérale conforme aux normes et aux instruments communautaires (ICD et CDT) et celle proposée dans le cadre des sommets birégionaux UE-ALC (Sanahuja, 2010d). En effet, le processus des sommets remet souvent en question les politiques formulées par les instruments communautaires.

Pour la période 2007 – 2013, la déclaration conjointe du «Consensus européen» de 2005 a servi de cadre international à la programmation des OMD et la Déclaration du sommet de Vienne en 2006. Trois secteurs prioritaires ont ainsi été définis pour l'alliance stratégique: le multilatéralisme, la cohésion sociale et l'intégration régionale. Les priorités se basent en outre sur la combinaison de différents instruments (sept grands programmes thématiques et la programmation nationale et régionale). Les négociations relatives au cadre financier pluriannuel (CFP) sont d'une importance vitale pour l'avenir de la politique de développement relative aux pays d'Amérique latine. L'APD est incluse dans les perspectives financières actuelles, au Titre 4: Actions extérieures. Les décisions relatives à des aspects aussi essentiels que les montants engagés, les secteurs concernés et les contenus des instruments feront l'objet de débats compliqués, vu la situation budgétaire actuelle précaire des États membres, laquelle affecte la situation financière de l'Union tout entière. La Commission propose de réduire de 88,5 millions d'euros le montant consacré aux instruments de coopération, notamment au niveau de programmes géographiques tels que celui qui nous occupe ici.

Les derniers accords tendent à mettre l'accent sur une aide définie dans des programmes liés aux stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP). Cela concerne la Bolivie, le Honduras, le Nicaragua et la Guyane. L'appui budgétaire général (ABG) et les appuis budgétaires sectoriels (ABS) revêtent également une importance considérable. L'aide fondée sur des programmes représente plus de 5 % des aides destinées à l'ALC. Cela est dû au fait que la région présente une plus grande capacité d'absorption que l'Afrique subsaharienne. Les documents de stratégie par pays (DSP) et les documents de stratégie régionale (DSR) sont, selon nous, le point de départ le plus adéquat pour une coopération horizontale. Ces deux instruments sont élaborés dans le cadre d'un processus de dialogue avec les gouvernements nationaux des différents pays bénéficiaires et d'autres acteurs de poids. Les objectifs spécifiques et les secteurs d'intervention de la coopération de l'UE y sont définis. Toutefois, jusqu'à présent, ces instruments n'ont pas été suffisamment soumis à la consultation publique pour qu'y soient incluses certaines des exigences de la société civile.

Politique de développement de l'UE à l'égard de l'Amérique latine dans le contexte de crise économique

L'UE a adopté les engagements d'augmentation collective de l'APD en 2002. Ces engagements ont ensuite été étendus et ratifiés par le Conseil européen en 2005. Le paquet «Développement» de la CE (le Plan d'action en douze points et le Rapport sur les progrès de 2010) a été adopté en avril 2010, en pleine crise économique mondiale. Toutefois, les objectifs ambitieux de la Commission ont déjà été revus à la baisse dans les conclusions du Conseil du 14 juin 2010 qui ont servi de base à la position officielle de l'UE présentée au sommet de l'ONU sur les OMD en septembre de la même année à New York (Morazán/Koch, 2011).

Le rapport de la CE de cette année admet que les taux de croissance économique négatifs enregistrés dans l'UE à la suite de la crise et des mesures d'austérité introduites par les États membres ont conduit à une réduction de l'APD. Tout cela compromet la réalisation des OMD. Quel bilan peut-on tirer des cinq premières années de mise en œuvre de l'ambitieux agenda du Consensus? Du point de vue quantitatif le bilan est, pour ainsi dire, négatif. En 2010, les États membres de l'UE n'ont pas réussi à atteindre l'objectif intermédiaire de 0,56 %, en n'atteignant que 0,42 % de l'APD/RNB. Sauf extraordinaire retournement de situation (et la situation actuelle ne montre aucun signe en ce sens), l'UE ne réussira pas à atteindre l'objectif de 0,7 % fixé pour 2015. Les risques d'une diminution importante de l'APD destinée à l'ALC sont considérables et ne cessent d'augmenter, notamment en raison des crises politiques et économiques qui secouent l'Afrique du Nord.

Le plan d'action de l'UE en douze points et l'ALC

Initialement et en toute logique, le Plan d'action en douze points adopté en avril 2010 était censé servir de base au sommet UE-ALC de 2010. Toutefois les engagements d'APD à l'égard de cette région n'ont pas dépassé la limite de 350 millions d'euros annuels, les paiements ayant oscillé autour des 300 millions d'euros par an ces trois dernières années. Si l'on ajoute l'apport bilatéral des États membres, l'UE est le premier pourvoyeur d'APD de l'ALC. Mais le poids de l'APD européenne dans la réalisation des OMD en ALC n'est pas uniquement quantitatif. Chacun sait que les PRI d'ALC constituent un défi pour l'agenda des OMD, précisément parce qu'ils concentrent la majorité des pauvres et que les résultats attendus impliquent des processus de coopération beaucoup plus complexes que les instruments traditionnels d'APD. Par ailleurs, de nombreux instruments novateurs en cours de discussion ont un énorme potentiel en ALC.

