HAL
open science

La coopération Sud-Sud du Mexique, au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015

Carlos Cortes Zéa

To cite this version:

Carlos Cortes Zéa. La coopération Sud-Sud du Mexique, au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015. Economies et finances. Université Paris Saclay (COmUE), 2016. Français. NNT : 2016SACLS124 . tel-01396251

HAL Id: tel-01396251

https://theses.hal.science/tel-01396251

Submitted on 14 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

NNT : 2016SACLS124

Thèse de Doctorat

de

L'Université Paris-Saclay

Préparée au CIRAD

Ecole Doctorale N° 578
Ecole Doctorale | Sciences de l'homme et de la société
Sciences économiques

La Coopération Sud-Sud du Mexique

au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015

Carlos Eduardo CORTES ZEA

Thèse dirigée par M. Jean-Jacques GABAS

Thèse présentée et soutenue à Sceaux, le 23 juin 2016

Composition du Jury :

M. Jean CARTIER-BRESSON	Professeur | Président
M. Laurent FARET	Professeur | Rapporteur
Mme. Catherine FIGUIERE	Maître de conférences | Rapporteure
Mme. Mina KLEICHE-DRAY	Chargée de recherche à l'IRD | Examinateure
Mme. Bernadette VEGA	Conseillère auprès la Direction Exécutive de l'AMEXCID | Experte

La Coopération Sud-Sud du Mexique au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015

Résumé

L'éventail de concepts disponibles aujourd'hui, n'est plus pertinent pour comprendre les nouveaux enjeux auxquels sont confrontés les acteurs qui agissent au sein de la coopération internationale pour le développement. La fin du contexte bipolaire d'où elle est le résultat, l'affirmation politique des « pays émergents » et l'activisme croissant des acteurs non-étatiques (ONG, secteur privé, fondations, universitaires, etc…) bousculent les dynamiques depuis les années 90. Puis, l'importance des flux privés face à la stagnation relative des montants d'APD redéfini le rôle des donateurs traditionnels. Dans ce sens, il est nécessaire de reconsidérer le cadre d'analyse afin de comprendre ce phénomène international.

Malgré les nombreux défis en termes d'inégalités et de pauvreté auxquels ils doivent encore faire face, ces « Coopérants du Sud » sont en train d'étendre leurs programmes de coopération. Par conséquent, la Coopération Sud-Sud n'a cessé d'augmenter depuis les années 2000. C'est ainsi qu'en 2013, ces flux ont représenté un total de $23,5 milliards de dollars, tandis que l'Aide Publique au Développement des pays de l'OCDE s'est élevée à $135 milliards de dollars pendant la même année. Ce constat peut parfois être perçu par les donateurs traditionnels comme une menace.

A l'intérieur de ceux qu'on appelle les « Coopérants du Sud », l'ampleur des politiques de coopération est souvent méconnue voire ignorée. C'est le cas du Mexique, où l'entrée en vigueur d'une loi en 2011 a mis en place un nouveau système de coopération internationale pour le développement. Formulée pour asseoir sur des bases juridiques les projets qu'il mène en Amérique Centrale (considérée par les acteurs politiques mexicains comme leur « zone d'influence naturelle »), cette loi prévoit d'étendre ce type d'actions au-delà. Face à ces ambitions renouvelées, il y a un besoin pour mieux comprendre ce qui est fait par le Mexique dans ce domaine. A ce titre, on estime qu'en 2013 la coopération du Mexique s'élève à environ $551 millions de dollars.

De ce point de vue, la mise à jour du clivage entre la coopération traditionnelle et la Coopération Sud-Sud soulève plusieurs problématiques. Si les pratiques des donateurs traditionnels sont discutées et font l'objet d'une concertation au sein du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, celles relatives aux Coopérants du Sud restent hors de sa portée. De ce fait, l'architecture classique de l'aide internationale pour le développement est en train d'être bouleversée.

Proposer de nouveaux cadres d'analyse devient alors nécessaire. De ce point de vue, le nouvel environnement issu de l'adoption de l'Agenda de Développement Post-2015 nécessite d'adopter de nouveaux cadres théoriques. Dans cette thèse, la notion de « configuration », formulée par Norbert Elias, nous permet d'appréhender le phénomène autrement. Dans ce sens, analyser la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement, c'est tenter de comprendre une nouvelle répartition des forces entre tous les acteurs présents. La « configuration » actuelle est de nature dynamique, et elle est modelée par les stratégies des acteurs qui la constituent afin d'augmenter leur marge de manœuvre. Il s'agit d'une configuration qui est définie par la position des acteurs dans l'espace commun qu'est la scène internationale.

South-South Cooperation of Mexico
within the new configuration of international development cooperation post-2015

Abstract

Theoretical frameworks no longer explain our understanding of the new challenges faced by international development cooperation stakeholders. The end of the Cold War, the political affirmation of “emerging countries”, and the growing activism of non-state actors (NGOs, private sector, foundations, academia, etc.) are shattering the traditional paradigm. Furthermore, the increasing importance of private flows alongside the relative stagnation of ODA is redefining traditional donor’s role. In this sense, it is necessary to revitalize the analysis to comprehend this international phenomenon.

Over the last twenty years, the economic success of emerging economies contrasts with the persisting inequalities and marginalization problems that they shelter. Despite the various challenges that they still face, these “Southern Providers” are increasing their cooperation programs. South-South Cooperation has risen steadily since the year 2000. In 2013 these flows represented a total of $23.5 USD billion, while Official Development Assistance of OECD countries attained $135.1 USD billion during the same year.

Inside the so-called "Southern Providers”, the scope is often overlooked or ignored. In Mexico for instance, the approval of a law in 2011 implemented a new international development cooperation system. The wide range of projects in Central America (considered by Mexican stakeholders as their “natural influence zone”) are formulated to sit within a legal framework, while the law is planned to be extended beyond these type of projects. Given these renewed ambitions, there is a need to better understand what is being done by Mexico in this area. As such, it is estimated that Mexican cooperation flows accounted for $551 USD millions in 2013.

In this respect, the current discrepancies between traditional and South-South Cooperation raises several issues. If traditional donors’ practices are discussed within the Development Assistance Committee of the OECD, those of Southern Providers remain out of reach. Therefore, the classic international aid architecture is being eroded.

Proposing new analytical frameworks has become necessary. In this regard, the international environment following the adoption of the Post-2015 Development Agenda cannot be capitalised upon with outdated concepts. As a central part of this thesis, the concept of “configuration” formulated by Norbert Elias allows us to understand the phenomenon further. In this sense, the analysis of the new configuration of international development cooperation aims to understand a new distribution of power between relevant stakeholders. While the “architecture” needs to be conceived and planned, a “configuration” has a dynamic nature, and is shaped by the players’ strategies to increase their power. The result is a configuration defined by the positioning of actors within the common space, and the international scene.

This research is structured in three parts. First, it explains the new configuration of international cooperation for development. Second, it analyses Mexico’s "systemic responsibilities" as an emerging country towards Central American countries. Finally, it addresses Mexican South-South Cooperation, in the context of the implementation of its new international development cooperation system.

La Cooperación Sur-Sur de México, en la nueva configuración de la cooperación internacional para el desarrollo post-2015

Resumen

La gama de conceptos disponibles ya no es suficiente para comprender los nuevos retos que enfrentan los actores que operan dentro de la cooperación internacional para el desarrollo. El fin de la Guerra Fría, la afirmación política de los "países emergentes" y el creciente activismo de los actores no-estatales (ONG, sector privado, fundaciones, universidades, etc…) han modificado la dinámica que regía las relaciones internacionales durante los años 90. Aunado a esto, la importancia de los flujos privados ante el estancamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) está redefiniendo el rol de los donantes tradicionales. En este sentido, es necesario proponer nuevos marcos conceptuales que nos permitan analizar este fenómeno internacional.

A pesar de los múltiples desafíos en términos de desigualdad y pobreza a los que se enfrentan, los "Cooperantes del Sur" están ampliando sus programas de cooperación. En consecuencia, la Cooperación Sur-Sur ha aumentado en forma constante desde el año 2000. En el 2013, estos flujos representaron un total de $23,5 mil millones de dólares, mientras que la AOD ascendió a $135 mil millones durante el mismo año. Esta tendencia puede a veces ser percibida por los donantes tradicionales como una amenaza.

Al interior de los llamados « Cooperantes del Sur », el alcance de las políticas de cooperación a menudo se pasa por alto o es ignorado. Es el caso de México, en donde la entrada en vigor de una ley en el 2011 estableció un nuevo sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Formulada para aumentar la eficacia de los proyectos llevados a cabo en Centroamérica (subregión considerada la "zona natural de influencia" de México), la ley favorece la implementación de proyectos de cooperación en otras partes del mundo. Frente estas ambiciones renovadas, es necesario estudiar las acciones del país en el campo. Como tal, se estima que la cooperación mexicana se elevó a aproximadamente $551 millones de dólares en el 2013.

Desde este punto de vista, la actualización de la escisión entre la cooperación tradicional y la Cooperación Sur-Sur plantea varios problemas. Si las prácticas de los donantes tradicionales son discutidas y son objeto de concertación dentro del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, aquellas relativas a la Cooperación Sur-Sur permanecen fuera de su alcance. Por lo tanto, nos encontramos ante la erosión progresiva de la arquitectura clásica de la ayuda internacional para el desarrollo.

Proponer nuevos puntos de referencia se vuelve necesario. A partir de aquí, la coyuntura que resultó de la adopción de la Agenda de Desarrollo post-2015 requiere la adopción de marcos teóricos alternativos. Para esta tesis, la noción de "configuración", formulada por Norbert Elias, nos permite entender el fenómeno desde otro enfoque. El análisis de la "nueva configuración de la cooperación internacional para el desarrollo post-2015", es un intento por comprender la nueva distribución del poder entre los actores que la conforman. La "configuración post-2015" es de naturaleza dinámica, moldeada por las estrategias de los actores que la constituyen, cuyo objetivo es aumentar su margen de maniobra. Se trata en definitiva de una "configuración particular", definida por el posicionamiento de los actores internacionales.

para Carmen, William y el Willas

Remerciements

Tout d'abord, je voudrais remercier Bruno Lautier et Jean-Jacques Gabas, les directeurs de cette thèse de Doctorat. Le premier, pour avoir cru que j'ai été prêt pour commencer un travail de ce type en 2011, mais aussi, pour avoir déconstruit et reconstruit ma compréhension des problématiques du *« développement »*, au cours des deux années du master que j'ai réalisé à l'IEDES. Le second, pour avoir cru que j'étais capable de mener à terme ce travail en 2013 (quand il a accepté de reprendre la direction de ma recherche), et pour m'avoir soutenu jusqu'à la dernière minute. Jean-Jacques est d'ailleurs l'auteur du livre qui m'a introduit aux questions sur la coopération au développement que j'ai lu en 2007, *« Nord-Sud : l'impossible coopération? »*, et qui guide encore aujourd'hui mes réflexions à cet égard.

Spécialement, je remercie l'Amb. Bruno Figueroa et Daniela Borbolla, les deux personnes qui sans me connaître, m'ont ouvert les portes de l'AMEXCID en 2013. Grâce à eux, j'ai pu apprendre à travailler dans un environnement exigeant, en évolution constante, ainsi que connaître les rouages d'une institution à laquelle je reste attaché.

Je tiens à remercier amicalement Noel González et Gerardo Bracho. Noel m'a accepté dans son équipe, m'a fait confiance pour de nombreuses missions, et m'a appris les enjeux de la Coopération Sud-Sud. Bracho m'a accordé un premier entretien en 2011 à Paris, puis le dernier en 2015 à Mexico. J'ai trouvé dans leurs réflexions, les analyses les plus avisées sur le devenir de la coopération au développement du Mexique.

J'adresse toute ma reconnaissance à l'Ambassadrice Rosario Green, à Jorge Alberto Lozoya et à Marco Antonio Alcázar, de grandes personnes. Sans doute, leurs entretiens ont été les plus passionnants, d'une valeur incalculable, et dont je n'ai pas encore fini d'exploiter la richesse.

Je remercie tout particulièrement Andrea Hurtado et Matthew Sellar. Je porte mon admiration au professionnalisme d'Andrea, avec qui nous avons vécu la 1RHN du PMCED en 2014, une expérience unique dans ma carrière. Avec eux, nous avons travaillé sur le positionnement du Mexique dans la Conférence d'Addis-Abeba sur le Financement du Développement en 2015. Leur vision, mais surtout leur amitié, m'ont permis d'aller jusqu'au bout des objectifs que je me suis fixés.

Je remercie également Bernadette Vega, Sandra Bucio, Fabiola Soto, Camila Zepeda, Balfre Guerra et Alejandro Basurto, pour leur disponibilité totale et leurs conseils sans faille. Andrea Huerta et Jessica Rodríguez pour leur camaraderie et gentillesse, dans une équipe à laquelle je me suis toujours senti chanceux d'appartenir.

Jean Portalier, Jean Baptiste Flamin et Valérie Hourmand. M. Portalier, pour la grande qualité du travail de correction réalisé, et la sincérité de ses encouragements dans chaque courriel. Un énorme merci à JB, dont les corrections ne pourraient pas être plus professionnelles, et sans qui je n'aurais pas pu finir ce travail, ni celui de 2011. Je remercie

aussi Valérie, pour son excellent appui administratif, sa bonne humeur, et son soutien chaleureux dans les moments les plus difficiles.

Merci Vincent Ribier, Lauren Lecuyer, William's Daré, Françoise Gerard et Pierre Girard, pour votre accueil affectueux au CIRAD.

Cette thèse s'est nourrie des discussions que j'ai eu avec Vincent Donne et Vincent Pradier, avec qui je maintiens une complicité intellectuelle inégalable. Merci tout simplement pour votre amitié.

Je remercie du fond du cœur Marine Malberg et Andrés Sambarino, de qui j'ai appris le sens le plus intègre de l'amitié. Votre soutien a été indispensable pour que je puisse finir ce travail. Merci à Elenita, dont la force spirituelle m'a été essentielle pour ne pas tomber dans le désespoir ces derniers mois. Merci à Clarita, Quintino, David, Jérém, Aldiño et Tomich pour m'avoir encouragé presque quotidiennement pendant toutes ces années.

Merci Mona, pour avoir partagé avec moi la vie pendant six années, six années d'innombrables et belles aventures, en France, au Honduras et au Mexique, toutes à l'origine de cette thèse. Je te remercie pour m'avoir toujours soutenu et convaincu (plusieurs fois) qu'il ne fallait pas laisser tomber, qu'il fallait que je concrétise ce projet de vie, que j'étais fait pour ça. Seulement nous savons combien *« de lumière jaillit, du choc des idées »*.

…

Agradezco intensamente a mis abuelos, Ondina, Yolanda y Arturo, de quien siempre he recibido amor, fuerza e inspiración. Siento ante ustedes el respeto más profundo.

Esta tesis la dedico por un lado a Willas, mi hermano, mi compañero de vida. Creo en ti ciegamente. Por el otro lado, dedico mi doctorado a William y a Carmen. Mis padres, las personas más bellas y maravillosas que tengo en la vida. Gracias por su guía, sus consejos, sus valores, sus sueños, sus palabras, sus risas… Su apoyo incondicional no es sino mi fuerza más grande y su amor, mi pilar más sólido. Todo lo que soy, es simplemente gracias a ustedes.

Table des matières

Liste des Sigles ……. i

Introduction ……... 2

a. Le « consensus » autour de la Coopération Sud-Sud ……. 4

Problématique et hypothèses de la recherche …….. 6

L'encadrement de l'objet de recherche …… 11

a. Quelques interférences logiques ……. 13
b. Les contradictions empiriques …… 15

Cadre théorique …….. 17

a. La « nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015 » ……... 20
b. Manifestations d'un phénomène d'interpénétration …….. 26

Etat de l'art : revue des travaux scientifiques …… 30

Méthodologie et enquête de terrain: l'obligation empirique …… 36

Argumentaire …… 39

I. De l'architecture classique de l'aide, à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015 …… 41

Introduction ……..... 41

1. La coopération traditionnelle, une politique publique encore viable ? …….. 42

1.1. La coopération au développement : résultat d'une « gouvernance internationale imbriquée » ……. 43

a. La coopération internationale pour le développement : espaces multilatéraux de négociation et gouvernance …… 44

b. Le Comité d'Aide au Développement face au délitement de l'architecture classique de l'aide internationale …… 48

c. Le curieux *« momentum »* du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement : de Busan 2011 à Mexico 2014 ……... 51

1.2. Les donateurs traditionnels à l'épreuve de la nouvelle configuration ……. 55

a. L'effet levier de l'APD et la reformulation de la notion de « ressources internationales pour le développement » ……. 55

b. Opacité, fragmentation, sélectivité, canaux d'aide inefficaces et bureaucratisation : les schémas reproduits par l'Aide Publique au Développement …… 59

c. Etat des lieux des flux d'Aide Publique au Développement …… 63

2. La Coopération Sud-Sud, une stratégie politique capable de bousculer le statu quo ? …… 66

2.1. Trajectoire et conceptualisation de la Coopération Sud-Sud : une approche tiers-mondiste …… 67

a. Fondements historiques de la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud …… 67

b. La Coopération Technique et la Coopération Sud-Sud et le Plan d'action de Buenos Aires de 1978 …… 70

c. Institutionnalisation des dialogues intergouvernementaux sur la Coopération Technique : évolutions des années 80 et 90 …… 73

2.2. Le second souffle de la Coopération Sud-Sud : les années 2000, tendances et acteurs dans la nouvelle configuration internationale …… 76

a. Conceptualisation de la Coopération Sud-Sud et les principes de la Déclaration de Nairobi 2009 …… 76

b. Chantiers et contradictions au sein de la Coopération Sud-Sud dans la nouvelle configuration internationale …….. 79

c. Etat des lieux des flux de Coopération Sud-Sud ……. 82

Conclusion ……. 87

II. Les « responsabilités systémiques » d'un « pays émergent » …… 89

Introduction ……... 89

1. Le « Sud », les « pays émergents » et les « pays à revenu intermédiaire » : à la recherche de nouveaux repères ……. 90

1.1. Reconfigurations du rapport de forces à l'international …… 91

a. L'essor du « Sud global » et l'avènement du « monde multicentrique » …….. 92

b. D'une notion nébuleuse aux « clubs » de puissances Emergentes ……. 96

c. Les nouvelles agences de coopération : des instruments de politique extérieure pour se positionner en tant que « pays émergent » ? ……. 99

1.2. La « cause » des Pays à Revenu Intermédiaire …… 103

a. L'Aide Publique au Développement aux pays à revenu intermédiaire : une analyse des « pièges » et « brèches » ……. 104

b. Alternatives pour mesurer le développement : vers de nouveaux critères pour l'allocation de l'APD ? ……. 107

c. Principaux éléments en vue d'un Plan d'action global pour la coopération au développement avec les PRI ……. 110

2. Le Mexique, en « émergence permanente » …… 114

2.1. Au carrefour des relations de solidarité et de compétition …... 114

a. Intensification de dynamiques concurrentielles Sud-Sud ……. 115

b. Paysage de la Coopération Sud-Sud en Amérique Latine …… 118

2.2. Stratégie internationale d'un « pays émergent » …… 121

a. Le Mexique, acteur incontournable dans les relations internationales du XXIe siècle ……... 122

b. Un pays à « responsabilité globale » …… 125

c. Le Mexique, membre observateur régulier du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE ……. 129

d. De pays hôte à co-président, le Mexique au centre de l'agenda de l'efficacité de la coopération au développement …… 133

Conclusion …….. 137

III. Trajectoires et ruptures dans la politique mexicaine de coopération internationale ……. 139

Introduction ……. 139

1. Trajectoires de la coopération internationale du Mexique de 1971 à 2000 …… 141

1.1. Fondements de l'institutionnalisation de la politique mexicaine de coopération internationale …… 142

a. Les doctrines Juárez, Carranza et Estrada, et l'Art. 89 : fondements juridiques de la politique de coopération internationale du Mexique …… 143

b. La coopération internationale, une stratégie de politique extérieure : antécédents, objectifs et acteurs ……... 147

c. La brève histoire de l'IMEXCI (1998-2000) : limites et chantiers …… 152

1.2. Des années 30 aux années 90 : les projets phares qui ont construit l'identité de la Coopération Sud-Sud mexicaine …… 156

a. Les « Ecoles México » : antécédents de la coopération culturelle …….. 157

b. Les « Accords de San José » : antécédents de la coopération économique et financière ……. 159

c. Le Groupe de Contadora : antécédents de la coopération politique …… 162

1.3. Le Mécanisme de Tuxtla : institutionnalisation de la coopération économique et politique avec l'Amérique Centrale …….. 164

a. Le mécanisme de Tuxtla …….. 164

b. Antécédents et ingénierie institutionnelle du « Plan Puebla Panamá » ……... 166

2. Ruptures dans le processus d'institutionnalisation de la coopération mexicaine de 2000 à 2013 ……... 169

2.1. La coopération internationale comme levier économique et commercial ……... 169

a. Démantèlement de l'IMEXCI abandon d'un projet politique …… 170

b. Un nouveau projet de politique extérieure, au service de l'économie politique internationale …… 173

c. La diplomatie culturelle …….. 178

2.2. Le projet de Loi de Coopération Internationale pour le Développement de 2007 …….. 181

a. La politique de coopération internationale du gouvernement de Felipe Calderón, 2006-2012 …….. 182

b. La Commission de Relations Internationales du Sénat : intérêts et acteurs dans la négociation ……... 186

c. Implications de l'approbation de la LCID en 2011 ……. 189

2.3. Etablissement du nouveau système mexicain de coopération au développement ……. 192

a. L'entrée en vigueur de la LCID ……. 192

b. De l'institut à l'agence : influences étrangères et résistances nationales …… 196

c. Vers une politique d'Etat ? …… 200

Conclusion …… 204

IV. Mécanismes de formulation du nouveau système mexicain de coopération internationale pour le développement ……. 207

Introduction ……... 207

1. Acteurs et processus de formulation de la politique de Coopération Sud-Sud : les rouages institutionnels ……. 209

1.1. Planification et institutionnalisation d'une politique publique : dynamiques et interactions entre acteurs ……. 210

a. La formulation du Programme de Coopération Internationale pour le Développement 2014 – 2018 …… 210

b. Principes, priorités géographiques et thématiques ……... 214

c. Les Conseils Consultatif, Technique et Social : de mécanismes de coordination institutionnelle ……... 217

1.2. Pouvons-nous parler des particularités de la Coopération Sud-Sud du Mexique ? ……... 220

a. Le Mexique, coopérant dual : le lien entre le développement national et international …….. 221

b. Interactions entre les corps qui constituent l'AMEXCID ….. 224

c. Construire un positionnement : le dilemme entre les courants de Paris et New York ……... 227

2. Définitions et statistiques de la politique de Coopération Sud-Sud du Mexique : s'agit-il de pratiques de formulation distinctives ? ……... 231

2.1. Etat des lieux de la coopération internationale pour le développement du Mexique …… 232

a. Evolution des montants de la coopération au développement du Mexique …… 232

b. Schémas, instruments et modalités de la coopération au développement du Mexique …… 237

c. Le Fonds National de Coopération Internationale pour le Développement : le pilier le plus faible …….. 240

2.2. Le pilier statistique du système mexicain de coopération internationale pour le développement …….. 242

a. Le Registre National de Coopération Internationale pour le Développement …….. 243

b. Lignes directrices et méthodologie pour la quantification de la coopération au développement du Mexique …… 246

c. La planification, le suivi et l'évaluation : comment bousculer les inerties institutionnelles ? …… 249

Conclusion …… 252

V. Le rôle du Mexique dans l'adoption des Objectifs du Développement Durable et du Programme d'action d'Addis-Abeba ……. 255

1. Le Mexique dans la négociation des Objectifs du Développement Durable et l'adoption de l'Agenda post-2015 …….. 256

1.1. Des Objectifs du Millénaire pour le Développement aux Objectifs du Développement Durable …….. 257

a. Le Mexique et les Objectifs du Millénaire pour le Développement ……. 257

b. La définition de l'Agenda du Développement Post-2015 et les textes qui l'ont modelé ……... 260

1.2. L'adoption de l'Agenda du Développement Post-2015 …. 263

a. La perspective générale de l'inclusion économique et sociale …… 264

b. L'adoption du nouvel agenda et la contribution du Mexique …… 267

2. La construction du positionnement du Mexique au sein du processus préparatoire de la 3ème Conférence Internationale sur le Financement du Développement ……... 270

2.1. Le long chemin entre Monterrey et Addis-Abeba …….. 270

a. Le rôle du Mexique dans la construction du « Consensus de Monterrey » …… 271

b. La participation du Mexique à la Conférence de Doha …… 274

2.2. La formulation d'un positionnement national …… 277

a. Réorganisation interne et répartition des compétences au sein du Ministère des Affaires Etrangères ……..... 278

b. Le mécanisme de consultation Interministérielle et l'élaboration du document de positionnement national ….. 281

c. Les priorités thématiques du Mexique …… 284

2.3. Le processus préparatoire de la 3ème Conférence sur le Financement du Développement ……. 287

a. La mise en scène …….. 288

b. Le Mexique : garant de l'« esprit de Monterrey » …….. 291

c. Les « lignes rouges » et la négociation d'un pacte déséquilibré ……. 294

2.4. La Conférence d'Addis-Abeba …… 298

a. L'assemblage d'une délégation nationale …….. 299

b. Le Programme d'action d'Addis-Abeba et la contribution du Mexique …… 302

c. Le mécanisme de suivi des conférences sur le Financement du Développement et leur relation avec l'Agenda post-2015 ……. 306

