



COMMISSION EUROPÉENNE

GUATEMALA

DOCUMENT DE STRATÉGIE PAYS

2007-2013

29.03.2007 (E/2007/480)

TABLE DES MATIERES

0	SYNTHÈSE	1-4
1	OBJECTIFS DE LA COOPERATION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE	1-5
1.1	OBJECTIFS GENERAUX	1-5
1.2	OBJECTIFS SPECIFIQUES EN AMERIQUE DU SUD ET EN AMERIQUE CENTRALE.....	1-5
1.3	OBJECTIFS SPECIFIQUES POUR LE GUATEMALA	1-6
2	ANALYSE DE LA SITUATION POLITIQUE, SOCIALE, ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE	2-7
2.1	SITUATION POLITIQUE	2-7
2.2	COHESION SOCIALE ET PAUVRETE	2-9
2.3	SITUATION ECONOMIQUE.....	2-11
2.4	COMMERCE ET INTEGRATION REGIONALE.....	2-13
2.5	SITUATION DE L'ENVIRONNEMENT, VULNERABILITE ET PAUVRETE	2-14
3	PROGRAMME NATIONAL DU GUATEMALA	3-15
4	VUE D'ENSEMBLE DE LA COOPERATION COMMUNAUTAIRE PASSEE ET EN COURS, COORDINATION ET COHERENCE	4-16
4.1	VUE D'ENSEMBLE DE LA COOPERATION COMMUNAUTAIRE PASSEE ET EN COURS ET ENSEIGNEMENTS TIREES	4-16
4.2	INFORMATIONS SUR LES PROGRAMMES DES ETATS MEMBRES DE L'UE ET DES AUTRES DONATEURS ET COORDINATION	4-17
4.3	COHERENCE AVEC LES POLITIQUES ET LES INSTRUMENTS DE L'UE (DOSAGE DES POLITIQUES).....	4-19
5	LA STRATEGIE DE REPONSE DE LA CE	5-19
5.1	OBJECTIFS GENERAUX	5-19
5.2	LES SECTEURS D'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE	5-21
5.2.1	<i>Promotion de la cohésion sociale et de la sécurité humaine</i>	5-21
5.2.2	<i>Croissance économique et commerce</i>	5-22
5.2.3	<i>Secteur non prioritaire: l'intégration régionale</i>	5-24
5.3	PRINCIPES DE REVISION ET D'EVALUATION.....	5-24
5.4	QUESTIONS TRANSVERSALES.....	5-24
6	PRESENTATION DU PROGRAMME INDICATIF 2007-2010	6-24
6.1	PRIORITES ET OBJECTIFS	6-24
6.2	OBJECTIFS SPECIFIQUES ET BENEFICIAIRES CIBLES	6-25
6.2.1	<i>Promotion de la cohésion sociale et de la sécurité humaine</i>	6-25
6.2.2	<i>Croissance économique et commerce</i>	6-27
6.3	RESULTATS ATTENDUS (REALISATIONS).....	6-28
6.4	PROGRAMMES A METTRE EN ŒUVRE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS ET TYPE D'ASSISTANCE	6-28
6.5	INTEGRATION DES QUESTIONS TRANSVERSALES	6-28
6.6	ENVELOPPES FINANCIERES	6-30
6.7	ACTIVITES FINANCEES PAR D'AUTRES INSTRUMENTS BUDGETAIRES COMMUNAUTAIRES	6-30

Annexes

Annexe 1: Le processus de consultation sur le DSP

Annexe 2: Le Guatemala en bref (avec carte)

Annexe 3: Le commerce extérieur

Annexe 4: Les objectifs du Millénaire pour le développement et les indicateurs

Annexe 5: La jeunesse

Annexe 6: Profil selon le genre

Annexe 7: Le secteur rural (y compris l'agriculture et la sécurité alimentaire)

Annexe 8: Profil environnemental

Annexe 9: Matrice des donateurs

Annexe 10: La coopération communautaire et les enseignements tirés

Annexe 11: La cohérence avec les politiques communautaires (dosage des politiques)

Annexe 12: Profil de la migration

Annexe 13: Critères généraux d'éligibilité à une aide budgétaire

Annexe 14: Résumé de la stratégie régionale communautaire pour l'Amérique centrale

Abréviations

AID	Association internationale de développement (groupe de la Banque mondiale)
AIDPI	<i>Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas</i> (Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones)
ALEAC	Accord de libre-échange de l'Amérique centrale
ATLC	Assistance technique liée au commerce
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
CE	Commission européenne
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CNAP	<i>Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz</i> (Commission nationale des accords de paix)
CNR	<i>Comisión Nacional de Resarcimiento</i> (Commission nationale d'indemnisation)
DSP	Document de stratégie par pays
DSR	Document de stratégie régional
FMI	Fonds monétaire international
IEDDH	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTTE	Pays pauvres très endettés
SIAS	Système global de soins de santé
SICA	<i>Sistema de la Integración Centroamericana</i> (Système d'intégration centraméricain)
SIECA	<i>Secretaría de Integración Económica Centroamérica</i> (Secrétariat d'intégration économique centraméricaine)
SPG	Système de préférences généralisées
SWAp	<i>Sector Wide Approach</i> (approche sectorielle)
UE	Union européenne

RESUME

Le Guatemala, qui est accablé par une extrême pauvreté et par d'importantes inégalités sociales, a été sévèrement touché par la tempête tropicale Stan en octobre 2005. Cette catastrophe naturelle a mis en évidence certaines faiblesses structurelles, ainsi que des lacunes politiques et institutionnelles, particulièrement en ce qui concerne la gestion des ressources environnementales du pays. Les pauvres - qui, d'après les estimations, représentent 56% de la population - ont un accès très limité aux services de santé et d'éducation et sont exposés à l'insécurité alimentaire. La lenteur du développement économique et le système fiscal, faible et inéquitable, empêchent une véritable amélioration du bien-être de la majorité de la population. Bien que la société guatémaltèque ait connu des développements positifs depuis la fin du conflit interne, notamment dans le domaine de la démocratisation, l'Etat de droit reste fragile. Les institutions sont faibles et ne disposent pas des moyens nécessaires pour lutter efficacement contre l'impunité ou contre l'insécurité croissante. Le contexte politique n'est pas propice à une réconciliation pleine et entière et le gouvernement doit déployer de nombreux efforts afin de renforcer la confiance dans son plan national de développement, qui repose sur les accords de paix de 1996. Pour être couronnés de succès, ces efforts doivent continuer à être soutenus par la communauté internationale en général et par l'Union européenne en particulier. Le Guatemala ne pourra atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sans l'engagement résolu et continu de toutes les parties en faveur de la paix et de la réconciliation.

La Commission européenne a l'intention de soutenir les efforts entrepris par le Guatemala par l'intermédiaire du présent document de stratégie par pays (DSP), qui offre un cadre à la coopération communautaire pour la période 2007-2013. Le DSP met en exergue **la cohésion sociale, la sécurité humaine, la croissance économique et le commerce comme les principaux domaines de coopération**. L'accent sera mis sur la promotion d'une démocratie bien gouvernée, respectueuse des **peuples autochtones** et de leurs droits, ainsi que sur la mise en œuvre effective de **politiques en faveur de la jeunesse et relatives à l'Etat de droit** permettant d'**améliorer la sécurité des citoyens**. Le DSP souligne également l'importance de **l'intégration régionale**, qui fera également l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la stratégie régionale communautaire pour l'Amérique centrale.

Les questions transversales, qui seront intégrées tout au long de la mise en œuvre du DSP, comprennent **l'environnement, l'égalité des sexes et les droits de l'homme**. Une attention toute particulière sera accordée à la situation des **populations autochtones** dans tous les aspects de la coopération.

Le DSP est au cœur de la démarche de programmation plus performante qui a été introduite par la réforme de la gestion de l'aide extérieure communautaire et souscrit aux principes du «Consensus européen pour le développement», particulièrement axé sur la réduction de la pauvreté et sur les OMD. Afin de garantir la complémentarité et l'efficacité de la coopération communautaire, le DSP a été développé à la suite d'un processus de consultation des différentes parties prenantes, regroupant des acteurs étatiques et non étatiques, ainsi que d'autres organismes de la communauté internationale. La stratégie sera mise en œuvre sur la base de deux programmes indicatifs successifs. Le cas échéant, et si les conditions nécessaires sont réunies, la possibilité de recourir à un soutien sectoriel et à une aide

budgétaire sera étudiée. Un montant indicatif de 135 millions d'euros a été alloué au Guatemala pour la période 2007-2013 au titre de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD). Ce budget sera complété par des projets financés sur des lignes budgétaires communautaires spécifiques, ainsi que par des programmes financés dans le cadre des programmes régionaux destinés à l'Amérique centrale et à l'Amérique latine.

1 OBJECTIFS DE LA COOPERATION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

1.1 Objectifs généraux

Conformément à **l'article 177 du traité instituant la Communauté européenne**, la politique communautaire dans le domaine de la coopération au développement favorise le développement économique et social durable des pays en développement, l'insertion harmonieuse et progressive de ces pays dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté. La politique communautaire dans ce domaine doit également contribuer à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit et d'encouragement au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En novembre 2005, le Conseil, les représentants des gouvernements des Etats membres, le Parlement européen et la Commission ont approuvé *«le Consensus européen pour le développement»*, qui présente, pour la première fois, une vision commune qui orientera l'action de l'UE dans le domaine de la coopération au développement, tant au niveau de ses Etats membres qu'à celui de la Communauté. Il affirme que l'objectif premier de la politique communautaire de développement est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment la poursuite des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ainsi que la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme. Le Consensus européen souligne également l'importance d'instaurer une relation de partenariat avec les pays en développement et de promouvoir la bonne gouvernance, les droits de l'homme et la démocratie en vue d'instaurer une mondialisation plus équitable. Il réaffirme l'engagement de l'UE à promouvoir la cohérence des politiques pour le développement, en conséquence de quoi celle-ci tiendra compte des objectifs de la coopération au développement dans toutes les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. De plus, ces politiques soutiendront des objectifs en matière de développement. Le Consensus européen réaffirme également le principe d'appropriation des stratégies et programmes de développement par les pays partenaires et plaide en faveur d'un dialogue politique plus intense et d'un rôle plus important de la société civile dans la coopération au développement.

1.2 Objectifs spécifiques en Amérique du Sud et en Amérique centrale

Conformément à **l'article 179 du traité instituant la Communauté européenne**, un nouvel instrument de coopération au développement (ICD) a été adopté en décembre 2006. Le Guatemala est admis à participer à des programmes de coopération financés au titre de l'ICD [Règlement du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 1905/2006 du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement].

Lors du **sommet de Guadalajara en 2004**, l'Union européenne et les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont mis l'accent sur le **multilatéralisme, l'intégration régionale et la cohésion sociale** (réduction de la pauvreté, lutte contre les inégalités et l'exclusion), qui sont les principales priorités en vue d'établir un dialogue politique et une coopération.

Dans sa **communication de décembre 2005**, intitulée «**Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine**»¹, la Commission a réaffirmé son objectif d'établir un partenariat stratégique avec l'ensemble de la région et a souligné la nécessité d'instaurer un dialogue politique, d'assurer une coopération ciblée, de promouvoir le commerce et l'investissement et d'aligner davantage la coopération sur les agendas politiques et sur les besoins des pays bénéficiaires.