L'ALC n'a pas besoin d'un retrait soudain de l'APD, mais bien d'un traitement différent des trois piliers du partenariat stratégique, de telle sorte que l'objectif de réduction de la pauvreté puisse être atteint dans l'intérêt des deux régions. Il est pour cela nécessaire que l'UE reconnaisse les domaines complémentaires stratégiques pour atteindre les OMD à l'aide d'une politique renouvelée pour le développement.

Réponse aux défis de la cohérence politique pour le développement et les OMD/AAA

Avec le traité de Lisbonne, la cohérence occupe une place plus centrale dans la politique extérieure de l'UE en devenant une exigence juridique tant pour la haute représentante que pour la Commission. Le Consensus souligne que «l'engagement à promouvoir la cohérence des politiques pour le développement» (CPD) est non seulement un engagement politique essentiel dans le contexte des OMD, mais qu'il fait en outre l'objet d'une solide base juridique dans le traité CE (art. 178). La communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen souligne que «Les politiques de l'UE dans des domaines tels que le commerce, l'agriculture, la pêche, la sécurité alimentaire, le transport et l'énergie ont une incidence directe sur la capacité des pays en développement à générer une croissance économique intérieure qui est la base de tout progrès soutenu vers la réalisation des OMD.» (Commission européenne, 2005^a). La CPD est aussi un instrument vital pour la concrétisation de l'OMD n° 8 par l'UE. L'OMD n° 8 vise à favoriser une alliance globale pour le développement. La présence de l'UE et de trois pays latino-américains dans le G-20 (le Mexique, le Brésil et l'Argentine) peut être une occasion de rapprocher les positions, de telle sorte que la CPD puisse être mise en œuvre de manière conjointe. L'insistance des pays latino-américains à approfondir un dialogue macro-économique est significative des préoccupations existantes. La création de la LAIF peut donc être considérée comme une avancée dans la mise en œuvre de la CPD. Malgré quelques signes positifs, l'agriculture est un secteur dans lequel l'UE éprouve d'énormes difficultés à développer la CPD avec certains pays d'ALC.

Le nouveau paradigme de l'aide de l'UE et le partenariat stratégique UE-ALC

L'UE a développé le concept de «croissance inclusive» dans le Livre vert sur la Politique de développement qui a été débattu début 2011. Le message du Livre vert pourrait être résumé de la manière suivante: «plus il y a de croissance, moins il y a de pauvreté». Chacun sait cependant que la relativité de la faiblesse de croissance varie d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre. C'est pourquoi les quatre questions du Livre vert insistent sur l'importance de la coopération au développement dans le contexte des défis actuels de la communauté: le changement climatique, la crise financière et la crise alimentaire.

La mise en pratique de la politique de coopération au développement de l'UE démontre que l'appui apporté à la «cohésion sociale» peut aider à la mise en œuvre de politiques favorisant le respect des normes élémentaires du travail dans les pays bénéficiaires d'ALC. La politique de développement pourrait ainsi contribuer à la responsabilisation sociale des entreprises. La question de l'égalité entre hommes et femmes est étroitement liée aux thèmes des normes du travail et des systèmes de protection sociale. À cet égard, la Commission a également réussi à développer des instruments très efficaces.

Recommandations

L'éradication de la pauvreté en tant qu'objectif principal de la politique de développement de l'UE doit être maintenue pour l'ALC. Il faut saisir l'opportunité dans la crise actuelle que traverse l'Europe. Réviser le plan échelonné et l'adapter aux sommets birégionaux pourraient être des premiers pas dans cette direction. Il faut accorder une attention particulière aux revendications de l'ALC relatives à la cohérence de la politique agricole avec l'APD. Il faut maintenir l'engagement de l'APD dans les PRI. Il faut chercher à mieux répartir les tâches entre les États membres et profiter des nouveaux espaces pour adapter l'APD aux changements qui se produisent en ALC. Il faut placer l'ODD n° 8 au centre de la politique de coopération de l'UE avec l'ALC en sélectionnant les domaines concernés par la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de «croissance inclusive» en ALC. Ces changements permettraient de donner un nouvel élan aux documents de stratégie par pays (DSP) et aux documents de stratégie régionale (DSR).

La promotion de la cohésion sociale

Le concept de «cohésion sociale» a été développé et largement intégré dans l'acquis de l'UE, en l'associant au «modèle social européen» qui vise à préserver la composante sociale de l'intégration. C'est en soi un élément clé du processus d'intégration européenne et, non moins important, une particularité de l'image de l'UE dans le monde (Sanahuja, 2010c). La cohésion sociale joue un rôle central dans le nouveau discours sur le développement économique.

Malgré de bons chiffres en matière de croissance économique et une meilleure capacité à déjouer les effets de la crise financière internationale, l'Amérique latine reste la région la plus inégale du monde: Les 20 % les plus riches monopolisent 57,1 % des revenus, pendant que les 20 % les plus pauvres ne perçoivent que 2,9 % de la richesse produite (Inter-American Dialogue, 2009). Il faut ajouter, aux différents types d'inégalités sociales, les inégalités territoriales, qui sont également considérables en ALC. Tant le PNUD que la CEPALC concentrent leur attention sur le débat relatif au rôle joué par l'État dans la réduction des inégalités et donc dans la promotion de la cohésion sociale.