Conclusion …… 310

VI. D'une approche mésoaméricaine, vers l'exportation d'un modèle de développement ? …….. 312

Introduction ……... 312

1. La coopération internationale avec l'Amérique Centrale : « zone d'influence naturelle » du Mexique ……... 313

1.1. Un enchevêtrement de logiques sociales entre le Mexique et l'Amérique Centrale …….. 314

a. L'intervention politique mexicaine, monnaie courante en Amérique Centrale …… 315

b. Une brève histoire de l'intégration économique et commerciale centroaméricaine ……. 320

c. Conjoncture « pré-mésoaméricaine » …… 323

1.2. La coopération en tant que pratique de « voisinage » … 326

a. Le Projet Mésoaméricain d'Intégration pour le Développement ……. 326

b. Etat des lieux, défis et mécanismes de formulation d'un projet encore inachevé ……. 330

c. Résistances sociales à l'encontre du projet d'intégration centroaméricain …….. 334

d. Mésoamérique sans Faim …… 336

2. Vers l'exportation d'un certain modèle de développement mexicain ? …… 339

2.1. Qu'est-ce qu'est la Coopération Sud-Sud pour le Mexique ? …….. 340

2.2. Projets emblématiques de la nouvelle coopération mexicaine ……. 342

a. Tables rondes Sud-Sud sur l'institutionnalisation de l'évaluation en Afrique du Sud ……... 343

b. Approches de la coopération électorale du Mexique … 346

c. L'aide humanitaire du Mexique en Haïti …….. 348

d. Les Fonds communs avec le Chili et l'Uruguay : des expériences uniques de « coopération horizontale » ……... 351

Conclusion ……. 354

Conclusion générale …… 356

Bibliographie ……. 364

Annexes ……. **381**

Liste des entretiens ……... 382

Synthèse des entretiens ……. 383

Liste des Sigles

ABC	*Agência Brasileira de Cooperação*
AFD	Agence Française de Développement
AGCID	*Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo*
AGONU	Assemblée Générale des Nations Unies
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMEXCID	Agence Mexicaine de Coopération Internationale pour le Développement
APC	*Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*
APCI	*Agencia Peruana de Cooperación Internacional*
APD	Aide Publique au Développement
APEC	Mécanisme de Coopération Economique de la Région Asie-Pacifique
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
AUCI	*Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional*
BAPPENAS	*Coordinating Team on South-South and Triangular Cooperation*
BCIE	La Banque Centroaméricaine d'Intégration Economique
BEPS	Erosion de l'assiette fiscale et le transfert des profits (*Base Erosion and Profit Shifting*)
BICS	Brésil, Inde, Chine et Afrique du Sud
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CAD	Comité d'Aide au Développement
CADESCA	Comité d'action et de soutien au développement économique et social de l'Amérique Centrale
CAFTA	Accord de libre-échange de l'Amérique Centrale (*Central America Free Trade Agreement*)
CBDR	Responsabilités communes mais différentiées (*common but differentiated responsibilities*)
CEESTEM	Centre d'Etudes Economiques et Sociales du Tiers Monde
CELAC	Communauté d'États latino-américains et caraïbes
CEPAL	Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CIREFCA	Conférence internationale sur les réfugiés, les déplacés et les rapatriés d'Amérique Centrale

CMCAC	Commission mexicaine pour la coopération avec l'Amérique Centrale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CONACYT	Conseil National de Science et Technologie
CONEVAL	Conseil National d'Evaluation de la Politique de Développement Social
CSS	Coopération Sud-Sud
CTr	Coopération Triangulaire
DAES	Département des Affaires Economiques et Sociales
DGAFP	Direction Générale Adjointe pour la Formulation de Politiques
DGCEC	Direction Générale de Coopération Educative et Culturelle
DGCID	Direction Générale pour la Coopération Internationale pour le Développement
DGCREI	Direction Générale pour la Coopération et les Relations Economiques Internationales
DGCTC	Direction Générale pour la Coopération Technique et Scientifique
DGCTI	Direction Générale de Coopération Technique Internationale
DGONU	Direction Générale pour l'Organisation des Nations Unies
DGPCI	Direction Générale pour la Planification et la Formulation de la politique de coopération internationale pour le développement
DGPM	Direction Générale pour le Projet Mésoaméricain
DGTG	Direction Générale pour les Affaires Mondiaux (*Dirección General para Temas Globales*)
DGVOSC	Direction Générale chargée de la liaison avec les Organisations de la Société Civile (*Dirección General para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil*)
DPA	*Development Partnership Administration* (Afrique du Sud)
ECOSOC	Conseil Economique et Social de l'ONU (*Economic and Social Council*)
EMSA	Stratégie Mésoaméricaine de Durabilité Environnementale
FCD	Forum pour la Coopération en matière de Développement
FfD	Processus du Financement du Développement (*Financing for Development*)
FMI	Fonds Monétaire International
FONCID	Fonds National de Coopération Internationale pour le Développement
G20	Groupe des 20
G77	Groupe des 77
IED	Investissements étrangers directs

IFIs	Institutions Financières Internationales
IMEXCI	Institut Mexicain de Coopération Internationale
IMSP	Institut Mésoaméricain de Santé Publique
INE	Institut National Electoral
IPM	Indice de la pauvreté multidimensionnelle
LCID	Loi de Coopération Internationale pour le Développement
MCCA	Marché commun centroaméricain
MIKTA	Mexique, Indonésie, Corée du Sud, Turquie et Australie
MOI	Moyens de mise en œuvre (*means of implementation*)
NOEI	Nouvel ordre économique international
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD	Objectifs du Développement Durable
OEA	Organisation d'Etats Américains
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OPHI	Initiative d'Oxford pour la Pauvreté et le Développement Humain (*Oxford Poverty & Human Development Initiative*)
OPS	Organisation Panaméricaine pour la Santé
OSC	Organisations de la Société Civile
PAAA	Le Programme d'Action d'Addis-Abeba
PAN	Parti Action Nationale
PAS	Programmes d'Ajustement Structurel
PEM	Programme *« Escuelas México »*
PM	Projet Mésoamérique
PMA	Pays les Moins Avancés
PMC	Programme Mésoaméricain de Coopération
PMCED	Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*)
PME	Système de planification, suivi et évaluation
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Plan Puebla Panama
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRI	Parti de la Révolution Institutionnelle

PRI	Pays à Revenu Intermédiaire (*Middle Income Countries*)
PROCID	Programme de Coopération Internationale pour le Développement
RENCID	Registre National de Coopération Internationale pour le Développement
RNB	Revenu National Brut
SADPA	*South African Development Partnership Agency*
SCP	*Singapore Cooperation Program*
SEGIB	Secrétariat général ibéro-américain
SELA	Système Economique Latino-Américain
SICA	Système d'intégration centroaméricain
SICID	Système d'Information de Coopération Internationale pour le Développement
SIECA	Secrétariat de l'intégration économique centroaméricaine
SIODM	Système d'information des Objectifs du Millénaire pour le Développement (*Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*)
SMIT	Système Mésoaméricain d'Information Territorial
SMSP	Système Mésoaméricain de Santé Publique
SPTDD	Soutien public total au développement durable (*Total Official Support for Sustainable Development)*
SRE	Ministre des Affaires Etrangères du Mexique (*Secretaría de Relaciones Exteriores*)
TICA	*Thailand International Cooperation Agency*
TIKA	*Turkish International Cooperation and Coordination Agency*
TIM	Procédure Mésoaméricaine pour le Transit International de Marchandises
TTIP	Accord transatlantique pour le commerce et l'investissement
URECI	Unité de Relations Economiques et Coopération Internationale

La Coopération Sud-Sud du Mexique, au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015

Introduction

L'éventail de concepts disponibles aujourd'hui, n'est plus pertinent pour comprendre les nouveaux enjeux auxquels sont confrontés les acteurs qui agissent au sein de la coopération internationale pour le développement. La fin du contexte bipolaire dont elle résulte, l'affirmation politique des « pays émergents » et l'activisme croissant des acteurs non-étatiques (ONG, secteur privé, fondations, universitaires, etc.) bousculent les dynamiques internationales depuis les années 90. De plus, l'importance des flux privés face à la stagnation relative des montants d'APD redéfinit le rôle des donateurs traditionnels. En ce sens, il est nécessaire de reconsidérer le cadre d'analyse afin de comprendre ce phénomène international.

Malgré les nombreux défis en termes d'inégalités et de pauvreté auxquels ils doivent encore faire face, ces « Coopérants du Sud » sont en train d'étendre leurs programmes de coopération. Par conséquent, la Coopération Sud-Sud n'a cessé de s'étoffer depuis les années

2000. C'est ainsi qu'en 2013, ces flux ont représenté un total de 23,5 milliards de dollars[1], tandis que l'Aide Publique au Développement des pays de l'OCDE s'est élevée à 135 milliards de dollars la même année.[2] Ce constat peut parfois être perçu par les donateurs traditionnels comme une menace.

Parmi ceux que l'on appelle les « Coopérants du Sud », l'ampleur des politiques de coopération est souvent méconnue voire ignorée. C'est le cas du Mexique, où l'entrée en vigueur d'une loi en 2011 a mis en place un nouveau système de coopération internationale pour le développement. Formulée pour asseoir sur des bases juridiques les projets qu'il mène en Amérique centrale (considérée par les acteurs politiques mexicains comme leur « zone d'influence naturelle »), cette loi prévoit d'étendre ce type d'actions au-delà. Face à ces ambitions renouvelées, il existe un besoin de mieux comprendre ce qui est fait par le Mexique dans ce domaine. À ce titre, on estime qu'en 2013 la coopération du Mexique s'élève à environ 551 millions de dollars.[3]

Au terme d'un processus législatif long de quatre ans, la Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID) fut approuvée le 6 avril 2011. La LCID établit le nouveau système de coopération du Mexique, renouvelant ainsi l'ingénierie institutionnelle responsable de cette politique publique. Le nouveau système est alors composé de cinq piliers : le juridique est constitué par la LCID ; le pilier administratif est représenté par l'Agence Mexicaine pour la Coopération Internationale pour le Développement (l'AMEXCID) ; le financier, par la création d'un Fonds National de Coopération Internationale pour le Développement (le FONCID) ; le Registre National de Coopération International pour le Développement (le RENCID), qui contribuera au Système d'Information de Coopération Internationale pour le Développement (le SICID), instaure le pilier statistique ; et enfin, c'est le Programme de Coopération Internationale pour le Développement (le PROCID) qui se charge du pilier programmatique. À cela s'ajoute un Conseil Consultatif où siègent 17 ministères et 3 organismes nationaux pour assurer la conduite du nouveau système.

---

[1] OECD. (2015). *Development Co-operation by Countries Beyond the DAC: Towards a more complete picture of international development finance.* The Development Assistance Committee.OECD.P.1.

[2] OCDE. (2015). *Coopération pour le développement 2015 : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action.* Paris. Éditions OCDE. P.182.

[3] Cooperación Internacional para el Desarrollo otorgada por México en 2013. URL: http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/ (consulté le 19/02/2016).

De ce point de vue, la mise à jour du clivage entre la coopération traditionnelle et la Coopération Sud-Sud soulève plusieurs problématiques. Si les pratiques des donateurs traditionnels sont discutées et font l'objet d'une concertation au sein du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, celles relatives aux Coopérants du Sud restent hors de sa portée. De ce fait, l'architecture classique de l'aide internationale pour le développement est en train de subir un bouleversement.

À partir de ces constats, la question principale à l'origine de cette thèse est simple : pourquoi le Mexique coopère-t-il avec d'autres pays, alors que presque 50%[1] de sa population vit encore dans la pauvreté ?

Le « consensus » autour de la Coopération Sud-Sud

À partir de la seconde moitié des années 90 se constitue ce que Marco Ceballos et Bruno Lautier appellent un « champ imbriqué de la gouvernance internationale ».[2] Celui-ci résulte de l'idée que la lutte contre la pauvreté devait devenir l'objectif central du développement. En effet, après avoir largement progressé, cette idée a provoqué une imbrication des diverses institutions internationales concernées par cette problématique. Par conséquent, le processus a débouché en 2000sur l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Dès lors, la popularité de la Coopération Sud-Sud (CSS) est allée croissant. D'une part, elle est devenue célèbre grâce aux pays qui la revendiquent, et spécialement grâce à l'augmentation des ressources allouées par les BICS (Brésil, Inde, Chine et Afrique du Sud) à d'autres pays en développement. En parallèle, un autre groupe de puissances moyennes ont étendu leurs programmes de CSS, en commençant par la création de leurs propres agences de coopération. Ainsi, le Pérou a établi la sienne en 2002, la Thaïlande en 2004, l'Uruguay et

[1] CONEVAL. (2015). *Coneval informa los resultados de la medición de la pobreza 2014.* Comunicado de prensa No. 005. México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

[2] Ceballos, M. et Lautier, B. (2013). Les CCTP en Amérique Latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales. *Revue Tiers Monde.* No. 214. Paris. Armand Colin. P.219-245.

l'Indonésie en 2010, la Colombie et le Mexique en 2011, l'Inde en 2012, tandis que l'Afrique du Sud construit son agence depuis 2013.

D'autre part, la popularité de la Coopération Sud-Sud vient réconforter une opinion publique internationale largement déçue par l'incapacité de l'Aide Publique au Développement (APD) à atteindre les objectifs qu'elle s'est elle-même fixée. Trop nombreuses sont les études critiques à l'encontre des schémas reproduits par l'APD depuis les années 60. Loin d'aborder l'ensemble de ces critiques, nous ne ferons référence ici qu'à cinq schémas contestables reproduits au fil du temps par les donateurs traditionnels : l'opacité des montants d'aide alloués, la fragmentation, la sélectivité, les canaux d'aide inefficaces et l'excessive bureaucratisation de sa gestion.[1] À ces schémas viennent s'ajouter les actions toujours plus importantes des Coopérants du Sud, phénomène qui brise le monopole des donateurs traditionnels sur les questions liées à l'assistance internationale.

Dans un contexte où ce « champ imbriqué » de la gouvernance internationale s'est constitué au profit des OMD, de nouveaux « consensus »[2] surgissent. En ce sens, la contribution de la Coopération Sud-Sud au développement est le plus souvent présentée comme une évidence. Autrement dit, il y a aujourd'hui un « consensus » international autour de l'efficacité de la Coopération Sud-Sud. Néanmoins, la popularité de la CSS semble disproportionnée quand on sait que sa plus grande faiblesse se trouve, précisément, dans son pilier statistique. De fait, le « consensus » considère que la CSS est plus efficace que les modalités de coopération traditionnelle.

Néanmoins, peu nombreux sont les Coopérants du Sud qui disposent des méthodologies institutionnalisées pour comptabiliser leurs flux de coopération, ou des mécanismes pour surveiller et évaluer les projets qu'ils mettent en œuvre. En conséquence, on ne dispose pas d'assez de données pour prouver le degré d'efficacité de la Coopération Sud-Sud par rapport aux objectifs de développement fixés. Les coopérants sont confrontés entre autres à un enjeu majeur : l'absence d'une définition commune de ce qu'est la « Coopération Sud-Sud », et la difficulté à en formuler une. Dans le contexte actuel, les critiques envers le

[1]Easterly, W. et Pfutze, T. (2008). *Where does the money go?* Washington, DC. The Brookings Institution.
[2]Lautier, B. (2011). Politiques de redistribution et de transferts sociaux. *Les enjeux du développement en Amérique Latine : dynamiques socioéconomiques et politiques publiques.* Paris. Editions de l'AFD/Institut des Amériques. P.250-288.

« consensus » autour de la CSS sont souvent ignorées, malgré des arguments qui nous permettent au moins de mettre en doute cette idée reçue.

Cette thèse part du postulat suivant : la popularité de la Coopération Sud-Sud n'est pas tant due à son efficacité qu'aux effets du délitement de l'architecture classique de l'aide internationale. De ce point de vue, le nouvel élan des Coopérants du Sud repose sur un processus de reconfiguration de la coopération internationale pour le développement.

Problématique et hypothèses de la recherche

Le raisonnement qui guide ce travail de recherche découle de la problématique suivante : la Coopération Sud-Sud du Mexique reproduit-elle les mêmes schémas que la coopération traditionnelle au développement ?

Cette problématique sera déclinée ici en trois groupes de questions, liés directement et respectivement aux trois hypothèses proposées par cette recherche. Le premier groupe de questions concerne la configuration dans laquelle s'inscrit la Coopération Sud-Sud du Mexique. À ce propos, on cherchera à connaître le degré de résistance des acteurs politiques mexicains envers la configuration qui est la leur, tout en se demandant, en contrepartie, à quel degré ces acteurs sont influencés. On tentera aussi de cerner la marge de manœuvre du Mexique dans la configuration, mais aussi les espaces multilatéraux auxquels il participe. Enfin, on se demandera comment le pays se positionne au sein du contexte international actuel.

Le deuxième groupe de questions concernera la Coopération Sud-Sud du Mexique : est-elle différente de la coopération traditionnelle ? À ce titre, on se demandera d'abord en quoi consiste la Coopération Sud-Sud du Mexique, quelle trajectoire historique elle a suivie, quels sont les principes qu'elle revendique, avant de chercher à comprendre quelle relation la politique de coopération entretient avec la politique étrangère du pays. On s'appliquera ensuite à analyser le processus de formulation de la politique de Coopération Sud-Sud. En somme, il sera question de comprendre le fonctionnement du nouveau système mexicain de coopération internationale pour le développement.

Enfin, le troisième groupe de questions cherchera à savoir si la Coopération Sud-Sud est en train de subir une instrumentalisation. Pour répondre, nous interrogerons les motivations à la base des programmes de coopération du Mexique. À quoi sert cette coopération ? Quels sont les objectifs de cette politique publique au niveau national ? La Coopération Sud-Sud mexicaine est-elle efficace ? Nous tenterons par conséquent d'en savoir davantage sur les projets mis en œuvre, et pour finir, d'appréhender les schémas que la coopération mexicaine est en train de reproduire.

La première hypothèse considère que la Coopération Sud-Sud du Mexique s'inscrit dans la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement, issue de l'adoption de l'Agenda post-2015. Au sein de celle-ci, les « pays émergents » sont en train d'endosser des « responsabilités systémiques ».

Dans ce contexte, l'importance de la coopération traditionnelle aurait été amoindrie au profit de nouveaux acteurs (Coopérants du Sud, ONG, secteur privé, institutions académiques, parlementaires et gouvernements locaux) et leurs financements. Compte tenu de ceci, la coopération traditionnelle comprise dans sa dimension de politique publique serait en train d'être redéfinie par les donateurs classiques. Or, dans ce travail, la Coopération Sud-Sud est étudiée comme une stratégie politique des « pays émergents ». Elle permet ainsi aux Coopérants du Sud de participer activement à la redéfinition de la scène internationale. Il s'agit, en somme, d'une stratégie qui leur permet d'augmenter leur marge de manœuvre au sein de la nouvelle configuration internationale pour le développement.

Parler d'un nouvel état des lieux à l'échelle globale, c'est parler d'une nouvelle répartition des forces entre tous les facteurs qui constituent le monde social. Face aux bouleversements survenus depuis la fin de la guerre froide et les conséquences de la crise financière et économique de 2008, on est face au besoin de trouver de nouveaux repères analytiques. Cette thèse mobilise des concepts comme le « Sud global », les « pays émergents » et la catégorisation des « pays à revenu intermédiaire », pour appréhender l'avènement du « monde multicentrique ».[1]

[1] Rehbein, B. (2010). *Critical Theory after the Rise of the Global South.* Berlin, Rochester. Trascience Journal Vol. 1, No. 2.

Pour parler du Mexique, il est indispensable d'analyser le processus de libéralisation économique que ce pays traverse depuis la fin des années 80. Par ailleurs, cette période coïncide avec les débuts du phénomène d'« émergence ».[1] De ce fait, une sous-hypothèse veut que les acteurs politiques mexicains aient assimilé le discours de l'« émergence » avant d'endosser des responsabilités qu'ils considèrent comme « systémiques ».[2] Dans les années 90, les acteurs politiques entendaient le discours sur l'émergence du Mexique comme caractéristique d'un état temporaire. Ce discours annonçait alors l'entrée du pays dans le « premier monde ». Cette notion s'inscrit ainsi dans les théories occidentales du « développement », qui sont en l'occurrence linéaires dans le temps. Cependant, ce passage dans le « premier monde » ne s'est pas concrétisé. De ce point de vue, le pays stationne encore au stade de l'émergence.

Une deuxième hypothèse s'intéresse à l'appartenance de la coopération mexicaine à la tradition de la Coopération Sud-Sud. Dans cette logique, le nouveau système de coopération du Mexique revendique les principes de cette tradition, mais aussi des principes propres à la coopération traditionnelle (et tout particulièrement ceux issus de l'agenda international sur l'efficacité de l'aide).

Bien que le Mexique mette en œuvre des projets de coopération depuis les années 30, son processus d'institutionnalisation n'a commencé qu'en 1971 avec la création de la Direction Générale de coopération technique internationale, au sein du ministère des Affaires Étrangères. Conceptuellement, la Coopération Sud-Sud du Mexique s'inscrit dans la tradition tiers-mondiste, idéologie que sa politique étrangère a contribué à modeler. Or, ici, l'influence a été mutuelle, l'idéologie tiers-mondiste ayant aussi agi sur la politique étrangère du Mexique au cours de cette période. Si l'on trace la trajectoire de la Coopération Sud-Sud mexicaine depuis les années 70, on peut établir une continuité conceptuelle jusqu'en 2000. Celle-ci a été assurée par un groupe d'acteurs politiques (issus du PRI[3]) qui partagent une même vision du devenir de la coopération internationale pour le développement du Mexique.

---

[1] Jaffrelot, C. (2010). *Au-delà des BRIC : les nouveaux pays émergents*. Mondes. Paris, MAE, Editions Grasset.
[2] Entretien avec M. Agustín García-LópezLoaeza, Représentant permanent du Mexique auprès l'OCDE. Paris, le 9 mai 2011.
[3] Le Parti de la Révolution Institutionnelle a gouverné le pays de 1929 jusqu'en 2000.

À partir de l'arrivée au pouvoir d'un second groupe d'acteurs politiques en 2000 (issus du PAN[1]), le processus d'institutionnalisation de la coopération mexicaine est interrompu. De fait, ces acteurs conçoivent la CID autrement et opèrent une rupture pour tenter de mettre en place leur vision. Toutefois, cette période ne dure que jusqu'en 2011, année de l'approbation de la LCID. C'est pourquoi, dans ce travail, la LCID est étudiée comme la réponse du premier groupe d'acteurs à la rupture opérée en 2000. La négociation législative de la LCID (de 2007 à 2011) reflète ainsi la confrontation entre ces deux groupes d'acteurs. La politique étrangère mexicaine n'est que l'espace où a lieu cette confrontation. En ce sens, l'entrée en vigueur de la LCID représente la victoire de la vision du premier groupe d'acteurs politiques sur le devenir de la coopération mexicaine.

La LCID met en place le nouveau système mexicain de coopération internationale pour le développement. Cette deuxième hypothèse considère que les acteurs et les processus de formulation de la politique de Coopération Sud-Sud du Mexique sont similaires à ceux utilisés par les donateurs traditionnels. Par conséquent, les rouages institutionnels du nouveau système mexicain de coopération comportent une contradiction d'envergure. Après l'étude des définitions et la description de la méthodologie de comptabilisation de la CSS mexicaine, on élucidera un dilemme auquel est confronté le Mexique : continuer à faire partie de la tradition Sud-Sud ou se tourner vers la coopération traditionnelle.

La troisième hypothèse pose que la Coopération Sud-Sud n'est qu'un instrument servant aux acteurs politiques pour positionner le Mexique en tant que « pays émergent ». À un premier niveau, les acteurs politiques mexicains instrumentalisent la CSS pour élargir la marge de manœuvre du pays dans la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015. Leur but étant de peser davantage dans la nouvelle conjoncture.

En 2015, les responsables politiques du monde entier se sont réunis lors de trois rendez-vous internationaux : la 3e Conférence Internationale sur le Financement du Développement (Addis-Abeba, du 13 au 16 juillet), le Sommet des Nations Unies sur le Développement Durable (New York, du 25 au 27 septembre) et la Conférence des Nations Unies sur les Changements Climatiques (Paris, du 30 novembre au 11 décembre). Ces trois

[1] Le Parti Action Nationale a gouverné le pays entre 2000 et 2012.

conférences ont permis de passer d'une aide internationale fondée sur une architecture classique à une nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015.

Au sein de ces négociations, les acteurs politiques mexicains ont joué un rôle crucial. Ils ont, entre autres, réussi à inscrire dans l'Agenda du développement post-2015 la perspective de l'inclusion économique et sociale. Cette perspective est une approche transversale qui véhicule les priorités de développement d'un pays comme le Mexique, lui-même confronté aux problématiques issues de la répartition inégale des richesses dans sa société. On peut donc observer le transfert d'une politique publique nationale vers l'international. Quant à la perspective de l'inclusion économique et sociale, elle a été formulée par les gouvernements mexicains comme une politique publique ayant pour but de réduire les inégalités socio-économiques.

Avoir la responsabilité de représenter le pays dans la négociation du Programme d'Action d'Addis-Abeba a permis à l'AMEXCID d'avancer dans la construction de son positionnement à l'international. Le positionnement du Mexique lors de la Troisième Conférence Internationale sur le Financement du Développement est appréhendé ici comme une preuve de l'instrumentalisation de la Coopération Sud-Sud de la part des acteurs politiques. Or, ce type d'instrumentalisation n'est pas l'apanage des acteurs politiques mexicains. Cette sous-hypothèse peut tout aussi bien être formulée à l'égard d'autres Coopérants du Sud.

