

II

(Actes préparatoires)

COMMISSION

Proposition de décision du Conseil relative aux orientations générales de la coopération financière et technique en faveur des pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie pour la période 1991-1995*COM(90) 654 final**(Présentée par la Commission le 20 décembre 1990.)**(91/C 37/03)*

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu le règlement (CEE) n° 442/81 du Conseil, et notamment son article 9 paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

considérant qu'il convient de déterminer les orientations générales auxquelles sera soumise l'aide financière et technique en faveur des pays en développement d'Amérique latine et d'Asie pour l'année 1991, dans une perspective quinquennale, afin d'assurer la cohérence de l'action de la Communauté en cette matière,

DÉCIDE:

*Article premier***Cadre général**

La coopération communautaire avec les pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie comporte essentiellement deux axes, l'aide au développement et la coopération économique, qui s'ajoutent aux relations commerciales et au dialogue politique.

La coopération financière et technique instaurée en 1976 constitue l'un des principaux instruments de l'aide au développement qui comporte également l'aide alimentaire, l'instrument de stabilisation des recettes d'exportation, les possibilités de cofinancement des actions réalisées par les organisations non gouvernementales (ONG) européennes, et différentes formes d'aide d'urgence et humanitaire, qu'il importe de coordonner et le cas échéant d'intégrer.

*Article 2***Objectifs**

En général, l'aide au développement répond à un besoin de solidarité de la part de la Communauté vers les pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie, qui sont confrontés à des problèmes considérables (démographie, pauvreté de masse, finances, environnement) pour lesquels ils n'arrivent pas à dégager par eux-mêmes toutes les ressources nécessaires et le savoir-faire correspondant.

Dans la panoplie des instruments, la coopération financière et technique vise à un transfert de ressources financières et de savoir-faire ciblé sur des actions déterminées (projets ou programmes de différente nature), en vue de contribuer à la solution de problèmes généraux ou sectoriels ou encore à réaliser des expériences pilotes en vue de mettre au point des stratégies nouvelles.

Étant donné l'immensité des besoins des pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie et la qualité de l'aide qui peut être mobilisée à travers la coopération financière et technique, celle-ci doit viser principalement à l'amélioration des conditions de vie des couches de population les plus nécessiteuses dans les pays concernés, ainsi qu'à un effet initiateur ou catalyseur pour des domaines où les ressources intérieures ou les aides extérieures se mobilisent avec difficulté, mais qui ont une importance stratégique soit pour le développement équilibré des pays en voie de développement soit pour l'ensemble de la communauté internationale.

*Article 3***Pays éligibles**

1. Tous les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie, à l'exception de ceux qui appartiennent au groupe ACP (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) ou qui sont inclus dans la politique méditerranéenne de la Communauté, sont en principe éligibles à la coopération financière et technique.

Compte tenu de ses caractéristiques, elle vise toutefois en priorité à soutenir les efforts des pays les plus pauvres ou défavorisés.

Elle sera étendue aux autres pays des deux régions dans des domaines et cas précis où l'intervention communautaire répond à des événements imprévisibles ou permet à court ou à long terme de déclencher des actions plus importantes ou des politiques nouvelles en faveur de couches de population particulièrement défavorisées ou de secteurs essentiels au plan régional ou mondial, mais qui ne constituent pas une priorité évidente dans l'allocation des ressources internes. Il s'agit essentiellement de répondre à des problèmes de:

- catastrophes,
- coopération régionale,
- renforcement institutionnel,
- environnement et drogue.

2. L'aide communautaire vise un développement centré sur l'homme, qui postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les efforts faits pour étendre ou rendre effective une jouissance plus complète de ces droits seront pris en considération dans l'affectation des ressources.

Toutefois, pour les actions ayant comme bénéficiaire direct des populations confrontées à des graves problèmes de développement, la seule condition à laquelle l'aide est soumise est la garantie d'atteindre efficacement et sans interférence les groupes cibles.

Article 4

Grands domaines d'intervention

1. Le *secteur rural* demeure le domaine privilégié d'intervention de la coopération financière et technique, compte tenu que la majorité de la population des pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie appartient à ce secteur, qu'on y rencontre les populations les plus défavorisées et que la Communauté y dispose d'une expérience substantielle.

Tous les sous-secteurs seront pris en considération suivant la situation et les priorités de chaque pays: agriculture, pêche, élevage, crédit rural, infrastructures de production et de service, formation, etc.