De fait, la CEPALC considère la cohésion sociale non seulement comme une fin mais aussi comme un moyen d'aboutir à un développement équilibré. Cette vision est résumée dans la devise de la CEPALC: «Il faut croître pour élever et élever pour croître». Selon la CEPALC (2007), offrir des opportunités, développer des capacités et assurer une protection sont les trois grands vecteurs qui conduisent à la cohésion sociale. Le concept de cohésion sociale revêt un fort caractère normatif et est donc considéré comme un principe directeur de l'action publique: la cohésion sociale est une condition positive qu'il faut s'efforcer de remplir. Autrement dit, cette vision est empreinte de valeurs et plus particulièrement d'une perspective: l'approche des droits. Ce processus implique la promotion d'accords ou de pactes (appelés «Pactes pour la citoyenneté» (voir FIIAPP, 2010) qui facilitent les changements politiques et normatifs permettant d'aborder les aspects structurels qui empêchent le plein exercice de ces droits. En définitive, il s'agit de créer un cercle vertueux: il faut investir dans la cohésion sociale pour créer de la citoyenneté et investir dans la citoyenneté pour créer de la cohésion sociale.

Les stratégies d'intégration de la cohésion sociale dans les politiques publiques latino-américaines peuvent être largement améliorées. Il s'agit d'atteindre les objectifs de la cohésion sociale, d'assurer la formation de capital humain et de créer des mécanismes de sécurité au moyen d'une politique sociale intégrale afin de pouvoir surmonter la fragmentation institutionnelle et la désarticulation qui existent dans de nombreux pays d'Amérique latine.

La politique de développement de l'Union européenne peut contribuer à la cohésion sociale en Amérique latine. Les programmes européens de coopération d'appui à la cohésion sociale se sont développés de deux manières: à travers les programmes nationaux de chaque pays et à travers les programmes régionaux ou sous-régionaux. En ce qui concerne les programmes régionaux, le plus significatif d'entre eux, le programme EUROsociAL, est né d'un mandat exprès des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne et d'Amérique latine et des Caraïbes qui s'étaient réunis en mai 2004 à Mexico. Tout au long de ses six années d'existence, le programme a contribué à diffuser le concept de cohésion sociale dans les sociétés latino-américaines et à le traduire en mesures concrètes de renforcement institutionnel et de développement de politiques publiques au profit de la cohésion sociale. Un des atouts de ce type de programmes régionaux est leur capacité à favoriser les liens entre les institutions des deux régions selon la méthode de l'échange d'expériences, un mécanisme d'apprentissage entre pairs.

Malgré les différences d'approche et la distance séparant les deux régions, ces dernières commencent peu à peu à partager la même vision du sens et de la portée de la cohésion sociale en tant que facteur clé de développement et de stabilité des sociétés des deux régions. La cohésion sociale constitue une composante essentielle du dialogue entre l'UE et l'Amérique latine dans le cadre du «partenariat stratégique» entre les deux régions.

Le thème de la cohésion sociale a acquis une telle importance dans les relations birégionales qu'il a été institutionnalisé à la suite du dialogue birégional sur la question lors du Forum sur la cohésion sociale UE-ALC, préparatoire aux sommets birégionaux, afin d'échanger des points de vue et de prendre connaissance d'expériences de mise en œuvre de politiques qui contribuent à promouvoir la cohésion sociale.

L'Union européenne et la promotion du régionalisme et de l'intégration régionale en Amérique latine

La stratégie interrégionaliste de l'UE a été élaborée par les institutions de l'Union européenne entre 1994 et 1995 et, moyennant quelques ajustements et redéfinitions, est restée en vigueur dans ses principales composantes jusqu'au sommet de Madrid de 2010. Comme tout autre objectif de l'action extérieure, le soutien de l'UE à l'intégration latino-américaine répond à une combinaison particulière, pas toujours harmonieuse, d'intérêts (promotion de croissance et marchés plus vastes), de valeurs (démocratie et droits de l'homme) et d'identités (intégration et cohésion sociale).

Les accords de partenariat: incitants et instruments de soutien à l'intégration?

Le soutien à l'intégration régionale et à des formes plus larges de régionalisme est l'un des traits qui caractérisent l'UE en tant qu'acteur global et, plus particulièrement, en tant que partenaire extérieur de l'Amérique latine et des Caraïbes. En ce sens, tant le dialogue politique régional que les accords de libre-échange et la coopération au développement devraient être des facteurs contribuant à l'intégration régionale de l'ALC. Quant au dialogue politique, l'Assemblée Eurolat joue un rôle particulièrement important dans la gestation des consensus politiques. La signature d'accords de libre-échange entre l'UE et les groupes sous-régionaux d'Amérique latine et des Caraïbes permet quant à elle d'approfondir

l'intégration économique dans chacun de ces groupes jusqu'à ce qu'ils se constituent en «groupes» régionaux effectifs. La coopération au développement communautaire, au travers de programmes régionaux incluant l'Amérique centrale, la Communauté andine des Nations (CAN) et le Mercosur, vise aussi à stimuler le processus d'intégration économique.

Depuis son lancement, vers le milieu des années quatre-vingt-dix, cette stratégie interrégionaliste a été confrontée à plusieurs obstacles et difficultés, notamment au niveau des relations entre l'UE et le Mercosur. Les problèmes de cohérence sont particulièrement importants en matière de protectionnisme commercial. Si l'UE entend jouer un rôle de «fédérateur extérieur» dans la région, elle ne peut constituer un frein à une meilleure intégration de l'Amérique latine au marché international.