À un second niveau, les projets de coopération au développement seraient des instruments servant à étendre l'influence économique et politique du pays. Dans cette perspective, le Mexique en tant que « pays émergent » cherche à augmenter sa marge de manœuvre au sein de la nouvelle configuration internationale post-2015. Comme l'a signalé Rosario Green lors de l'entretien qu'elle a accordé à l'auteur de ces lignes :

> « La coopération au développement n'est autre qu'une forme de diplomatie douce, elle est d'ailleurs fondamentale car en fin de compte, elle est plus dure que la diplomatie dure, elle est un brise-glace ».[1]

[1]Entretien avec Mme. Rosario Green, Ambassadrice Émérite du Mexique. Mexico, le 21 mai 2014.

Historiquement, la Coopération Sud-Sud a servi à asseoir l'influence politique et économique du Mexique en Amérique centrale. D'emblée, cette région est considérée par les acteurs politiques mexicains comme une « zone d'influence naturelle ». En contrepartie, ces projets trouvent aussi leur origine dans leur compréhension du « voisinage », notion qui peut être assimilée à une certaine idée de « solidarité ». Or, de fait, les instruments mis en œuvre par le nouveau système mexicain de coopération permettent d'étendre l'influence du pays à d'autres continents. S'agissant pour la plupart de projets offerts sous une modalité de coopération technique et scientifique, leur objectif est de partager les politiques qui sont considérées comme « réussies » au niveau national. Par conséquent, il est pertinent de savoir s'il s'agit ou non d'un projet visant à exporter un certain modèle mexicain de développement.

L'encadrement de l'objet de recherche

Il est de l'intérêt de l'auteur de ce travail de situer son analyse dans la « sociologie des relations internationales ».[1] Ce qu'on appelle ici la « nouvelle configuration internationale pour le développement post-2015 » constitue l'arrière-plan de ce travail. De ce fait, notre objet d'étude est la « Coopération Sud-Sud » comprise comme la stratégie du Mexique pour augmenter sa marge de manœuvre au sein de cette nouvelle configuration.

À l'heure actuelle, la littérature spécialisée identifie un basculement dans l'équilibre des forces sur la scène internationale, jusqu'alors dominée par les puissances postindustrielles. Le basculement se ferait en faveur des « pays émergents », des acteurs internationaux qui élargissent depuis les années 2000 leurs programmes de Coopération Sud-Sud. Le plus souvent, les analyses disponibles qui concernent les « Coopérants du Sud », jugent positivement la nature des programmes de coopération qu'ils mettent en œuvre.

Face à l'échec relatif d'une époque entière où les donateurs traditionnels dominaient l'agenda de l'assistance internationale se dressent des scénarios qui soulignent le rôle toujours plus important de ces Coopérants du Sud. L'irruption de ces acteurs dans l'arène de la

[1] Devin, G. (2007). *Sociologie des relations internationales.* Paris. Editions La Découverte.

coopération a soulevé, depuis quelques années, des attentes vis-à-vis d'un horizon qui était jusqu'alors pour le moins mitigé. Il suffit de prendre connaissance des nouvelles orientations adoptées par les principales organisations travaillant sur ces questions pour s'apercevoir de la popularité de ce « consensus ». Par exemple, les espaces multilatéraux de dialogue politique tels que le Forum pour la Coopération en matière de Développement du Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC), le Comité de Haut Niveau pour la Coopération Sud-Sud ou le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (PMCED), pour ne citer qu'eux, visent un même objectif : l'inclusion des Coopérants du Sud dans l'agenda de la coopération internationale pour le développement post-2015.

Le présupposé de départ dans les espaces multilatéraux est le même : la Coopération Sud-Sud est différente de la coopération traditionnelle (Aide Publique au Développement). Il convient de relever ici les principes revendiquées par la Coopération Sud-Sud, souvent présentés sans données empiriques ni explications préalables. Selon la Déclaration de Nairobi de 2009 :

> « La coopération Sud-Sud et le programme d'action afférent doivent être définis par les pays du Sud et devraient continuer à être régis par les principes de souveraineté nationale, d'appropriation et d'indépendance nationales, d'égalité, d'absence de conditions, de non-ingérence dans les affaires nationales et d'intérêt mutuel. »[1]

Par conséquent, la Coopération Sud-Sud serait naturellement plus efficace, parce que plus adaptée que l'APD traditionnelle au contexte où elle intervient. De plus, elle serait construite à la base sur une relation d'égal à égal, en contraste avec les rapports essentiellement inégaux qu'ont historiquement entretenu les coopérants traditionnels avec les pays bénéficiaires de leur aide. Autrement dit, la CSS serait conçue sur des principes propres à la dynamique partenariale. De plus, la principale différence de la CSS par rapport à l'APD serait le fait que la première n'est pas enracinée sur un passé colonial.

D'autre part, ces présupposés semblent confirmés par la tendance à la hausse des montants de Coopération Sud-Sud observée depuis le début des années 2000. En 2013, alors

[1] ONU. (2009). *Document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud.* Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. A/RES/64/222.§11.

que l'APD a atteint les 135 milliards de dollars[1], l'ensemble des pays au-delà du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE[2] a fourni un total de 23,5 milliards de dollars au cours de la même année[3]. Ces flux représentent plus de 13% des flux globaux de coopération au développement. Ainsi, il est possible d'établir une tendance à la hausse de ces flux, qui en 2012 ne représentaient que 12,8 milliards de dollars, 14,7 milliards en 2011 et 11,4 milliards en 2010.[4] Or, les auteurs qui se penchent sur cette tendance mentionnent souvent en notes de bas de page qu'il n'existe pas encore assez d'études chiffrées qui permettraient des estimations plus précises. Malgré le caractère approximatif des informations dont nous exposons, un constat semble s'imposer de lui-même : l'aide octroyée par les pays non-membres du CAD est en augmentation.[5]

L'exposition de ces croyances partagées constitue le point de départ de la construction de l'objet sociologique qui guidera l'ensemble de cette thèse. Bien que cette étape en soit encore à ses balbutiements, elle nous permet de poser les bases de la problématisation de ce travail. Enfin, elle a vocation à être renforcée avec les informations qui s'accumuleront au cours des recherches ainsi qu'avec les données empiriques qui seront récoltées tout au long de l'étude de terrain.

Quelques interférences logiques

Accepter les croyances partagées présentées ci-dessus revient à en tirer une série d'interférences logiques qui rendraient prévisible l'évolution de la « nouvelle configuration internationale pour le développement post-2015 ».

---

[1]OCDE. (2015). *Coopération pour le développement 2015 : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action.* Paris. Editions OCDE. P.182.

[2]Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Hongrie, Israël, Kuwait, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Roumanie, Russie, Arabie Saoudite, Taiwan, Thaïlande, Turquie et Emirats Arabes Unis, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Inde, Indonésie, Mexique, Qatar et Afrique du Sud.

[3] OECD. (2015). *Development Co-operation by Countries Beyond the DAC: Towards a more complete picture of international development finance.* The Development Assistance Committee.OECD.P.1.

[4] Ibid.

[5] The OECD should give up control of the aid agenda. URL: http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/apr/29/oecd-control-aid-agenda (consulté le 11/05/2015).

Premièrement, accepter l'idée selon laquelle la Coopération Sud-Sud (CSS) serait différente voire opposée à l'APD, car plus adaptée et donc plus efficace, nous permettrait d'envisager qu'elle aurait davantage de résultats positifs sur les terrains où elle intervient. Par conséquent, ceci nous amènerait à admettre que la Coopération Sud-Sud est en effet plus efficace que la coopération traditionnelle. Dans cette logique, la CSS se révèlerait en mesure de mieux répondre aux besoins exprimés par les populations bénéficiaires. Il deviendrait donc possible de dire qu'à terme, la CSS devrait avoir un impact pour le moins satisfaisant dans les territoires où elle aura été mise en place.

Par ailleurs, si cette hypothèse s'avère juste, on pourrait d'ores et déjà dessiner les trois scénarios qui se présenteront en face de l'APD traditionnelle : celle-ci devra soit s'adapter aux nouvelles pratiques de la CSS ; soit être redéfinie ; soit perdre sa pertinence. Une des questions que l'on pourrait alors se poser est de savoir si ces trois scénarios pourraient supposer un changement de paradigme dans le domaine de la coopération internationale pour le développement.

La deuxième croyance partagée consiste à énoncer que la CSS est en effet en train de prendre de l'ampleur grâce au poids toujours plus important des « pays émergents » sur la scène internationale. Dans le cas où cette croyance constat serait étayée par des faits, nous pourrions alors entrevoir une prolongation de la tendance à la hausse de la CSS dans les prochaines années. Les programmes de CSS finiraient alors par dépasser en termes financiers l'APD allouée par les donateurs traditionnels. Le centre de gravité de la configuration de la coopération au développement se serait alors complètement déplacé des structures dominées par les pays occidentaux vers de nouveaux espaces multilatéraux dominés par les Coopérants du Sud.

Il reste beaucoup à dire sur cette deuxième croyance, notamment concernant le refus de des Coopérants du Sud les plus importants (Chine, Inde et du Brésil), à participer à de forums tels que le PMCED[1], ou sur les stratégies que ces organisations internationales mettent en place pour essayer d'intégrer les donateurs émergents dans leurs processus de négociation.

[1] La Chine, le Brésil et l'Inde, entre autres pays, considèrent que l'agenda sur l'efficacité de la coopération dispose d'un « vice d'origine ». Celui-ci concerne le fait que cet agenda s'est créé à l'initiative de l'OCDE, à partir d'une approche bidirectionnelle donateur-bénéficiaire, facteur qui le rendrait un espace inapproprié pour discuter les problématiques autour des « coopérants duals » et de la Coopération Sud-Sud.

Cependant, il est utile pour cette partie du travail de problématisation d'en rester à ce point, afin de pouvoir reprendre l'analyse de ces éléments dans des sections ultérieures.

Les contradictions empiriques

Dès le départ, il convient ici de souligner les raisons qui nous amènent à évoquer l'utilité d'une étude de terrain pour valider ou rejeter les interférences logiques que l'on vient d'exposer.

Il semblerait que l'idée selon laquelle la Coopération Sud-Sud présenterait davantage d'effets positifs là où elle est implantée ne repose que sur des conjectures qui n'ont pas encore été prouvées empiriquement. Dans l'actualité, ce postulat est fréquemment présenté comme allant de soi et soulève donc un nombre important de doutes à son égard. Au vu de la quantité limitée d'études qui existent sur des programmes opérés par les Coopérants du Sud, il est légitime de questionner la validité empirique de ce postulat. Il devient alors intéressant de l'analyser méticuleusement dans le but de savoir s'il existe réellement une certaine relation de cause à effet sous-jacente capable d'expliquer que la CSS serait plus efficace, du fait qu'elle est portée par les fournisseurs du sud.

L'étude de terrain réalisée à l'AMEXCID entre 2013 et 2015 a répondu au besoin d'explorer les caractéristiques qui pourraient différencier les programmes mis en place par cette agence de ceux menés par les agences de coopération traditionnelles. Les enjeux d'une telle enquête sont multiples, à commencer par la légitimité d'une structure établie récemment et dont le premier objectif est de coordonner les programmes de coopération déjà existants. Or, cette spécificité renforce l'intérêt de son étude, notamment en ce qu'elle détient un potentiel encore sous-exploité.

C'est ainsi que les questionnements traités au cours de cette enquête de terrain relèveront tant de l'ordre économique que politique. D'une part, il convient de prendre la mesure réelle des intérêts économiques et commerciaux qui peuvent exister parallèlement aux liens de coopération entretenus par le Mexique avec d'autres pays. D'autre part, il s'agit d'étudier l'importance de l'influence politique dont pourrait disposer le Mexique sur le comportement des gouvernements de certains pays avec lesquels il coopère. Enfin, il est

indispensable d'engager une recherche documentaire afin de récolter des données empiriques autour de l'action du gouvernement mexicain dans le domaine de la coopération internationale au sens large. Ces informations nous permettront de tirer des conclusions précises autour de la mise en œuvre des programmes mexicains de CSS. Dans cette perspective, une des ambitions était d'analyser les mécanismes de formulation de ces programmes et plus généralement, la pertinence de l'optimisme porté à l'égard des Coopérants du Sud. Aussi, on a révisé la stratégie de l'AMEXCID pour établir son nouveau système de coopération internationale pour le développement.

Par ailleurs, nous pouvons soulever deux questionnements issus des interférences exposées ci-dessus. Le premier consiste à se demander si la Coopération Sud-Sud est réellement un phénomène nouveau. En ce sens, le passage en revue de l'histoire des programmes mexicains de coopération est éloquent. En réalité, bien que l'un des objectifs que se pose l'AMEXCID soit d'élargir ses programmes au reste du monde, la coopération mexicaine envers les pays latino-américains existe depuis les années 30.

Le deuxième questionnement concerne les limites de l'affirmation qui considère que la CSS est un phénomène nouveau et en augmentation. Ce postulat est souvent présenté comme une évidence, d'où l'intérêt de l'étudier en ayant recours à une enquête empirique. Si nous parvenons à prouver que le nombre de programmes mexicains de CSS n'a pas augmenté de manière considérable, il sera pertinent de s'interroger sur les fondements des croyances contradictoires que suscite ce phénomène. Pourrons-nous alors avancer qu'il s'agirait plutôt d'une nouvelle façon de classer, voire de comptabiliser ces échanges ? Autrement dit, que la CSS existe sur le terrain comme dans l'appareil institutionnel des pays concernés depuis bien longtemps ? Et si tel est le cas, quels sont les motivations qui amènent certains acteurs à promouvoir cette idée ? C'est à ce niveau-là que l'analyse structurale devient incontournable.

Reste à savoir si ces donateurs émergents sont en train de reproduire les rapports asymétriques propres à l'APD traditionnelle depuis son origine. L'idée selon laquelle la CSS encouragerait *a priori* une relation d'égal à égal entre les parties prenantes semble par ailleurs très idéalisée. Est-il pour autant possible de supposer que des relations de coopération entre un Coopérant du Sud comme le Mexique et un pays bénéficiaire comme Haïti, peuvent se

constituer sur un pied d'égalité ? Ce sont-là des questions auxquelles il faudra répondre lors de l'enquête sur la Coopération Sud-Sud du Mexique.

En définitive, l'enquête empirique présentée dans cette thèse trouve sa justification dans les contradictions que l'on vient d'exposer. Qui plus est, un autre questionnement résulte de la formulation de cette problématique. L'ambiance d'austérité et de restriction budgétaire généralisée dans les pays occidentaux nous amène à réfléchir à la possibilité que l'augmentation de la Coopération Sud-Sud puisse être issue d'une mouvance vers le désengagement des donateurs traditionnels. Autrement dit, est-il exagéré de penser que l'espoir porté à l'égard des Coopérants du Sud sert de justification à la réduction des dépenses liées à l'APD octroyée par les pays occidentaux ? Si jamais ces pistes s'avèrent fiables, nous pourrions faire face à une projection vers les Coopérants du Sud de ce que les donateurs traditionnels considèrent comme l'idéal de la coopération internationale pour le développement.

Or, répondre à cette interrogation passe nécessairement par la construction d'un objet sociologique, puis d'une démarche d'enquête empirique.[1]

Cadre Théorique

Partir de ces interrogations nous amène à trouver le cadre théorique capable de rendre compte de la question principale à l'origine de ce sujet de recherche. Ainsi, le premier pas consiste à considérer que l'importance croissante de la Coopération Sud-Sud des pays émergents, sont des phénomènes qui ne relèvent que des seules actions des États. Ce travail n'a pas comme objectif de porter une analyse construite du point de vue de la « société » et de la façon dont elle détermine l'action des agents qui la composent. Il n'est pas question non plus d'adopter une approche qui mettrait l'accent sur la capacité dont disposent ces « agents » pour conduire sans contraintes la société dont ils font partie. En vue d'éviter de faire ce « choix idéologique » que Norbert Elias dénonça, nous envisageons ici d'examiner la façon

[1] Paugam, S. (2010). *L'enquête sociologique.* PUF. Paris,P.38.

dont les agents et les sociétés interagissent, et comment ils ne peuvent exister que grâce à ces interactions.

L'objectif est en outre d'apporter des éléments qui pourraient contribuer à une meilleure connaissance de certains phénomènes d'interdépendance. Considérer alors que la Coopération Sud-Sud d'un pays relève d'une situation d'interdépendance, c'est d'abord rejeter l'idée selon laquelle les gouvernements seraient les seuls à l'origine de ce phénomène. Mais c'est également s'engager sur une voie d'analyse différente de celle de l'holisme ou de l'individualisme méthodologique. La pertinence de cette approche s'explique par la difficulté rencontrée quand nous avons essayé de dissocier les « structures » des « acteurs » en vue d'explorer tout ce que comporte la coopération internationale.

Pour Elias, cette dissociation n'a pas lieu d'être dans le travail d'un sociologue car pour lui, « il s'agit plutôt de découvrir d'abord les structures fondamentales qui impriment à tous les événements d'un champ social donné une orientation et une morphologie spécifiques ».[1] Pour ce faire, la décision a été de se concentrer sur la composition des phénomènes d'interdépendance, d'expliquer les structures des liens existants et leur fonctionnement ; ces questions-là constituent les principaux défis posés dans cette thèse de doctorat.

Or, rendre compte d'un phénomène d'interdépendance répond à un besoin qui se situe au-delà de notre objet d'étude : c'est la nécessité de mieux développer des « instruments de pensée assez maniables pour rendre tout à fait compréhensibles des phénomènes d'entrecroisement et d'interdépendance »[2]. Il est donc indispensable d'essayer de clarifier ce que nous entendons ici par « liens d'interdépendance ». Ce terme, bien que largement utilisé dans des contextes très hétérogènes, nous renvoie à une interprétation non-classique des phénomènes sociaux. Le concept pourrait d'ailleurs nourrir les débats sur les relations transnationales des États du début des années 70, suite aux ouvrages de Robert O. Keohane et Joseph S. Nye, et qui ont constitué une des grandes tentatives pour contester définitivement les théories réalistes des relations internationales. Néanmoins les idées d'Elias visent d'autres horizons. Ses arguments reposent sur le refus d'opposer l'individu et la société dans la démarche sociologique, et à partir de quoi il construit un regard théorique qui analyse et comprend les phénomènes sociaux d'une manière tout autre.

[1] Elias, N. (2003). *La dynamique de l'Occident*. Paris, Pocket. P.263.
[2] Elias, N. (1997). *La société des individus.* Paris, Pocket. P.70.

Ses préoccupations portent donc, sur une autre façon d'appréhender le monde social, pour ainsi changer la manière dans laquelle nous pouvons le représenter vraisemblablement. En vue de clarifier sa pensée, il utilise des images comme celle du filet :

> « Un filet est fait de multiples fils reliés entre eux. Toutefois ni l'ensemble de ce réseau ni la forme qu'y prend chacun des différents fils ne s'expliquent à partir d'un seul de ces fils, ni de tous les différents fils en eux-mêmes ; ils s'expliquent uniquement par leur association, leur relation entre eux. […] La forme de chaque fil se modifie lorsque se modifient la tension et la structure de l'ensemble du réseau. Et pourtant ce filet n'est rien d'autre que la réunion de différents fils ; et en même temps chaque fil forme à l'intérieur de ce tout, une unité en soi ; il y occupe une place particulière et prend une forme spécifique. ».[1]

L'enjeu devient alors d'identifier les « chaines d'interdépendance », analyser les actions de ses composants et de saisir le degré de resserrement des *mailles du filet*. Ainsi, il est intéressant de voir comment cette interprétation modifie radicalement la manière dont nous percevons les faits sociaux. La Coopération Sud-Sud d'un pays par exemple, échapperait alors à une analyse qui enfermerait dans des disciplines rigides les objets d'étude, pour devenir le point de départ d'une analyse de sociologie *configurationnelle*.

Appréhender les phénomènes d'interdépendance devient alors une fin en soi, et saisir les implications devient la richesse de cette approche. D'une part, la délimitation du champ d'étude et d'autre part, la collecte de données sur le phénomène d'interdépendance à étudier, constituent la démarche indispensable si nous voulons construire une analyse dans cette optique.

En vue d'aborder la coopération internationale comme un phénomène complexe, au carrefour de dynamiques différentes et diverses, il s'avère fondamental d'adopter ce regard théorique. Pour Olivier de Saran, la coopération internationale pour le développement pourrait être appréhendée comme une arène « où des groupes stratégiques hétérogènes s'affrontent, mûs par des intérêts (matériels ou symboliques) plus ou moins compatibles ».[2] Or, si nous voulons expliquer les composantes de cette chaine d'interdépendance, il faudrait aussi dévoiler la direction qu'elle prend, découvrir la structure qui en imprime l'orientation. Selon G. Devin dans une interprétation de la pensée de N. Elias, « l'interdépendance est la figure

[1] Ibid. P.70-71.
[2] De Sardan, O. (1993). *Le développement local comme champ politique local.* Marseille. Bulletin de l'APAD, 6. P.13.

changeante du monde social ; l'intégration, le processus qui la travaille et le sens probable de son orientation ».[1] Cela voudrait dire que l'intensification des liens d'interdépendance est un phénomène corollaire et très proche des processus d'intégration. De fait, dans l'œuvre d'Elias il n'est pas facile de dissocier les deux ; et c'est probablement parce qu'il admet que dans ce qu'il désigne comme la civilisation occidentale, les individus sont inscrits dans un processus long mais clair de rapprochement. Toutefois, l'intégration n'est pas pour lui une fin recherchée et dont tous les individus et les composants des chaines d'interdépendance seraient conscients – elle n'est autre qu'un constat dont on a été témoins au XXème siècle.

Face à ce dernier constat, nous pouvons réfléchir à la pertinence du fait d'employer des outils d'analyses développés dans une autre époque pour rendre compte de phénomènes présents dans le contexte actuel. L'intérêt scientifique de la Coopération Sud-Sud du Mexique est enrichit par la dynamique qu'imprime la sociologie *configurationnelle* aux analyses. Il ne s'agit pas de saisir des objets d'étude, les opposer les uns aux autres et établir des principes comme s'il s'agissait d'objets rigides. L'objectif de ce début de recherche est d'apporter les éléments qui pourraient nous aider à mieux comprendre certains phénomènes d'interdépendance, la manière dont ils réagissent, les équilibres de force et les caractéristiques des « chaînes » dont ils font partie.

La « nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015 »

En vue d'engager cette analyse, il est essentiel d'introduire la notion de « configuration », un concept qui se trouve au cœur de cette approche théorique. Pour l'auteur en question cette notion nous permet de dépasser les explications du monde social soit en termes de l'homme en tant qu'« individu », soit des hommes en tant que « société ». Cette polarisation intellectuelle, selon Elias, représente le premier grand biais auquel les sociologues doivent échapper s'ils veulent comprendre véritablement les phénomènes étudiés.

[1] Devin, G. (1995). Norbert Elias et l'analyse des relations internationales. *Revue française de sciences politique* **45**(2): P.306.

> « Ce qu'on a coutume de désigner par deux concepts différents, « l'individu » et « la société », ne constituent pas, comme l'emploi actuel de ces deux termes nous le fait souvent croire, deux objets qui existent séparément, ce sont en fait des niveaux différents mais inséparables de l'univers humain. ».[1]

En vue de démontrer la pertinence de cet outil conceptuel (la notion de « configuration »), l'auteur développe des modèles d'interpénétration parmi lesquels on trouve le *jeu de cartes*. Transposons ici la vision de N. Elias sur le *jeu de cartes* (qu'il explique dans *Qu'est-ce que la sociologie ?*) au sujet de cette thèse : la Coopération Sud-Sud du Mexique, au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015. Nonobstant, il faut au préalable remarquer que la différence de taille et des acteurs présents dans la configuration donnée comme exemple et celle qui concerne notre sujet d'étude, rend moins évident cet essai d'analyse autour des chaînes d'interdépendance.

Ainsi, nous partons du fait que les acteurs qui interviennent dans la coopération internationale pour le développement forment une configuration particulière. Parmi le grand éventail d'acteurs qui ont été identifiés nous pouvons pour le moment parler de l'AMEXCID, des acteurs politiques qui la dirigent, des experts internationaux, ou les pays bénéficiaires des programmes de coopération. Leurs actes sont interdépendants. C'est pourquoi nous ne pouvons pas envisager d'analyser la Coopération Sud-Sud comme un phénomène autonome des relations d'interdépendance que les acteurs y entretiennent.

La « configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015 » n'est pas une abstraction, elle est une « configuration particulière » formée par les interpénétrations des actes de ces groupes d'acteurs. Par ailleurs, cette configuration est constituée de liens qui créent un ensemble de tensions et dont (à la différence du *jeu de cartes*) les acteurs ne sont pas à forces égales. Conséquemment, les acteurs interdépendants à force non-égale se positionnent dans la configuration en tant qu'alliés mais aussi en tant qu'adversaires.

[1] Elias, N. (2003). *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, Pocket. P.156.

> « Ce qu'il faut entendre par configuration, c'est la figure globale toujours changeante que forment les joueurs ; elle inclut non seulement leur intellect, mais toute leur personne, les actions et les relations réciproques. ».[1]

Dans cette perspective, la configuration est formée par des acteurs interdépendants, et elle est changeante par rapport à l'équilibre de forces toujours en mouvement. Nous pourrions parler ici de la coopération internationale pour le développement comme d'un « jeu », qui ne peut s'expliquer que par la hiérarchie de relations interdépendantes qui le conforment. De par sa complexité non moins évidente, s'explique l'intérêt d'utiliser cette approche théorique pour rendre lisible ce « jeu » que nous appelons ici coopération internationale pour le développement.