L'amélioration du degré de sécurité alimentaire continuera à revêtir une importance primordiale.

Dans ce domaine seront également pris en compte les problèmes des petites villes qui desservent l'espace rural.

L'appui apporté jusqu'à présent par la Communauté à la recherche agricole internationale sera maintenu et une attention particulière sera prêtée aux besoins de recherche agricole au niveau national et régional, notamment en ce qui concerne les besoins des petits producteurs.

La lutte contre la drogue appelle une attention particulière dans la coopération avec les pays d'Amérique latine et d'Asie où se concentrent les zones de production.

Dans le cadre des actions en faveur du secteur rural, une attention particulière sera apportée à la reconversion des cultures, chaque fois que ces actions peuvent se justifier sur la base des critères économiques normaux. Dans d'autres cas, elles ne seront entreprises que si des crédits additionnels étaient disponibles sur d'autres politiques communautaires ou par d'autres donateurs.

2. *L'environnement et les ressources naturelles* vont constituer une priorité nouvelle de la coopération financière et technique.

D'une part, tout projet et programme sera défini et évalué afin que son impact sur l'environnement soit le plus positif possible et, notamment dans le secteur rural, en cas de choix alternatif, préférence sera donnée à des projets visant la protection de l'environnement tels que la gestion de bassins fluviaux, reboisement «social», etc.

D'autre part, une partie des ressources totales affectées à la coopération financière et technique sera réservée à des projets spécifiques de protection de l'environnement (tels que la protection des forêts tropicales), dont les résultats à très long terme ne justifient pas toujours, pour les gouvernements des pays en voie de développement concernés, de donner à cette action une priorité élevée. Une telle réserve, qui sera de l'ordre minimum de 10 % et qui pourrait éventuellement être augmentée dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, va servir à financer des projets et programmes destinés à:

- sensibiliser et éduquer le public, ainsi qu'à former des cadres et des techniciens et renforcer les structures environnementales des pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie,
- à réaliser des études de faisabilité et à réaliser des opérations pilotes.

3. La *coopération régionale* entre pays en voie de développement reste une priorité de la coopération financière et technique compte tenu de son intérêt objectif et de l'expérience de la Communauté en la matière.

Quatre directions méritent d'être considérées:

- la coopération environnementale,
- le développement du commerce interrégional,
- le renforcement des institutions régionales,
- les communications, surtout quant aux réseaux et services.

4. La *dimension structurelle du développement* constitue une priorité nouvelle que la coopération financière et technique doit prendre en compte.

Si les problèmes liés à l'ajustement structurel proprement dit dépassent en général la dimension de l'aide communautaire aux pays d'Amérique latine et d'Asie, les problèmes macro-économiques et sectoriels doivent être pris en compte dans le choix des actions et dans leur définition.

Par ailleurs, il sera vérifié systématiquement que les projets et actions financés par l'aide communautaire s'inscrivent dans des politiques sectorielles qui favorisent leur réussite (par exemple, prix aux agriculteurs, politique d'épargne et de crédit rural, etc.). Dans les cas appropriés, un appui sera apporté à l'amélioration de ces politiques, soit dans le cadre de projets plus larges, soit de façon autonome.

Enfin, certaines actions à finalité structurelle au niveau de l'ensemble d'un secteur, d'une région d'un pays ou d'un groupe de pays pourront être envisagées. Dans ces cas, une concertation avec les institutions internationales compétentes et les donneurs bilatéraux sera recherchée.

5. La *réhabilitation, la reconstruction après catastrophes et la prévention de celles-ci* constituent un mode d'intervention nécessaire puisqu'elles permettent de soulager des difficultés graves des populations au-delà de l'aide d'urgence et de l'aide alimentaire d'urgence.

La part qui doit être affectée à cette forme d'aide sera de l'ordre de 10 % des ressources sur toute la période, avec la possibilité de dépasser cette limite dans une année donnée.

En ce qui concerne la nature des opérations, elles pourront couvrir tous les secteurs en fonction des nécessités. Par ailleurs, en plus des projets de reconstruction, réhabilitation ou destinés à éviter la répétition des catastrophes, il convient de mettre au point également des modalités d'intervention plus rapides, notamment dans le cas de grandes catastrophes naturelles, sous forme de programmes d'appui direct à la population ou de transfert financier à l'administration.