Qu'indique l'évolution des négociations pour la signature d'accords de partenariat? Le concept de «réseau» d'accords de partenariat, défini par la stratégie en question, est sur le point de se concrétiser: des accords ont été signés avec le Mexique (2000), le Chili (2002), et l'Amérique centrale (2010). Un «accord multipartite», que la Bolivie et l'Équateur pourraient également accepter, a été conclu avec la Colombie et le Pérou (2010) et en 2010, les négociations entre l'UE et Mercosur ont été renouvelées. Tout cela paraît indiquer qu'il est erroné d'opposer les accords bilatéraux aux accords birégionaux puisque le bilatéralisme est en réalité un complément et non une alternative à l'interrégionalisme. Si entre 2011 et 2012 les négociations entre l'UE et Mercosur aboutissent, le «partenariat stratégique» entre l'UE et l'Amérique latine sera composé, tel que cela avait été prévu au milieu des quatre-vingt-dix, d'un vaste réseau d'accords de partenariat et de zones de libre-échange à caractère bilatéral ou interrégional.

Les accords de partenariat: incitants et instruments de soutien à l'intégration?

Les négociations visant à constituer un «réseau» d'accords de partenariat entre l'UE et l'Amérique latine ont débouché sur des résultats inégaux. Cela s'explique, en grande partie, par l'ambiguïté dans laquelle ce réseau a été mis place, par les problèmes de cohérence des politiques de l'UE et par les hauts et les bas des mécanismes d'intégration en ALC. Les problèmes de cohérence sont particulièrement importants en ce qui concerne le protectionnisme commercial qui affecte, en particulier, les relations UE-Mercosur. Dans l'UE, il existe des positions et des intérêts divergents en ce qui concerne les concessions à faire au niveau de l'accès au marché agricole. À cela viennent s'ajouter les différentes positions au sein du Mercosur concernant l'ouverture du marché aux marchandises, aux services et aux marchés publics. Ces facteurs, que l'on retrouve également dans les négociations de l'OMC, expliqueraient fondamentalement pourquoi ces négociations ont été suspendues en 2004.

Bien que la signature des accords bilatéraux entre l'UE et la Colombie et entre l'UE et le Pérou à la veille du sommet de Madrid en 2010 ait fait l'objet d'une polémique, cette signature peut être qualifiée de pas important vers la création d'un réseau d'accords. Quoi qu'il en soit, les accords déjà signés ne suffisent pas à clore la question. En juin 2010, l'Équateur a officiellement exprimé son désir de reprendre les négociations et de faire partie de l'accord. En décembre de cette année, le gouvernement bolivien a annoncé qu'il reprendrait les négociations de cet accord, ce qui à moyen terme permettrait de relancer la logique interrégionale de la relation entre l'UE et le groupe andin. L'accord conclu avec l'Amérique centrale en mai 2010 et à plus forte raison celui qui serait souscrit avec le Mercosur, peuvent compenser l'échec de la négociation «de groupe à groupe» avec la CAN et renforcer considérablement la stratégie régionaliste de l'UE. Depuis le sommet de Madrid, les signes positifs en faveur de cette négociation se sont multipliés. Le sommet du Mercosur de San Juan, qui s'est tenu en août 2010, a eu une importance considérable.

En somme, deux points ressortent de l'examen des négociations entre l'UE et les différents groupes sous-régionaux: premièrement, que la possibilité de signer des accords de partenariat reste une

motivation puissante à l'égard de l'intégration et, deuxièmement, que les limites du pouvoir de l'UE en tant que «fédérateur extérieur» sont aussi logiquement définies par la portée de l'engagement à l'intégration de chaque sous-région et par le rôle que jouent dans chacune d'entre elles les accords «Sud-Nord» avec des acteurs extérieurs comme les États-Unis. C'est ce que semblent indiquer, de manière contrastée, les cas de la Communauté andine de Nations et celui de l'intégration de l'Amérique centrale.

La coopération régionale et le soutien à l'intégration

L'examen des documents de stratégie régionale révèle une approche hautement intégrée, combinant dialogue politique, commerce et coopération au développement, et d'évidents éléments de continuité. Enfin, au niveau de la gestion des interdépendances, la protection de l'environnement, la lutte contre les drogues illégales ainsi que la prévention des catastrophes naturelles et les réponses à ces phénomènes ont été maintenues parmi les priorités. Les thèmes «transversaux», comme l'égalité entre hommes et femmes et la lutte contre la discrimination des autochtones, de la population d'origine africaine et des minorités, sont également conservés. Parallèlement à ces éléments, on observe l'émergence de nouvelles priorités découlant du processus des sommets des chefs d'État ou de gouvernement UE-Amérique latine et Caraïbes, à savoir les actions de soutien à l'enseignement supérieur et le développement de la société de l'information.

Il existe cependant un déséquilibre notable entre les engagements politiques pris lors des sommets et les ressources financières disponibles, qui n'ont pas augmenté. Par ailleurs, il convient d'observer que la procédure de définition de la stratégie par la CE, à caractère unilatéral conformément aux règles communautaires, ne s'adapte pas vraiment à un modèle de relation «interrégionaliste», comme les «sommets», ni au modèle de relation, plus horizontale, de la nouvelle génération d'accords de partenariat adoptés depuis 2000.