Dans le cas spécifique de l'**Amérique centrale**, la coopération a été modelée par le **dialogue de San José**, qui a été initié au Costa Rica en 1984 et qui constitue le principal canal de dialogue politique entre les deux régions. Ce dialogue annuel, initialement prévu pour soutenir le processus de paix et la démocratie dans la région, a été renouvelé en 1996 et en 2002, puis a été élargi de façon à inclure d'autres questions, comme celles relatives au développement économique et social. **L'accord-cadre de coopération au développement régional**, signé en 1993 entre les six pays de l'Amérique centrale et la Commission, est entré en vigueur en 1999. Cet accord de «troisième génération» couvre un large éventail de secteurs de coopération et prévoit la création d'une commission mixte chargée de surveiller sa mise en œuvre et de sous-commissions responsables de l'examen détaillé de certains secteurs spécifiques de l'accord. En **décembre 2003**, un nouvel **accord de dialogue politique et de coopération** a été conclu entre l'UE et l'Amérique centrale. Une fois ratifié, celui-ci institutionnalisera le dialogue de San José et étendra la coopération de façon à inclure des domaines tels que la migration et la lutte contre le terrorisme. Il ouvre également la voie à un futur accord d'association, qui est l'objectif stratégique commun aux deux parties depuis le IV^e sommet UE-pays d'Amérique du Sud de Guadalajara. Lors de ce sommet, les deux régions ont décidé que cet accord s'appuierait sur les résultats du programme de Doha pour le développement et sur la mise en œuvre d'un niveau suffisant d'intégration économique régionale. A la suite des résultats positifs de l'exercice d'évaluation conjoint, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne et des pays d'Amérique latine ont décidé, lors du **sommet de Vienne en mai 2006**, d'ouvrir les négociations en vue de conclure un accord d'association, incluant une zone de libre-échange.

1.3 Objectifs spécifiques pour le Guatemala

En tant que membre du Système d'intégration centraméricain (SICA), le Guatemala entretient une relation étroite avec l'UE portant notamment sur un dialogue politique, un large cadre de coopération et un régime commercial préférentiel dans le cadre du régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance prévu par le nouveau système de préférences généralisées. Les instruments disponibles ont permis aux deux partenaires d'établir une large coopération dans tous les domaines d'intérêt mutuel. Les objectifs de la coopération entre la CE et le Guatemala peuvent se résumer comme suit:

- promouvoir le processus de réconciliation nationale prévu par les accords de paix de 1996 en contribuant à la création et au renforcement des conditions politiques et socio-économiques nécessaires à leur mise en œuvre et en mettant l'accent sur la cohésion sociale (réduction de la pauvreté, lutte contre les inégalités et l'exclusion), la bonne gouvernance et les droits de l'homme;

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine» COM(2005)636 final.

- garantir que les résultats obtenus jusqu'ici dans le processus de transformation, de démocratisation et de développement du pays ne s'inversent pas et que les réformes essentielles restent un élément important de l'agenda politique national;
- soutenir l'intégration du Guatemala dans l'économie régionale et mondiale et intensifier les relations commerciales avec l'UE, principalement par la consolidation du processus d'intégration régionale.

Tous ces objectifs requièrent la consolidation de la paix et la réconciliation, ainsi que la poursuite du dialogue politique entre la CE et le Guatemala concernant les accords de paix et la cohésion sociale. De nouvelles méthodes de partenariat avec le gouvernement et les autres donateurs dans le domaine de la coopération (soutien à des programmes sectoriels et aide budgétaire) seront examinées, le cas échéant et si les conditions nécessaires sont réunies.

2 ANALYSE DE LA SITUATION POLITIQUE, SOCIALE, ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

2.1 Situation politique

Les **accords de paix de 1996** ont mis fin à plus de trois décennies de conflits qui ont laissé place à une société divisée et à un Etat militarisé. Au cours du conflit, ce dernier a commis une violation massive des droits de l'homme, entretenu les inégalités sociales et systématiquement exclu et persécuté les populations autochtones. Dans ce contexte d'après-conflit, la paix, la consolidation de la démocratie et la réconciliation nationale restent des conditions nécessaires à la mise en œuvre des stratégies communautaires de coopération.

Un référendum organisé en 1999 a abouti au rejet d'un paquet composé de 47 réformes constitutionnelles prévues par les accords de paix (taux de participation de 18,5%). Ces réformes, qui visaient à reconnaître les droits des autochtones, à réformer le système judiciaire et à limiter le pouvoir des forces armées, auraient permis la création d'un Etat guatémaltèque multilingue, pluriculturel et multiethnique. Après l'administration du Président Portillo, caractérisée par des allégations de corruption, un affaiblissement de l'Etat de droit et une stagnation dans des domaines importants du processus de paix, une **nouvelle administration** menée par le Président Berger a été pacifiquement mise en place en **janvier 2004**, à la suite d'élections régulières tenues en 2003. Cependant, la *Gran Alianza Nacional* (GANANAL) - une coalition de trois petits partis qui soutenaient la campagne électorale du Président - s'est retrouvée affaiblie lorsque le *Partido Patriota* (PP) s'est retiré du gouvernement en mai 2004. Le *Frente Republicano Guatemalteco* (FRG) est le principal parti d'opposition. Le *Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras* (CACIF) est un autre acteur influent. Plusieurs facteurs ont également un **effet négatif** sur la **dynamique politique**: les partis politiques manquent de transparence dans leurs opérations et ne jouent pas le rôle de médiateurs entre l'Etat et la société civile; la **participation de la société civile n'est pas encouragée**; l'accès à l'information est limité et la prise de décision politique est dominée par des hommes non autochtones.

Une des premières lois adoptées par le gouvernement a consisté à **s'engager publiquement à mettre en œuvre les accords de paix**, ce qui a été officiellement confirmé par le Congrès en août 2005 dans une loi-cadre (*Ley Marco de los Acuerdos de Paz*) établissant des procédures et des mécanismes visant à garantir la réalisation effective des objectifs définis par les accords de paix. Deux commissions nationales (la *Comisión Nacional de los*

Acuerdos de Paz - CNAP - et la *Comisión Nacional de Resarcimiento* - CNR) ont ensuite été créées. La CNAP, un organisme autonome qui réunit des membres des trois branches de l'Etat, des partis politiques et de la société civile, est chargée de coordonner le dialogue politique en vue de promouvoir un consensus, d'orienter les réformes juridiques et politiques ainsi que d'élaborer des programmes et des projets spécifiques qui contribueront à mettre pleinement en œuvre les accords de paix. Le budget national pour 2006 comprend des fonds destinés à la création et au fonctionnement de la CNAP.

Par ailleurs, le gouvernement a **réduit le rôle et la taille de l'appareil militaire** (de 27 000 à 15 500 hommes, mais il a également réduit les dépenses à 0,33% du PIB, ce qui est encore mieux que l'objectif de 0,66% défini dans les accords de paix). Il a démobilisé la garde présidentielle, fermé quelques bases militaires et créé un **Conseil consultatif pour la sécurité**. Il convient également de noter qu'un **nouveau cadre juridique visant à promouvoir le processus de décentralisation, le développement local et la participation des citoyens à la vie politique et publique a été élaboré**, ce qui contribuera à améliorer la bonne gouvernance.

Cependant, les **institutions** restent faibles, notamment en raison du budget limité dont l'Etat dispose, et ne contribuent pas de manière significative à réduire les disparités et les conflits sociaux. La lenteur de la modernisation du cadre réglementaire et le manque de moyens pour définir et améliorer les politiques publiques ne favorisent pas la promotion et le respect des droits de l'homme et autres droits constitutionnels. Le manque de règlements de base, l'existence de systèmes de protection («clientélisme») et la faible motivation des fonctionnaires (qui est le résultat d'une fonction publique faible et organisée selon un système de carrière imprévisible) sont autant de facteurs qui découragent l'investissement. De plus, des progrès demeurent indispensables pour consolider l'**Etat de droit**. Bien que les lois nécessaires aient été adoptées (par exemple, la *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses* en 2006), le système éprouve beaucoup de difficultés à lutter contre l'émergence de trafics de drogue, de bandes organisées ou de la délinquance juvénile. La **sécurité publique, dont la situation se dégrade** de jour en jour, et le phénomène des *maras* (gangs de jeunes) constituent un test crucial pour le gouvernement. Le nombre de meurtres (notamment de femmes) a augmenté constamment ces dernières années pour atteindre le nombre de 5 855 en 2006, soit plus de 16 par jour. L'**impunité** règne: d'après les estimations, 5% de toutes les accusations donnent lieu à l'engagement de procédures judiciaires et à peine 2% de toutes les affaires d'homicide aboutissent à une condamnation. Les 40 prisons du pays sont surpeuplées et une nouvelle loi pénitentiaire doit encore être mise en œuvre. La police et le système judiciaire seront modernisés et recevront un financement suffisant pour assurer leur fonctionnement. Le trafic de drogue est un autre défi important pour le pays. Bien qu'à l'instar des autres pays d'Amérique centrale, le Guatemala ne soit pas un grand producteur de drogue, il constitue un couloir de transit important pour la drogue sud-américaine à destination des États-Unis et de l'Europe². Cela a eu un impact, tant sur la consommation que sur la criminalité liée à la drogue, notamment le blanchiment d'argent. Depuis 2004, les services répressifs de plusieurs pays de la région ont fait état d'une augmentation des saisies de cocaïne, ainsi que de contrôles plus stricts sur les précurseurs de drogues. Cependant, certains éléments semblent indiquer que les organisations responsables du trafic de drogue adaptent leurs méthodes afin de contrecarrer les efforts répressifs. La sécurité est devenue l'une des priorités de la coopération et du dialogue du Guatemala au niveau sous-régional, ainsi qu'avec les autres pays directement ou indirectement touchés par ces phénomènes (les États-Unis, le Mexique, etc.). En 2006, le Guatemala a donc été choisi comme centre régional de coordination contre le trafic de drogue.

² Rapport 2005 de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime.

Début 2007, le gouvernement s'efforçait encore de faciliter la mise sur pied d'une **Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG)**³. Une première proposition visant à établir cette commission avait été jugée inconstitutionnelle au début 2005. Les défenseurs des droits de l'homme et les personnes qui travaillent dans le système juridique restent vulnérables aux interférences et aux menaces. De manière plus générale, la situation des **droits de l'homme** reste inquiétante. Néanmoins, l'ouverture d'espaces de dialogue et la «récupération» de la mémoire historique comme façon de reconnaître les discriminations exercées à l'encontre de divers groupes de la population, notamment les autochtones et les femmes, ont constitué une avancée importante - en partie due aux accords de paix. La première étude approfondie sur *la discrimination et le racisme* (qui propose quelques politiques permettant de répondre aux défis identifiés) a été publiée en novembre 2006.

2.2 Cohésion sociale et pauvreté

Le Guatemala, qui est le plus grand pays d'Amérique centrale, est un pays en développement à revenus moyens inférieurs et compte une population de 12,6 millions d'habitants. Il occupe la 117^e position (sur 173 pays) dans le rapport sur le développement humain de 2005. La moitié de la population est composée d'autochtones d'origine maya, vivant essentiellement dans les **zones rurales** et en marge de la société moderne. Le Guatemala enregistre l'un des taux de pauvreté les plus élevés d'Amérique latine et certains des indicateurs sociaux les plus bas. Les problèmes causés par la croissance démographique exponentielle (2,3% par an), l'exclusion et les inégalités ont entretenu une situation dans laquelle **56% de la population vit dans la pauvreté, dont 22% dans une extrême pauvreté**. Les **données relatives aux OMD, ainsi que d'autres indicateurs**, prouvent qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine [Annexe 4].

Le Guatemala affiche les pires indicateurs d'Amérique latine dans le domaine de la santé primaire. Les accords de paix prévoyaient la refonte du système de santé publique, avec des moyens plus importants et une attention accrue pour les zones rurales, ainsi que le recours aux stratégies préventives. Cependant, les progrès ont été modestes et la malnutrition, la mortalité infantile et la fréquence des maladies infectieuses comme la malaria ou le VIH/SIDA constituent toujours de sérieux défis. La création du système global de soins de santé (SIAS) a constitué une avancée positive. Il s'agit d'un système novateur qui utilise les services offerts par les organisations non gouvernementales dans les zones rurales isolées où il n'existe pas de services publics de santé. Les programmes de vaccination ont également été améliorés. Cependant, la part des dépenses totales de santé n'a pas atteint l'objectif de 1,3% du PIB. On estime que 20% de la population ne bénéficient ni de l'assistance publique ni des services du SIAS. Parmi les principaux défis de ce secteur figurent l'extension de la couverture de base et des soins de santé préventifs, ainsi que l'intégration plus effective de la médecine autochtone traditionnelle et l'embauche d'un personnel bilingue.