6. La *dimension humaine du développement* recouvre de nombreux aspects. Elle doit être présente dans tous les autres domaines d'intervention, en raison même de la justification de cette forme de coopération.

De ce fait, les aspects qui sont cités ci-dessous devront faire systématiquement l'objet d'une attention particulière lors de l'identification et la mise en œuvre des différentes actions en plus de faire l'objet de projets spécifiques.

Le rôle des femmes dans le développement est capital. Il convient de veiller non seulement à ce que les changements introduits par les projets et programmes ne modifient à leurs dépens la situation préexistante, mais qu'au contraire des mesures spécifiques, voire des projets ou programmes, soient retenues afin d'accroître leur participation active, sur un pied d'égalité, aux processus productifs, aux activités sociales et à la prise de décision ⁽¹⁾.

Les problèmes des groupes ethniques autochtones méritent une attention particulière, d'autant plus qu'ils appartiennent souvent à la partie la plus défavorisée de la population. À leur égard il convient de veiller particulièrement au respect de leur choix quant au maintien de leur culture et organisation sociale.

Les problèmes démographiques, qui constituent un sujet important pour de nombreux pays en voie de développement, doivent être pris en considération par la Communauté, qui devra appuyer par des moyens financiers et humains les actions qui lui seraient soumises en accord avec les communautés de base.

L'amélioration des conditions de vie dans les grandes villes pourra faire l'objet d'un appui de l'aide communautaire à travers des actions en amont ou démonstratives pour:

- le transfert de savoir-faire pour la maîtrise des problèmes urbains,
- la mise au point et la réalisation de projets pilotes visant le secteur informel, et notamment le développement de micro-entreprises.

La formation doit constituer un objectif et un élément constant dans toutes les actions appuyées par la Communauté, non seulement pour les cadres, mais également pour la population intéressée.

⁽¹⁾ Conclusions du Conseil du 29 mai 1990.

Par ailleurs, chaque fois que cela paraît nécessaire, des actions spécifiques de formation pourront être appuyées dans tous les secteurs retenus par les présentes orientations.

L'information doit accompagner systématiquement les actions que la Communauté finance, ayant recours, chaque fois que cela se justifie, aux technologies nouvelles.

Article 5

1. Bénéficiaires et acteurs

Étant donné que l'aide doit être centrée sur les hommes et les femmes, chaque action retenue aura comme bénéficiaire final la population des pays en voie de développement, directement ou indirectement.

L'éventail des acteurs (et bénéficiaires intermédiaires) de la coopération financière et technique doit rester aussi ouvert que possible et comprendre, outre les états et régions, les pouvoirs publics décentralisés, les communautés locales ou traditionnelles, les instituts et les opérateurs privés ainsi que les organisations non gouvernementales.

Dans le cadre d'une nécessaire coordination avec les autorités des pays, le choix des acteurs sera fait en fonction de l'efficacité des actions, de leur qualification et expérience spécifique; la justification d'une canalisation à travers le secteur public devra être appréciée cas par cas.

2. Le développement d'un pays ne peut être que le résultat d'un ensemble d'efforts intérieurs de la population et des autorités qu'elle s'est choisies, compte tenu des valeurs sociales et de la culture de chaque peuple.

La solidarité extérieure peut seulement accélérer le processus en apportant notamment des ressources financières additionnelles et le savoir-faire qui ne serait pas disponible à l'intérieur, tant dans le domaine technique que dans celui de l'organisation.

La Communauté met en œuvre sa coopération dans le cadre d'un dialogue croissant avec les pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie portant sur l'ensemble des problèmes communs tant politiques qu'économiques à tous les niveaux: international, régional et bilatéral.

Dans le domaine de la coopération financière et technique ce dialogue devra permettre de dégager les priorités dans l'application du soutien communautaire et porter non seulement sur la définition des actions mais également sur les politiques générales pouvant affecter ces actions et sur leur exécution.

Chaque fois que possible, grâce à l'existence de perspectives pluriannuelles pour la coopération communautaire avec les pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie, une programmation pluriannuelle par objectif sera esquissée par pays et éventuellement par région.

Cette programmation, qui restera indicative et informelle, doit permettre d'accroître l'impact de l'aide communautaire sur des politiques générales établies par les pays.

Elle prendra en compte l'apport possible d'autres instruments communautaires de coopération tels que notamment l'aide alimentaire et la coopération économique.