La Communauté européenne a été une l'une des rares sources de coopération régionale en ALC et la seule à développer une coopération birégionale. Il est important de rappeler que l'intégration régionale est l'un des huit domaines prioritaires envisagés dans le Consensus européen de développement de 2005. La coopération régionale a toutefois pris un caractère clairement asymétrique, puisqu'il n'y avait aucune organisation régionale de niveau latino-américain et que la «carte» de l'intégration régionale est en réalité composée de quatre sous-régions – le Mercosur, la CAN, l'Amérique centrale et la Communauté/marché commun des Caraïbes (Caricom) –, et des cas particuliers d'intégration «Sud-Nord» du Mexique et du Chili. Dans de telles conditions, le soutien à l'intégration de l'Amérique latine est difficile. L'UE a donc opté pour des programmes régionaux basés sur des «réseaux» thématiques et des consortiums, dans leur majorité composés d'acteurs décentralisés – des gouvernements locaux et des universités –, qui promeuvent des dynamiques de «régionalisation», plutôt qu'un régionalisme formalisé et institutionnalisé. La création de l'UNASUR en 2008 et, plus encore, l'apparition de la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC) en 2012, ouvriront de nouvelles possibilités de coopération «de région à région» pour l'UE, dans la mesure où ces organisations se consolideront et s'octroieront des compétences et des instruments permettant une coopération régionale plus étroite ou pour mener à bien des politiques communes.

Changement de cycle dans le régionalisme et dans l'intégration latino-américaine

Face au changement manifeste de cycle observé dans le régionalisme et dans l'intégration en ALC, la suggestion d'ouvrir un dialogue entre l'UNASUR et l'UE exprimée dans la communication de 2009, «un partenariat entre acteurs mondiaux», paraît pertinente. Ce changement de cycle survient après plus de 15 ans de régionalisme ouvert de la majorité des États latino-américains qui, de fait, a laissé un solde

positif dans la région, notamment au niveau du commerce intrarégional qui a crû plus rapidement que le commerce total. Dans le commerce interrégional, la plupart des exportations sont constituées de marchandises présentant une plus grande valeur ajoutée. À partir de la mi-2000, des signes d'épuisement du modèle de régionalisme ouvert ont commencé à se manifester. Le taux de croissance du commerce interrégional est alors devenu inférieur à celui du commerce total.

Parmi les causes qui expliquent un tel changement figurent les suivantes: la persistance d'un modèle exportateur spécialisé en produits primaires – encouragé par la forte demande asiatique -, la faible complémentarité des économies latino-américaines, le poids limité du commerce entre entreprises et entre industries, dû au manque de chaînes de production transnationales, les coûts élevés du transport dus au manque d'infrastructures physiques, l'instabilité macro-économique, la persistance de barrières non tarifaires et le recours aux mesures unilatérales en cas de crise.

La CEPALC reconnaît que, malgré les nouveaux défis, «il est essentiel de renforcer l'intégration régionale, surtout si l'on considère que le commerce intrarégional favorise la diversification des exportations, qu'il bénéficie dans une plus large mesure aux PME et qu'il apporte plus de valeur ajoutée que le commerce destiné au reste du monde.» La nouvelle approche de l'intégration pourrait dès lors être qualifiée de «post-libérale» puisqu'elle a pour but de transcender le modèle de régionalisme ouvert (Motta y Ríos 2007, Sanahuja 2010). Le régionalisme post-libéral, et notamment l'Union des nations sud-américaines (UNASUR), est sans doute la tentative la plus récente d'articuler un espace économique et politique régional sud-américain et de concrétiser les objectifs d'autonomie, de projection internationale, de développement économique et social, et de gouvernance interne qui ont motivé les stratégies d'intégration régionale de l'Amérique latine dès leurs origines.

Le régionalisme post-libéral s'est déployé par l'intermédiaire de l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique-Traité commercial des peuples (ALBA-TCP) et de l'Union de nations sud-américaines (UNASUR). Tant l'UNASUR que l'ALBA-TCP expriment une certaine manière de voir le régionalisme «anti» ou «post»-libéral, mais aucune ne peut être considérée comme une initiative d'intégration dans le sens classique du terme. Les tensions entre nationalisme et régionalisme ne sont pas neuves dans la région, mais le néonationalisme qui coexiste avec le régionalisme post-libéral pose une nouvelle fois des dilemmes difficiles à éluder dans le cadre de la construction d'institutions et de cadres régionaux efficaces.

Le régionalisme post-libéral a un contenu politique marqué. Toutefois, tant l'ALBA-TCP (d'orientation idéologique marquée), que l'UNASUR (où s'observe une tension entre le modèle du MERCOSUR et l'orientation Amérique du Nord-Pacifique), donnent davantage de poids, comme cela été souligné, à l'agenda «positif» de l'intégration, centré sur la création d'institutions et de politiques communes et sur une coopération plus étroite dans des domaines non commerciaux, ce qui a donné lieu à l'extension des mécanismes de coopération Sud-Sud ou à l'apparition d'un agenda renouvelé pour la paix et la sécurité. On observe également une plus grande préoccupation à l'égard des dimensions sociales et des asymétries, ainsi que du lien entre l'intégration régionale et la réduction de la pauvreté et l'inégalité, dans un contexte politique où la justice sociale a acquis un plus grand poids dans l'agenda politique de la région.