« Á partir de là, on peut essayer de saisir indirectement les particularités de ces configurations complexes par l'analyse des chaînes d'interdépendances ».[2] Reste à engager cette analyse. L'objet de cette thèse est tout d'abord de délimiter ce qu'on appelle ici la « nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015 ». Expliquer comment sont positionnés les acteurs dans le *filet.* Puis, de comprendre les implications qui découlent du fait que les acteurs qui y interviennent soient inscrits dans une telle configuration. Enfin, de dégager les caractéristiques des tensions existantes entre ces acteurs ainsi que les particularités des rapports de forces qu'ils entretiennent et qui sont parfois avantageux, parfois contraignants.

Il me semble que cette démarche pourra nous permettre d'aller au-delà de la question de départ de cette thèse : pourquoi est-ce que le Mexique coopère ? Aujourd'hui, porter un intérêt scientifique à la catégorisation de « pays émergents » est une conséquence de l'utilisation généralisée de ce terme où sont classifiés, voire rangés certains pays. Ainsi, il n'est pas difficile de constater comment le terme « pays émergent » est utilisé actuellement sans distinction. Ceci relève probablement de l'insuffisance de données et de cadres de référence dont on dispose pour interpréter et expliquer des phénomènes internationaux propres à un certain nombre de pays. Face à cette incapacité, la catégorisation de « pays émergent » saurait être utile pour désigner ces États que l'on ne considère pas comme « développés », mais que l'on ne peut pas considérer non plus comme étant « non-développés ».

---

[1] Ibid. P.157.
[2] Ibid. P.159.

Dans un système international doté d'institutions productrices d'une quantité considérable d'informations chiffrées, la classification de pays en catégories est considérée comme une démarche indispensable. De cette manière, ce qu'on appelle la « littérature grise » issue des grandes institutions internationales s'est positionné comme une source officielle et incontournable pour ces gouvernements qui comparent ses chiffres avec ceux des autres pays. Le dernier point n'est qu'un détail d'un processus large de rapprochement entre les États. Ce processus large serait-il la structure fondamentale qui donnerait une direction aux phénomènes internationaux ? Selon Guillaume Devin, pour Elias, « le développement d'interdépendance entre les Etats contemporains, le resserrement des *mailles du filet* au 20e siècle, relève abord du constat »[1]. Néanmoins, les recherches autour des caractéristiques et des particularités de cette structure, ainsi que des contraintes qu'elle impose aux acteurs dans différentes parties du monde, restent encore modestes. Suivre ce raisonnement implique d'admettre qu'il y a une direction vers laquelle se dirigent les sociétés[2]. Dans cette perspective il semble intéressant de repérer les grandes lignes du contexte dans lequel se situe l'étude de cas traitée ici.

Aujourd'hui, il est possible de constater comment les gouvernements de la planète traversent une grande phase de transition du système international. Le monde unipolaire annoncé à la fin de la guerre froide ne semble plus envisageable et les rapports de force ont incontestablement changé. Face à ce recul apparent des puissances occidentales dans la scène internationale, l'espace est en train de se remplir de la force manifeste de ceux que nous appelons les « pays émergents ». Ce groupe très hétérogène, ces pays supposés à mi-chemin dans la poursuite de leur « développement », constituent une des sources de la problématique de ce travail. Nous parlons ici de « gouvernements » plutôt que d'« Etats » car nous considérons que les premiers constituent un acteur aux contours délimités, faisant partie de la configuration particulière qui est l'objet de cette analyse.

La Coopération Sud-Sud est un sujet déjà largement débattu par un grand nombre de théoriciens. Or, Elias refuse de considérer ce phénomène comme une fin en soi, ou comme un idéel vers laquelle le système international tend inexorablement aller. Selon Elias, la coopération internationale est un fait que nous pouvons constater, et il va encore plus loin

[1] Devin, G. (1995). P.306.

[2] Cette analyse qui relève d'une sociologie évolutionniste a été développée par N. Elias notamment dans ses ouvrages « Les transformations de l'équilibre nous-je » et « La société des individus ».

quand il écrit que « la coopération est un processus d'apprentissage qui renforce les liens d'interdépendance »[1]. C'est dans cette perspective qu'il est possible d'appréhender la « nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015 » comme un phénomène international. Cette nouvelle configuration devient alors un carrefour où s'entrecroisent les nœuds des liens d'interdépendance. C'est un des espaces où nous pouvons repérer les tensions existant entre différents acteurs, qui se confrontent dans un « jeu » et qui a en plus la caractéristique d'être extraterritorial. Ainsi, les rapports de forces deviennent plus transparents, mais aussi plus complexes, de par la multitude d'acteurs qui y participent. Toutefois, l'intérêt d'opter pour cet angle d'analyse, réside également dans la force dont dispose cette configuration pour contraindre les acteurs qui la composent.

La « nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015 » ne constitue alors que l'arrière-plan de notre objet d'étude : la Coopération Sud-Sud du Mexique. Or, l'étude du Mexique est d'ailleurs un choix motivé par la nature des contrastes (voire des divergences) qu'il abrite. Il s'agit d'un pays dont la politique économique est engagée, depuis la fin des années 80, dans la voie du modèle libéral et d'insertion dans le marché international. D'un autre côté, le panorama de sa réalité sociale se trouve profondément marqué par le fait que presque 50% de sa population vit encore dans la pauvreté. De même, le Mexique est considéré comme un des pays où la distribution des richesses est la plus inégale au monde.[2] Il n'est pas moins important de rappeler que le pays partage une longue histoire commune avec ses voisins au sud de sa frontière, alors que les différences culturelles avec ses voisins du nord sont considérables. Malgré les proximités qui auraient pu lier le Mexique avec les blocs infrarégionaux qui se forment au sud du continent américain, les gouvernements des dernières décennies n'ont pas hésité à approfondir le processus de libéralisation économique. La proximité géographique avec les Etats-Unis a été systématiquement considérée par les quatre derniers gouvernements mexicains comme une opportunité pour rentrer à l'« Olympe » du monde des pays « développés ». Finalement, le lent processus d'ouverture politique que le pays traverse depuis la seconde moitié des années 80, a donné comme résultat une infrastructure institutionnelle qui peine à rattraper la nouvelle réalité sociale mexicaine.

[1] Devin, G. (1995). P.310.
[2] CONEVAL. (2015). *Coneval informa los resultados de la medición de la pobreza 2014.* Comunicado de prensa No. 005. México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Ce repérage plutôt succinct du contexte dans lequel le Mexique est situé, nous donne un aperçu de la manière dans dont ce pays est intégré au *filet* du système international. Par ailleurs, nous pourrions aussi évoquer une des formules avancées par R. Keohane et J. Nye pour interpréter un monde qui serait formé par des *interdépendances complexes*. Ces auteurs ont tenté d'expliquer les phénomènes internationaux par une analyse du degré de *sensitivité* et de *vulnérabilité* dont disposent les Etats.

> « Par *sensitivité,* il faut entendre les répercussions sur un acteur des événements arrivant à un autre acteur, et en même temps sa capacité de réponse. Par *vulnérabilité,* l'absence d'une capacité de l'acteur à s'isoler des phénomènes extérieurs ».[1]

Considérer le Mexique comme un pays *sensible* mais aussi *vulnérable* ne suffit pas aux propos de ce travail. Néanmoins, ce constat nous permet d'avancer dans la réflexion sur la manière dont les phénomènes à l'intérieur de ce pays ont un impact et sont imbriqués avec ceux qui se manifestent à l'extérieur des frontières nationales.

Le caractère complexe des contrastes qu'abrite le Mexique rend nécessaire l'élaboration de nouveaux cadres de référence pour analyser les phénomènes particuliers de ce « pays émergent ». Ainsi, étudier la Coopération Sud-Sud mexicaine signifie identifier les tensions entre les différents acteurs qui la composent. Ces tensions sont issues des contraintes imposées par la configuration dans laquelle il s'inscrit. Or, qu'est-ce que la Coopération Sud-Sud du Mexique ? L'objet de cette thèse est d'avancer l'idée selon laquelle la coopération internationale pour le développement est une configuration particulière où interviennent plusieurs acteurs. Ce travail s'intéresse au positionnement du Mexique dans cette configuration particulière. A titre de rappel, il convient ici de revenir à notre objet d'étude : la Coopération Sud-Sud du Mexique, au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015. Si les théories (pour reprendre la formule utilisée par Elias) *sont des modèles de relations observées entre les faits,* pouvons-nous aspirer à découvrir les liens existants entre ces faits ?

À première vue, cette question peut être appréhendée comme relevant de deux sujets différents, à savoir d'un côté les programmes de Coopération Sud-Sud du Mexique, et de l'autre, la nouvelle configuration post-2015. Néanmoins, nous essayerons de montrer

[1] Dussouy, G. (2007). *Les théories de l'interétatique,* Paris. L'Harmattan. P.103.

comment ces deux phénomènes sociaux sont articulés au sein d'un même processus. Il devient alors possible de parler désormais de phénomènes d'interpénétration. Par conséquent, l'ambition n'est pas de porter une analyse différenciée des deux aspects de la question, mais de comprendre comment fonctionnent les liens d'interdépendance préalablement établis dans l'idée directrice qui parcourt ce travail. Il s'agit en plus, d'identifier et d'expliciter ce qu'on entend par la nouvelle configuration post-2015.

En vue de mieux délimiter notre champ d'étude, il faudrait premièrement considérer que la Coopération Sud-Sud du Mexique ne représente elle-même qu'un des niveaux qui forment cette configuration particulière. Ceci nous permet de situer ce phénomène d'interpénétration dans la place qu'elle occuperait au sein de la configuration que nous envisageons d'étudier. Deuxièmement, la structure qui aurait contraint le Mexique à devenir un « pays émergent » ferait-elle aussi partie de la même configuration particulière, mais qui serait située à un niveau supérieur. Conséquemment, pour comprendre la conduite de ce phénomène d'interpénétration, il est indispensable d'étudier les relations d'interdépendance entre les acteurs ou groupes d'acteurs qui composent cette structure. Enfin, les actions des acteurs, ou les mouvements des structures ne pourront être expliqués que par rapport aux actions (ou aux mouvements) des acteurs auxquels ils sont liés. C'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas être considérés comme deux objets d'étude isolés.

Manifestations d'un phénomène d'interpénétration

Ce dernier essai pour délimiter notre champ d'étude, et ainsi tracer la route que cette analyse prétend suivre, correspond aux modèles de jeux que N. Elias présente dans son ouvrage *« Qu'est-ce que la sociologie ? »* Ces modèles théoriques sont aussi, selon lui, des modèles didactiques qui visent à expliquer de façon simplifiée, certaines des structures plus ou moins complexes des phénomènes d'interpénétration. Par ailleurs, il n'est pas inutile de remarquer qu'au sein de ces modèles de jeux, la question de « pouvoir » demeure au centre de ses analyses.

Parmi tous les modèles de jeu qu'il présente, l'auteur en identifie deux qui reflètent au mieux les questions auxquelles sont confrontés les individus dans une configuration ; mais

aussi les enjeux fondamentaux inhérents à toute société étatique. Ces modèles nous permettent ainsi de comprendre comment l'ordre et le désordre d'une société ont tous deux des logiques propres, et sont alors deux faits qui peuvent être sociologiquement expliqués. C'est-à-dire que ces deux phénomènes ne représentent que deux états dans lesquels une configuration peut se manifester. En vue d'éclaircir la façon dont les arguments qui seront présentés dans ce travail de recherche ont été articulés, ces deux modèles seront révisés très brièvement et toujours en rapport avec notre objet d'étude. L'objectif est d'identifier plus facilement les processus sociaux qui seront analysés et qui sont constitués par l'ensemble des relations d'interdépendance.

Dans l'analyse que fait l'auteur de ces modèles de jeux, le pouvoir se manifesterait par le fait qu'un des individus participants au jeu (c'est-à-dire à la configuration) soit capable de maîtriser la stratégie de l'adversaire ainsi que d'orienter ce jeu. Or, pour qu'un individu soit capable d'imprimer une orientation au jeu, ceci doit être capable de regarder l'ensemble et l'étendue de celui-ci. Le premier modèle concerne une configuration simplifiée aux interdépendances existantes au sein d'un groupe réduit à quelques individus. Il s'agit d'une des variations de ce qu'Elias a appelé un *jeu à deux personnes sur un niveau*. Dans ce jeu multipolaire, les individus sont représentés par des lettres. Pensons donc que A est confronté à un bloc formé par B, C et D. Si nous partons du fait qu'A aurait une force à peine légèrement supérieure à celle du bloc B, C et D, dans une confrontation des forces, celui qui l'emportera sera défini par le degré d'union entre les individus qui forment le bloc. Autrement dit, le pouvoir qu'A aura sur le bloc B, C et D ou vice-versa, dépendra du caractère de l'interpénétration entre B, C et D.

Le cas du deuxième modèle mis en avant par l'auteur relève d'une des variations du *jeu à plusieurs personnes, à plusieurs niveaux*. La structure de cette configuration est donc beaucoup plus complexe et comporte davantage d'individus et de groupes d'individus. Il nous faut d'ailleurs remarquer que le caractère des individus qui se trouvent dans le niveau supérieur est différent à celui des individus du niveau inférieur et présentés plus haut. Dans ce modèle, les individus du niveau supérieur seraient les fonctionnaires de la coordination des jeux, c'est-à-dire les « représentants, députés, leaders, gouvernements, maisons princières, élites monopolistes, etc. »[1]. Ainsi, les implications inhérentes à un modèle de jeu comme celui-ci (et ses variations), composé d'une multitude d'individus et répartis sur deux niveaux,

[1] Elias, N. (2003). *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, Pocket. P.101.

sont de plusieurs ordres. Dans l'exemple relevé par N. Elias, les individus du niveau supérieur perdent progressivement de la force par rapport à ceux du niveau inférieur, il s'agit ici d'une variation de *type de démocratisation simplifié*. À cette diminution de la différence de pouvoir entre les individus des deux niveaux s'ajoute le fait que les *joueurs* éprouvent une difficulté majeure à voir clairement là où va le *jeu*. De plus, la complexité croissante de la configuration peut donner l'impression qu'elle acquiert une autonomie relative. Comme conséquence à cela, pour les acteurs il devient plus difficile de comprendre comment la complexification du jeu est le résultat d'une intensification des relations d'interdépendance et de l'augmentation des conflits et des tensions entre celles-ci.

Néanmoins, les modèles présentés ci-dessus ne retrouvent leur intérêt qu'à condition de faire un parallèle avec notre objet d'étude. Or, la configuration particulière que nous voulons étudier peut être appréhendée par l'analyse des phénomènes d'interpénétration qui la forment, à l'aide de ces deux modèles. L'auteur met l'accent sur la façon dont ces modèles sont particulièrement utiles quand il s'agit de comprendre comment l'interaction des individus peut faire émerger des phénomènes sociaux imprévus.

> « Les deux modèles de jeu montrent dans quelles conditions les joueurs sont confrontés au problème suivant : un processus de jeu, reposant exclusivement sur l'interpénétration des stratégies individuelles, peut prendre un cours qu'aucun des deux joueurs n'a projeté, déterminé ou prévu ».[1]

Nous considérons que ce cadre d'interprétation peut nous donner non seulement quelques éléments de réponse à la question principale, mais il nous permet aussi d'élargir notre problématique et de lui faire gagner en profondeur. Ainsi, comme nous l'avons indiqué avant de présenter les modèles de jeux, Elias accorde une importance prépondérante à la question du « pouvoir ». À tel point qu'il considère que toutes les relations d'interdépendance entre les individus ou les groupes d'individus sont des épreuves de forces. À ce propos, l'auteur retranscrit les problèmes qui se trouvent au cœur de ces épreuves : « lequel des deux a le plus besoin de l'autre ? Qui des deux exerce la fonction la plus importante ? Qui est le plus dépendant de l'autre et, par conséquent le plus soumis à l'autre ? Qui possède la plus grande

[1] Ibid. P.111.

marge de pouvoir et peut ainsi davantage manipuler l'autre, diminuer ses fonctions ou même l'en dessaisir ? ».[1]

Ces questions concernent l'ensemble des relations d'interdépendance entre les acteurs qui forment une configuration. En conséquence, pouvons-nous dire qu'il existe une configuration particulière qui aurait contraint le Mexique à assumer le rôle de « pays émergent » ? Si tel est le cas, quelles sont les chaînes d'interdépendance qui composent cette configuration ? Pour essayer de répondre à ces interrogations, l'étude de l'interaction entre les acteurs qui conforment cette configuration devient indispensable. Il est intéressant d'adopter cette posture dans la mesure où elle dispose des outils conceptuels nécessaires pour établir un cadre théorique à travers lequel nous pourrons saisir l'ensemble du sujet.

De plus, est-il possible de considérer que cette configuration s'étend et abrite les mêmes acteurs qui participent à la coopération internationale du Mexique envers les pays centroaméricains ? Autrement dit, existe-t-il de relations d'interdépendance entre les acteurs qui agissent sur le front des responsabilités du Mexique comme pays émergent, et ceux présents sur le front de la coopération internationale de ce même pays ? Si jamais la démarche mis en œuvre pour démontrer la pertinence de ces questionnements aboutit, explorer les implications de ce phénomène devient un pas nécessaire.

Ainsi, les arguments qui seront développés au cours de ce travail aspirent à démontrer que la configuration à laquelle participe le Mexique contraint divers de ses acteurs à assumer à l'intérieur le rôle de « pays émergent ». Ceci a des implications sur la Coopération Sud-Sud du pays et des acteurs qui la forment. Puis, une autre de ces implications serait l'approbation en 2011 de la Loi de coopération internationale pour le développement. De ce point de vue, ce processus d'institutionnalisation ne serait pas possible sans l'existence d'un certain nombre de logiques sociales enchevêtrées qui lient le Mexique avec les pays qui le bordent au sud.

A cet effet, la Coopération Sud-Sud du Mexique envers les pays centroaméricains fera l'objet d'une analyse dans ce sens. L'enchevêtrement d'un grand nombre de logiques sociales (comme la proximité des gouvernements, les intérêts commerciaux de l'initiative privée ou l'existence de divers mouvements sociaux) justifieraient ainsi la présence du Mexique dans la région. Or, est-il possible d'y constater les différents niveaux d'un même phénomène d'interpénétration ?

[1] Ibid. P.91.

L'idée principale au centre des hypothèses de ce travail est de savoir si les faits présentés auparavant sont effectivement reliés. Les enjeux sont alors d'en dire plus sur le degré d'interdépendance des relations entre les acteurs qui forment cette configuration particulière. Ensuite, d'appréhender davantage les contraintes que cette structure impose aux acteurs qui seront étudiés. Enfin, de mieux comprendre le fonctionnement des composants de cette configuration particulière et des implications qui en découlent.

Etat de l'art : revue des travaux scientifiques

Avant d'établir les constats qui sont à l'origine de la problématisation du sujet de recherche, il est essentiel de faire une revue des travaux qui ont été écrits sur la matière qui nous concerne. Ceci nous permettra de définir les principaux concepts ou notions qui seront mobilisés au cours de ce travail. Cette démarche constitue ainsi une première étape en vue de délimiter l'objet d'étude de cette thèse.

Tout d'abord, il me semble pertinent de présenter les premières difficultés qui se sont présentées à l'heure d'engager ces recherches. Premièrement, la quantité des disciplines académiques qui sont concernées par le sujet de ce travail rendent plus difficile l'encadrement théorique de l'objet d'étude. Travailler sur la Coopération Sud-Sud du Mexique, nous renvoi nécessairement à faire un choix parmi les différentes approches à partir desquels il est possible de traiter le sujet. Outre une analyse des acteurs en fonction du champ dans lequel ils agissent, nous essayerons de saisir leur interaction de manière transversale. Le but étant d'éviter de prendre séparément chacun des facteurs qui composent le sujet, pour ainsi ne pas les enfermer dans de disciplines académiques rigides. Par conséquent, la question est de savoir comment étudier le sujet dans son ensemble ?

Prenons par exemple le terme de « pays émergent ». Au cours des recherches, il a été possible de trouver une grande variété de notions pour qualifier cet ensemble de pays. Ainsi, plusieurs études économiques mettent en avant les notions d'« économies émergentes » ou de « marchés émergents » quant ils rendent compte de la façon dans laquelle ils bouleversent le système économique mondiale. C'est d'ailleurs le cas des travaux de Javier Santiso, un des économistes chercheurs les plus reconnus en ce qui concerne les « marchés émergents » de

l'Amérique Latine. Ancien directeur du Centre de Développement de l'OCDE, dans son livre « *The political economy of emerging markets: actors, institutions and crisis in Latin America* »[1], il fait un exposé très détaillé des opportunités dont disposent les pays émergents pour établir de politiques économiques capables d'attirer davantage de capitaux étrangers. Lors de cette publication, il argument l'énorme potentiel de leurs marchés financiers pour faire face à un futur incertain et très vulnérable aux crises économiques.

Actuellement, il existe un grand nombre d'articles économiques qui traitent le sujet des « marchés émergents » de manières très diverses. Cependant, il n'existe pas un accord minimum sur les pays qui devraient, qui font, ou qui faisaient partie de ce groupe de pays. C'est ainsi qu'il est possible d'identifier au moins une vingtaine des pays regroupés dans une constellation de terminologies utilisées partout et nulle part au même temps. Bien qu'ils soient devenus familiers dans le jargon journalistique, les termes BRIC (Brésil, Chine, Inde et Russie), BRICS (BRIC + Afrique du Sud), BRICM (BRIC + Mexique), BRICK (BRIC + la Corée du Sud) et CIVETS (Colombie, Indonésie, Vietnam, Egypte, Turquie et l'Afrique du Sud) sont quelques exemples des étiquettes qui sont préfabriquées pour essayer d'identifier les particularités de ces pays.

Malgré la nature informelle de cette terminologie qui ne cesse de s'accroître, trois pays latino-américains apparaissent presque systématiquement dans ces regroupements. Le Brésil en premier lieu, suivi du Mexique et du Chili. Plusieurs instances soutiennent cette affirmation. Dans le calcul et la diffusion d'indices boursiers de la part des entreprises spécialisés, comme le groupe FTSE ou le MSCI ; ou à partir des indicateurs utilisés par les organisations internationales (le PIB par la BM et l'IDH par le PNUD), ces trois pays sont souvent placés parmi le groupe des pays émergents. Or il est important de signaler que du point de vue économique, le Brésil est présenté comme le leader en Amérique Latine. D'où l'énorme quantité d'information et d'articles disponibles concernant les différents aspects de ce qui est considéré comme la naissance d'un nouveau grand.[2]

[1] Santiso, J. (2003). *The political economy of emerging markets: actors, institutions and crisis in Latin America.* New York / London, Palgrave.
[2] En référence au sous-titre du livre d'Alain Rouquié, *Le Brésil au XXIe siècle*, Ed. Fayard, 2006.

En contrepartie, les publications sur le Mexique comme pays émergent sont plus limitées. On ne cite ici qu'un seul livre dédié au caractère émergent de ce pays, peut-être le plus important dans la littérature française. Il s'agit de l'ouvrage écrit par André Gauthier en 1996, et son titre *« Le Mexique : atouts et problèmes d'un pays émergent »*[1] englobe une analyse très centrée sur le contexte de la deuxième partie des années 90. Cet ouvrage de géographie économique présente très clairement les grands défis auxquels le pays est confronté à cette époque : à savoir les questions agricoles, l'émigration vers les Etats-Unis et les implications de l'entrée en vigueur de l'ALENA. Bien que ces dernières continuent à être au cœur des problématiques du Mexique, les perspectives sur la coopération internationale du pays ne sont pas prises en compte. En effet, les débats autour de la coopération mexicaine ne s'intensifient qu'à partir de 1998, pour de raisons que l'on s'attardera à expliquer plus tard dans cette thèse.

Néanmoins, du côté de la littérature mexicaine l'information disponible sur le sujet est plus conséquente. Si sur le terrain de l'opinion publique la coopération mexicaine ne semble pas éveiller l'intérêt nécessaire pour qu'elle devienne un sujet de débat national, d'autres instances produisent une quantité non négligeable concernant ce sujet. Tel est le cas des revues spécialisées dans la politique internationale du pays, de certains organismes académiques ou des rapports et des analyses issues des institutions publiques.

D'autre part, l'Observatoire de la coopération internationale pour le développement au Mexique[2] a été créé en 2009 en ayant pour objectif de suivre les actualités à travers d'une bibliothèque virtuelle dédiée à ce domaine et disponible en libre accès. Cette source est présentée comme une plateforme sur internet contenant des informations qui sont actualisées régulièrement par l'équipe de l'Institut Mora. L'institut est organisme universitaire public basé à Mexico, et dédié aux formations supérieures de recherche en histoire contemporaine, sociologie politique, études régionales et coopération internationale. Ainsi, l'Observatoire fait partie du programme des publications de cet organisme créé en 1981. Il convient ici de signaler que cet Institut est un des seuls établissements académiques mexicains qui offre de

[1] (1996) Paris, Bréal.

[2] Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. URL : http://www.observacoop.org.mx/ (consulté le 23/02/2015).

spécialisations sur la coopération pour le développement intégrées à un programme axé sur les relations internationales.

Très répandus dans le milieu universitaire mexicain, les relations internationales prennent souvent en charge les études des questions relevant de la coopération pour le développement. C'est ainsi qu'au Mexique, la littérature des experts des relations internationales s'est approprié ce champ d'étude. La coopération au développement est donc un sujet très récurrent dans l'étude de cette discipline des sciences politiques.