Dans le domaine de l'éducation, il existe des signes de progrès relatifs au taux d'alphabétisation (qui est passé de moins de 60% en 1980 à plus de 80%). L'objectif d'augmenter de 50% les dépenses en matière d'éducation a été atteint en 2001, mais le budget actuel reste insuffisant. Des écoles gérées par la Communauté ont été créées dans des zones qui ne sont pas couvertes par le système officiel. De nombreux efforts ont été consentis pour encourager l'inscription des jeunes filles d'origine autochtone à l'école grâce

³ Anciennement *Commission d'enquête sur les groupes armés illégaux et les organes de sécurité clandestins* ou CICIACS.

à l'octroi de bourses d'étude. Dernièrement, le programme PRONADE a réussi à atteindre les villages les plus isolés et les plus pauvres, où vivent de nombreux autochtones. Moins de 10% des enfants d'origine autochtone bénéficient actuellement d'un enseignement bilingue. Un vaste processus de réforme du programme d'étude de l'enseignement primaire a été conclu afin d'y intégrer les aspects et les éléments multiculturels de l'histoire du conflit armé, mais les modifications doivent encore être mises en œuvre. Le taux d'inscription s'élève à moins de 90% dans l'enseignement primaire et à moins de 30% dans l'enseignement secondaire. Le taux d'obtention d'un diplôme de l'enseignement primaire s'élève à moins de 40%. Le nombre moyen d'années d'études (3,5 ans) est le plus bas d'Amérique centrale. Pour atteindre l'objectif d'un enseignement primaire de base pour tous, il faudrait augmenter le budget annuel consacré à l'éducation de 44 à 48%. De plus, une augmentation de 1% du nombre moyen d'années d'études se traduirait par une hausse de 0,33% du PIB.

En conséquence de ce qui précède, l'indice de développement humain reste l'un des plus faibles d'Amérique latine et l'inégalité de la répartition des richesses est flagrante. Bien que des progrès aient été constatés, le **développement de divers groupes sociaux demeure insuffisant**:

- 74% des personnes appartenant aux **communautés autochtones** vivent dans la pauvreté et 40% dans l'extrême pauvreté, les femmes étant plus touchées que les hommes. En dépit des progrès réalisés dans le cadre de l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones (AIDPI - *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*), l'accès de ces populations à l'éducation et à la santé, à la justice, aux investissements publics et privés, aux infrastructures de base et aux autres services publics n'est pas proportionnel à leur poids démographique. La moitié de la population autochtone est analphabète. Les enfants d'origine autochtone qui vivent dans les zones rurales sont scolarisés pendant moins de deux ans, en moyenne. En outre, les Mayas, les Xincas et les Garífunas sont quotidiennement victimes de diverses formes de discrimination. Les Nations unies ont salué diverses mesures prises par le gouvernement conformément aux accords de paix (et notamment à l'AIDPI): l'établissement d'un Protectorat pour les droits des femmes autochtones (notamment la création de bureaux de consultation juridique pour les femmes d'origine autochtone) et d'unités consacrées aux affaires autochtones au sein du bureau du procureur général et de la Cour suprême, l'élaboration d'une nouvelle politique d'enseignement bilingue, ainsi que la création d'un Fonds autochtone, d'une Commission présidentielle contre la discrimination et le racisme et d'un Comité consultatif autochtone. Cependant, les contraintes budgétaires limitent les activités de ces nouvelles institutions et le **rapport 2005 du PNUD sur le développement humain**⁴ décrit les nombreux défis qu'il reste encore à relever afin d'instaurer une société plus inclusive et plus équitable au Guatemala.
- Les **jeunes** (les mineurs de moins de 18 ans représentent 56% de la population) sont également touchés de manière significative par la situation sociale. Sur l'ensemble de la population âgée de 7 à 14 ans, 37% travaillent et à peine 35% vont à l'école élémentaire. Environ 6 000 mineurs vivent dans la rue. La violence qui a fait rage au cours du conflit armé a entraîné la disparition et la mort de quelque 40 000 enfants, un grand nombre d'entre eux ayant perdu leurs parents ou ayant été abandonnés, notamment au sein des populations maya. Le Guatemala est le quatrième pays du monde en matière d'adoptions internationales (qui représentent 95% de toutes les adoptions dans le pays), dont beaucoup ont lieu en dehors du système légal. En août 2005, le gouvernement a approuvé une **politique nationale pour la jeunesse 2005-2015**. Le **Conseil national de la**

⁴ «Diversidad etnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural», mars 2006.

jeunesse (CONJUVE) est chargé de coordonner des activités détaillées dans onze axes stratégiques, dont la sécurité et la justice, la santé, l'emploi, l'agriculture et le développement rural. La politique nationale pour la prévention de la délinquance juvénile conçue par la Commission présidentielle pour les droits de l'homme est un élément d'orientation supplémentaire. [*Profil de la jeunesse - Annexe 5*]

- Enfin, les femmes subissent des discriminations considérables. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) estime que le pays se classe au deuxième rang en termes d'illettrisme féminin en Amérique latine et qu'il présente la différence la plus marquée entre les hommes et les femmes (0,91) en matière d'analphabétisme. Dans le pays, 34,6% des analphabètes sont des femmes, dont environ 60% sont des femmes d'origine maya vivant dans des zones rurales (dans certaines communautés, l'illettrisme féminin peut atteindre les 90%). Les femmes d'origine autochtone vivant dans des zones rurales représentent 37% de la population adulte féminine et la majorité d'entre elles subissent de graves discriminations. Les taux de décrochage scolaire les plus élevés sont enregistrés chez les jeunes filles d'origine autochtone vivant dans les zones rurales, qui sont obligées d'effectuer de lourdes tâches ménagères dès leur plus jeune âge. En termes d'emploi, de salaires et d'accès aux services sociaux, les femmes sont toujours fortement désavantagées par rapport aux hommes. D'autre part, des inquiétudes ont été exprimées concernant la citoyenneté et le niveau alarmant d'exclusion, de féminicides ou d'autres actes de violence à l'encontre des femmes. Enfin, en ce qui concerne la représentation et la participation civile, malgré la création d'un Parlement des femmes en 2004, il reste encore beaucoup à faire: sur les 158 membres du Congrès national, seulement 14 sont des femmes. [*Profil selon le genre - Annexe 6*]

2.3 Situation économique

Les indicateurs du Guatemala, qui a un PIB par habitant d'environ 1 910 dollars US, témoignent d'un **cadre macro-économique relativement stable**. Cependant, la **lenteur de la croissance économique est préoccupante**. Après trois années (2001-2003) de croissance par habitant négative, le Guatemala a enregistré une timide amélioration de 2,7% en 2004, ce qui était bien loin de l'objectif de 6% défini dans les accords de paix et du record de 5,7% pour l'Amérique latine à la même période. Cependant, cette tendance positive devrait se poursuivre grâce à la hausse des exportations et des investissements, encouragée par la poursuite de l'intégration commerciale. Une croissance durable restera cependant difficile à atteindre, car la croissance démographique reste élevée et de grandes parties de la population vivent en marge du système économique.

Tableau: Croissance économique et démographique:⁵

Année	Croissance du PIB	Croissance de la population
2002	2,2%	2,4%
2003	2,1%	2,4%
2004	2,7%	2,3%
2005	3,2%	2,4%
2005-09	3,9%	2,3%

L'amélioration du système fiscal et de la qualité des dépenses sociales est un défi important pour le pays dans ses efforts en vue de renforcer la cohésion sociale. Le

⁵ Banque interaméricaine de développement et PNUD. Prévisions pour 2006.

niveau de recouvrement des impôts est très faible (seulement 10% du PIB en 2004) et n'atteint pas le modeste objectif de 12% fixé dans les accords de paix. Malgré quelques améliorations en 1999 et en 2000, la situation s'est détériorée depuis lors. Le système fiscal souffre d'une assiette étroite, d'une administration faible, d'une évasion fiscale répandue et d'un taux d'imposition peu élevé. En outre, il dépend fortement de taxes indirectes comme la TVA (44,8% des recettes fiscales totales en 2006) et moins des impôts sur le revenu (20,6% en 2006). En même temps, on constate beaucoup d'exonérations. Après quelques tentatives infructueuses pour réformer le système en juin 2004, le gouvernement voit maintenant ses ressources diminuer. Seule l'introduction d'un nouveau système fiscal pourrait contrebalancer ce phénomène. En conséquence de cette faible imposition, le niveau des dépenses sociales du gouvernement (4,5% du PIB en 2006) est l'un des plus faibles d'Amérique latine et reste insuffisant pour respecter les engagements pris par l'Etat dans les accords de paix ou pour atteindre les OMD. On estime que le pays devrait dépenser 85 millions de dollars US supplémentaires dans le domaine de l'éducation et 40 millions de dollars US dans le secteur de la santé pour pouvoir réaliser les objectifs relatifs à l'alphabétisation des adultes, à la mortalité maternelle et à la malnutrition⁶. Les investissements, en particulier dans le secteur de l'éducation, ont également un impact sur les perspectives d'emploi. Les récentes enquêtes nationales sur l'emploi et les revenus indiquent que seul un tiers de la population travaille dans le secteur *formel*, le reste étant employé dans le secteur *informel* ou sous-employé. Avec sa forte croissance démographique, le Guatemala doit attirer les investissements et créer des emplois en donnant la priorité aux dépenses en matière d'éducation afin de renforcer ses ressources humaines et de stimuler la productivité nationale. Le *Guate Solidaria* (voir chapitre 3) représente plus de 75% des dépenses publiques. Cela comprend également les dépenses minimales définies dans les accords de paix pour divers secteurs, tels que la santé, l'éducation et le logement. Les niveaux d'investissements publics prévus dans le Pacte fiscal n'ont pas atteint les objectifs proposés. Il en va de même pour le niveau de la dette publique, qui est passé de 12,6% du financement budgétaire en 2003 à 15,9% en 2004 et 19,4% en 2005 (ce pourcentage a légèrement baissé en 2006, passant à 17,6%).

En outre, avec la mise en place de l'ALEAC, le gouvernement devra également faire face à une diminution des taxes à l'importation, qui sont déjà peu élevées: dans l'hypothèse d'une croissance économique modérée, les pertes sont estimées entre 0,32% et 0,35% du PIB.