Il s'ensuit que l'une des caractéristiques du régionalisme post-libéral est le développement de politiques sectorielles de portée régionale dans différents domaines. Ainsi, l'énergie est devenue un thème central dans l'agenda d'UNASUR. Il existe, dans ce domaine, une complémentarité évidente entre les pays ayant des réserves et ceux dans lesquels les carences en énergie peuvent empêcher la croissance. Ce potentiel est tel qu'on en est arrivé à affirmer que le pétrole et le gaz sud-américains pourraient jouer le rôle que le charbon et l'acier ont eu dans l'intégration européenne.

Le processus de création de la «Communauté des États latino-américains et des Caraïbes» (CE-ALC), un mécanisme adopté lors du III^e sommet de l'Amérique latine et des Caraïbes qui s'est tenu à Caracas en décembre 2011, est marqué par de fortes tensions à propos de la signification de l'intégration régionale. Il est prématuré d'évaluer la portée de ce processus. En tout cas, sa nature éminemment politique est manifeste. Il représente par ailleurs, pour le Mexique, un retour aux affaires régionales et, pour le Brésil, une tentative de reconstruire un régionalisme latino-américain et des Caraïbes intégrant les différents groupements sous-régionaux, au-delà de l'UNASUR. (Costa Vaz 2010; Rojas Aravena 2011a, 2011b).

Recommandations

Le rôle de l'intégration dans la stratégie régionale de l'UE reste fondamental. En tant que partenaire extérieur, l'UE devrait développer une stratégie renouvelée d'appui à l'«intégration positive» et aux politiques communes. Les politiques sectorielles de l'énergie et des infrastructures répondent à des intérêts partagés et sont donc importantes pour l'agenda de l'UE. Il faudrait viser à une plus grande coopération en sciences et en technologies, à mettre davantage l'accent sur la promotion de dynamiques de «régionalisation», à soutenir les mécanismes de correction des asymétries régionales et à mieux mobiliser des ressources supplémentaires. Il faut mettre l'accent sur le rôle clé des accords de partenariat ainsi que sur un agenda de dialogue politique élargi.

La promotion de la coopération Sud-Sud (CSS)

La répartition du pouvoir mondial et l'ascension de pays émergents constituent deux des principaux bouleversements dans les relations internationales au XXI^e siècle. Les changements dans les dynamiques mondiales du pouvoir, ainsi que le processus actuel de sa répartition et de son déplacement vertical et horizontal, observables au niveau mondial et dans la région latino-américaine en particulier, posent des défis sérieux et urgents à l'UE. La vigueur des relations Sud-Sud, la création d'espaces autonomes pour la concertation et la coopération politique des pays latino-américains (Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes, CELAC), sans participation européenne ou américaine, et la présence de nouveaux acteurs régionaux (la Chine, la Russie, l'Inde, l'Iran) constituent autant de bouleversements radicaux qui obligent l'UE à redéfinir sa stratégie et ses instruments si elle entend rester un acteur significatif dans les relations avec la région.

La nature et la délimitation de la CSS font l'objet de nombreux débats dont ne se dégage aucun consensus. En ce qui concerne ses principales caractéristiques, les pays en développement soulignent sa logique de fonctionnement basée sur l'identification commune de solutions ayant fait leurs preuves dans des problèmes de développement, en insistant sur la création et le renforcement de capacités. En ce qui concerne les bénéficiaires, la CSS doit s'adapter à leurs priorités en fournissant des fonds pour des infrastructures et en renforçant leur capacité de dépense lorsqu'elle est canalisée à travers les budgets nationaux.

Cependant, on observe toujours une certaine idéalisation et une ambiguïté flagrante, ainsi qu'un certain laxisme à l'égard de la définition de la CSS, en ce qui concerne sa portée en termes d'efficacité, ainsi que sa comparaison fréquente avec la coopération Nord-Sud. La multiplication de plates-formes de débat sur la CSS pose un autre défi aux pays en développement, et particulièrement aux pays latino-américains auxquels il est instamment demandé d'accroître la transparence de leurs pratiques en matière de coopération et de s'aligner sur le consensus dégagé par la DCD/OCDE à partir de la Déclaration de Paris (DP).

Caractéristiques de la CSS. Les expériences de l'Amérique latine

L'Amérique latine est la région du monde où les expériences de CSS ont été les plus dynamiques. Certaines des principales réussites historiques de la CSS se sont produites dans la région: le concept de Coopération technique entre pays en développement (CTPD) est le fruit de la Conférence de Buenos Aires (1978); le Plan d'action de Caracas pour la coopération économique entre pays en développement (1981) et le Plan d'action de San José (1997), consacré aux investissements, au commerce et aux finances sont venus compléter le cadre de référence de la CSS.

Les États latino-américains consacrent leur CSS à des pays proches présentant un intérêt particulier, pour des raisons culturelles, politiques, historiques ou de sécurité, sans que cela implique une absence de motivations solidaires. Ainsi, la Colombie concentre ses actions de CSS dans des pays limitrophes et dans le bassin des Caraïbes. Le Venezuela partage son attention entre les Caraïbes, avec Cuba comme principal partenaire, et l'Amérique centrale, avec une présence plus réduite en Amérique du Sud où il se consacre essentiellement à ses alliés politiques (la Bolivie et l'Équateur). Le Brésil est le seul pays de la région à présenter une plus grande diversification de sa coopération, qui s'adresse prioritairement à l'Amérique latine, sans négliger une présence croissante en Afrique et, dans une moindre mesure, en Asie

Par secteurs d'activité, en 2009, la CSS dans la région ALC s'est concentrée sur des activités économiques (40 % des 881 projets enregistrés), sociales (40 % également) et autres (20 %) portant sur la culture, l'égalité hommes-femmes, l'environnement, la prévention de calamités, le renforcement de la gestion des institutions publiques, etc. (Secrétariat général latino-américain, 2010). Le panorama de la CSS ne serait pas complet s'il ne mentionnait pas son importance dans les processus d'intégration et de régionalisation (Ojeda, 2010). Cette variante de la CSS se manifeste dans le cadre de stratégies régionalistes à caractère post-libéral qui entendent reformuler et modifier les orientations intégrationnistes en Amérique latine (ALBA-Traité commercial des peuples, Mercosur, UNASUR) en créant des espaces de coopération beaucoup plus politiques qu'autrefois.