En effet, les Relations Internationales comme études supérieures ont une histoire de plus de cinquante ans dans les établissements universitaires du Mexique. En plus, de par son voisinage avec les Etats-Unis les enseignements offerts sont très influencés par le contenu des programmes similaires des universités de ce pays. C'est dans ce pont transfrontalier que l'on peut identifier certains points communs entre deux cultures académiques différentes certes, mais très proches à la fois. Ainsi, les courants de pensée étasuniens ont eu un impact considérable sur le développement des études mexicaines sur les relations internationales.

A l'instar du succès qui ont eu aux Etats-Unis les théories de la coopération, de l'intégration et de l'institutionnalisme libéral et qui ont fait un éco considérable dans le milieu académique mexicain. La nécessité pour appréhender autrement les phénomènes internationaux a occasionnée que les auteurs précurseurs de ces approches puissent avertir des reconfigurations dans la scène internationale. En 1972, l'ouvrage *Transnational relations and World Politics* de Robert O. Keohane et Joseph S. Nye défie ouvertement les théories réalistes en affirmant que l'Etat n'était plus l'acteur qui modelait exclusivement l'agenda international. En effet, « à côté des relations politiques, toujours centrées sur le pouvoir et la sécurité, prolifèrent donc les interactions économiques, sociales et culturelles pour lesquels la puissance politique n'est plus un élément central ».[1]

Cinq années après, dans leur deuxième ouvrage *Power and Interdependence*, ils dressent le tableau d'un monde qui serait devenu interdépendant à partir des relations qui n'ont cessé de s'intensifier après la fin de la seconde guerre mondiale. Selon ces mêmes auteurs, les outils d'analyse du réalisme libéral n'étaient plus pertinents pour comprendre la nouvelle configuration des enjeux internationaux. Ainsi, aux arguments sécuritaires et de

[1] Roche, J-J. (2006). *Théories des relations internationales,* Paris. Editions Montchrestien. P.84.

recherche du pouvoir mobilisés par les courants réalistes pour expliquer le comportement des Etats, Keohane et Nye opposent les liens d'interdépendance complexe qui se sont développés entre les pays.

> « … l'interdépendance complexe est caractérisée, sans être véritablement définie, par la présence d'acteurs autres que les Etats, par l'absence de hiérarchie claire des buts et par l'inutilité de la force ».[1]

Une des implications de cette école de pensée est le fait de considérer que l'on ne peut plus séparer strictement le champ international du champ national. Cette dernière inflexion est capitale pour le développement des arguments qui seront présentés au cours de ce mémoire. La multiplication des interactions économiques sociales et culturelles ayant effacé cette frontière rigide ouvre de nouvelles possibilités pour l'analyse de la coopération internationale.

Ainsi, l'influence majeure acquise par les acteurs non étatiques dans la scène internationale nous oblige à approfondir certains aspects de leur comportement. Conséquemment, la grande diversité des acteurs non étatiques (les entreprises privés, le secteur associatif, les groupes d'intérêt nationaux, etc.) rend les objectifs des gouvernements moins évidents et complexifie les processus de prise de décision.

Malgré les critiques portées à leur égard, après plus de trente ans, ces approches n'ont pas perdu de leur pertinence. C'est ainsi que certains concepts des théories déjà citées peuvent nous aider à mieux saisir les enjeux de notre objet d'étude. Cependant, le chemin tracé par les Relations Internationales ne semble pas être le plus pertinent ni le plus adéquat en vue d'établir les liens entre les différents faits sociaux issus de la coopération pour le développement. En outre, la littérature de cette discipline ne dispose pas des outils nécessaires pour rendre compte des différentes dimensions qui comportent ce phénomène. Au contraire, il aura fallu trouver d'autres sources d'information et d'analyse afin qu'elles puissent combler les insuffisances théoriques propres aux relations internationales.

Ce sont par ailleurs les ouvrages des certains personnalités du corps diplomatique ceux qui traitent le sujet avec le plus d'autorité. Tel est le cas des conférences et des articles écrits par Rosario Green, ancienne Ministre des Affaires Etrangères du Mexique pendant la période 1998-2000. Au cours de l'article qui retranscrit le séminaire *La coopération internationale*

[1] Dussouy, G. (2007). *Les théories de l'interétatique,* Paris. L'Harmattan. P.103.

pour le développement : le rôle de l'université[1], Mme. Green dresse un tableau des nouveaux acteurs qui sont rentrés sur le terrain de la coopération pour le développement. Ainsi, elle met l'accent sur l'importance des thèmes relatifs à l'éducation supérieur dans l'agenda de la coopération internationale. Enfin, le séminaire avance des recommandations exhortant à étudier davantage l'implication de ces nouveaux acteurs, dont l'université, dans le domaine.

Cependant, c'est Jorge Alberto Lozoya la personnalité diplomatique dont les analyses sont les plus approfondies. Lozoya a notamment dirigé et écrit en 1999 un des seuls ouvrages entièrement consacré à la coopération mexicaine. Un an après la création de l'IMEXCI (l'Institut mexicain de coopération internationale dont il a été le Directeur Exécutif), *La nouvelle politique mexicaine de coopération internationale*[2] rend compte du contexte, des perspectives et du mécanisme institutionnel dont disposait le Mexique à cette époque pour mettre en avant son programme de coopération dans la scène internationale. Lozoya est aussi l'auteur d'autres articles qui ont énormément servit à la réalisation de ce travail, et donc une des références obligées concernant l'approfondissement sur de ce sujet.

Malgré les douze ans qui séparent le présent travail de l'ouvrage dirigé par Jorge A. Lozoya, ce livre ne manque pas d'intérêt actuel. Toutefois, la difficulté pour le rapprocher à un quelconque cadre théorique constitue probablement la critique principale que l'on pourrait lui adresser. Essentiellement factuel, ce livre est structuré autour de recommandations normatives. Il s'agit d'après tout, d'un rapport préparé par des personnalités qui font partie du même système qu'ils analysent.

En définitive, les publications de Juan Pablo Prado Lallande (cité à de nombreuses reprises), constituent la production scientifique la plus vigoureuse sur le sujet qui fait l'objet de cette thèse.

---

[1] La cooperación internacional para el desarrollo: el rol de la universidad. URL : www.uia.mx/reunionanuies/ponencias.../emb_green.doc (consulté le 02/01/15).

[2] Lozoya, J. A. (1999). *La nueva política mexicana de cooperación internacional.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.

Méthodologie et enquête de terrain: l'obligation empirique

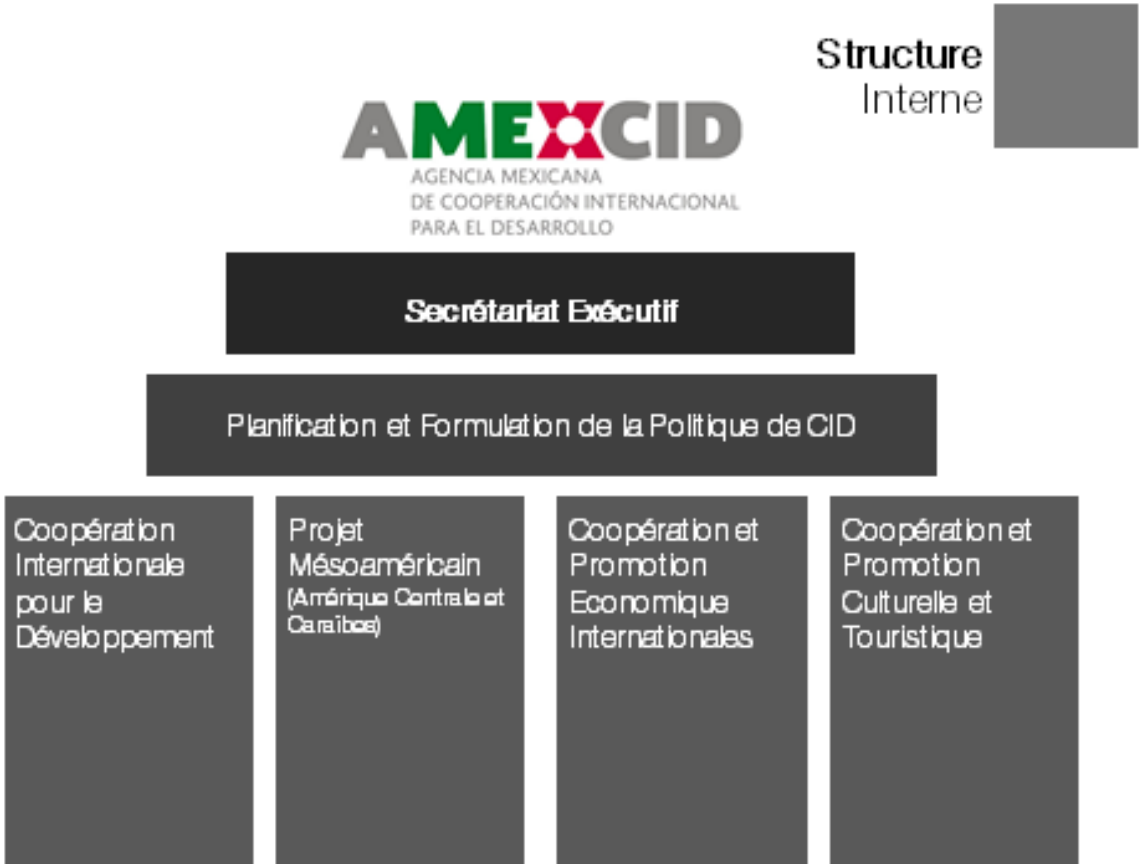
Le travail de distanciation vis-à-vis de notre objet d'étude a vraisemblablement représenté l'étape la plus ardue. Le choix de ce sujet de recherche n'est pas sans lien avec l'expérience personnelle, le milieu social et les intérêts de l'auteur de cette thèse ainsi que les difficultés qu'il aurait pu rencontrer. Néanmoins, ce travail est guidé par la volonté de trouver les instruments nécessaires à la construction d'un positionnement scientifique en vue de s'affranchir de toutes prénotions. Par conséquent, rompre avec le sens commun nous a mis face au défi de construire un questionnement nouveau sur un terrain resté « vide ». C'est ainsi que nous avons tenté d'aboutir à la déconstruction des principaux concepts, avec pour objectif de formuler les hypothèses qui structurent cette recherche. Ce travail d'objectivation a eu comme but ultime d'avancer dans la compréhension d'un phénomène international.

La méthodologie que nous avons employée pour construire les hypothèses exposées ci-dessus est fondamentalement hypothético-déductive. Le point de départ de cette recherche a été l'observation et le suivi, depuis 2007, du processus législatif qui a abouti en 2011à l'approbation de la Loi de coopération internationale pour le développement au Mexique. Dans un premier temps, les pistes de recherches sont issues des procédures législatives (journaux officiels de la fédération, de la Commission des relations extérieures du Sénat, ainsi que du Congrès des députés), des sources institutionnelles, des rapports d'organisations internationales (PNUD, ONU, OCDE et BM) et des publications diplomatiques (Délégation mexicaine auprès de l'OCDE et Institut Matias Romero). En outre, nous avons recueilli un corpus important d'articles de presse qui nous a permis de repérer l'orientation de l'opinion publique mexicaine sur ce sujet.

Par ailleurs, une série d'entretiens exploratoires ont été réalisés à Paris, auprès de Mario López Roldán, conseiller auprès du secrétaire général de l'OCDE (avril 2011) ; et d'Agustin García-López Loaeza, ambassadeur du Mexique auprès de l'OCDE (mai 2011). L'information recueillie et l'impression générale qui en a découlé ont énormément servi au recadrage et à la reformulation du sujet de recherche. Également, en mai 2011, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec Talita Yamashiro Fordelone, analyste des politiques à la direction de la coopération pour le développement de l'OCDE et chargée de l'engagement avec les pays non-membres du CAD (mai 2011) ; et avec Gerardo Bracho, représentant permanent du Mexique auprès le CAD de l'OCDE (mai 2011).

L'enquête de terrain a été réalisée à Mexico au sein de l'Agence Mexicaine de Coopération Internationale pour le Développement (AMEXCID), de novembre 2013 à juillet 2015. Celle-ci s'est déroulée en deux étapes. De novembre 2013 à mai 2014, l'expérience a porté sur la planification et l'organisation de la 1ère Réunion de Haut Niveau du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, qui a eu lieu du 15 au 16 avril 2014. Pendant la seconde étape (d'août 2014 à juillet 2015), l'auteur de cette thèse a travaillé dans l'équipe responsable du positionnement du Mexique dans la négociation du Programme d'Action d'Addis-Abeba, issu de la 3e Conférence Internationale sur le Financement du Développement, qui a eu lieu en Ethiopie du 13 au 16 juillet 2015.

Après avoir consacré les premiers mois de séjour à l'observation du terrain, le but était d'identifier les personnes ressources de l'AMEXCID afin de recueillir leurs témoignages à propos de l'état d'avancement de l'installation de la Loi de Coopération internationale pour le développement (LCID). Pour ce faire, il a fallu appréhender l'organisation institutionnelle de l'Agence, retracer les trajectoires de chacune des unités qui la composent, mais aussi cerner le



positionnement des principaux acteurs qui dirigent la Coopération Sud-Sud du Mexique.

C'est ainsi que l'ensemble des entretiens réalisés (Annexe I) élucident les rouages institutionnels du nouveau Système mexicain de coopération internationale pour le développement.[1] L'AMEXCID est composée par une Direction Exécutive et cinq Directions Générales : Planification et Formulation de la politique de coopération internationale pour le développement (DGPCI) ; Coopération Internationale pour le Développement (DGCID), Projet Mésoaméricain (DGPM) ; Coopération et Relations Économiques et Internationales (DGCREI) ; et Coopération Éducative et Culturelle (DGCEC).

Les principaux thèmes abordés lors des entretiens ont été : l'histoire de la coopération internationale pour le développement du Mexique et les antécédents institutionnels de l'Agence ; les processus de formulation et les caractéristiques de la Coopération Sud-Sud ; les mécanismes prévus par la LCID pour donner une nouvelle ampleur à la CID du pays ; la méthode de quantification des montants alloués à la Coopération Sud-Sud ; les Commissions Mixtes où se formulent les programmes de coopération du Mexique en Amérique centrale ; la catégorisation du Mexique en tant que « pays émergent » ; la restructuration de l'Agence en 2013 ; ainsi que le positionnement du Mexique vis-à-vis d'autres Coopérants du Sud.

À cette fin, nous avons tenté de constituer un « miroir verbal »[2] avec les personnes interrogées, en vue de mener ce que Carl Rogers appel un *« client-centered interview »*. Les réflexions issues de ces entretiens ont été particulièrement utiles pour le développement de notre analyse.

Toutefois, le défi le plus important réside dans l'interprétation du phénomène étudié. La question était d'appréhender ce phénomène comme un objet inscrit dans un contexte en changement. Cette thèse propose une analyse de la Coopération Sud-Sud du Mexique centrée sur les rapports des acteurs qui la constituent, ainsi que des interactions entre les différents niveaux qui l'organisent. Le cadre conceptuel choisi nous a permis d'avancer dans cette direction.

[1] Selon la LCID, ce système est composé de cinq piliers chargés de l'instrumentation de la politique mexicaine de coopération internationale : le programmatique, le statistique, le financier et l'administratif – la LCID étant considérée comme le pilier juridique.

[2] Barbot, J. (2010). « Mener un entretien de face à face ». *L'enquête sociologique.* PUF.P.116.

Argumentaire

Afin de prouver les hypothèses de recherche, ce travail a été structuré autour de six chapitres. Le premier analyse le passage de l'architecture classique de l'aide, à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015. Dans un deuxième temps, il sera question d'examiner les « responsabilités systémiques » d'un « pays émergent ».

Le troisième chapitre étudie les trajectoires et ruptures dans la politique mexicaine de coopération internationale. Quant au quatrième, il passe en revue les mécanismes de formulation du nouveau système mexicain de coopération internationale pour le développement.

En cinquième lieu, on s'intéresse au rôle du Mexique dans l'adoption des Objectifs du Développement Durable et du Programme d'action d'Addis-Abeba en 2015. Finalement, le sixième chapitre cherche à savoir si la nouvelle coopération mexicaine transite d'une approche mésoaméricaine vers l'exportation d'un modèle de développement.

I. De l'architecture classique de l'aide, à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015

L'éventail de concepts disponibles aujourd'hui n'est plus pertinent pour comprendre les enjeux auxquels sont confrontés l'ensemble des acteurs qui agissent au sein de la coopération internationale pour le développement. A ce titre, il existe un besoin de revitaliser le cadre dont on dispose pour analyser ce phénomène international. Décloisonné, il ne peut être aujourd'hui compris à partir de l'approche d'une seule discipline. Au contraire, l'examen de ce phénomène requiert l'intervention de la science politique, des relations internationales, de l'économie, voire de la sociologie.

Or, il est évident que la coopération internationale pour le développement est traversée à l'heure actuelle par de profondes contradictions. La fin du contexte bipolaire dont elle est le résultat, l'affirmation politique des pays émergents et l'activisme croissant des acteurs non-étatiques (ONG, secteur privé, fondations, universitaires, etc…) bousculent les dynamiques habituelles. Puis, l'importance des flux privés face à la stagnation relative des montants d'APD, redéfinit le rôle des donateurs traditionnels.

En outre, la mise à jour du clivage entre la coopération traditionnelle et la Coopération Sud-Sud soulève plusieurs problématiques. Si la concurrence entre les donateurs traditionnels est régulée par le Comité d'Aide au Développement, les pratiques des Coopérants du Sud sont

hors de sa portée. De ce fait, l'architecture classique de l'aide internationale pour le développement est en train de s'éroder.

Proposer de nouveaux cadres d'analyse devient alors nécessaire. De ce point de vue, la conjoncture internationale issue de l'adoption de l'Agenda du Développement Post-2015, ne peut pas être saisie en utilisant les référentiels de naguère. Dans le cadre de cette thèse, la notion de « configuration », formulée par Norbert Elias, nous permet d'appréhender le phénomène autrement. Pour l'auteur, « ce qu'il faut entendre par configuration, c'est la figure globale toujours changeante que forment les joueurs ; elle inclut non seulement leur intellect, mais toute leur personne, les actions et les relations réciproques ».[1]

Dans ce sens, analyser la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement, c'est tenter de comprendre une nouvelle répartition des forces entre tous les acteurs qui constituent ce domaine. Dès lors que l'architecture a été conçue et planifiée, la configuration est plus dynamique, et se trouve modelée par les stratégies mises en œuvre par les acteurs pour augmenter leur marge de manœuvre. Il s'agit en fin de compte, d'une figure qui est définie par le positionnement des acteurs au sein de l'espace commun.

En premier lieu, ce chapitre analysera l'état actuel de la coopération traditionnelle, afin de questionner la viabilité de cette politique publique. En deuxième lieu, on abordera les principales caractéristiques de la Coopération Sud-Sud, afin de savoir s'il s'agit d'une stratégie politique capable de bousculer le *statu quo*. Le passage de l'architecture de l'aide à la configuration de la coopération au développement en constitue la toile de fond.

1. La coopération traditionnelle, une politique publique encore viable ?

Après plus de 50 ans de pratiques accumulées, nombreuses sont les critiques qui remettent en question la viabilité de la coopération au développement traditionnelle en tant que politique publique. De fait, les donateurs traditionnels sont accusés systématiquement de gonfler leurs statistiques d'Aide Publique au Développement ; de ne pas respecter les

[1] Elias, N. (2003). *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, Pocket. P.157.

pratiques qu'eux-mêmes prônent ; de mettre en œuvre des projets inefficaces et de gaspiller leurs ressources dans des dépenses excessives d'administration et de gestion. En fin de compte, on dénonce son incapacité à répondre aux besoins des populations les plus démunies de la planète.

De plus, on met souvent en question les motivations réelles des dirigeants politiques derrière leurs efforts d'aide internationale. Après une longue période où le système international s'est organisé pour encourager, voire contraindre un grand nombre de pays à intégrer la mondialisation, la somme positive de ce jeu n'apparait plus de façon aussi évidente. Dans le contexte actuel, les pays postindustriels sont confrontés à de nouveaux défis et ils ne disposent plus des moyens qui leur ont autrefois permis de modeler l'équilibre de la planète en leur faveur. Pour l'auteur de cette thèse, l'enjeu de l'analyse de cette question se trouve dans les processus de formulation des politiques de coopération.

Dans un premier temps, cette section sera consacrée à la compréhension de la coopération au développement, comme résultat d'une gouvernance internationale imbriquée avec elle-même. Dans un deuxième temps, il s'agira d'analyser le comportement des donateurs traditionnels, à l'épreuve des défis posés par la nouvelle configuration internationale.

1.1. La coopération au développement : résultat d'une « gouvernance internationale imbriquée »

Dans une conjoncture de profonds changements, l'architecture classique de l'aide opère son ouverture envers les particularités de la Coopération Sud-Sud et ses fournisseurs. L'adoption de l'Agenda du Développement post-2015 devient ainsi le résultat d'une gouvernance internationale imbriquée, vouée à faire converger l'ensemble des efforts en faveur du développement.

Premièrement, cette sous-section identifie les espaces multilatéraux de négociation dans lesquels la coopération internationale pour le développement est gouvernée. Deuxièmement, on analysera les évolutions du Comité d'Aide au Développement face à

l'érosion de l'architecture de la coopération internationale pour le développement. Troisièmement, on dressera un bilan du curieux « *momentum* » du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement : de Busan 2011 à Mexico 2014.

a. La coopération internationale pour le développement : espaces multilatéraux de négociation et gouvernance

Selon Bruno Lautier et Marco Ceballos, à partir de la seconde moitié des années 90, on peut constater une progression de l'idée selon laquelle la lutte contre la pauvreté devait devenir l'objectif central du développement. Graduellement, les différents acteurs internationaux dédiés aux questions du développement (gouvernements, institutions financières internationales, institutions académiques, organisations internationales, bureaux de consultants, ONG) ont fait converger leurs agendas jusqu'à l'adoption en 2000, de la Déclaration du Millénaire et ses huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).[1]

Dans ce sens, s'est constitué ce qui est conceptualisé par les auteurs comme un « champ imbriqué de la gouvernance internationale, où convergent les financements, la recherche et l'expérimentation ».[2] Le huitième OMD est explicite à cet égard, le but étant de « mettre en place un partenariat mondial pour le développement » à partir du ciblage de cinq problématiques : le système commercial et financier ; les pays les moins avancés (PMA), les pays en développement sans littoral et les pays insulaires en développement ; la dette des pays en développement ; la disponibilité des médicaments essentiels pour tous ; et l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Dès lors, les objectifs des programmes de coopération internationale au développement ont été alignés sur les priorités établies par les OMD. Les acteurs internationaux ont, par la suite, investi les espaces multilatéraux pour renégocier les règles du

[1] Les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont : (1) Eliminer l'extrême pauvreté et la faim ; (2) Assurer l'éducation primaire pour tous ; (3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; (4) Réduire la mortalité infantile ; (5) Améliorer la santé maternelle ; (6) Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; (7) Préserver l'environnement ; (8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

[2] Ceballos, M. et Lautier, B. (2013). Les CCTP en Amérique Latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales. *Revue Tiers Monde.* No.214. P.219-245.

« jeu ». Complexe, dispersée, voire contestée, la gouvernance internationale de la coopération au développement est en pleine transformation depuis les années 2000. Autrefois dominée par les donateurs traditionnels et ses rapports Nord-Sud (rassemblés au sein du Comité d'Aide au Développement), elle compte désormais avec la participation active des Coopérants du Sud, ainsi que d'une diversité considérable d'acteurs « nouveaux » (ONG, secteur privé, parlementaires, gouvernements locaux, fondations).

Par ailleurs, l'évolution de cette gouvernance internationale est corollaire au processus de redéfinition de la notion même de « coopération internationale pour le développement ». Abordée dans sa conception la plus large, cette notion concerne non seulement l'Aide Publique au Développement (APD), mais aussi les flux de Coopération Sud-Sud (CSS). Il s'agit ici d'un enjeu majeur, d'ores et déjà discuté au sein des espaces multilatéraux consacrés à ce domaine. Sans vouloir être exhaustif, nous présentons ci-dessous les espaces où sont négociés les textes normatifs de la coopération internationale pour le développement.

Concepteur de l'architecture classique de l'aide internationale au développement, le Comité d'Aide au Développement (CAD) a été créé au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) en 1961. Ce forum international regroupe l'ensemble des 29 fournisseurs d'APD, en plus de 9 membres observateurs (dont la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et le PNUD). Son mandat est de « ... promouvoir des politiques de coopération pour le développement et autres, qui contribuent à l'instauration d'un développement durable, y compris à une croissance économique pro-pauvres, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'à un avenir où plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide ».[1] De ce fait, le rôle du CAD est analysé au cours de la sous-section ultérieure.

Au cœur de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée Générale (AGONU) constitue son organe normatif le plus important. A l'intérieur de l'AGONU, la Deuxième Commission (économique et financière) est chargée entre autres, des questions relatives au développement, à son financement, à l'éradication de la pauvreté et aux problématiques

[1] Le Comité d'aide au développement. URL : http://www.oecd.org/fr/cad/lecomitedaideaudeveloppement.htm (consulté le 24/03/2016).

autour des PMA. Elle prépare aussi des recommandations sur des thématiques liées à l'aide internationale ou à la Coopération Sud-Sud.