Ces dernières années, la **balance des opérations courantes** du Guatemala a été **largement déficitaire**, principalement en raison de l'aggravation du bilan négatif de la balance commerciale. Bien que de nouvelles industries aient fait leur apparition, telles que les *maquilas* et les produits non traditionnels, la chute des prix du café, des bananes et de la cardamome est en partie responsable de l'augmentation de la pauvreté dans les zones rurales. Le déficit a été en grande partie financé par les revenus de la privatisation et, en conséquence de l'importante migration vers les États-Unis, par les **envois de fonds** de plus en plus importants des travailleurs guatémaltèques à leur famille. En 2005, ceux-ci se sont élevés à au moins 3 000 millions de dollars US, soit 9,5% du PIB. Les ménages qui reçoivent ces fonds (principalement dans les zones rurales) ont tendance à les utiliser davantage pour des investissements (éducation, micro-entreprises) que pour l'achat de biens de consommation. Cela montre que les dépenses réalisées grâce aux envois de fonds peuvent être bénéfiques pour l'économie en général, puisque les dépenses en matière d'éducation réalisées par les ménages qui bénéficient de ces fonds peuvent contribuer à élever le niveau du capital humain du pays, stimulant ainsi le taux de croissance économique. Par conséquent, les effets des envois de fonds sur le développement doivent être pris en considération dans toute action

⁶ Rapport de 2003 sur les progrès vers les OMD.

entreprise en vue de réduire la pauvreté dans le pays, et des mesures appropriées doivent être mises en œuvre pour faciliter l'utilisation productive de ces ressources. [Profil de la migration - **Annexe 12**]

Le **développement économique des zones rurales** est une priorité pour le gouvernement, car l'agriculture et les activités connexes contribuent pour beaucoup au PIB et offrent un potentiel d'emploi dans des régions où la grande majorité de la population est pauvre et où les envois de fonds jouent un rôle important. L'agriculture représente 38% de l'emploi total, mais le budget affecté au ministère de l'agriculture ne constitue que 3,4% du budget total en 2006. Le modèle agricole pour les exportations adopté il y a plusieurs dizaines d'années a découragé la production intérieure d'aliments de base, réduisant ainsi leur disponibilité. La production nationale d'aliments de base provient de petites exploitations détenues par de petits et moyens producteurs. La perte de capital et le régime agraire en vigueur limitent l'accès aux facteurs de production tels que le crédit, les intrants et les technologies, réduisant ainsi la productivité. L'absence de politiques visant à soutenir la production, le manque d'infrastructures de base pour le stockage et la conservation, ainsi que les mauvaises infrastructures routières augmentent les frais de distribution. La création d'un cadastre national est un engagement essentiel pour la sécurité juridique des exploitants des terres dans les zones rurales. Les engagements officiels d'adopter une législation d'habilitation sont restés sans suite. De même, les engagements pris dans le cadre des accords de paix de traiter les autres aspects de la question des terres n'ont pas été respectés. Cela comprend: la création d'un code agraire, le réexamen du statut des terres inutilisées et des terres acquises illégalement pendant le conflit armé, ainsi que l'instauration d'une sécurité juridique pour les terres détenues collectivement par des groupes autochtones. FONTIERRA, l'agence qui octroie des crédits pour l'achat de terres, continue à recevoir un budget inférieur à l'enveloppe budgétaire prévue. CONTIERRA, l'agence chargée d'assurer la médiation dans les litiges agraires, a permis de résoudre certaines affaires médiatisées, mais n'a jamais eu le financement ou la stabilité institutionnelle nécessaire pour jouer durablement ce rôle au niveau national. [Voir **annexe 7**]

2.4 Commerce et intégration régionale

Les États-Unis sont le premier partenaire commercial du Guatemala (environ 40% des exportations) et la principale source de ses importations. Ils sont suivis par le Marché commun centraméricain, l'UE et le Mexique. L'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis (ALEAC) devrait avoir un impact important dans les années à venir. Entre 2004 et 2006, le commerce a augmenté de 24%, principalement avec les États-Unis et les pays d'Amérique centrale. Traditionnellement, l'UE importe du Guatemala des produits agricoles et exporte surtout des machines-outils et des produits chimiques. L'Allemagne est le principal partenaire commercial européen du Guatemala dans le secteur des exportations de machines, tandis que l'Espagne est devenue le deuxième investisseur étranger en consolidant sa position dans les secteurs de l'énergie et de la téléphonie mobile et en faisant une incursion dans le secteur bancaire. [Voir **annexe 3**]

Le Guatemala participe depuis 1960 à un **processus d'intégration avec les autres pays d'Amérique centrale**, processus qui a entraîné une progression des échanges commerciaux entre ces pays, créé une nouvelle source d'emplois et contribué à une compétitivité accrue. Le développement d'une union douanière avec le Salvador, le Honduras et le Nicaragua a lui aussi progressé. Les échanges commerciaux entre le Guatemala et le Salvador représentent environ 65% du total des échanges intrarégionaux. En 2004, l'une des premières décisions prises par le nouveau gouvernement a été de relancer un processus de facilitation des

échanges bilatéraux avec le Salvador, ce qui permettra d'accroître la libre circulation des biens entre les deux pays.

Bien que membre du Système d'intégration centraméricain, le Guatemala ne fait pas encore partie de la Cour centraméricaine de justice. Guatemala City est néanmoins le siège du Parlement centraméricain (PARLACEN).

Le Guatemala est membre de l'Organisation mondiale du commerce depuis 1995 et a participé à la création, avec 34 pays de la région, de la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). A la fin de l'année 2006, le Guatemala avait signé plusieurs traités de libre-échange avec le Mexique, la Colombie, Taïwan et les Etats-Unis. Cela a fait progresser l'intégration sous-régionale dans une certaine mesure, mais la différence de traitement opérée entre les différents pays d'Amérique centrale pourrait compliquer la réalisation de l'union douanière et faire qu'une partie des échanges intrarégionaux soit remplacée par des échanges Nord-Sud. Le Guatemala participe également au *Plan Puebla-Panama* (PPP), qui se concentre principalement sur les infrastructures régionales.

2.5 Situation de l'environnement, vulnérabilité et pauvreté

Les effets catastrophiques de la tempête tropicale Stan sur le Guatemala en octobre 2005 ont clairement démontré la fragilité de l'écosystème et l'ampleur des défis que le pays devra relever pour améliorer la gestion de ses ressources naturelles et faire reculer la détresse humaine. En effet, à l'instar des autres pays de la région, le lien entre l'environnement et la réduction de la pauvreté est particulièrement marquant au Guatemala, la partie la plus pauvre de la population étant souvent également la plus touchée. Inversement, dans les zones rurales, l'accès limité à la terre et aux autres moyens de subsistance incite les pauvres à épuiser les ressources naturelles plus rapidement, une situation qui est encore exacerbée par le taux de chômage très élevé dans ces zones et par la baisse des revenus. [*Profil environnemental - Annexe 8*]

Le Guatemala possède des ressources forestières abondantes, mais extrêmement fragiles, ainsi qu'un potentiel en ressources environnementales très élevé (tourisme écologique, biodiversité, archéologie, ressources forestières, etc.). La croissance démographique et le développement inégal exercent une pression sur les ressources naturelles, ce qui entraîne des conséquences extrêmement néfastes telles que la dégradation des sols. En outre, l'occupation non contrôlée des terres à des fins urbaines ou agricoles a accru leur vulnérabilité aux désastres, principalement dans le nord. Le Guatemala subit régulièrement des catastrophes naturelles (inondations, ouragans, sécheresses) qui sont encore aggravées par une combinaison de faiblesses, tant dans l'environnement lui-même que dans la façon dont les institutions ont géré la crise. La gestion durable des ressources naturelles permettrait d'améliorer l'approvisionnement en eau et de favoriser le développement économique, en particulier dans les zones rurales, où la pauvreté est la plus concentrée.

Des progrès ont été réalisés avec la création, en 2001, d'un ministère de l'environnement et des ressources naturelles. Cette institution doit encore adopter des politiques publiques cohérentes et encourager une réelle coordination institutionnelle afin de permettre la mise en œuvre de ses politiques de manière cohérente et dans le cadre du processus de décentralisation. La Coordination nationale pour la réduction des catastrophes naturelles ou dues à l'homme (CONRED) joue un rôle de plus en plus important, bien qu'elle soit freinée par le manque de moyens et de capacités.

Le gouvernement a pris une initiative intéressante dans le cadre du programme *Vamos Guatemala* (voir agenda national ci-dessous) en intégrant les questions environnementales d'un bout à l'autre du programme grâce au *Guate Verde*. Cependant, il reste encore beaucoup à faire, de la préparation aux catastrophes à une véritable gestion durable des ressources naturelles.

3 PROGRAMME NATIONAL DU GUATEMALA

Les **accords de paix de décembre 1996** (13 accords et plus de 300 engagements) constituent un plan national de développement et établissent un vaste programme comprenant un grand nombre d'actions et d'objectifs politiques dans des domaines tels que le développement économique, social et humain, la réforme du secteur public, la justice et les droits de l'homme, la sécurité et la réconciliation. En août 2005, une loi-cadre (*Ley Marco de los Acuerdos de Paz*) établissant des procédures et des mécanismes visant à garantir la réalisation effective des objectifs définis dans les accords de paix a été approuvée (voir également point 2.1 ci-dessus).

Les accords de paix et les **OMD** se caractérisent par la similitude des questions qu'ils abordent, en particulier celles de l'Accord sur l'identité et les droits des populations autochtones, l'Accord sur les aspects sociaux et économiques et la situation agraire, l'Accord sur la réinstallation des populations déracinées du fait des affrontements armés et, naturellement, l'Accord pour une paix solide et durable. Le gouvernement pense que le Guatemala est en mesure d'atteindre la majorité des OMD, mais reconnaît que des efforts importants devront encore être déployés dans le domaine de la santé (mortalité maternelle et malnutrition infantile), de l'éducation et de la réduction de l'extrême pauvreté.

Le Guatemala n'est pas un pays PPTTE et n'a donc pas développé de stratégie pour la réduction de la pauvreté⁷ semblable au CSLP des pays PPTTE. La «**Stratégie de réduction de la pauvreté, le chemin vers la paix**» a été présentée en novembre 2001 par l'ancien gouvernement. Elle a donné lieu à quelques stratégies régionales et municipales, mais le processus a été interrompu. L'administration actuelle a adopté une nouvelle approche en élaborant le **Plan du gouvernement pour 2004-2008**, qui se concentre sur le développement socio-économique durable et participatif et comprend un **pacte fiscal**, un **programme de redressement** intitulé «*Vamos Guatemala*» («Allez le Guatemala») et des **mesures de lutte contre la corruption et d'amélioration de la gouvernance et de l'Etat de droit**. Le gouvernement met un accent particulier sur le programme *Vamos Guatemala* afin de stimuler l'activité économique et de favoriser l'harmonie sociale grâce à une série d'interventions à impact rapide établies en partenariat avec des acteurs non étatiques. Le programme se compose de trois volets stratégiques:

- Le *Guate Solidaria* (**Solidarité Guatemala**) s'attaque à quatre défis: i) la malnutrition infantile dans les municipalités sensibles, ii) les familles accablées par une pauvreté endémique, iii) les jeunes en décrochage scolaire qui ne trouvent pas d'emploi et sont vulnérables et iv) la préservation de la diversité et de la spécificité culturelles afin de développer un politique sociale efficace au Guatemala.
- Le *Guate Crece* (**Croissance du Guatemala**) vise à renforcer les investissements publics et privés et à encourager la recherche d'alliances entre les secteurs public et privé

⁷ <http://www.segeplan.gob.gt/docs/ERP/pobreza>.

dans divers domaines de l'économie locale, notamment les ménages, les infrastructures de transport (routes, ports et aéroports), le tourisme, la finance et le secteur forestier.

- Le *Guate Compite (Compétitivité du Guatemala)* vise à accroître la productivité par des systèmes soutenant l'innovation technologique, la promotion des exportations, l'amélioration des infrastructures et le développement d'un esprit d'entreprise qui, par l'élimination des obstacles et la simplification des procédures administratives, devrait encourager les investissements nationaux et internationaux.

Le gouvernement s'appuie également sur le processus de **décentralisation** introduit en 2002 par la Loi sur la décentralisation et a décidé de créer des modèles pilotes d'administration locale qui devraient permettre un transfert effectif des compétences vers les municipalités concernées. Enfin, à la suite de la tempête tropicale Stan, le gouvernement envisage des politiques à long terme permettant de limiter les drames sociaux générés par les catastrophes naturelles.

4 VUE D'ENSEMBLE DE LA COOPERATION COMMUNAUTAIRE PASSEE ET EN COURS, COORDINATION ET COHERENCE

L'aide internationale octroyée depuis la signature des accords de paix a eu un impact important sur le Guatemala, bien que la coordination entre les donateurs n'ait pas toujours été des plus efficaces. On estime le montant alloué par la communauté internationale au Guatemala (y compris sous la forme de prêts) pour la période **2002-2006** à **2,6 milliards de dollars US**, dont 456 millions de dollars US provenant de l'UE (281,5 millions des Etats membres et 174,5 millions de la CE).