La CSS dans le contexte de l'agenda en matière d'efficacité.

Il est aujourd'hui difficile d'affirmer que la DP constitue la référence pour une quelconque forme de coordination régionale en Amérique latine (Prado, 2010). L'implication des pays d'Amérique latine dans l'agenda relatif à l'efficacité de l'aide a été progressive, avec différentes positions allant de l'adhésion enthousiaste au rejet catégorique. Alors que le Venezuela rompt avec les modèles traditionnels de la coopération Nord-Sud, la Colombie mise sur un alignement de la CSS sur la DP, en devenant, au sein des pays en développement, l'un de ses principaux promoteurs dans la région et dans le monde. En incluant les États des Caraïbes, seuls 53 % des pays de la région ont souscrit à la DP.

L'application à la CSS des principes et des mécanismes établis par la DP s'est montrée plus compliquée. Sur ce point, la coopération proposée par la majorité des pays latino-américains ne s'inscrit pas dans le cadre des dispositions de la DP. Le cas du Brésil est représentatif de cette position. En effet, ce pays a signé la DP en sa qualité de bénéficiaire d'APD, mais en aucun cas en tant qu'offrant de coopération. En définitive, on observe une préférence pour le traitement de l'efficacité de la coopération dans le cadre de plates-formes régionales ou aux Nations Unies. L'Argentine et le Brésil demandent une réorientation de ces débats dans le cadre du Forum pour la coopération en matière de développement du CESNU, créé en 2007.

La progression des «nouveaux donateurs», notamment de la Chine, suscite une certaine inquiétude auprès des pays de la DCD vu leur influence sur l'application de l'agenda en matière d'efficacité. La

création, en 2003, au sein de la DCD, du Working Party on AID Effectiveness (WP-EFF selon son sigle anglais) a en partie dissipé cette inquiétude. La Conférence internationale de suivi sur le financement du développement (Doha, 2008) a mis en lumière la nécessité de multiplier les preuves de l'efficacité de la CSS. Les Nations Unies ont reconnu que l'efficacité de la CSS était très limitée dans son analyse en raison de l'absence d'évaluations. La grande nouveauté en ce qui concerne la discussion multilatérale sur le rôle de la CSS et sa relation avec l'agenda en matière d'efficacité de l'aide est sans conteste l'intégration du thème dans l'agenda du G-20 et son inclusion parmi les 9 piliers définis dans le Consensus de Séoul en matière de développement pour une croissance inclusive.

L'UE et le soutien à la coopération Sud-sud et triangulaire en Amérique latine

L'UE ne dispose pas de vue d'ensemble ni de définition stratégique claire lui permettant de structurer et de développer, avec une force suffisante, une politique de soutien et de réponse coopérative à la CSS, non seulement en Amérique latine, mais aussi dans ses relations avec d'autres PRI. Il ressort de l'examen du traité de Lisbonne et du traité sur le fonctionnement de l'UE qu'il n'y a pas de références directes à la CSS ni à la coopération triangulaire en tant que modalités ou instruments pour la coopération communautaire au développement. L'absence de références directes à la CSS dans les textes et les règlements communautaires impose de mettre en route un processus de réflexion susceptible de conduire à son intégration dans la politique de coopération de l'UE. Pour sa part, la Commission européenne (CE) a progressivement introduit la CSS dans son agenda de coopération globale et avec l'Amérique latine. La programmation régionale avec l'Amérique latine considère la CSS comme une modalité utile permettant aux pays les moins favorisés de profiter des programmes «horizontaux» ou birégionaux. En ce qui concerne le programme EUROSOCIAL, il est conseillé de procéder à sa rénovation, en envisageant «les possibilités d'établir des partenariats institutionnels et une coopération triangulaire».

De manière générale, l'implication de l'UE dans la coopération triangulaire en Amérique latine est motivée par le rôle des pays émergents qui exercent une influence croissante dans leur entourage. Parmi les États membres les plus actifs dans la promotion de la CSS et triangulaire, l'Allemagne se distingue par son parcours. L'Espagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni sont également des partenaires communautaires actifs.

Recommandations

Lancer un processus d'éclaircissement sur la CSS et triangulaire; l'UE devrait permettre de concevoir une stratégie à plusieurs niveaux: mondial, birégional et bilatéral. La Fondation EUROLAC doit inclure dans ses activités un programme birégional de recherche en CSS. Il faudrait inclure la promotion de la CSS dans l'élaboration du document de stratégie régionale pour la période 2014-2020. Il serait intéressant de réfléchir à des formules mixtes entre les États membres et la Commission.