En tant qu'organe subsidiaire de l'AGONU, le Comité de Haut Niveau pour la Coopération Sud-Sud est la principale entité normative en la matière.[1] Convoqué par l'Administrateur du PNUD (en représentation du Secrétaire Général des Nations Unies), il réunit tous les deux ans l'ensemble des membres du programme. Son objectif est de réaliser un examen intergouvernemental des actions en faveur de la CSS dans le système onusien. Pour sa part, le Bureau des Nations Unies pour la Coopération Sud-Sud assure le secrétariat du Comité au sein de la structure du PNUD depuis 1974.[2]

Créé en 2007 au sein du Conseil Economique et Social (ECOSOC selon son sigle anglais), le Forum pour la Coopération en matière de Développement (FCD) passe en revue les tendances les plus récentes de la coopération internationale pour le développement et encourage la coordination des divers acteurs et activités. Il se veut une plateforme qui rassemble tous les deux ans, les concepteurs des politiques de coopération de tous les pays, ainsi que le reste des nouveaux acteurs (parlementaires, organisations de la société civile, gouvernements locaux et fondations privés). [3] A partir de l'analyse des tendances actuelles, le FCD prépare un rapport sur la coopération au développement, où il propose des recommandations pour les mesures à prendre.

Or, d'autres espaces multilatéraux méritent d'être évoqués. Le Groupe des Vingt (G20) a établi un Groupe de Travail sur le Développement en 2010, en vue de faire converger leur agenda sur ces questions. Celui-ci est chargé de promouvoir un environnement favorable au développement, ainsi que des réformes qui visent à supprimer les contraintes à la croissance durable et la réduction de la pauvreté[4]. Puis, en 2013, le Département des Affaires

---

[1] The High-level Committee on SSC. URL: http://ssc.undp.org/content/ssc/services/policy/governing_bodies/high_level_committee.html (consulté le 24/03/2016).

[2] Créé par l'AGONU en 1974 en tant qu'« Unité Spéciale pour la coopération technique entre pays en développement », sa structure a été renforcée par le Plan d'Action de Buenos Aires en 1978. Puis ses fonctions ont été élargies en 2003, avant de transiter du grade d'« unité spéciale » vers celui de « bureau ».

[3] En savoir plus sur le Forum pour la coopération en matière de développement. URL : https://www.un.org/ecosoc/fr/node/49626 (consulté le 23/03/2016).

[4] Development Working Group Information Exchange Facility. URL: http://www.g20dwg.org/ (consulté le 24/03/2016).

Economiques et Sociales des Nations Unies et l'Inde ont lancé le processus de Dehli, d'où est issu le « *Core Group on Southern Providers* », forum unique dans son genre (il sera analysé plus loin dans cette thèse). D'une portée plus limitée, le Dialogue global des agences et ministères pour la coopération au développement s'est réuni à trois reprises depuis 2012[1].

Au niveau régional, des organisations comme l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et l'Union Africaine accueillent des forums dédiés aux problématiques autour de la coopération au développement. Pour faciliter la compréhension de l'objet d'étude, cette thèse n'examinera que ceux des forums qui concernent l'Amérique Latine : le Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB), la Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (CELAC) et l'Organisation d'Etats Américains (OEA).

En outre, il convient de souligner la contribution des Conférences des Nations Unies sur les Changements Climatiques, ainsi que des Conférences Internationales sur le Financement à dimension normative de la coopération au développement. Il s'agit ici de deux processus internationaux qui ont donné lieu à des engagements emblématiques à cet égard. En outre, les Forums sur l'efficacité de la coopération au développement font intégralement partie de la dimension normative en la matière.

Suite à l'expérience des Objectifs du Millénaire pour le Développement, la société internationale a adopté l'année dernière un nouveau programme universel de développement. Celui-ci comprend un ensemble de 17 Objectifs de Développement Durable[2], et a été nommé l'Agenda de Développement Post-2015. Au sein de cet agenda, convergent tous les financements, la recherche, les institutions et les experts. Il illustre bien une gouvernance mondiale imbriquée, où la coopération au développement (et les interactions entre les acteurs qui la constituent) occupe une place primordiale. Pour l'auteur de cette thèse, ce nouveau

[1] Global Dialogue of Agencies and Ministries for International Cooperation and Development. URL: https://gc21.giz.de/ibt/var/app/wp342P/1803 (consulté le 24/03/2016).

[2] (1) Mettre fin à la pauvreté ; (2) Eradiquer la faim ; (3) Garantir la bonne santé ; (4) Garantir une éducation de qualité ; (5) Egalité des genres ; (6) Eau pure et hygiène ; (7) Garantir l'accès à une énergie abordable, fiable, durable et moderne ; (8) Travail de qualité et économie ; (9) Innovation et infrastructures ; (10) Réduire les inégalités ; (11) Villes et communautés durables ; (12) Consommation responsable ; (13) Agir d'urgence contre le changement climatique ; (14) Océans durables ; (15) Exploitation du sol durable ; (16) Paix et justice ; (17) Renforcer les moyens de mise en œuvre et revitaliser le partenariat mondial pour le développement durable.

référentiel du développement du monde maximise l'érosion de l'architecture classique de l'aide, et donne lieu à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

b. Le Comité d'Aide au Développement face au délitement de l'architecture classique de l'aide internationale

Etudier l'« architecture » de la coopération internationale pour le développement équivaut à retracer l'histoire du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Etabli en 1961 pour réguler les flux d'aide vers les pays du Sud, le CAD est un espace qui réunit les 29 pays appelés ici « donateurs traditionnels ».[1] Concepteur d'une architecture de l'aide structurée autour des rapports Nord-Sud, cet espace inclut aussi 9 membres observateurs[2]. A ce titre, le CAD a formulé en 1969 la définition de l'Aide Publique au Développement (APD)[3], qui est devenue l'indicateur de référence pour mesurer la totalité des efforts de coopération traditionnelle.

Dès lors, les donateurs traditionnels dominaient l'architecture de l'aide bilatérale et délimitaient ses contours. Néanmoins, à partir des années 2000 cette architecture a été contestée par l'affirmation politique et économique des pays émergents. Le renforcement de leurs programmes de coopération, tout en demeurant bénéficiaires d'APD, a donc précipité l'érosion de l'architecture conçue par le CAD. L'irruption des Coopérants du Sud s'est donc ajoutée à la participation accrue des ONG, du secteur privé, des académiciens, des parlementaires et des gouvernements locaux dans les actions de coopération au développement. C'est ainsi que le contexte multipolaire issu de la fin de la Guerre Froide est

[1] Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée du Sud, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle Zélande, Pays Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Royaume Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse et Union Européenne.

[2] La Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, le Programme des Nations Unies pour le Développement, le Chili, l'Estonie, la Hongrie, Israël, la Turquie et le Mexique.

[3] Selon la définition du CAD, l'APD est constituée par « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires d'APD ou à des institutions multilatérales et qui répondent aux critères suivants : i. Émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; ii. Sachant que chaque opération doit en outre : a) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et b) être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent). »

venu redistribuer le pouvoir parmi les anciens et les « nouveaux » acteurs de la coopération internationale pour le développement.

Pour répondre aux défis posés par cette conjoncture, le CAD a relancé en 2005 sa stratégie de relations externes, afin de favoriser le dialogue avec les puissances émergentes. Notamment, le CAD et le PNUD ont invité les coopérants non traditionnels à une réunion conjointe à la veille du 2ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide (une première en 7 ans). Par la suite, il a accueilli à Paris en septembre 2005, une réunion d'information sur le travail du CAD. Il a aussi organisé trois rencontres consacrées au dialogue politique, l'une à Istanbul en 2006, une autre à Séoul en 2007 et une troisième à Mexico en 2009. De plus, le CAD invite les pays BRICS à ses réunions annuelles de haut niveau depuis 2006.[1] Enfin, il est important de rappeler que l'OCDE est l'un des artisans du processus de Heiligendamm, issu du Sommet du G8 en 2007.

Cependant, les résultats de la stratégie du CAD pour se rapprocher des coopérants n'ont pas été à la hauteur des expectatives. Selon Gerardo Bracho, ancien représentant du Mexique auprès de l'OCDE et spécialiste du sujet, cela s'explique par la difficulté du CAD à comprendre les spécificités des coopérants émergents. Globalement, ces spécificités concernent la trajectoire particulière qu'ils ont suivie, en devenant des coopérants importants avant même d'avoir résolu leurs propres problèmes de pauvreté et de développement. Par contraste, des pays tels que l'Espagne, le Portugal ou la Corée du Sud auraient suivi une trajectoire traditionnelle et linéaire. Dans ces cas, l'une des fonctions de l'APD était de soutenir leur transition de bénéficiaires nets vers des pays donateurs d'aide. Par exemple, la Corée du Sud se serait « diplômée » de la liste des pays bénéficiaires en 2010 grâce au niveau du PIB par habitant atteint, avant de rejoindre le CAD en tant que membre à part entière.[2]

Au départ, la stratégie du CAD cherchait à encourager les coopérants émergents pour qu'ils adoptent les principes et « meilleures pratiques » des donateurs traditionnels. Ces tentatives ont été accompagnées de critiques à l'encontre des actions de coopération de certains, et surtout de la Chine, dont les programmes en Afrique avaient été renforcés à partir

[1] Bracho, G. et García-López, A. (2009). La reforma de la cooperación mexicana en el contexto internacional: los donantes emergentes y el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. *Quince años de México en la OCDE.* México D.F., SRE. Instituto Matías Romero. P.110.
[2] Ibid. P.106.

des années 2000. Pour les dirigeants du CAD, la Chine avec d'autres coopérants émergents seraient en train de répéter les mêmes « erreurs » commises par les donateurs traditionnels dans le passé.[1]

Nonobstant, le positionnement du CAD vis-à-vis des coopérants émergents a enclenché son évolution à partir de 2008. Dans ce sens, le Programme d'Action d'Accra admet explicitement l'importance de la Coopération Sud-Sud en tant que complément de la coopération traditionnelle. Puis, il salue les efforts toujours plus importants des fournisseurs de coopération, en convenant que les donateurs traditionnels ont beaucoup à apprendre d'eux. A ce titre, il reconnaît le caractère unique de leur expertise dans des actions de coopération au développement et lancent un appel pour qu'ils la partagent avec la communauté internationale.[2]

Par ailleurs, les rapports du CAD commencent à identifier trois groupes de fournisseurs de coopération au développement. Tout d'abord, sont qualifiés de « donateurs émergents » les pays qui fournissaient déjà des programmes d'aide pendant la Guerre Froide, et qui ont par la suite été bénéficiaires d'APD au vue de leur transition vers l'économie de marché dans les années 90. A l'époque, la plupart d'entre eux venaient d'accéder à l'Union Européenne (République Tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie …). De par leur étroite collaboration avec l'OCDE, la Turquie, Israël et la Russie ont aussi été classés dans ce groupe.

Le deuxième groupe concerne les « fournisseurs de Coopération Sud-Sud ». Ils sont donc des pays en développement, des pays à revenu intermédiaire (PRI) et des économies émergentes qui ont renforcé leurs programmes de coopération avec d'autres pays. De ce fait, ils continuent à être bénéficiaires d'APD, malgré la tendance décroissante de ces flux. Dans ce groupe sont particulièrement reconnus le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, des pays qui seraient réticents à s'engager avec le CAD. Dans cette catégorie, le Mexique et le Chili seraient en revanche à l'aise avec ce rapprochement.[3]

---

[1] Ibid. P.108. Or, cette discussion sera approfondie au cours du troisième chapitre de cette thèse.
[2] Smith, K., Yamashiro Fordelone T. et Zimmermann, F. (2010). *Beyond the DAC, the welcome role of other providers of development co-operation.* DCD Issues Brief. P.7.
[3] Ibid. P.1.

Enfin, le troisième groupe est constitué par les « donateurs arabes ». Catégorie rattachée à une appartenance régionale, le CAD convient cependant qu'il s'agit de la Coopération Sud-Sud et que le rapprochement avec ces pays est par conséquent sélectif. Le Kuwait, l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis sont les grands représentants de ce groupe.

A partir des années 2000, la relance de la stratégie de relations externes du CAD a été provoquée par le renforcement des programmes de coopération des fournisseurs du Sud. Face à l'érosion de l'architecture de l'aide conçue par les donateurs traditionnels, le CAD s'est vu obligé d'accepter les particularités de la Coopération Sud-Sud et sa contribution à l'agenda international du développement. De fait, les principes dont il est à l'origine furent dépassés par l'irruption des nouveaux acteurs et leur volonté de redéfinir les règles du jeu. L'architecture de l'aide au développement, gouvernée par une institution internationale, a par conséquent cédé sa place à une configuration dirigée par les acteurs qui la composent. En somme, d'un modèle rigide de régulation des rapports, on a transité vers une configuration internationale orientée par les stratégies des divers acteurs qui interviennent dans l'arène de la coopération au développement.

c. Le curieux « *momentum* » du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement : de Busan 2011 à Mexico 2014

Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (PMCED) occupe une place particulièrement importante au sein de la gouvernance internationale de la coopération au développement. Processus initié et conduit par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, il n'a cessé d'évoluer jusqu'à nos jours. Le PMCED a été fondé sur une série d'initiatives internationales, dont les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le Consensus de Monterrey, la Conférence de Rio+20, ainsi que les quatre Forums de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide (Rome 2003, Paris 2005, Accra 2008 et Busan 2011). Il s'agit d'un espace qui a opéré à partir de 2011, une transformation dans sa structure afin de l'adapter aux caractéristiques de la nouvelle configuration internationale. Dans cette perspective, nous analyserons le fil conducteur à l'origine de ces changements.

Le 3ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide au développement fut structuré autour de la dichotomie donateur-récepteur et principalement concentré sur la révision du système de suivi des engagements pris par les signataires de la Déclaration de Paris de 2005. Malgré ceci, le Programme d'Action d'Accra de 2008 reconnaît pour la première fois une troisième catégorie de pays coopérants : « les nouveaux bailleurs de fonds ».[1] Le document se félicite alors de « l'arrivée de nouveaux acteurs du développement », s'engage à collaborer avec eux, les encourage à évaluer l'impact de leurs actions et rappelle les particularités de la Coopération Sud-Sud.[2] Egalement, il établit l'Equipe de projet sur la coopération Sud-Sud (EP-CSS), qui est chargé d'établir des synergies avec la CSS, au vue du prochain forum.

Etabli à l'issu du 4ème Forum de Busan de 2011, le PMCED vise à intégrer dans sa gouvernance la diversité des « nouveaux » acteurs de la coopération au développement.[3] A ce titre, seulement trois des « circonscriptions » qui composent le Comité de pilotage disposent du droit de coprésider le Partenariat : les donateurs traditionnels, les récepteurs nets et les fournisseurs-récepteurs de coopération. Dès sa conception, l'idée était de transiter d'une gouvernance rigide et structurée autour de la participation des Etats, vers une gouvernance souple fondée sur une approche multi-acteurs (*multi-stakeholder partnerships).*

Le Forum de Busan a fait évoluer aussi l'agenda de l'efficacité de l'aide au niveau conceptuel. Tournant majeur dans le processus, l'accord final abandonne la notion d'« efficacité de l'aide » au profit de l'« efficacité de la coopération au développement ». D'un côté, il s'agissait de reconnaître l'importance de divers acteurs qui interviennent dans la nouvelle configuration internationale pour le développement. De l'autre côté, cela a représenté un effort pour faire du Partenariat un espace légitime pour discuter des problématiques autour de l'ensemble des flux de coopération, au-delà de l'APD. Cette évolution conceptuelle change l'approche traditionnelle de l'agenda de l'efficacité (construite

[1] (2008). *Programme d'Action d'Accra.* Troisième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide au développement. §19.

[2] Ibid. « La coopération Sud-Sud dans le domaine du développement vise à garantir le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays, l'égalité entre les partenaires au développement et le respect de leur indépendance, de la souveraineté nationale, la diversité des cultures, l'identité et le contenu local. Elle joue un rôle important dans la coopération internationale pour le développement et constitue un précieux complément à la coopération Nord-Sud. »

[3] Au sein de son Comité de pilotage sont représentés en tant que de « circonscriptions » : les banques de développement, les fondations, la société civile, les gouvernements locaux, les parlementaires, le secteur privé, les donateurs traditionnels, les récepteurs nets, les fournisseurs arabes, et les fournisseurs-récepteurs de coopération.

autour de la dichotomie donateur-récepteur), par une approche qui se veut globale (l'efficacité de la coopération comprise au sens large du terme).

Dans ce cadre, les principes adoptés dans la Déclaration de Paris de 2005 (appropriation, alignement, harmonisation, résultats et redevabilité mutuelle) ont été reformulés. L'accord de Busan revendique d'une part, le respect des engagements internationaux et une série de principes communs : droits humains, travail décent, l'égalité entre femmes et hommes, la durabilité environnementale et les droits des personnes handicapées. Puis, il réaffirme que le la coopération au service du développement efficace doit être fondée sur quatre principes reformulés : l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement ; l'orientation vers les résultats ; des partenariats pour le développement ouverts à tous ; et la transparence et la redevabilité réciproque.[1]

Par ailleurs, deux paragraphes ont été dédiés à la Coopération Sud-Sud. Le paragraphe 2 reconnaît la participation des Coopérants du Sud sur la base d' « objectifs communs et de principes partagés ». Cette formule étant elle-même une version allégée du principe de « responsabilités communes mais différentiées », utilisé dans le cadre de la Déclaration de Rio+20. Ainsi, il spécifie que les engagements et actions convenus dans l'accord de Busan n'ont pour les « partenaires Sud-Sud » qu'un caractère volontaire.

Pour sa part, le paragraphe 14 de l'accord de Busan décrit la complexité de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. Il convient de la dimension complexe des fournisseurs de Coopération Sud-Sud, reconnaît leurs avantages comparatifs et souligne leurs particularités. Or, il reconnaît que ces flux ne sont pas voués à se substituer à la coopération traditionnelle. Enfin, il dessine la forme que devra prendre le PMCED, sur la base de l'approche multi-acteurs et la participation des fournisseurs du Sud.

> « A Busan, nous faisons désormais tous partie intégrante d'un nouvel agenda plus ouvert à tous auquel ces acteurs participent sur la base d'objectifs communs, de principes partagés et

[1] (2011). *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement.* Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, République de Corée. §11.

d'engagements différentiels. Sur cette base, nous accueillons favorablement l'inclusion de la société civile, du secteur privé et d'autres acteurs. ».[1]

Toutefois, l'inclusion des Coopérants du Sud dans le Partenariat n'a pas encore été effective. C'est au moins le cas du Brésil, de l'Inde et de la Chine, de pays ouvertement opposés à ce que les principes de l'efficacité de la coopération puissent être appliqués à la Coopération Sud-Sud. Pour ces pays défenseurs d'une CSS radicalement différentiée de la coopération traditionnelle, l'efficacité de la coopération au développement est un agenda qui comporte de défauts d'origine. Né à l'initiative du CAD de l'OCDE, ces pays argumentent que l'agenda de l'efficacité ne peut pas concerner la CSS, de par sa nature ancrée dans l'histoire de l'APD.

Ce rejet s'est cristallisé lors de la 1ère Réunion de Haut Niveau du PMCED, qui a eu lieu à Mexico en 2014. Lors de ce rendez-vous la Chine et l'Inde ont été absents, tandis que le Brésil a refusé en amont la signature d'un accord (au sens de l'accord de Busan ou de la Déclaration de Paris). Afin de contourner cette éventualité, les facilitateurs du document final ont décidé de négocier un « communiqué » et ont évité toute demande aux délégations pour y adhérer formellement. A portée plus limitée, le Communiqué de la Réunion de Haut Niveau de Mexico rappelle les principes de l'efficacité de la coopération, et réaffirme la différentiation entre la Coopération Sud-Sud et la coopération traditionnelle (paragraphe 6). Puis, il inclut une section consacrée à la CSS, mais confondue avec la Coopération Triangulaire et le partage des connaissances (II.D.).

Globalement, le Communiqué de Mexico déçoit tous ceux qui espéraient avancer vers la convergence des agendas de la coopération traditionnelle et de la Coopération Sud-Sud. Nonobstant, les dirigeants se sont félicités du *« momentum »*[2] qui se serait enclenché suite à cette première réunion du Partenariat. Or, l'évolution de l'agenda de l'efficacité illustre bien

[1] Ibid. §14.

[2] A titre d'exemple, on cite ici les dirigeants qui ont fait référence à ce *« momentum »* lors de leurs discours d'ouverture et de fermeture de la réunion : le président du Mexique ; la Ministre pour la planification d'Indonésie ; le directeur international d'IBON et vice-président du partenariat des ONG pour l'efficacité du développement ; la Ministre pour le développement international du Royaume Uni ; l'Administratrice du PNUD ; et la Ministre pour le commerce international et la coopération au développement des Pays Bas. (2014). *Mémoire of the First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation.* México, D.F. Mexican Agency for International Cooperation for Development.

l'adaptation d'un processus international aux défis de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

1.2. Les donateurs traditionnels à l'épreuve de la nouvelle configuration

Beaucoup a été écrit sur la difficulté de l'Aide Publique au Développement (APD) à répondre aux défis auxquels sont confrontées les populations les plus démunies de la planète. Par ailleurs, il est intéressant d'analyser les enjeux auxquels sont confrontés les donateurs traditionnels à l'épreuve de la nouvelle configuration internationale.

Tout d'abord, cette sous-section réfléchira à au rôle de l'APD en tant qu'« effet levier », et à la reformulation de la notion de « ressources internationales pour le développement ». Puis, il sera question d'identifier les schémas reproduits par la coopération traditionnelle : l'opacité, fragmentation, sélectivité, canaux d'aide inefficaces et bureaucratisation. Enfin, on fera un état des lieux des flux d'Aide Publique au Développement.

a. L'effet levier de l'APD et la redéfinition de la notion de « ressources internationales pour le développement »

De toute évidence, les critiques à l'encontre de l'Aide Publique au Développement (APD) restent encore d'actualité. Classifiées synthétiquement par Gilles Carbonnier, elles s'inspirent de trois positionnements idéologiques de base : néomarxiste, populiste et néolibéral.[1]

Pour les néomarxistes, l'APD ne serait qu'un instrument de domination des pays riches sur les pays pauvres. De plus, elle favoriserait la mainmise des pays occidentaux et de leurs entreprises sur les ressources des pays en développement. Les critiques populistes considèrent pour leur part, qu'au lieu d'allouer des ressources publiques à des pays étrangers,

[1] Carbonnier, G. (2010). L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique. *Revue internationale de politique de développement.* No. 1. P. 141-147.

celles-ci devraient être destinées à résoudre les problèmes nationaux. Enfin, la critique néolibérale dénonce les effets pervers de l'aide internationale (bureaucratisation, soutien à des régimes non démocratiques et distorsions dans le fonctionnement des marchés), ainsi que son inefficacité pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Toutefois, l'auteur estime qu'« aujourd'hui, les attaques les plus vives contre le système d'aide, opèrent une synthèse inattendue entre ces divers courants *a priori* antagonistes ».[1]

Au-delà de la production de critiques, il n'est pas difficile de s'accorder sur un fait : l'APD est insuffisante pour répondre aux défis auxquels sont confrontées les populations les plus démunies de la planète. En comparaison avec d'autres flux, l'APD ne représente aujourd'hui qu'une source faible de financement public international dont la portée est limitée. A titre d'exemple, alors qu'en 2013 l'APD s'est élevée à environ 135 milliards de dollars, les entrées d'investissements étrangers directs (IED) dans les pays en développement ont représenté 778 milliards pour la même année (54% du total mondial).[2] Bien que les estimations du CAD entrevoient une légère tendance à la hausse jusqu'en 2018, en termes réels, l'APD totale a décliné de 0,5% de 2013 à 2014. En ce qui concerne l'engagement emblématique d'allouer 0,7% de leur RNB à l'APD, seulement l'un (le Royaume Uni) des cinq plus grands donateurs traditionnels (Etats-Unis, Japon, Allemagne et France) tient sa promesse.[3] Inutile de préciser que dans une conjoncture où les réductions budgétaires et les politiques d'austérité font consensus, la perspective d'une augmentation significative de ces flux paraît peu plausible.

Pourtant, un autre consensus semble s'être installé dans les esprits des acteurs de la coopération internationale pour le développement : 135 milliards de dollars d'APD ne seront jamais suffisants pour faire face aux défis des pays en développement. Publiée lors des Réunions de printemps de 2015, la déclaration commune des banques multilatérales de développement et du FMI élucide à cet égard :

> « Pour répondre aux besoins des Objectifs du Développement Durable, la communauté globale doit faire évoluer la discussion de « milliards » d'APD vers « milliers de milliards »

[1] Ibid. P.142.
[2] (2014). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2014.* New York et Genève. CNUCED. P.vii.
[3] OCDE. (2015). *Coopération pour le développement 2015 : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action*. Paris. Editions OCDE. P.293.

d'investissements de toutes sortes : publics et privés, nationaux et globaux, dans le capital comme dans les capacités ».[1]

De fait, les estimations indiquent que les pays en développement ont besoin de 1,500 milliards de dollars annuels pour investir dans leur infrastructure.[2] En reconnaissant la contribution importante de l'APD, le rapport précise que les flux issus de la philanthropie, des transferts de fonds de migrants, des échanges privés et publics Sud-Sud, et des investissements étrangers directs s'élèvent à environ 1 billion de dollars. D'où la nécessité d'arrêter de réfléchir à la quantité de « milliards » de dollars issus de l'APD, pour commencer à penser aux « milliers de milliards » qui devront être mobilisés (tous flux confondus) pour atteindre les Objectifs du Développement Durable (ODD). Le changement d'approche est clair, désormais, la notion de « ressources internationales pour le développement » va au-delà de l'APD. En incluant un cocktail très varié de flux, cette notion se veut plus large, même si ses contours n'ont pas encore été définis formellement.