[Matrice des donateurs - **Annexe 9**]

4.1 Vue d'ensemble de la coopération communautaire passée et en cours et enseignements tirés

Le Guatemala est l'un des premiers bénéficiaires de la coopération communautaire en Amérique centrale. Ainsi, **480 millions d'euros** ont été engagés dans ce pays entre **1984 et 2006**. Depuis 2002, la coopération communautaire est financée par une multitude d'instruments financiers **reliant l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD)**. [**Annexe 10**]

Le DSP pour **2002-2006** identifie trois domaines de coopération: i) la consolidation et la modernisation de l'Etat, la démocratisation, la protection des droits de l'homme et le renforcement du système judiciaire (10% du budget), la décentralisation (22%), la société civile (5%), l'égalité des sexes (6%) et la politique fiscale (16%), ii) l'éradication de la pauvreté: l'éducation (11%), la santé (9%) et le développement durable de la région Pacifique (10%) et iii) la coopération économique, y compris la protection des consommateurs (11%).

Le soutien financier apporté au Guatemala peut être ventilé comme suit:

- Développement à long terme d'une **assistance financière et technique (règlement ALA)** d'une valeur totale de **93 millions d'euros**. Pendant la période 2001-2005, des programmes ont été engagés (concernant la justice, la société civile, la lutte contre l'exclusion et la promotion des droits de l'homme, la décentralisation et la coopération économique) pour un montant de 54 millions d'euros et 39 millions d'euros

supplémentaires seront débloqués en 2006 (pour le développement local, la coopération économique et la réforme fiscale).

- Soutien d'**ECHO** qui, depuis 1998, finance des projets dans toute l'Amérique centrale pour promouvoir la préparation aux catastrophes et réduire la vulnérabilité des communautés locales aux catastrophes naturelles. Après la tempête tropicale Stan, au début octobre 2005, ECHO a débloqué 3,9 millions d'euros pour des opérations de secours d'urgence au Guatemala. Le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) a été assuré par une étroite coordination entre les services de la Commission.
- Aide communautaire spécifique de **16 millions d'euros** après l'ouragan Mitch dans le cadre du **Programme régional pour la reconstruction en Amérique centrale (PRRAC)** dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'eau et du système sanitaire.
- **Lignes budgétaires thématiques et horizontales**, comprenant l'**Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)** et les lignes budgétaires «**Environnement et forêts tropicales**», «**Coopération décentralisée**» et «**Sécurité alimentaire**». Le montant total alloué en **2005** pour le cofinancement de projets avec des organisations non gouvernementales (ONG) a avoisiné les **27 millions d'euros**.
- **Programmes de coopération régionale** avec des systèmes tels que **ALβAN, ALFA, AL INVEST, @LIS, URB-AL, EUROsocial** et **OBREAL**.

Quelques enseignements tirés:

Aucune évaluation globale du programme national n'a été réalisée à ce jour. Cependant, plusieurs **rapports d'évaluation** fournissent quelques indications utiles [**Annexe 10**].

- Les projets ne sont pas toujours compatibles avec les priorités et politiques nationales de coopération. C'est surtout le cas des projets mis en œuvre par le biais de lignes budgétaires thématiques (à l'exception de la ligne budgétaire «Sécurité alimentaire», qui est davantage axée sur les résultats).
- Les projets sont parfois déficients: la complexité de la mise en œuvre est trop souvent sous-estimée lors de la phase d'identification et les mécanismes de mise en œuvre effectivement retenus ne sont pas nécessairement les plus efficaces.
- En l'absence d'approches sectorielles, le dialogue politique a été très limité et généralement consacré à des questions strictement politiques. A cela s'ajoute le manque d'appropriation par le gouvernement des activités de coopération.

Les conclusions ci-dessus sont complétées par des révisions de la coopération communautaire dans les autres pays d'Amérique centrale. Par conséquent, il est généralement admis que l'accent ne doit être placé que sur quelques secteurs et que l'acheminement de l'aide pourrait être considérablement amélioré en se concentrant davantage sur des approches sectorielles, éventuellement accompagnées d'une aide budgétaire comme c'est le cas dans d'autres pays de la région.

4.2 Informations sur les programmes des Etats membres de l'UE et des autres donateurs et coordination

Etats membres de l'UE: dix Etats membres (l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne, la Suède, les Pays-Bas, le Danemark, l'Italie, la France, la Finlande et le Royaume-Uni) coopèrent avec le Guatemala. Leur aide (281,5 millions de dollars US pour la période 2002-2006) est principalement axée sur **l'éducation, la santé, l'eau et le système sanitaire, l'environnement, la gouvernance, les droits de l'homme, la société civile et les questions de genre**.

Autres donateurs et IFI⁸: depuis 1997, les **États-Unis** ont engagé près de 400 millions de dollars US pour la mise en œuvre des accords de paix et US Aid débloque chaque année 50 à 55 millions de dollars US d'aide au développement. La **BID** (1 013 millions de dollars US) et la **BM** (558 millions de dollars US) ont développé des programmes de soutien importants pour le Guatemala et exercent ainsi une forte influence au niveau macro-économique et au niveau du développement sectoriel. Le **système des Nations unies** (29 millions de dollars US) est très actif dans le pays et joue un rôle majeur dans le dialogue sectoriel et dans la coordination de la coopération. En juin 2003, le **FMI** a accordé au Guatemala un crédit à neuf mois pour un total de 84 millions SDR (120 millions de dollars US) dans le cadre de l'accord de stand-by visant à soutenir le programme économique du pays. Le FMI a affirmé qu'une accélération de la mise en œuvre des accords de paix serait essentielle afin de donner l'élan politique nécessaire pour atteindre les objectifs du programme économique.

Analyse sectorielle: l'analyse des activités multilatérales et bilatérales des autres donateurs indique une certaine convergence avec un accent sur le **développement social, la défense des droits de l'homme, les populations autochtones et les questions de genre**. Il est encore vivement nécessaire d'améliorer la coordination, surtout avec les agences multilatérales, qui représentent 84% de l'aide à la coopération et qui jouent un rôle essentiel dans le renforcement de la cohésion sociale au Guatemala.

Mécanismes de coordination: un **groupe consultatif** s'est réuni à plusieurs reprises au plus haut niveau politique afin de surveiller la mise en œuvre des accords de paix. Cependant, le gouvernement semble réticent à tenir une réunion de suivi (initialement prévue pour 2005), notamment en ce qui concerne le statut et le rôle accordés aux représentants de la société civile. En outre, le gouvernement considère le groupe consultatif comme un mécanisme de donation qui devrait se réunir lorsque le pays ressent le besoin de se procurer des fonds supplémentaires. La coordination technique est donc l'apanage du **groupe de dialogue**, qui a été créé au lendemain de l'ouragan Mitch et rassemble les principaux donateurs et institutions financières internationales, ainsi que le gouvernement (représenté par le Vice-président et les ministres de tutelle compétents). Il existe d'autres espaces de discussion: le «Petit comité» sur la justice, le Groupe international sur le développement rural, la Conférence nationale sur l'alimentation, le Groupe sur la sécurité alimentaire et la nutrition, le Forum pour la coordination de la décentralisation, le Forum de coopération avec le médiateur pour les droits de l'homme, la Conférence des donateurs sur le commerce et la Conférence des donateurs sur l'environnement. Dans le passé, un groupe consultatif ad hoc a également servi d'espace de dialogue entre l'UE (Commission et Etats membres) et le Guatemala (gouvernement et société non civile) sur la coopération communautaire⁹.

Selon certaines observations, il conviendrait d'**améliorer les procédures** et de renforcer les capacités des autorités locales compétentes (le Secrétariat général pour la planification - SEGEPLAN - et le Secrétariat de coordination exécutive de la Présidence - SCEP). Dans le cadre de ce nouveau cadre stratégique pour 2007-2013, la Commission européenne encouragera - conformément à son engagement politique de renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement, notamment sur la base de la déclaration de Paris - la révision des structures de coordination en place, y compris celles chargées de faciliter le dialogue et les consultations avec la société civile. En particulier, des recommandations concernant une feuille de route de l'UE pour l'harmonisation seront examinées en vue de renforcer la coordination communautaire conformément aux 3 C (coordination, complémentarité et cohérence) afin de faire progresser l'harmonisation.

⁸ Il n'y a aucune intervention de la BEI au Guatemala.

⁹ Lancé en 2000, le «mesodiálogo» a cessé ses activités en 2005.

4.3 Cohérence avec les politiques et les instruments de l'UE (dosage des politiques)

L'objectif de la Commission est d'assurer la cohérence entre les politiques communautaires (dans le domaine du commerce, de l'agriculture, de l'environnement, de la santé et de la sécurité des consommateurs, du marché intérieur, de la concurrence, de la justice, de la société de l'information, de la recherche et de la prévention des conflits) et les instruments, notamment en ce qui concerne leur impact éventuel sur le Guatemala¹⁰. Des fonctionnaires guatémaltèques ont exprimé quelques inquiétudes, notamment à l'égard du régime SPG, dont la durée limitée pourrait être insuffisante pour attirer des investissements à long terme, et de la politique commerciale communautaire pour l'agriculture, notamment dans le secteur de la banane.

5 LA STRATEGIE DE REPOSE DE LA CE

5.1 Objectifs généraux

Plus de dix ans après la signature des accords de paix, le Guatemala doit encore relever de nombreux **défis en termes de cohésion sociale**. L'un de ces défis consiste à réduire l'extrême pauvreté de 22% à 10% de la population et à combattre les inégalités et l'exclusion. Le DSP vise à **renforcer la cohésion sociale et la sécurité humaine** par une **approche sociale et économique intégrée** et par un **processus d'intégration régionale approfondi avec une dynamique commerciale renforcée**.

Le DSP reconnaît que de nombreux secteurs méritent d'être soutenus, mais il propose de **se concentrer uniquement sur des domaines très spécifiques qui contribuent tous à renforcer la cohésion sociale et la sécurité humaine**. Par exemple, la santé et le système d'enseignement fondamental n'ont pas été sélectionnés parce qu'ils sont déjà activement soutenus par d'autres donateurs ou institutions financières internationales (BID, BM). De plus, certains domaines couverts par le DSP précédent ne seront pas renouvelés. **Le DSP complètera évidemment les activités financées par le DSP 2002-2006 qui sont toujours en cours**. Cela permettra d'accroître **l'impact et la valeur ajoutée** des interventions communautaires. Jusqu'à présent, la coopération communautaire s'est concentrée sur la gouvernance (un projet de réforme de la justice est en cours jusqu'à la fin 2007), la décentralisation (projet en cours), le système fiscal (un nouveau projet doit être mis en œuvre à partir de 2007), le développement local et rural et la croissance équitable (un projet visant à soutenir les micro-entreprises et les PME est en cours jusqu'à la fin 2008 et doit être complété par un nouveau projet visant à soutenir la coopération économique et le commerce à partir de 2006).

DSP 2002-2006	DSP 2007-2013
– Consolidation et modernisation du gouvernement, démocratisation et protection des droits de l'homme	– Cohésion sociale et sécurité humaine
– Appui au développement local intégré et durable et à la décentralisation	a. Promotion d'une démocratie bien gouvernée, respectueuse des populations autochtones et de leurs droits
– Croissance équitable et durable de l'économie et de l'emploi	b. Réduction de la violence sociale par l'intégration des jeunes dans la société

¹⁰ Un résumé de la cohérence des politiques et des instruments communautaires figure à l'**annexe 11**.