Les ressources seront effectivement allouées aux différents pays et régions bénéficiaires compte tenu:

- du niveau des revenus et des besoins de développement des différents pays,
- de la valeur intrinsèque des actions pour le développement et de leur contribution à des politiques macro-économiques saines et réalistes, ainsi qu'aux besoins des couches de population les plus nécessiteuses,
- de la possibilité de mobiliser l'intérêt du pays et/ou de ressources additionnelles en faveur de certains secteurs.

3. Formes de transfert, projets et programmes

L'aide sera effectivement accordée à des projets et programmes, y compris chaque fois qu'utile, à des projets intégrés et des programmes sectoriels et à versement rapide.

Cette dernière catégorie d'actions comprend des mesures d'appui aux programmes de réformes économiques lorsque les circonstances le justifient, mais également d'autres actions à finalité structurelle sur une base sectorielle ou régionale à l'intérieur d'un pays en voie de développement.

La totalité des aides est octroyée sous forme de dons, compte tenu des difficultés croissantes auxquelles les pays en voie de développement ont à faire face pour le remboursement de leurs dettes et de l'orientation sociale de la coopération financière et technique.

Toutefois, il pourra s'avérer opportun que des mécanismes adéquats soient mis en œuvre pour coupler le don au pays (ou à une région ou à une communauté) avec des modalités de remboursement par les bénéficiaires individuels, notamment quand l'action vise à soutenir des actions rentables ou des petites entreprises.

De même, quand les garanties nécessaires existent et quand cela est justifié par un accroissement du rôle que l'aide communautaire peut jouer, il sera possible d'avancer les besoins en monnaies locales des projets classiques pour la fourniture de produits d'importation (ou d'autres méthodes) afin de constituer des fonds de contrepartie (à déposer sur des comptes à l'abri de l'inflation) à la disposition de la direction des projets.

Chaque action individuelle (projet ou programme) devra faire l'objet d'une analyse technique et économique, permettant le dégagement d'objectifs clairs et chiffrés, facilitant par la suite l'évaluation de résultats.

La participation des populations concernées devra être recherchée et assurée non seulement dans l'exécution des actions, mais dès la phase de leur conception.

Une partie des ressources ne dépassant pas 3 % du total alloué à la coopération financière et technique avec les pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie pourra être employée à couvrir les frais d'étude, de recrutement d'experts à court et à long terme, ainsi que d'autre personnel auxiliaire, afin d'aider les bénéficiaires et la Commission dans la définition des politiques générales, l'identification et la mise au point des projets, le contrôle de leur exécution et leur évaluation concomitante ou ex post, qui ne seraient pas incluses dans les projets ou programmes individuels.

4. *Coordination et intégration des aides*

L'intégration efficace de tous les instruments de coopération communautaire doit permettre d'obtenir une plus grande synergie. Elle doit être recherchée non seulement par une planification globale de la coopération par pays (ainsi qu'indiqué à l'article 5 paragraphe 2) mais également lors de la mise au point de chaque projet ou programme.

L'intégration des instruments porte avant tout sur l'aide alimentaire et le Stabex (système de stabilisation des recettes d'exportation), mais elle doit s'étendre chaque fois que techniquement justifiée à l'aide humanitaire et à la coopération économique.

Il convient aussi de tirer le meilleur parti possible des enseignements retirés par les ONG européennes, notamment lors des nombreux projets cofinancés avec la Communauté.

La coordination avec les autres aides est un moyen de renforcer l'efficacité des actions en mobilisant une masse critique de ressources et en tirant le parti maximum des avantages particuliers de chacune d'elles.

Elle doit donc être renforcée, notamment avec les aides bilatérales des États membres, ce qui permet de surcroît de renforcer la présence européenne.

Les cofinancements sont la forme la plus étroite possible de coordination et, à ce titre, méritent des efforts particuliers tout en cherchant à réduire au minimum la lourdeur et la lenteur que le nombre de décideurs et la diversité des règles de chacun d'eux peuvent apporter au processus décisionnel et à l'exécution.

Article 6

Points particuliers aux différentes régions

L'aide sera modulée en fonction des besoins et des priorités de chaque pays et de chaque région.

Il conviendra par ailleurs de tenir également compte de la spécificité de la relation de la Communauté avec chacune des régions d'Amérique latine et d'Asie.