Ce changement d'approche, ou volonté pour aller au-delà de l'aide *« Beyond aid »*, se manifeste sous plusieurs formes. Du point de vue de la formulation de la politique d'aide des donateurs traditionnels, on met en question ici un élément de langage : l'effet de levier de l'APD. D'un côté, on admet son insuffisance pour financer les ODD, de l'autre, on restreint sa portée en lui octroyant une nouvelle fonction ultime. Pour trouver des références à cette formule, il suffit de parcourir les rapports annuels des agences traditionnelles de coopération. L'exemple de l'Agence Française de Développement (AFD) est éloquent. Etablie en tant qu'institution financière publique, elle reconnaît par exemple que « grâce à sa capacité à lever des fonds aux meilleures conditions sur les marchés financiers et à concevoir des cofinancements innovants, l'AFD permet à ses bénéficiaires de profiter d'un effet de levier, c'est-à-dire d'une rentabilité économique de leurs investissements supérieure au coût de leur endettement ».[3]

---

[1] (2015). *From billions to trillions : Transforming development finance.* Development Committee. P.1.

[2] Multiplier par mille les milliards de dollars pour le développement. URL : http://blogs.worldbank.org/voices/fr/multiplier-par-mille-les-milliards-de-dollars-pour-le-developpement (consulté le 23/03/2016).

[3] AFD. (2014). *Rapport annuel 2014.* Paris. Agence Française de Développement. P.19.

Il s'agit en fin de compte, d'intégrer les financements privés à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. Les donateurs traditionnels justifient ainsi leur rapprochement avec les acteurs privés, en assumant un rôle de « catalyseurs de financements ». Dans cette perspective, « aujourd'hui il faut penser partage des risques, effet de levier, garanties, pour attirer l'épargne domestique, les financements privés internationaux là où il y a besoin d'investir ».[1] Dans la pratique, cette approche prend la forme de partenariats publics/privés, cofinancements, mixage prêts/dons, fonds fiduciaires, taxations étiquetées, entre autres.

Face à la complexification de la notion de « ressources internationales pour le développement », de nouveaux concepts sont en train d'émerger. Dans le but de s'adapter à la nouvelle configuration internationale, le CAD de l'OCDE travaille dans une nouvelle mesure financière statistique appelée provisoirement Soutien public total au développement durable (SPTDD). Intégrée pour la première fois dans l'agenda de sa Réunion à Haut Niveau en 2014, le SPTDD vise à cartographier les efforts déployés en faveur du développement et au-delà de l'APD. A ce propos, le communiqué final de la réunion précise :

> « Elle sera à même de couvrir la totalité des apports de ressources aux pays en développement et aux organisations multilatérales à l'appui d'un développement durable, qui sont issus de sources publiques et d'interventions du secteur public, quels que soient les types d'instruments utilisés et les conditions financières dont ils sont assortis ».[2]

A condition qu'elles contribuent à la construction des biens publics globaux, le SPTDD cherche à comptabiliser l'ensemble des ressources fournies aux pays en développement. Indépendamment de leur origine (donateurs traditionnels, philanthropie, coopérants du Sud, institutions de crédit et export, investisseurs privés, IED ou agences multilatérales), ces flux pouvant être concessionnels ou non.[3] L'objectif affiché est de promouvoir le SPTDD comme une mesure légitime au niveau mondial, dépassant ainsi la portée du CAD et de ses membres.

---

[1] AFD. (2014). L'éditorial de Laurence Tubiana. *Rapport annuel 2014.* Paris. AFD. P.4.
[2] OCDE. (2014). *Réunion à Haut Niveau du CAD, Communiqué final.* Paris. OCDE. P.4.
[3] OECD. (2014). *Towards more inclusive measurement and monitoring of development finance: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD).* Paris. OECD. P.2.

Néanmoins, plusieurs aspects concernant la structure du nouveau concept n'ont pas encore été tranchés. La pertinence d'inclure des flux « privés » tels que les IED ou les transferts de migrants, dans une mesure qui veut cartographier l'ensemble du soutien « public » au développement, doit encore être démontrée. C'est ainsi que les pays ont se sont accordés, lors de la Conférence d'Addis-Abeba en 2015[1], pour prolonger les discussions sur la modernisation des méthodes de mesure de l'APD et sur l'utilisation (ou pas) de la notion de SPTDD.

En somme, ni ses fournisseurs ni l'APD ne détiennent plus de monopole sur le programme de la coopération au développement. Par conséquent, les donateurs traditionnels cherchent à redéfinir le rôle de l'aide, en restreignant sa fonction à celle d'un « effet levier ». Dans cette logique, la volonté d'aller au-delà de l'APD modifie profondément la compréhension de la notion de « ressources internationales pour le développement ». Les discussions autour du SPTDD, ne sont qu'un aperçu des arbitrages qui devront être faits pour moderniser le paysage de la coopération internationale.

b. Opacité, fragmentation, sélectivité, canaux d'aide inefficaces et bureaucratisation : les schémas reproduits par l'Aide Publique au Développement

De par ses recherches sur l'inefficacité de l'Aide Publique au Développement (APD), et son débat avec Jeffrey Sachs[2], le travail de William Easterly est essentiel pour l'argumentaire de cette thèse. Au-delà de son ouvrage le plus représentatif « Le fardeau de l'homme blanc: L'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres », cette sous-section reprendra ses conclusions sur les pratiques des agences traditionnelles de coopération.[3] D'ores et déjà, il faut comprendre que l'auteur considère le manque de

[1] (2015). *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence international sur le financement du développement.* Nations Unies. A/RES/69/313. §55.

[2] Consultant spécial du Secrétaire Général des Nations unies Ban Ki-moon, auteur de *« The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime »,* et l'un des principaux concepteurs des Objectifs du Millénaire pour le développement.

[3] L'étude est faite à partir des données de 17 agences multilatérales et 23 bilatérales. Ces dernières sont appelées ici « agences de coopération traditionnelles » et concernent : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg,

redevabilité des agences envers les bénéficiaires de leur action, comme étant le vice le plus important de l'aide des donateurs traditionnels. D'où son plaidoyer pour que les donateurs traditionnels fournissent davantage de données sur leurs programmes d'aide internationale au développement.

Pour illustrer ce vice, Easterly part du postulat qu'au sein de la littérature sur l'aide au développement (académique et politique), il existe un consensus autour de ce qui constituerait les « meilleures pratiques » des agences traditionnelles de coopération.[1] A cet effet, la transparence serait au sommet de la liste, car sans transparence, l'évaluation des autres pratiques devient problématique. Au surplus, il rappelle que les donateurs traditionnels n'économisent pas dans leurs exigences de plus de transparence envers les pays bénéficiaires.

Entre autres, le degré de concentration de leurs flux d'aide serait un indicateur de l'efficacité des actions des agences de coopération. De fait, le consensus défend l'idée selon laquelle il faudrait éviter l'accumulation de trop de donateurs agissant dans un même pays et dans un même secteur, et/ou trop de projets mis en œuvre par un seul donateur.[2] En plus, l'allocation des ressources aux pays les moins avancés disposant de gouvernements relativement démocratiques serait une « bonne pratique ». En revanche, la dispersion de l'aide vers des pays « non-pauvres » (les pays à revenu intermédiaire de la tranche haute par exemple) ou gouvernés par de régimes autocratiques et corrompus serait inefficace.

Dans cette logique, le consensus international qualifie trois types de projets d'aide au développement de « assez inefficaces » : l'aide liée, l'aide alimentaire et l'assistance technique. Il souligne qu'en plus de requérir qu'un pourcentage des ressources attribuées soit dépensé dans des biens provenant du pays donateur, l'aide liée augmente la part de marché des entreprises du Nord dans les pays du Sud. Par conséquent, l'impact de l'aide liée en faveur du pays bénéficiaire reste minime.[3]

---

les Pays Bas, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume Uni, les Etats-Unis et la Commission Européenne.

[1] Easterly, W. (2007). *Are Aid Agencies Improving ?* Washington, DC. The Brookings Institution.

[2] Easterly, W. et Pfutze, T. (2008). *Where does the money go?* Washington, DC. The Brookings Institution. P.5.

[3] Ibid. P.17.

Pour sa part, l'inefficacité de l'aide alimentaire a été décriée par un nombre incalculable d'études. De ce fait, l'auteur affirme que l'aide alimentaire est une manière pour les pays à haut revenu d'écouler leurs excès de production agricole dans les marchés des pays à faible revenu. En outre, l'assistance technique est considérée comme inefficace car elle est généralement octroyée sous forme d'aide liée, et reflète en fin de compte les priorités du donateur, en détriment de celles du pays bénéficiaire.[1]

Enfin, diminuer la bureaucratie par rapport aux montants alloués est une pratique encouragée afin d'augmenter l'impact de l'aide au développement. Globalement, ce volet concerne le nombre d'employés, ainsi que les coûts d'administration au sein d'une agence de coopération. Il est donc possible d'établir un lien entre une dépense excessive dans les coûts bureaucratiques et l'inefficacité de l'aide octroyée.

A partir de ce postulat, William Easterly utilise une série d'indicateurs pour mesurer le degré au niveau duquel les agences traditionnelles de coopération respectent ces « bonnes pratiques ». Bien qu'il n'échappe pas aux critiques sur son choix méthodologique, ses conclusions sont pour le moins accablantes. Elles confirment d'ailleurs plusieurs des critiques les plus classiques, dressées à l'encontre des donateurs traditionnels. Quant à la première pratique encouragée, l'étude signale que seulement 10 des 31 agences analysées passent l'examen concernant la transparence.

Dans ce sens, l'auteur démontre que l'effort de l'aide est remarquablement éclaté en plusieurs petits efforts dans toutes les dimensions : nombre de donateurs qui allouent de l'aide, de pays qui en bénéficient et nombre de secteurs dans lequel les donateurs interviennent. En 2004 par exemple, les dix donateurs les plus importants (Etats-Unis, Japon, Association internationale de développement, Commission Européenne, France, Royaume Uni, Allemagne, Pays Bas, Suède et Canada) ont alloué 79% de l'APD, tandis que les vingt agences les plus petites n'ont alloué que 6,5% du total.[2]

Ensuite, il conclut qu'une grande partie de l'APD totale est destinée à des pays autocratiques et corrompus, ainsi qu'à des pays qui ne font pas partie du groupe des « moins

[1] Ibid.
[2] Ibid. P.11.

avancés ». De la sorte, la part d'APD octroyée aux PMA est restée stable depuis les années 60 (autour de 60%). Puis, il explique que beaucoup de projets d'aide liée, d'aide alimentaire et d'assistance technique peuplent encore les programmes traditionnels de coopération au développement en 2007. Parmi les agences bilatérales, ces projets en représentaient en moyenne 21%, 4% et 24% respectivement. Ceci malgré des décennies de critiques qui les considèrent comme des canaux inefficaces d'aide. Finalement, il dénonce certaines agences de coopération qui dépenseraient trop dans des coûts bureaucratiques, par rapport aux montants d'aide qu'elles octroient (de l'effort total d'aide internationale, 9% est destiné à maintenir la bureaucratie).[1]

Les conclusions du travail de William Easterly nous permettent d'identifier cinq « schémas » qui ne cessent d'être reproduits par les donateurs traditionnels depuis que l'on étudie l'aide, malgré les évidences quant à leur inefficacité. Dans le cadre de cette thèse, on comprend par « schéma » le processus selon lequel un phénomène se produit. Les cinq schémas déduits ci-dessus sont : l'opacité des montants d'aide alloués, la fragmentation, la sélectivité, les canaux d'aide inefficaces et l'excessive bureaucratisation de sa gestion. L'Aide Publique au Développement devient ainsi le phénomène qui se trouve à l'origine de ces schémas. Qui plus est, le phénomène ne peut être appréhendé sans saisir les schémas qu'il reproduit.

Dans l'ensemble, l'auteur critique les zones opaques du paysage de l'aide au développement. Ainsi, ses tentatives pour mesurer le degré dans lequel les agences de coopération respectent les « bonnes pratiques », est lui-même confronté à l'absence de données précises et homogènes. A cet égard, Easterly énonce à plusieurs reprises que le fait d'avoir quelques données (même si elles ne sont pas toujours comparables) est mieux que de n'en pas avoir du tout.

Paradoxalement, les schémas reproduits par les donateurs traditionnels encore aujourd'hui, sont à l'opposé des « bonnes pratiques » qu'ils promeuvent au sein des espaces multilatéraux (les principes sur l'efficacité de la coopération, les engagements en matière de financement, etc…). Le fossé classique entre la formulation d'une politique publique et la réalité sur le terrain reste une évidence d'actualité. Or, comme le souligne William Easterly

[1] Ibid. P.24.

« expliquer pourquoi chacun de ces modèles persiste au fil du temps, soulève un agenda intéressant pour la recherche en économie politique ».[1]

c. Etat des lieux des flux d'Aide Publique au Développement.

Contrairement aux flux de Coopération Sud-Sud, l'architecture de l'Aide Publique au Développement (APD) est bien délimitée. Son concepteur, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE publie annuellement le rapport sur la Coopération pour le Développement, instrument central de capitalisation de cette politique publique internationale. Grâce au recueil systématique des données sur l'APD globale, le rapport trace depuis 1960 des perspectives pour son évolution. Cette sous-section dressera un état des flux selon les tendances actuelles.

En 2014, les flux d'APD des pays membres du CAD de se sont élevés au total à 135,2 milliards de dollars.[2] L'APD a ainsi augmenté de 66% en termes réels depuis 2000, accroissement qui s'explique, selon le rapport de 2015, par une mobilisation de ressources sans précédent, encouragée par l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les engagements pris lors de la Conférence Internationale sur le Financement du Développement de 2002. L'affirmation de cet accroissement est difficilement prouvable, mais semble faire consensus au sein de la littérature « grise » produite par les organisations internationales.

Il est possible cependant d'identifier l'impact négatif de la crise économique et financière de 2008 sur les montants totaux d'APD. Alors qu'en 2005 elle a été chiffrée à environ 130 milliards de dollars, elle a diminué au-dessous des 120 milliards en 2007. Puis elle a rebondi pour se situer à environ 133 milliards en 2011, avant se stabiliser à 135 milliards en 2013.[3] Quant aux pays fournisseurs d'APD en 2014, les Etats-Unis se maintiennent comme le plus important avec 32,7 milliards de dollars ; devant le Royaume-

[1] Ibid.
[2] OCDE. (2015). *Coopération pour le développement 2015 : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action.* Paris. Editions OCDE. P.182.
[3] Le décrochage de l'aide aux pays pauvres se poursuit à mesure que les gouvernements serrent la vis budgétaire. URL : http://www.oecd.org/fr/cad/stats/le-decrochage-de-laide-aux-pays-pauvres-se-poursuit-a-mesure-que-les-gouvernements-serrent-la-vis-budgetaire.htm (consulté le 19/03/2016).

Uni avec 19,3 Mds ; l'Allemagne avec 16,2 Mds ; la France avec 10,4 Mds ; et le Japon qui octroie 9,2 Mds. En termes du rapport de l'APD au Revenu National Brut (RNB), seuls le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni ont dépassé le fameux objectif de 0,7% fixé par les Nations Unies.

Prospectivement, le rapport sur la Coopération pour le Développement prévoit une légère progression de l'APD jusqu'en 2018, profitant principalement aux pays les moins avancés, alors que l'aide aux pays à revenu intermédiaire devrait rester stable. Dans cette perspective, le plaidoyer des pays à revenu intermédiaire (approfondi dans le deuxième chapitre de cette thèse) pour que les donateurs traditionnels cessent de diminuer l'aide à leur égard s'avère peu fondé.

En ce qui concerne l'analyse des tendances globales de l'aide, le rapport les examine au vu du type d'aide et du canal d'acheminement. Tout d'abord, il reconnaît une augmentation de l'aide-pays programmable totale de 9,6% en 2013 (61 milliards de dollars), par rapport à 2012. L'aide-pays programmable a représenté alors 55% du total d'APD bilatérale des donateurs traditionnels.

D'autre part, le rapport fait un calcul des montants d'aide allouée aux différents groupes de pays, classifiés par leurs niveaux de revenu : pays les moins avancés (PMA), autres pays à faible revenu ; pays à revenu intermédiaire de la tranche haute ; et pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Bien que tous les groupes de revenu aient profité de l'augmentation de l'APD au cours de la dernière décennie, deux tiers de la hausse de l'APD aux PMA n'a bénéficié qu'à quatre pays (Afghanistan, République Démocratique du Congo, Ethiopie et Soudan/Soudan du Sud). A ce titre, seulement neuf donateurs traditionnels (Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni) ont atteint l'objectif consistant à affecter 0,15% de leur RNB aux PMA sous forme d'APD nette.[1]

Comme nous l'avons analysé dans une sous-section précédente, la mesure du degré de liaison de l'APD est l'un des acquis majeurs du CAD. Selon le rapport, 83% de l'APD bilatérale des donateurs traditionnels en 2013 était non liée, deux points en dessus du

[1] OCDE. (2015). P.185.

pourcentage de 2012. Toujours est-il que le degré de liaison n'est pas indiqué pour 2,3% du total de ces flux. A propos de l'APD dirigée vers et transitant par les organismes multilatéraux, elle a atteint en moyenne 39% entre 2012 et 2013, alors qu'elle était à 37% en 2008 et 2009. Puis, les donateurs traditionnels ont destiné 18 milliards de dollars aux organisations de la société civile en 2013, soit 16,1% de l'aide bilatérale totale.[1]

En outre, le CAD a développé un outil statistique pour mesurer les efforts d'aide axée sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Ce marqueur examine les activités de la quasi-totalité des donateurs traditionnels (à l'exception de celles des Etats-Unis), au vu de leur contribution à l'égalité des sexes et des droits des femmes. Ainsi, leurs engagements d'aide à cet égard se sont élevés au total à 23 milliards de dollars en 2013, tandis qu'ils représentent 31% du total des projets de coopération au développement pour la même année. Au sujet des montants octroyés en faveur des engagements ciblant les objectifs mondiaux d'environnement des conventions de Rio, ils s'élèvent à 25,7 milliards de dollars, soit 30% de l'APD globale en 2013. Il s'agit ici d'une augmentation de 7% par rapport à l'année précédente (25,1 milliards). Plus spécifiquement, l'atténuation du changement climatique a bénéficié du montant le plus important, c'est-à-dire 13,4 milliards de dollars en 2013 (16% de l'APD totale).[2]

En définitive, on peut constater une augmentation réelle des montants globaux d'Aide Publique au Développement depuis le début des années 2000, coïncidant avec l'adoption de la Déclaration du Millénaire. Toutefois, cette augmentation est sérieusement éclipsée par une autre tendance sur un plus long terme : alors que dans les années 60, les donateurs traditionnels allouaient en moyenne 0,4% de leur RNB à l'APD, aujourd'hui ce pourcentage se situe au-dessous de 0,3%. Qui plus est, les restrictions budgétaires et l'érosion de l'architecture classique de la coopération internationale pour le développement ne laissent pas envisager un retournement de cette tendance. En conséquence, l'affirmation politique des nouveaux acteurs (Coopérants du Sud et d'autres acteurs non-étatiques), ainsi que la reformulation de la notion de « coopération au développement » donneront lieu à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

[1] Ibid. P.187.
[2] Ibid. P.189.

2. La Coopération Sud-Sud, une stratégie politique capable de bousculer le *statu quo* ?

Affichée le plus souvent comme une alternative à la coopération traditionnelle, il est encore difficile de prouver la valeur ajoutée de la Coopération Sud-Sud sur le plan opérationnel. Issue du mouvement tiers-mondiste des années 50, sa dimension politique l'a historiquement emporté au détriment de ses aspects techniques. Dépourvue d'une définition unifiée et consensuelle, elle est devenue incontournable depuis que les Coopérants du Sud ont relancé leurs programmes de coopération au cours des années 2000.

Formulée à partir du rejet du caractère asymétrique des rapports Nord-Sud, ses fournisseurs s'accordent pour la différencier clairement de l'Aide Publique au Développement (APD). Par ailleurs, l'appellation de ces acteurs est aussi problématique. D'un point de vue sémantique, on fait le choix dans ce travail de faire référence aux fournisseurs de coopération, coopérants du Sud et coopérants émergents. Face à ces difficultés conceptuelles, cette thèse propose de qualifier de Coopération Sud-Sud tous les flux de coopération qui se revendiquent de cette tradition, et qui ne remplissent pas les critères établis pour définir l'APD. Dans ce cadre, seuls les pays qui aspirent à adhérer pleinement au CAD (généralement des pays de l'Union Européenne) et la Russie (de par son rôle en tant que donateur pendant l'architecture de la Guerre Froide) ne sont pas concernés par cette définition.

Au croisement d'un mouvement de solidarité et d'une stratégie de positionnement, les tendances actuelles autour de la Coopération Sud-Sud remettent en question la pertinence de la notion d'« architecture de la coopération internationale pour le développement ». Au cours de cette section, on analysera dans un premier temps la trajectoire et la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud, ainsi que son ancrage dans le mouvement tiers-mondiste. Puis, on identifiera les tendances et les acteurs de ce qu'on appelle ici le second souffle de la Coopération Sud-Sud. Il s'agira en définitive, de l'analyser comme une stratégie utilisée par les pays émergents, pour bousculer le statu quo dont fait objet la scène internationale aujourd'hui.

2.1. Trajectoire et conceptualisation de la Coopération Sud-Sud : une approche tiers-mondiste

Afin de comprendre ce que l'on veut dire par « Coopération Sud-Sud », il est indispensable d'étudier sa trajectoire historique. Portée par un projet politique, cette notion ne peut être saisie sans appréhender le contexte dont cette tradition est issue.

Cette section tracera en premier lieu, les fondements de la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud, historiquement ancrés dans le mouvement tiers-mondiste. Puis, on analysera le Plan d'Action de Buenos Aires de 1978 texte fondateur de cette tradition, ainsi que l'assimilation de la coopération technique en tant que pratique majoritaire au sein de la Coopération Sud-Sud. Enfin, on passera en revue l'institutionnalisation des dialogues intergouvernementaux sur la Coopération Technique, pendant la période des années 80 et 90.

a. Fondements historiques de la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud

Au cours des dernières quinze années, la redynamisation de la Coopération Sud-Sud fait l'objet de nombreux rapports et travaux académiques. De prime abord, ce regain d'intérêt est confronté à la difficulté de préciser le point de départ de cette tradition, ainsi qu'à délimiter son contenu conceptuel. Pour Cristina Xalma[1], cette difficulté est liée au caractère même de la Coopération Sud-Sud, dont la définition est problématique :

> « … le lecteur se trouve face à un phénomène multidimensionnel (politique, économique, financier, technique), qui dépasse la simple « collaboration » entre « pays du Sud », dont les différentes modalités au travers desquelles elle se manifeste, sont à l'origine de la difficulté pour unifier son concept et la façon de l'identifier ».[2]

[1] Chercheuse responsable du Rapport sur la Coopération Sud-Sud en Ibéro Amérique, élaboré annuellement par le Secrétariat Général Ibéro-américain.

[2] Xalma, C. (2013). El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana. *Integración y Comercio,* No. 36. P.29.

Néanmoins, il y a un consensus sur les fondements conceptuels de la Coopération Sud-Sud (CSS), qui retrace ses origines dans le mouvement tiers-mondiste des années 60 et 70. Les origines de cette tradition peuvent donc être situées dans la conférence de Bandung de 1995, rendez-vous qui jette les bases d'un processus historique qui tend vers le resserrement des liens entre les dits « pays du Sud », et qui marquera la conjoncture de cette période. A ce moment-là, l'intensification des rapports entre les pays s'est surtout manifesté au sein des forums des Nations Unies, encourageant la pression exercée par les « pays du Sud » sur les dits « pays du Nord ». D'une part, ce nouveau rapport de forces était le résultat de l'adhésion à l'organisation internationale d'un nombre important de pays récemment indépendants. D'autre, il avait comme toile de fond l'opposition binaire issue de la Guerre Froide, contre laquelle le tiers-monde se présentait en tant que seule alternative, la troisième voie.