- Non prioritaires:
 - a. Appui à la politique fiscale
 - b. Intégration régionale
- et le soutien à l'Etat de droit.
- Croissance économique et commerce
- Non prioritaire:
 - Intégration régionale

Le présent DSP pour 2007-2013 met l'accent sur le **développement humain et social**, notamment en ce qui concerne deux groupes très spécifiques: les **communautés autochtones** et les **jeunes**. La coopération devrait contribuer à l'émergence d'une société plus intégrée, plus stable et moins exposée à la violence et aux conflits sociaux. En effet, malgré les succès obtenus dans le cadre de l'agenda pour la paix, les progrès relatifs à la situation des peuples autochtones restent modestes, puisque la majorité d'entre eux sont encore exclus du développement et de la vie politique et font l'objet de discriminations et de violations des droits de l'homme. Par ailleurs, les **jeunes**, dont les perspectives économiques sont limitées, sont extrêmement vulnérables en raison des faiblesses structurelles économiques et sociales. Les délits commis par les *maras* nuisent à l'image des jeunes dans leur ensemble, entraînant la stigmatisation et la marginalisation sociale de toute une génération. La **politique nationale pour la jeunesse 2005-2015** adoptée par le gouvernement mérite d'être soutenue, notamment en ce qui concerne l'emploi et les possibilités d'emploi, la création d'entreprises, l'agriculture et le développement rural, la sécurité et la justice. Comme prévu dans la politique nationale pour la prévention de la délinquance juvénile, les programmes de prévention et de réhabilitation seront soutenus et liés aux **efforts généraux déployés dans le secteur de la sécurité en vue de renforcer la sécurité des citoyens**. Dans l'ensemble, la coopération communautaire visera à promouvoir la **sécurité humaine** en soutenant des politiques axées sur les exigences en matière de protection et de sécurité des individus et de la société par la promotion d'une vie à l'abri de la peur et du besoin.

La **dimension économique** sera davantage centrée sur les **zones rurales**, où vivent **60%** de la population. L'accent sera mis sur l'**économie rurale** et sur le **développement local en se concentrant sur la promotion d'une croissance axée sur l'emploi** et sur l'augmentation des revenus des jeunes (liée à la politique nationale pour la jeunesse), notamment ceux d'origine autochtone. Une assistance liée au commerce sera également envisagée sur la base de la coopération amorcée dans le cadre du DSP 2002-2006.

Enfin, les **efforts d'intégration régionale** déployés par le Guatemala pourraient être davantage soutenus par un système conçu pour couvrir ses besoins spécifiques, notamment en vue de l'accord d'association entre l'UE et l'Amérique centrale.

Les interventions communautaires viendront **compléter celles des autres donateurs et des institutions financières internationales** comme suit:

- En ce qui concerne la **population autochtone**, la CE restera le premier bailleur de fonds (suivi par le Japon, la Norvège, le Canada et la Finlande) et continuera à travailler en étroite coopération avec la Banque interaméricaine de développement, qui a accordé plusieurs prêts.
- Pour les interventions liées à la **jeunesse**, la CE sera l'un des principaux donateurs avec l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas, le Canada, le Japon et la Norvège, ainsi que la BID et la BM.
- Pour ce qui est de l'**économie rurale** et du **développement local**, la CE travaillera en coopération avec l'Italie, la Suède, le Japon, US Aid, ainsi que la BID, la BM et le PNUD.

5.2 Les secteurs d'intervention communautaire

5.2.1 Promotion de la cohésion sociale et de la sécurité humaine

Le renforcement des capacités locales en vue de soutenir la bonne gouvernance, la démocratisation, le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit, l'accès à l'éducation et à l'emploi contribuera à promouvoir la cohésion sociale et la sécurité humaine.

5.2.1.1 Promotion d'une démocratie bien gouvernée, respectueuse des populations autochtones et de leurs droits

La coopération communautaire visera à poursuivre la promotion de la bonne gouvernance et des droits de l'homme ainsi qu'à offrir aux populations autochtones des conditions équitables de participation à la vie économique, sociale et politique. *L'objectif sera de contribuer à réduire l'écart existant en matière d'indicateurs de cohésion sociale entre la frange de la population la plus exclue et la moyenne nationale.* Les interventions viseront à encourager la participation de la société civile et contribueront directement à prévenir les conflits en renforçant les conditions de mise en œuvre des accords de paix.

La coopération visera à:

- renforcer les institutions publiques, notamment celles qui jouent un rôle dans la promotion et la protection des droits économiques et sociaux des populations autochtones, conformément aux conditions prévues dans l'Accord sur l'identité et les droits des populations autochtones et consacrées dans la convention n°169 de l'OIT;
- élaborer des politiques publiques qui reconnaissent et abordent la situation spécifique des populations autochtones, notamment dans les régions les plus exclues;
- renforcer la participation des populations autochtones à la vie politique au niveau local et national, ainsi que les partenariats avec la société civile;
- réduire les discriminations, en particulier à l'encontre des femmes d'origine autochtone;
- garantir la reconnaissance et le respect de la diversité culturelle.

Principaux risques:

- Une opposition à la mise en œuvre des accords de paix (en particulier, de l'Accord sur l'identité et les droits des populations autochtones) et de la convention n°169 de l'OIT.
- Un refus de promouvoir une réelle représentation politique des populations autochtones au niveau local et national.
- Des ressources budgétaires insuffisantes pour mettre en œuvre les politiques du gouvernement.
- Une division au sein des mouvements et organisations autochtones.

5.2.1.2 Réduction de la violence sociale par l'intégration des jeunes dans la société et le soutien à l'Etat de droit.

A l'époque du dernier recensement, en 1992, 49% de la population était âgée de moins de 18 ans. La plupart de ces jeunes quittent le système éducatif avec des qualifications et des compétences limitées. La pleine **intégration des jeunes dans la société est indispensable afin de pouvoir réduire le niveau actuel de violence et d'insécurité.** La CE considère donc qu'il est essentiel de soutenir la **politique nationale pour la jeunesse 2005-2015** et la politique nationale pour la prévention de la délinquance juvénile qui y est apparentée. Il convient également d'accorder une attention toute particulière aux jeunes susceptibles d'entrer dans un gang et aux anciens membres de gangs par le biais de mesures de réhabilitation. Des enseignements seront tirés des expériences positives acquises dans les

pays voisins et des liens seront établis avec les autres politiques de sécurité du Guatemala, ainsi qu'avec les initiatives entreprises au niveau régional.

Conformément au consensus européen pour le développement et à l'agenda de l'OIT, les principes de «travail décent», de dialogue social et de normes fondamentales du travail seront encouragés. Par ailleurs, les liens avec le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) seront étudiés.

La coopération visera à:

- mettre effectivement en œuvre la politique nationale pour la jeunesse 2005-2015, notamment en ce qui concerne la participation démocratique des jeunes, la sécurité et la justice, l'emploi et les possibilités d'emploi, la création d'entreprises, l'agriculture et le développement rural;
- améliorer la formation professionnelle, ce qui permettra d'accroître la quantité et la qualité du capital humain et de réduire le chômage;
- réduire l'insécurité des citoyens grâce à des mesures de prévention et de réhabilitation et au soutien à l'Etat de droit;
- sensibiliser et informer la population sur les questions relatives à la jeunesse (y compris les faiblesses structurelles sociales et économiques qui sont à l'origine de la délinquance juvénile), rétablir la confiance et mettre un terme aux persécutions à l'encontre de ce groupe social;
- améliorer la participation démocratique des jeunes.

Principaux risques:

- Les capacités limitées de l'Etat entravent la mise en œuvre effective de politiques en faveur de la jeunesse.
- L'engagement politique en faveur d'un changement structurel et de politiques multisectorielles attaquant le problème de la délinquance juvénile à la racine est limité.
- Le manque de moyens budgétaires et la faiblesse des institutions responsables de la sécurité empêchent d'aborder de manière efficace le phénomène complexe des *maras*.
- Les politiques et les mesures (essentiellement réactives et répressives) adoptées en matière de délinquance juvénile sont inappropriées, notamment en raison de la pression populaire.
- L'absence de dialogue entre la société civile et l'Etat donne lieu à des approches contradictoires.
- Les réseaux criminels organisés résistent.

5.2.2 Croissance économique et commerce

La coopération sera axée sur le développement économique et commercial, la lutte contre la pauvreté, la malnutrition, l'exclusion et l'inégalité des sexes. Elle soutiendra la mise en œuvre de politiques participatives, inclusives et durables visant à promouvoir le développement local, la décentralisation et l'intégration du marché (national, régional et international).

La coopération sera fondée sur l'évaluation du programme «Développement rural et local», élaboré en 2006 pour une valeur de 20 millions d'euros, et axée **sur la croissance à long terme et inclusive de l'économie rurale et sur la sécurité alimentaire**. Dans le prolongement de la coopération passée, l'accent sera mis sur les zones les plus isolées et les plus touchées par la crise ; en développant les ressources et les combinaisons requises afin de tirer parti des opportunités économiques (ressources naturelles, physiques, financières, humaines, sociales, politiques et institutionnelles) tout en tenant compte du rôle joué par les

envois de fonds. Des activités agricoles et non agricoles, dont certaines liées à la sécurité alimentaire (avec une attention particulière pour les aspects nutritionnels), seront soutenues dans des zones extrêmement sensibles, en étroite coopération avec d'autres acteurs, dont le ministère de l'agriculture. L'intégration du marché sera renforcée par l'amélioration de l'information et du climat des affaires, ainsi que par l'identification et le développement de nouveaux paradigmes de compétitivité. Dans ce cadre, un appui sera accordé aux autorités nationales et régionales pour les aider à élaborer des politiques de soutien et un cadre institutionnel favorable. L'identification de régions prioritaires s'appuiera sur les stratégies du gouvernement et sur la masse critique découlant des programmes communautaires passés et en cours. En se concentrant sur des zones géographiques spécifiques, il sera possible d'évaluer constamment l'impact de la coopération. En ce qui concerne l'intégration du marché, la coopération sera examinée plus en détail et reposera sur l'évaluation des besoins commerciaux qui sera réalisée en 2007 dans le cadre du DSP 2002-2006, ainsi que sur une évaluation des programmes mis en œuvre d'ici là.

Ce soutien à la croissance économique se prête bien à l'intégration des questions liées à l'environnement (notamment la promotion d'une gestion durable des ressources, l'information et la sensibilisation environnementale, les évaluations de l'impact sur le développement durable et leur suivi, ainsi que la promotion de modes de production et de consommation plus durables). En outre, un **profil environnemental complet du pays**, contenant des recommandations opérationnelles (et les indicateurs environnementaux y afférents), sera envisagé.

Une attention particulière sera accordée aux liens qui existent entre l'environnement et le développement économique résultant notamment du renforcement de l'intégration régionale et des échanges commerciaux.

La coopération visera à:

- mettre effectivement en œuvre une politique de développement rural;
- favoriser la croissance économique dans les zones rurales, notamment par le biais de la diversification;
- réduire l'insécurité alimentaire;
- améliorer le commerce à tous les niveaux, notamment en mettant en œuvre des mesures douanières et de facilitation des échanges et en respectant les normes internationales telles que le cadre des normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial adopté par l'OMD;
- améliorer la gestion des ressources naturelles et la prévention des risques.

Principaux risques:

- L'impact des catastrophes naturelles sur le développement économique et social.
- L'instabilité du secteur macro-économique et financier.
- Un programme de dépenses publiques insatisfaisant.
- Le manque de capacités et de moyens accordés aux régions les plus touchées par le biais de la décentralisation, ainsi que l'absence d'investissements dans le capital humain et dans l'infrastructure rurale.
- L'absence de volonté politique de promouvoir et de mettre en œuvre une politique de développement rural.
- Une coordination inefficace entre les ministères compétents et les fonds sociaux.