2 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

L'un des grands défis de l'Alliance stratégique UE-ALC est son alignement sur le Consensus européen pour le développement et surtout sur le Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement qui lie l'APD de l'UE à la portée des OMD. Les deux documents reconnaissent la nécessité de concentrer les efforts dans les pays à faible revenu, ce qui implique une concentration géographique en Afrique subsaharienne. En même temps, la lutte contre la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion – ou la promotion de la cohésion sociale – reste une priorité du partenariat stratégique UE-ALC. Rendre compatibles les défis énoncés dans le Consensus avec les objectifs du partenariat stratégique UE-ALC est une gageure à laquelle il faut faire face tant dans le cadre du dialogue politique birégional que dans la mise en œuvre des instruments de coopération. Le paragraphe 61 du consensus ouvre des perspectives stratégiques éminemment importantes pour la majorité des pays d'ALC. La Commission et le PE doivent toutefois émettre des signaux clairs pour la région, confirmant que l'engagement de lutter contre la pauvreté concerne également des pays à revenu moyen confrontés à des problèmes de pauvreté et d'inégalité sociale et territoriale. La nouvelle stratégie de «croissance inclusive» en tant que principe de la politique de développement de l'UE revêt une importance énorme pour l'ALC. Les facteurs clés de la croissance inclusive définis par la Commission, à savoir les investissements productifs et durables, l'accès au crédit, un cadre juridique et normatif, l'innovation, le travail digne et la protection sociale, figurent de fait dans l'agenda du partenariat stratégique.

C'est précisément dans ce contexte que le concept de cohésion sociale est pertinent en tant qu'axe et principe directeur des politiques publiques et des stratégies de développement en Amérique latine. La pertinence vient également du fait que l'inégalité est devenue un obstacle à la croissance économique de l'ALC et à la consolidation de ses institutions démocratiques. La région elle-même le reconnaît en concentrant l'action gouvernementale sur la lutte contre les inégalités et en intégrant le débat sur la cohésion sociale à l'agenda politique national et régional. Le concept de cohésion sociale constitue, au-delà des diverses connotations, un dénominateur commun lorsqu'il permet d'orienter les stratégies de développement vers la création de bien-être pour toute la population, en évitant ainsi la polarisation, la désaffection et la perte de confiance dans les institutions démocratiques.

Parallèlement à la cohésion sociale, l'engagement de l'UE envers l'intégration en ALC s'est également révélé pertinent puisque le but est de s'adapter aux diverses options d'insertion internationale que poursuivent aujourd'hui les pays de la région. Si l'on ajoute aux accords signés lors du sommet de Madrid ceux déjà en vigueur avec le Mexique et le Chili, la négociation avec le Mercosur – y compris, en temps opportun, le Venezuela –, et que l'on reprend les négociations avec l'Équateur et la Bolivie, on pourra concrétiser un «réseau» d'accords de partenariat qui couvrira toute la région et atteindre l'objectif que s'est fixé l'UE il y a plus de dix ans. Les accords de partenariat sont un stimulant puissant pour l'intégration. Toutefois, la politique commerciale et l'incohérence entre certains domaines politiques et la politique de développement affaiblissent ces incitants. La stratégie d'appui à l'intégration et au régionalisme repose principalement sur deux grands instruments: la signature d'accords de partenariat à caractère interrégional et les programmes de coopération basés sur une aide financière et technique pour le renforcement institutionnel et le développement de politiques communes. Les programmes de coopération régionale ont pâti, premièrement, du faible soutien économique de la coopération communautaire à l'intégration régionale et, deuxièmement, de l'approche de l'UE, très centrée sur le renforcement institutionnel, et dans un cadre de «régionalisme

ouvert», ils ont peu pesé (Sanahuja). Toutefois, depuis la mi-2000, le régionalisme et l'intégration régionale ont adopté une nouvelle logique ou une stratégie «post-libérale», au travers d'organismes comme l'Union de nations sud-américaines (UNASUR). C'est une stratégie qui accorde plus d'importance aux agendas politiques, à la stabilité et à la gestion de crise, à la création d'institutions, ainsi qu'à la coopération fonctionnelle dans des domaines non commerciaux, comme la sécurité et la défense, la réduction des asymétries, l'infrastructure physique ou la coopération financière, ce qui ouvre de nouvelles possibilités de dialogue et de coopération avec l'UE.

La vigueur de la coopération Sud-Sud en ALC constitue un défi croissant pour l'UE. La création d'espaces autonomes pour la concertation et la coopération politique des pays latino-américains comme la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes, (CELAC) – sans participation européenne ni américaine – et la présence de nouveaux acteurs régionaux comme la Chine, la Russie, l'Inde et l'Iran, exigent des réponses cohérentes de l'UE. Il faut cependant procéder avec prudence avec la CSS, dans la mesure où la coexistence de différentes formes de coopération exige de l'UE une approche sélective. Toute décision doit être prise sur la base de preuves plus tangibles et d'une connaissance détaillée des modalités horizontales qui jouissent d'un plus grand potentiel de développement. Il convient de souligner l'absence de politique globale de l'UE et d'approche régionale à l'égard de l'Amérique latine concernant l'appui à la CSS. C'est la raison pour laquelle il n'existe pas de lignes directrices politiques claires par rapport à la CSS, ni de stratégie structurée et articulée tenant compte de sa complémentarité et de sa coordination avec l'appui que lui offrent déjà certains États membres et d'autres donateurs de la DCD.