En ce qui concerne l'Asie le nombre important de pays moins avancés (PMA), ainsi que de pays à population très élevée, justifient que l'aide communautaire soit concentrée sur les pays en voie de développement qui ont un niveau de développement relativement bas.

Dans le domaine rural, outre les transferts de technologie, l'aide communautaire devra contribuer à augmenter les investissements, notamment productifs. On retiendra également la politique démographique et les infrastructures de communication, de télécommunication et de production énergétique en zone rurale.

La grande variété des civilisations et des conditions de développement de l'Asie sera prise en compte pour adapter les interventions de l'aide communautaire aux besoins des différents pays de ce continent.

L'environnement constitue un problème important sous trois aspects: la défense des forêts tropicales humides (notamment dans le Sud-Est asiatique), la lutte contre le déboisement causé par la pression démographique (surtout sur les pentes de l'Himalaya) et enfin la limitation des effets négatifs de l'industrialisation dans les zones peuplées.

L'évolution en cours fait espérer des progrès sensibles dans le respect des droits de l'homme dans la péninsule indochinoise; la Communauté devra participer à l'effort international pour accompagner ces changements politiques par un redressement économique aussi rapide que possible et le retour des réfugiés et personnes déplacées.

Enfin, la coopération régionale est un thème qui est appelé à connaître des nouveaux développements, tant dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) où l'appui communautaire est ancien que dans l'Asie du Sud (SARCC) où une coopération régionale plus active est souhaitable, ainsi qu'en Indochine.

En ce qui concerne l'Amérique latine, le seuil de développement des pays à considérer par l'aide communautaire tiendra compte de la situation générale des pays de cette région qui sont relativement plus avancés.

En raison des grandes différences existant entre la partie la plus riche et la plus pauvre de la population dans la plupart des pays latino-américains, l'aide communautaire sera particulièrement ciblée sur les couches les plus défavorisées.

À ce titre, un accent particulier sera apporté à la production de denrées de base, aux mesures d'appui des législations nationales de réforme agraire, ainsi qu'aux programmes permettant aux communautés de base, et notamment aux communautés indigènes, de prendre en main leur propre développement.

Un effort spécial sera poursuivi pour appuyer la volonté et les efforts des pays de la région en vue de leur intégration régionale ou subrégionale.

Dans ce contexte, l'Amérique centrale bénéficiera, conformément aux engagements de la Communauté, et confirmés à nouveau lors de la conférence ministérielle de Dublin (San José VI) en 1990, d'une attention particulière.

Parmi les objectifs nouveaux proposés pour l'aide communautaire, certains ont un intérêt particulier pour ce continent:

- la drogue a un poids considérable dans l'économie de certains pays de la région. L'aide communautaire devrait pouvoir apporter un appui, même modeste, à la solution de ce problème. Dans ce contexte, une première réponse coordonnée aux efforts entrepris par la Colombie et les autres pays du pacte andin doit être mise en œuvre,

- l'appui au développement des micro-entreprises dans les villes constitue une priorité spécifique en Amérique Latine, y compris pour les pays relativement avancés,
- l'environnement, et notamment la défense de la forêt tropicale humide, représente une nécessité non seulement pour les pays de la région, mais également pour l'humanité entière, compte tenu entre autres du fait que beaucoup d'espèces forestières utiles sont originaires de la région,
- le renforcement des capacités des institutions latino-américaines en matière notamment de gestion macro-économique, et de science et technologie.

Article 7

Évaluation et rapports

L'évaluation régulière, tant concomitante qu'ex post, permet d'adapter moyens et objectifs à une réalité changeante. Cette évaluation sera fondée entre autres sur l'approche en matière de coût/efficacité définie à l'article 2 du règlement financier.

La première, qui est déjà acquise dans toutes les actions communautaires, sera maintenue et standardisée, alors que l'évaluation ex post sera étendue et structurée.

La transparence de la gestion de la coopération financière et technique sera assurée par la présentation de rapports réguliers au Parlement et au Conseil, ainsi que de publications destinées au public.

Des rapports annuels seront établis à la fin de chaque année budgétaire présentant les résultats de l'exécution (engagements et paiements), ainsi que les projets et programmes définis et retenus dans l'année.

Des rapports plus complets présentant également les résultats de l'évaluation seront présentés à la fin de la période quinquennale 1991-1995 et à mi-parcours; ils permettront de juger non seulement de l'exécution mais également de l'opportunité de maintenir ou modifier les orientations de l'aide.