5.2.3 Secteur hors concentration: l'intégration régionale

L'insertion du Guatemala dans l'économie mondiale et le renforcement de l'intégration régionale sont des facteurs essentiels à la diversification de l'économie, à la réduction de l'instabilité économique et à la promotion d'une distribution plus équitable des fruits de la croissance, contribuant ainsi à la cohésion sociale. Une nouvelle étape qualitative sera franchie avec la négociation d'un accord d'association entre l'UE et l'Amérique centrale, mais cela entraînera des défis supplémentaires pour le Guatemala. L'agenda d'intégration régionale s'appuiera principalement sur la coopération de la CE avec l'ensemble de la région. Cependant, le succès de cet agenda nécessitera des efforts spécifiques au niveau national, de façon à traduire les ambitions régionales en politiques nationales de réforme. Il existe donc un motif évident d'établir, en complément au DSR, un mécanisme d'intégration fondé sur le pays. La couverture exacte de ce mécanisme sera adaptée de façon à aborder les principales faiblesses ou les atouts potentiels identifiés après l'évaluation du degré de préparation du Guatemala à l'intégration régionale. Celle-ci s'appuiera sur l'évaluation conjointe de l'intégration économique régionale en Amérique centrale, qui donnera une idée précise des échecs et des réussites de la région dans ses efforts en vue d'atteindre le niveau d'intégration économique requis pour pouvoir entamer les négociations d'un accord d'association avec l'UE. Les nouveaux besoins qui pourraient découler du processus de négociation et de la mise en œuvre de l'accord d'association seront systématiquement révisés et développés plus en détails sur la base de l'évaluation des besoins du commerce qui sera entreprise en 2007.

5.3 Principes de révision et d'évaluation

La mise en œuvre de la coopération au Guatemala fera l'objet d'une révision annuelle. Cela impliquera un rapport sur les progrès réalisés et sur la conformité avec les orientations du DSP, ainsi qu'un dialogue sur l'évolution des conditions et des indicateurs. Dans cette optique, des indicateurs seront définis au cours de l'élaboration des différents programmes de soutien, dont un sous-module statistique, le cas échéant.

Au plus tard en 2010, ou en cas de modification majeure à la demande de la Commission ou du gouvernement guatémaltèque, une révision à mi-parcours sera réalisée afin d'examiner la coopération menée dans le cadre du PIN 2007-2010 et de réfléchir à l'élaboration du PIN 2011-2013.

5.4 Questions transversales

Conformément à l'article 3, paragraphe 3, du règlement portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, l'intégration des questions transversales suivantes sera assurée: **la promotion des droits de l'homme, l'égalité des sexes, la démocratie** (y compris la prévention des conflits), **la bonne gouvernance, les droits de l'enfant et des peuples autochtones, la durabilité environnementale et la lutte contre le VIH/SIDA**. La **culture** sera également prise en considération. [Voir détails dans le Programme indicatif national]

6 PRESENTATION DU PROGRAMME INDICATIF 2007-2010

6.1 Priorités et objectifs

La programmation pour 2007-2013 garantira autant que possible la continuité des initiatives communautaires lancées dans le cadre de l'exercice de programmation précédent et sera axée sur:

- la **cohésion sociale** (en particulier, la réduction de la pauvreté) et la **sécurité humaine** par la promotion d'une démocratie bien gouvernée, respectueuse des populations autochtones et de leurs droits, ainsi que par la réduction de l'insécurité des citoyens et par une meilleure intégration des jeunes dans la société.
- la **croissance économique** (par un appui à l'économie rurale et au développement local) **et le commerce.**

La CE **privilégie les approches sectorielles comprenant des objectifs, des critères de référence et des conditions spécifiques.** Dans le cadre de la présente stratégie, la CE remplacera donc progressivement l'approche projet par l'apport d'un soutien à des politiques nationales cohérentes dans chaque secteur ou domaine de la coopération. L'aide budgétaire sera l'instrument de financement privilégié lorsque les critères d'éligibilité seront réunis, notamment ceux relatifs à des conditions macro-économiques satisfaisantes et à des finances publiques saines (voir annexe 14). La Commission européenne encouragera la définition de politiques sectorielles clés à moyen et à long terme par le biais:

. d'un dialogue politique renforcé avec le gouvernement et d'une consultation plus étroite avec les acteurs non étatiques guatémaltèques. Cela devrait également contribuer à instaurer une plus grande corrélation entre l'ampleur des montants de coopération débloqués par l'UE dans son ensemble et l'impact des interventions sectorielles.

. d'une coordination renforcée avec les autres acteurs de la communauté internationale afin de garantir cohérence et complémentarité, notamment en ce qui concerne les indicateurs macro-économiques et ceux ayant un impact au niveau local.

La CE, notamment eu égard à l'éventuelle utilisation d'une aide budgétaire pour mettre en œuvre la coopération communautaire, débloquera des fonds afin de renforcer les capacités institutionnelles du pays (une fonction publique soutenue par des systèmes de suivi appropriés et formée à la gestion des finances publiques, etc.), d'aider le gouvernement à élaborer des politiques publiques, de faciliter l'échange d'informations et de renforcer le dialogue entre les parties prenantes (par exemple, par le biais de campagnes de communication, par la mise en place d'un processus régulier de consultation avec le secteur privé et la société civile et par la création d'espaces publics de dialogue dans les médias). La Commission veillera tout particulièrement à assurer l'élaboration de mécanismes de consultation adéquats avec la société civile, ainsi qu'entre la société civile et les entités étatiques. Le cas échéant, des évaluations environnementales seront effectuées de façon à tirer le meilleur parti des opportunités environnementales et à limiter les actions qui pourraient nuire à l'environnement.

6.2 Objectifs spécifiques et bénéficiaires cibles

6.2.1 Promotion de la cohésion sociale et de la sécurité humaine

6.2.1.1 Promotion d'une démocratie bien gouvernée, respectueuse des populations autochtones et de leurs droits

Objectifs spécifiques:

- Renforcer les institutions chargées d'accroître la participation et la représentation politiques des populations autochtones et de promouvoir et de protéger leurs droits et leur

diversité culturelle (par exemple, les bureaux de consultation juridique, la Commission présidentielle contre la discrimination et le racisme et le Comité consultatif autochtone).

- Encourager le développement de politiques publiques et d'actions positives en faveur des populations autochtones, et notamment des communautés les plus pauvres.
- Soutenir la mise en œuvre de politiques sociales et économiques ciblées sur les communautés autochtones les plus pauvres.
- Développer les capacités des organisations autochtones à contribuer à l'élaboration de politiques et de programmes publics au niveau local et national.
- Sensibiliser les partis politiques à la nécessité d'accroître la participation et la représentation des populations autochtones.
- Sensibiliser à la question de la diversité culturelle et de la cohésion sociale.

Bénéficiaires cibles (à titre indicatif):

- la Commission présidentielle contre la discrimination et le racisme
- le Comité consultatif autochtone
- le Protectorat pour les droits des femmes autochtones et les bureaux de consultation juridique
- le Fonds autochtone (*Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco* - FODIGUA)
- les communautés autochtones et leurs organisations
- les organisations de la société civile qui travaillent aux côtés des communautés autochtones

6.2.1.2 Réduction de la violence sociale par l'intégration des jeunes dans la société et le soutien à l'Etat de droit.

Objectifs spécifiques:

La CE soutiendra la **politique nationale pour la jeunesse 2005-2015** élaborée par le Conseil national de la jeunesse (CONJUVE) et la **politique nationale pour la prévention de la délinquance juvénile** conçue par la Commission présidentielle pour les droits de l'homme (COPREDEH), notamment en ce qui concerne la participation démocratique des jeunes, la sécurité et la justice, l'emploi et les perspectives d'emploi, la création d'entreprises, l'agriculture et le développement rural. Dans le cadre de son dialogue avec le gouvernement, la Commission mettra particulièrement l'accent sur les objectifs suivants:

- la formation professionnelle et technique ciblée sur les jeunes, ainsi que la formation professionnelle informelle;
- la création d'emplois pour les jeunes socialement et économiquement défavorisés, en particulier les jeunes filles, ainsi que la création d'emplois par le biais de programmes de formation, le cas échéant et lorsque les conditions du marché du travail sont favorables;
- la sensibilisation aux problèmes des jeunes (la toxicomanie, l'alcoolisme, le problème des gangs, l'éducation sexuelle et la restauration des valeurs familiales et civiques) et le renforcement du dialogue entre le gouvernement et les acteurs de la société civile concernant la complexité des questions relatives à la jeunesse, les faiblesses structurelles sociales et économiques à l'origine de la délinquance juvénile et les initiatives de prévention et de résolution des conflits;
- la réduction de l'insécurité des citoyens par la prévention (intégrer les jeunes dans la société, notamment par le sport et la culture, et assurer la collecte et l'enregistrement des armes de petit calibre), la réhabilitation (réhabiliter les anciens délinquants, les réintégrer dans la société et les protéger contre les représailles) et des mesures communautaires visant à développer le capital social, ce qui implique une interaction démocratique avec les forces de police;
- le renforcement de l'Etat de droit.

Bénéficiaires cibles (à titre indicatif):

- le ministère du travail et de la sécurité sociale
- les ministères de la justice et de l'intérieur
- les services sociaux communautaires et les services répressifs locaux
- le Conseil national de la jeunesse (CONJUVE)
- les centres de formation professionnelle
- le secteur privé
- les centres de réhabilitation gérés par des acteurs de la société civile
- les organisations de jeunesse
- les jeunes, en particulier
 - ceux susceptibles d'entrer dans un gang;
 - les plus touchés par la pauvreté;
 - les anciens membres de gangs.

6.2.2 Croissance économique et commerce

La CE soutiendra les **politiques nationales en faveur de la décentralisation, du développement rural et de la sécurité alimentaire et encouragera le commerce et une croissance axée sur l'emploi**. Dans le cadre de son dialogue avec le gouvernement, la Commission mettra particulièrement l'accent sur les objectifs suivants:

Objectifs spécifiques:

- Soutenir la politique de développement rural (en encourageant la décentralisation) et la croissance économique dans les zones rurales, ce qui implique la mise en place d'un régime foncier et d'un cadastre durables.
- Soutenir la politique de sécurité alimentaire visant particulièrement à réduire la malnutrition.
- Former la main-d'œuvre rurale de façon à répondre directement aux offres d'emploi au niveau local (micro et petites entreprises) en mettant l'accent sur la complémentarité des revenus agricoles et non agricoles, ainsi qu'aux offres d'emploi en dehors du secteur agricole pendant les périodes d'inactivité et/ou de crise.
- Renforcer l'infrastructure sociale dans les zones rurales (services sociaux et services d'eau et d'hygiène fondamentaux pour les plus vulnérables).
- Réduire l'isolement géographique des communautés rurales en facilitant l'accès par le biais d'infrastructures économiques (marchés local et régional, interconnexion des entreprises, développement spatial, etc.)
- Réduire l'écart entre les prestataires de services et les consommateurs, entre les employeurs et les travailleurs ou entre l'administration centrale et la communauté rurale.
- Renforcer les capacités des acteurs économiques clés au niveau local (municipalités, secteur privé, coopératives, etc.)
- Promouvoir la gestion durable des ressources, améliorer la préparation aux catastrophes dans les régions les plus touchées par les catastrophes et intégrer la prévention des désastres dans la planification du développement.
- Promouvoir l'intégration du marché (national, régional et international) à l'aide d'une assistance liée au commerce.

Bénéficiaires cibles (à titre indicatif):

- le ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire
- le ministère du commerce et de l'économie

- le ministère de l'environnement
- l'agence gouvernementale chargée de régler les conflits agraires (CONTIERRA)
- le Fonds national de la terre (FONTIERRA)
- les conseils de développement et les municipalités
- les communautés rurales
- les opérateurs du secteur privé tels que les petites et moyennes entreprises, les coopératives, etc.
- les acteurs de la société civile, y compris les organisations autochtones

6.3 Résultats escomptés (réalisations)

Pour chaque volet du DSP, une liste d'indicateurs fondés sur les OMD concernés sera formalisée au début de la phase d'identification et d'évaluation du programme.

Indicateurs relatifs à la Déclaration du Millénaire¹¹ [voir également l'annexe 4]:

Indicateurs	1999	2000	2001	2002	2004
Proportion de la population vivant avec moins de 1 USD par jour	10,0	15,7	16,0	21,5	...
Prévalence du déficit pondéral chez les enfants de moins de 5 ans	24,2		24,2	21,9	
Taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire	81,0	84,0	87,0		93,0
Taux d'achèvement de la scolarité primaire			58,7	59,0	77,8
Ratio filles/garçons dans l'enseignement primaire et secondaire			89,6		91,1
Taux de mortalité avant l'âge de 5 ans (pour 1 000)			53		45
Proportion d'enfants immunisés contre la rougeole (en % des enfants de 12 à 23 mois)	...	...	75	...	75
Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié	...	...	41,0	...	...
Prévalence du VIH (% de la population de 15 à 49 ans)	...	...	...	...	1,0
Proportion de la population ayant un accès durable à une source d'eau salubre	...	92,0	...	92,0	95,0

6.4 Programmes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et type d'assistance

La CE soutiendra les politiques sectorielles chaque fois que c'est possible. La coopération communautaire sera mise en œuvre soit par une **approche projet**, soit par une **aide budgétaire**. [Voir l'annexe 14 relative à l'aide budgétaire].

La coopération pourrait comprendre une assistance technique (promotion du dialogue politique, renforcement des institutions), des formations, des études, ou la promotion de l'échange et de la diffusion d'informations, d'expériences et des meilleures pratiques.

6.5 Intégration des questions transversales

¹¹ Base de données des indicateurs de développement dans le monde, septembre 2006.

Les questions transversales seront intégrées à travers un dialogue avec l'Etat et les acteurs non étatiques, une participation aux activités de coordination menées par le gouvernement, l'établissement de critères de référence et le transfert de savoir-faire dans les domaines concernés, sur la base des principes suivants:

La bonne gouvernance, la démocratisation et le respect des droits de l'homme seront encouragés. La **prévention des conflits** figurera également dans les programmes élaborés, en étroite coordination avec les initiatives développées par les Etats membres. Elle constituera un élément important de la coopération dans le domaine de la sécurité (réduction de l'insécurité des citoyens).

L'**égalité des sexes** sera encouragée sur la base de l'expérience acquise par la CE et des recommandations formulées par le forum de coordination sur les questions de genre (*Mesa de Genero*). Les résultats du programme «*Lutter contre l'exclusion (femmes autochtones des zones rurales)*», qui se poursuivra jusqu'en 2008, permettront de renforcer et de diffuser les capacités dans ce domaine. Dans les zones rurales, l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes sera encouragée, de même que l'égalité d'accès et de contrôle en matière de ressources physiques, économiques et sociales, ainsi que la participation des femmes à la vie politique locale et la lutte contre les violations des droits de l'homme liées au sexe.

La question de la **jeunesse**, y compris des **droits de l'enfant**, sera notamment examinée lors du développement d'actions dans les zones rurales et au niveau local. La protection des droits des enfants et des jeunes, ainsi que la mise en œuvre d'autres politiques non discriminatoires en leur faveur, seront considérées comme un moyen de réduire le risque d'une marginalisation accrue de cette catégorie de la population.

Toutes les interventions tiendront dûment compte de la situation des **populations autochtones** et des mesures nécessaires pour la protection et la promotion de leurs droits, ainsi que l'augmentation de leur participation. La coopération encouragera le renforcement des institutions qui servent les intérêts des populations autochtones, l'élimination de toutes les formes d'exclusion, ainsi que la promotion de politiques publiques et de services publics multiculturels, en particulier dans les zones rurales.

La CE veillera à ce que **la durabilité environnementale et la protection des ressources naturelles** soient prises en considération lors de la mise en œuvre du DSP, notamment par des actions en faveur de la jeunesse et des communautés autochtones, en particulier dans les zones rurales. Le soutien mutuel du développement économique (résultant notamment du renforcement de l'intégration régionale et de l'augmentation des échanges commerciaux) et de l'environnement sera encouragé. Un profil environnemental du pays, contenant des objectifs et des indicateurs en matière d'environnement, permettra d'évaluer plus facilement l'intégration des questions environnementales dans la coopération communautaire. Les interventions menées dans les zones rurales tiendront compte des critères retenus pour évaluer l'impact, la durabilité et la gestion de l'environnement et seront cohérentes avec la politique environnementale communautaire, la stratégie régionale d'Amérique centrale (y compris le profil environnemental régional) et les actions ultérieures visant à réduire la vulnérabilité de l'Amérique latine. Des initiatives ciblées sur l'économie rurale seront lancées dans le cadre de la coopération communautaire afin de sensibiliser les acteurs clés, de garantir que le principe du développement durable et de la protection de l'environnement soit pris en considération dans les politiques publiques, d'intégrer une nouvelle dimension relative aux changements climatiques et à la biodiversité et de réduire la vulnérabilité aux catastrophes naturelles (dans l'esprit de la Conférence mondiale de Kobe sur la réduction des

désastres). La coordination sera renforcée entre les plans d'action DIPECHO et les autres actions communautaires, notamment celles relatives à l'environnement et à la gestion des risques (en particulier le programme PREVDA de la CE).

La question de la **lutte contre le VIH/SIDA** sera examinée, en particulier sur la base de l'agenda politique du gouvernement sur le VIH/SIDA et sur la santé sexuelle et génésique.

La **dimension culturelle** sera prise en considération, en particulier dans le cadre du volet «Jeunesse» du DSP.

Au cours de la mise en œuvre du programme, une attention particulière sera accordée aux questions du **travail décent** et des **normes fondamentales du travail**.

6.6 Enveloppes financières

Le programme indicatif national comprend une assistance financière et technique, ainsi qu'une coopération économique. Un montant provisoire est présenté pour chaque secteur défini par le DSP. Un montant de 135 millions d'euros a été alloué au Guatemala pour la période 2007-2013.

Cependant, le montant exact devra être ajusté en fonction des besoins et des objectifs. Avant le lancement du deuxième PIN, une révision à mi-parcours du DSP sera réalisée avec la participation de tous les services de la Commission concernés, ainsi que des parties prenantes présentes au Guatemala. Le deuxième PIN n'a donc qu'une valeur indicative, puisque certaines modifications pourraient y être apportées en fonction des résultats de la révision à mi-parcours. La sélection finale des projets et les montants correspondants reposeront sur les résultats des études détaillées d'identification et de préparation entreprises par la Commission¹².

Ventilation indicative (en Mio EUR)	PIN 1				PIN 2
	2007	2008	2009	2010	2011-2013
▪ Secteur prioritaire 1: Cohésion sociale	27 Mio EUR (20%)		20,3 Mio EUR (15%)		
▪ Secteur prioritaire 2: Croissance économique et commerce			6,8 Mio EUR (5%)	33,8 Mio EUR (25%)	47,1 Mio EUR 35%
Total	27 Mio EUR		27,1 Mio EUR	33,8 Mio EUR	47,1 Mio EUR

6.7 Activités financées par d'autres instruments budgétaires communautaires

Outre les fonds affectés au titre de l'instrument de financement de la coopération au développement pour soutenir la présente stratégie, le Guatemala bénéficie également des

¹² Le tableau ne comprend pas l'aide apportée dans le cadre du **processus d'intégration régionale**. Considérée comme un «secteur non prioritaire», son élaboration, son budget et son contenu exact dépendront en fait de plusieurs facteurs ou processus, dont l'exercice d'évaluation conjoint sur l'intégration régionale, le processus de négociation en vue d'un éventuel accord d'association entre les pays d'Amérique centrale et l'UE, les mesures de soutien que contiendra réellement le document de stratégie régionale et l'évaluation des besoins commerciaux qui sera réalisée en 2007.

programmes indicatifs régionaux pour l'Amérique centrale et pour l'Amérique latine, conformément à leur programmation respective. D'autres activités pourraient être financées au Guatemala par le biais de programmes thématiques spécifiques afin de renforcer l'impact de l'assistance communautaire, notamment par une participation accrue de la société civile et l'intégration efficace des questions transversales. Les programmes thématiques concernés sont les suivants:

- **«Investir dans les ressources humaines».** Ce programme soutient des actions qui influencent directement le niveau de vie et le bien-être de la population. Ceci comprend le financement du **Fonds mondial pour la santé (GFATM)**. Les contributions communautaires devraient s'inscrire dans l'objectif général de renforcer la cohésion sociale. Dans ce contexte, la politique communautaire en matière de santé établit le lien entre la santé et la pauvreté, ainsi qu'entre la santé, le bien-être et le développement, en abordant le problème du SIDA et des autres maladies transmissibles. Entre autres, la CE devrait veiller à rendre l'assistance plus efficace et à assurer une appropriation et une participation accrues des Etats bénéficiaires. Les résultats d'EUROsociAL, le programme régional de la CE, devraient également être pris en considération, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles en matière de politique de santé.
- **«Environnement et gestion durable des ressources naturelles, y compris l'énergie».** Des actions abordant la question de la durabilité environnementale et de la protection des ressources naturelles, ainsi que des initiatives relatives aux changements climatiques, à la biodiversité et à la vulnérabilité du pays aux catastrophes naturelles pourraient être élaborées dans le cadre de ce programme. La cohérence entre l'**initiative européenne pour l'eau** et les mesures prévues par la présente stratégie devrait être accrue, notamment en ce qui concerne i) l'intégration des questions de genre, ii) la coopération intrarégionale et le transfert de technologies et iii) l'éducation et l'accès du public au savoir-faire.
- **«Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement».** En cas de cofinancement d'initiatives de la société civile, le soutien des procédures et des politiques devra primer sur le financement de projets locaux. La priorité devrait être donnée aux propositions qui soutiennent les secteurs prioritaires du DSP et les principales questions transversales, tout en préservant l'indépendance de la société civile. L'objectif sera d'aider celle-ci, en particulier les acteurs locaux, à participer activement à l'élaboration de politiques globales et sectorielles en matière de développement, ainsi qu'aux processus de consultation.
- **«Sécurité alimentaire».** La pauvreté rurale requiert une approche multidimensionnelle englobant les faibles revenus, les inégalités dans l'accès aux facteurs de production et aux services de base, les normes insuffisantes en matière de santé et d'éducation, la dégradation des ressources naturelles, la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et le manque de pouvoir politique. Les stratégies de développement rural doivent donc aborder l'ensemble de ces problèmes et incorporer les objectifs des stratégies de réduction de la pauvreté rurale, tels que la sécurité alimentaire et la gestion durable des ressources naturelles. Au niveau national, la Commission européenne a pour politique d'adapter son action au contexte national et d'encourager le dialogue politique et sectoriel, notamment avec le secteur privé, la société civile et les ONG.

Pour finir, il convient de signaler les financements accordés au titre de l'IEDDH et d'ECHO:

- **L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme**, notamment pour les questions de gouvernance (comprenant la possibilité d'une assistance à l'observation des élections), de genre et d'égalité ethnique.
- **L'aide humanitaire (ECHO), notamment par le biais du programme DIPECHO relatif à la préparation aux catastrophes.** Toutes les actions entreprises dans ce

domaine devraient viser à réduire les risques en veillant à ce que les populations les plus vulnérables dans les régions régulièrement touchées par des catastrophes naturelles soient préparées à l'avance, ainsi qu'à améliorer la capacité de réaction en incorporant et en coordonnant des activités au niveau local, national et régional. Les politiques nationales seront encouragées afin de garantir la durabilité des actions DIPECHO et la standardisation des procédures de gestion des risques au niveau national.