Puis formellement, le Mouvement des non-alignés est né à Belgrade en 1961. Deux ans après, en 1963, est créé ce qu'on appelle depuis le Groupe des 77 (G77). Cette coalition de pays dépose en 1964, la Déclaration commune des 77 pays, en vue de l'établissement de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUSED). La CNUSED est considérée comme étant l'entrée de la mouvance tiers-mondiste dans le domaine de l'économie internationale. A ce titre, Jorge Alberto Lozoya explique :

> « La transition du politique à la revendication de buts économiques a été animée par l'indépendance des anciennes colonies européennes en Afrique et en Asie. Plus tard, l'apparition du néocolonialisme économique a encouragé le transit de la lutte vers le terrain de l'intégrité et de la souveraineté nationales ».[1]

En 1974, le dessein d'instaurer le Nouvel ordre économique international (NOEI) amène les pays à formuler la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Cet instrument représente le premier consensus entre les pays du Sud, autour des problématiques communes en matière d'économie internationale auxquelles ils doivent faire face. Succédée par divers tentatives pour rassembler les revendications du tiers-monde, cette Charte est l'un des seuls résultats tangibles de la volonté de mettre en œuvre le NOEI. Qui plus est, sa

[1] Lozoya, J. A.. (1981). El Dialogo Norte-Sur y la diplomacia multilateral. *Foro Internacional*, 21(4 (84)). P.431.

négociation fut à l'initiative du gouvernement mexicain, qui cherchait sa place dans la configuration internationale de l'époque.[1]

Quand on analyse les fondements conceptuels de la Coopération Sud-Sud, étudier la Charte des droits et devoirs économiques des Etats est crucial. Approuvée lors de la Sixième Période Extraordinaire de Sessions de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1974, elle conçoit le bagage conceptuel à partir duquel sont formulés les principes de la CSS ultérieurement. Il s'agit ici du recueil des revendications générales en faveur du NOEI, inscrits dans un texte qui deviendra l'un des piliers du tiers-monde. Plus spécifiquement, elles concernent : la non intervention ; l'autodétermination ; l'égalité souveraine des Etats ; l'équité dans les relations ; la liberté de chaque pays pour se doter du système politique, économique et social qui lui convient le mieux ; l'égale participation de tous les pays dans la résolution des problématiques économiques mondiales ; l'interdépendance ; l'intérêt commun et la coopération internationale.[2]

En parallèle, la Conférence sur la coopération économique internationale a initié en 1975 le Dialogue Nord-Sud, qui s'étend jusqu'en 1977 et qui est à l'origine du rapport Brandt de 1980. Inscrit dans la même dynamique de questionnement de l'ordre international en vigueur, le rapport popularise le paradigme Nord-Sud pour aborder les problématiques des pays dits « développés » et ceux que l'on considère « en développement ». De plus, il recommande l'organisation régulière de sommets entre les gouvernements appartenant aux deux pôles, afin de renouveler les termes du dialogue et redynamiser leur coopération. Discrédité par certains pays du Sud, ce rapport soutient toutefois qu' « il ne s'agit donc pas d'aider le Sud mais de réformer l'économie mondiale de manière à permettre au Tiers-Monde de se frayer son propre chemin de développement ».[3]

Dans un contexte où le tiers-monde dénonçait la « détérioration des termes de l'échange » (pour faire allusion aux idées de Raul Prebish), l'activisme diplomatique des pays

[1] Initiative emblématique de la politique extérieure du gouvernement de Luis Echeverria (1970 – 1976), dont les enjeux sont étudiés au cours du chapitre ultérieur sur les « Ruptures des groupes d'acteurs qui s'affrontent sur le terrain de la politique extérieure du Mexique ».

[2] Green, R. et Heller, C. (1980). Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta. *Foro Internacional,* v. XXI, No. 82, pp. 161-193.

[3] Bressand, A. (1980). Le rapport de la commission Brandt : principaux éléments de l'analyse et des recommandations. *Politique étrangère,* No. 2. P.322.

du Sud se fixait l'objectif de faire basculer les rapports internationaux. D'où le lancement de diverses initiatives qui avaient pour vocation de mettre en œuvre le nouvel ordre souhaité, sur la base de la participation accrue des nouveaux acteurs sur la scène internationale. La Coopération Sud-Sud est donc corollaire du paradigme du développement Nord-Sud, mais aussi des revendications portées par le tiers-monde, telles que l'anticolonialisme, la défense de la souveraineté nationale et l'équilibre des échanges commerciaux.

Parmi ces initiatives, l'Assemblée Générale des Nations Unies (foyer naturel du tiers-mondisme), a décidé de convoquer la Conférence sur la Coopération Technique entre pays en développement en 1978. Son document résultat, le Plan d'Action de Buenos Aires, représente la première tentative formelle de conceptualisation de la Coopération Sud-Sud.

b. La Coopération Technique, la Coopération Sud-Sud et le Plan d'action de Buenos Aires de 1978

Nous l'avons vu, le resserrement des mailles du filet a encouragé des changements importants au sein de la configuration internationale de l'époque. L'entrée des pays du Sud dans les espaces internationaux de négociation et les initiatives lancées pour opérer leur rapprochement ont eu simultanément, un impact sur une mondialisation pyramidale, dirigée jusqu'alors par les capitales du Nord. Pour ces pays, l'enjeu était de construire une coalition capable de bousculer le statu quo, afin de modifier un rapport de forces qui leur était défavorable.

Entre autres, le Mouvement des non-alignés et le Groupe des 77 (G77) ont promu deux instruments : la coopération technique et la coopération économique entre pays en développement. Dans un premier temps, la coopération technique fut conceptualisée par les non-alignés comme faisant partie de la coopération économique, avant qu'elle n'en soit dissociée et constituée en tant que concept indépendant.[1] C'est ainsi qu'en 1972 a été établi un groupe de travail onusien, chargé d'analyser la portée du concept de coopération technique. Puis en 1974, le groupe débouche sur la création de l'unité spéciale pour la coopération

[1] López Cabana, S. (2014). *Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur: un aporte desde Iberoamérica.* Montevideo. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. P.13.

technique entre les pays en développement, au sein des Nations Unies. Cette dernière se fixe l'objectif de positionner le concept dans les forums multilatéraux, et organise la Conférence sur la Coopération Technique entre pays en développement à Buenos Aires, Argentine, en août 1978.

A l'issue de cette conférence, les pays adoptent le Plan d'Action de Buenos Aires, document qui ébauche pour la première fois, une série de principes constitutifs de la Coopération Sud-Sud. Qui plus est, ce texte raccorde la Coopération Technique à la Coopération Sud-Sud, assimilation effectuée encore dans les structures institutionnelles de la plupart des fournisseurs de cette dernière. Ceci étant, le Plan définit la coopération technique comme étant la « nouvelle dimension de la coopération internationale pour le développement ». Selon le texte, celle-ci serait une expression de la détermination du monde en développement pour atteindre l'autosuffisance nationale et internationale, au vu du besoin d'établir le nouvel ordre économique international.[1] En ce qui concerne les principes accordés, le paragraphe 14 précise :

> « La coopération technique entre pays en développement, ainsi que les autres formes de coopération entre tous les pays, doit être fondée sur le strict respect de la souveraineté nationale, de l'indépendance économique, de droits égaux et de la non-interférence dans les affaires intérieures des nations, quelle que soit leur taille, niveau de développement et systèmes social et économique ».[2]

Ce paragraphe est sans doute constitutif de la tradition de la Coopération Sud-Sud. Tout d'abord, il priorise le transfert de ressources non-financières sur les financières. L'objectif n'est pas de négliger les secondes, mais de promouvoir les premières en tant qu'instrument légitime en faveur du développement. De plus, ce paragraphe ancre la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud dans le tiers-mondisme et sa constellation idéologique. Par conséquent, le caractère de cette tradition est naturellement contraire aux rapports promus par les donateurs traditionnels. La coopération technique est alors structurée comme un instrument au service d'un projet global (le NOEI), et en opposition à la coopération entretenue par les pays du Nord avec ceux du Sud (le statut quo).

---

[1] (1978). *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries.* New York, Special Unit for TCDC. §12.
[2] Ibid. §13.

D'autre part, le paragraphe 14 du Plan d'Action de Buenos Aires retrace la dynamique qui animera la Coopération Sud-Sud jusqu'à nos jours. Il s'agit d'une tradition de coopération fondée sur une affirmation politique qui prône l'indépendance des pays du Sud vis-à-vis des puissances mondiales. Dans cette logique, le but n'a pas été de définir de lignes directives autour des volets techniques, ni de mesurer son véritable impact sur le terrain, avec des instruments pour la planifier, l'évaluer, ou la comptabiliser. Par ailleurs, ces aspects sont encore aujourd'hui problématiques quand on étudie certains programmes de Coopération Sud-Sud. Mais depuis, les pays et institutions concernés ont très peu avancé dans la définition de critères à cet égard.

En outre, deux autres paragraphes du Plan d'Action de Buenos Aires méritent notre attention. Pour sa part, le paragraphe 7 énonce que la coopération technique est un processus multidimensionnel. C'est-à-dire qu'elle peut avoir une portée bilatérale ou multilatérale, régionale, sous régionale ou interrégionale, entre les gouvernements de pays en développement. Egalement, elle peut impliquer la participation d'autres organisations publiques ou privées, voire d'individus, à condition qu'elle soit organisée et encadrée par les gouvernements et les politiques publiques qu'ils formulent.

Enfin, le huitième paragraphe du Plan indique : « la coopération technique entre des pays en développement n'est ni une fin en soi ni un substitut pour la coopération technique avec des pays développés »[1]. L'objectif affiché est d'empêcher que les donateurs traditionnels puissent exiger des Coopérants du Sud l'augmentation de leurs programmes, sous prétexte d'une réduction des flux d'APD. La portée de cet énoncé reste d'actualité, puisqu'il permet à ces derniers de dissocier la trajectoire de la Coopération Sud-Sud de celle empruntée par la coopération traditionnelle. De la sorte, cet énoncé est cité ou paraphrasé dans tous les textes internationaux qui font référence à la Coopération Sud-Sud, comme s'il s'agissait d'un prérequis qui légitimise cette allusion.

Dans un contexte très marqué idéologiquement par la mouvance tiers-mondiste, le Plan d'Action de Buenos Aires pose un jalon constitutif pour la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud. Formulée dans un premier temps en tant que coopération technique, cet

[1] Ibid. §8.

instrument se constitue en opposition à la coopération traditionnelle. Comme actuellement, l'importance de la Coopération Sud-Sud n'est pas déterminée par la quantité des ressources financières transférées, sinon par la légitimité des idées qu'elle véhicule à un moment donné. En fin de compte, elle est un marqueur de la viabilité du projet politique qui la porte.

c. Institutionnalisation des dialogues intergouvernementaux sur la Coopération Technique : évolutions des années 80 et 90

Premier pilier de la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud, le Plan d'Action de Buenos Aires de 1978 est un texte qui exhorte les pays en développement à se rapprocher. La coopération technique est alors définie comme étant une nouvelle dimension de la coopération internationale pour le développement. Un processus multidimensionnel complémentaire, mais qui n'a pas vocation à se substituer à la coopération traditionnelle. Pour la première fois, un texte accordé dans les espaces internationaux de négociation reconnaît dans cette nouvelle modalité de coopération une contribution sérieuse aux efforts en faveur du développement, disposant du potentiel pour l'accélérer.

Constitué à partir des revendications du tiers-mondisme, le bagage conceptuel de la Coopération Sud-Sud porte un idéal sur la nature des rapports entre les pays en développement et ceux qualifiés de « développées ». Pertinemment synthétisé par Gerardo Bracho, cet idéal prône l'horizontalité entre égaux, en contraste avec les relations Nord-Sud plutôt verticales entre de partenaires inégaux ; la souveraineté et la non-interférence dans les affaires internes, en opposition avec les violations faites par les puissances coloniales ou néocoloniales ; la non-conditionnalité, opposée aux conditionnalités imposées par les pays du Nord ; le bénéfice mutuel, en contraste avec le paternalisme du Nord ; et la coopération volontaire, en opposition avec les responsabilités endossées par les donateurs traditionnels.[1]

Suite à la Conférence de Buenos Aires de 1978, la coopération technique a suivi une trajectoire d'institutionnalisation au niveau international. C'est ainsi qu'en 1980 est créé le Comité de Haut Niveau des Nations Unies pour l'examen de la coopération technique ; puis

[1] Bracho, G. (2015). *In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda.* Bonn. German Development Institute. P.7.

une année après, le Comité Intergouvernemental pour le suivi et la coordination sur la coopération économique entre de pays en développement ; en 1986, la Commission du Sud ; et le Centre pour la coopération technique Sud-Sud du Mouvement des non-alignés en Indonésie en 1995.[1] Instaurée au sein du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 1974, l'Unité spéciale pour la coopération technique a vu son mandat élargi en 1991, afin de couvrir d'autres types de rapports entre les pays en développement, tels que la coopération triangulaire.

En ce qui concerne les mécanismes pour financer la coopération technique, trois initiatives méritent d'être mentionnées. Administré par l'Unité spéciale du PNUD au nom du G77, le Fonds d'affectation spéciale Pérez-Guerrero a été créé en 1983, afin de soutenir les initiatives de coopération technique entre les pays de ce groupe.[2] Ensuite, le Fonds des Nations Unies pour la Coopération Sud-Sud est créé en 1995, dont l'objectif est d'appuyer les actions de ce type au sein du système onusien. Enfin, au niveau régional, le Fonds Spécial Multilatéral du Conseil Interaméricain pour le Développement Global de l'Organisation des Etats Américains a été établi en 1997, pour financer de projets qui visent l'amélioration des capacités humaines des gouvernements de la région.[3]

Toutefois, comme pour les théories de développement de l'époque, les années 80 ont ralenti l'essor et annulé l'engouement autour de la coopération technique. Il convient de le rappeler que l'échec du NOEI, puis la victoire du Consensus de Washington ont bouleversé durablement les discussions qui ont établi les agendas internationaux, ainsi que les priorités nationales en faveur du développement. Au surplus, les chocs pétroliers et leurs implications dans le surendettement des pays du Sud (la crise de la dette du Mexique en 1982 étant l'une des plus emblématiques) ont marginalisé le tiers-mondisme. Par conséquent, le processus de conceptualisation de la coopération technique a été vidé de sens, puisqu'un nouveau modèle de développement venait se substituer à l'ancien. Le dogme de l'Etat minimal, remplaçait celui de l'Etat providence, qui était à la base responsable d'initier les échanges en matière de coopération technique.

---

[1] López Cabana, S. (2014). P.17.

[2] United Nations Office for South-South Cooperation. Background. URL : http://ssc.undp.org/content/ssc/about/Background.html (consulté le 10/03/2016).

[3] Organización de los Estados Americanos. Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. URL: http://www.oas.org/es/sedi/femcidi/about.asp (consulté le 10/03/2016).

En ce sens, la fin de la Guerre Froide réaffirme la victoire du Consensus de Washington et sa constellation d'idéaux. Entre autres, les programmes d'ajustement structurel limitent les dépenses des Etats du Sud et s'imposent comme l'antidote aux différentes crises survenues pendant la « décennie perdue ». Pendant les années 80 et 90, les acteurs concernés n'avancent que très peu dans la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud. Pour l'auteur de cette thèse, cette interruption est liée à l'absence d'un projet de politique internationale capable d'être porté par les pays du Sud. Autrement dit, au manque de puissances moyennes du « Sud », disposant des arguments nécessaires pour revendiquer des modèles de développement alternatifs au modèle dominant de ces années là.

A la différence du mouvement tiers-mondiste, la coopération technique a poursuivi son institutionnalisation au niveau international pendant les années 80 et 90. Cependant, le processus de conceptualisation s'est limité à promouvoir la coopération technique, en tant que transfert de ressources non-financières entre des pays à développement similaire. Son objectif avait été réduit à la résolution de problèmes spécifiques à caractère technique. Ainsi, la Coopération Sud-Sud a été dépourvue de sa dimension de rassemblement des efforts en faveur du rapprochement des pays en développement. Mais aussi, d'une définition qui la regardait comme étant :

> « Probablement davantage comme faisant partie du processus de renforcement des relations et de la solidarité entre pairs, et moins comme étant le résultat d'un processus d'identification de capacités et de besoins, disposant d'objectifs de développement bien définis ».[1]

En définitive, la Coopération Sud-Sud nécessite d'être ravitaillée par des expériences réussies de politiques publiques formulées par les pays en développement.

[1] Ibid. P.14.

2.2. Le second souffle de la Coopération Sud-Sud : les années 2000, tendances et acteurs dans la nouvelle configuration internationale

Comme conséquence de l'intensification de leur interdépendance, les pays du Sud ont renforcé leurs programmes de coopération au développement. C'est ainsi que la Coopération Sud-Sud acquiert un second souffle à partir des années 2000. Ajoutée à cela, la crise économique et financière de 2008 a redéfini la répartition des pouvoirs au sein de la configuration de la coopération internationale pour le développement.

Cette sous-section exposera le point d'inflexion dans la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud, avec notamment l'analyse de la Déclaration de Nairobi de 2009. Puis, on abordera les chantiers et contradictions au sein de cette tradition de coopération, au regard de la nouvelle conjoncture internationale. Enfin, il sera question de détailler l'état des lieux des flux de Coopération Sud-Sud aujourd'hui, ainsi que ses principaux fournisseurs.

a. Conceptualisation de la Coopération Sud-Sud et les principes de la Déclaration de Nairobi 2009

La nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement trouve ses origines dans l'adoption de la Déclaration du Millénaire en 2000. Pendant les quinze années qui ont suivi, les pays émergents ont considérablement élargi leur marge de manœuvre pour y agir en vue de la défense de leurs intérêts nationaux. De la sorte, ces pays ont réussi à occuper des espaces laissés pour compte par les anciennes puissances industrialisées, conséquence du repli de ces dernières dans plusieurs domaines (économique, politique et culturel). Pour ce faire, la Coopération Sud-Sud (CSS) est devenue l'un des instruments privilégiés des pays émergents pour asseoir leur légitimité en tant que puissances moyennes et acteurs indispensables dans le contexte actuel. L'augmentation des flux de Coopération Sud-Sud est donc corollaire au rôle toujours plus important des pays émergents au sein de la nouvelle configuration internationale pour le développement.

A partir de l'année 2000, la notion de coopération technique fut progressivement écartée des débats internationaux par celle de Coopération Sud-Sud. Tout d'abord, la

Coopération Sud-Sud commence à être abordée en tant que moyen de mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement ; puis des engagements pris lors de la Conférence Internationale pour le Financement du Développement, qui a eu lieu à Monterrey en 2002.

Qui plus est, le terme de coopération technique entre pays en développement a été formellement remplacé par Coopération Sud-Sud dans la 58ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2003.[1] D'une part, il s'agissait d'encourager les pays à intensifier leurs programmes de CSS et Triangulaire. D'autre part, il était question d'inciter les institutions multilatérales à placer ces modalités de coopération au centre de leurs actions en faveur du développement.[2]

Pour sa part, le processus de l'efficacité de l'aide s'est progressivement réorienté pour inclure la Coopération Sud-Sud sans son agenda. Dans un premier temps, les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Rome 2002 et Paris 2005) furent structurés autour de la dichotomie donateur-récepteur. Originaires du travail du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, leurs documents finaux n'ont accordé aucune mention ni aux flux Sud-Sud, ni aux particularités de leurs fournisseurs. Formulés à partir de l'histoire de l'APD, les cinq principes sur l'efficacité de l'aide inscrits dans la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) ont été adoptés par l'ensemble des Coopérants du Sud.

Entre temps, la redynamisation des flux Sud-Sud a encouragé des initiatives pour répertorier leurs actions. Plus particulièrement, les pays latino-américains ont mandaté le Secrétariat Général Ibéro-américain pour qu'il constitue le premier rapport sur la Coopération-Sud-Sud dans la région. Publié depuis 2007, son objectif est de « reconstituer et caractériser l'évolution de la Coopération Sud-Sud en Amérique Latine et d'identifier, à partir de la construction d'un discours politique partagé, le poids croissant de l'agenda global de la coopération au développement ».[3]

---

[1] ONU. (2003). *Coopération économique et technique entre pays en développement.* 58ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/58/220.

[2] General Assembly underscores need for successful conclusion of Doha development agenda as it acts on Second Committee texts. URL: http://www.un.org/press/en/2003/ga10224.doc.htm (consulté le 11/03/2016).

[3] Xalma, C. (2013). P.32.

En second lieu, le Troisième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide (Accra 2008) initie un changement d'approche dans ce domaine. Dès son processus préparatoire, des Coopérants du Sud (Chine, Thaïlande, Mexique et Colombie) ont été intégrés aux travaux du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (*Working Party on Aid Effectiveness* selon son appellation anglaise). Pour la première fois, les flux Sud-Sud ont été inclus dans l'agenda, en reconnaissant le caractère multi-acteurs de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

Toutefois, il convient de noter qu'ici, la notion de Coopération Sud-Sud ne recouvrait plus la même signification que dans les années 70 et 80. A l'instar de la Conférence de Buenos Aires, la Conférence de Haut Niveau des Nations Unies sur la Coopération Sud-Sud en 2009 a posé un jalon important dans la trajectoire de cette tradition. Organisée à Nairobi, la rencontre définit les directions à prendre dans les années à venir pour soutenir cette modalité de coopération. Au surplus, les participants reconnaissent que la CSS « constitue la base d'une stratégie de sortie de crise dans une conjoncture mondiale marquée par les impacts de la crise économique et financière et ceux des changements climatiques ».[1]

La Déclaration de Nairobi de 2009 a été adoptée à l'issue de la conférence. De par son caractère volontaire, il s'agit d'un accord international à portée très limitée, mais constitutif du concept actuel de Coopération Sud-Sud. Au-delà du bilan réalisé sur la mise en œuvre du Plan d'Action de Buenos Aires, la Déclaration de Nairobi met à jour la place de cette modalité de coopération et de ses acteurs, au sein de la nouvelle configuration internationale du développement. Dans cette perspective, elle reconnaît l'importance de distinguer l'histoire différente et les particularités de la Coopération Sud-Sud. Puis, elle réaffirme que celle-ci est une manifestation de solidarité entre les peuples et les pays, dont le but est de contribuer au bien-être national, à l'autosuffisance et à la réussite des objectifs internationaux de développement (dont les OMD). Enfin, elle énonce les principes qui sont considérés aujourd'hui comme devant guider les actions de CSS :

[1] La Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud s'ouvre à Nairobi dans un contexte de crise économique et financière. URL : http://www.un.org/press/fr/2009/DEV2778.doc.htm (consulté le 14/03/2016).

« La coopération Sud-Sud et le programme d'action afférent doivent être définis par les pays du Sud et devraient continuer à être régis par les principes de la souveraineté nationale, de l'appropriation et de l'indépendance nationales, de l'égalité, de l'absence de conditions, de la non-ingérence dans les affaires nationales et de l'intérêt mutuel ».[1]

Bien que la conceptualisation de la Coopération Sud-Sud ne soit pas encore aboutie, la Déclaration de Nairobi a fortement contribué à sa délimitation. Dans le cadre de cette thèse, elle s'inscrit formellement dans la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. Ainsi, la CSS devient en 2009, un instrument légitime pour mitiger les conséquences de la crise financière et économique qui avait explosé en 2008. Comme il avait été prévu par Jorge Alberto Lozoya « à un nombre majeur d'intérêts et de répartitions du pouvoir économique et politique, correspond une fonction toujours plus large des multiples forums »[2]

Nous assistons donc à une redynamisation de ces flux, comme conséquence de l'augmentation de leur volume et de la diversification des mécanismes et instruments utilisés par les Coopérants du Sud.

b. Chantiers et contradictions au sein de la Coopération Sud-Sud dans la nouvelle configuration internationale

La crise financière et économique de 2008 a encouragé à plusieurs égards, une redistribution des pouvoirs entre les acteurs qui constituent la configuration de la coopération internationale pour le développement. Dans cette conjoncture, les pays émergents ont été amenés à assumer un rôle plus important, favorisés par le repli (principalement économique) des pays anciennement industrialisés. Dépassé par les particularités des pays émergents, le paradigme Nord-Sud s'est brisé définitivement. La nouvelle configuration internationale, en tant que figure toujours changeante, ne peut dorénavant être saisie sans analyser l'action de ces acteurs.

[1] (2009). *Document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud.* Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. A/RES/64/222. §11.
[2] Lozoya, J. A.. (1981). P.430.

Dans le contexte actuel, la Coopération Sud-Sud est redevenue un instrument de légitimation des pays émergents. Néanmoins, son caractère de politique publique internationale est confronté à de nombreux problématiques et déficits institutionnels. Globalement, ceux-ci ont été abordés par le rapport « Coopération Sud-Sud et Coopération Triangulaire dans le Système des Nations Unies », publié en 2011. Préparé par le Corps commun d'inspection suite à la demande du Comité de Haut Niveau pour la CSS, ce rapport dresse un bilan concluant. Puis, il formule des recommandations pour renforcer le soutien à ces modalités de coopération (au niveau des mandats, politiques, processus intergouvernementaux, structures, financements et coordinations).

Le premier constat du Corps commun d'inspection concerne l'inexistence d'une définition universellement acceptée ni de notion claire de la Coopération Sud-Sud. Malgré la contribution de la Déclaration de Nairobi sur le plan conceptuel, on peut constater des variations importantes dans les définitions utilisées par les différents organismes régionaux et internationaux, mais aussi par les Coopérants du Sud eux-mêmes sur le plan opérationnel. Par exemple, les notions de coopération technique entre pays en développement et Coopération Sud-Sud seraient utilisées indifféremment, alors qu'au sein du système onusien, elles recouvreraient des définitions distinctes.[1] D'autre part, le rapport indique :

> « Les tentatives pour transformer en « donateurs » les pays à revenu intermédiaire qui jouent un rôle plus important dans la coopération Sud-Sud, entretiennent sans doute cette confusion autour des concepts de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire ».[2]

Au surplus, l'absence d'une définition unifiée entraîne des imprécisions dans le processus de programmation, d'allocation des ressources, de comptabilisation et de notification des activités.[3] En vue de l'atténuation de ces biais, le rapport recommande l'aboutissement du processus nécessaire pour formuler une définition commune, et de son approbation par l'Assemblée Générale des Nations Unies. Cependant, le manque de consensus à cet égard reste encore aujourd'hui l'un des défis les plus problématiques de la Coopération Sud-Sud et de ses fournisseurs.

---

[1] Zahran, M., Roman-Morey, E. et Inomata, T. (2011). *Coopération Sud-Sud et Coopération Triangulaire dans le système des Nations Unies.* Genève. Corps commun d'inspection. Nations Unies. P.9.
[2] Ibid.
[3] Ibid.

Entre autres, le rapport attire l'attention sur la gouvernance globale insuffisante dans ce domaine. D'une part, il rappelle la portée limitée du mandat du Comité de Haut Niveau pour la CSS des Nations Unies, qui recouvre surtout l'examen de la mise en œuvre du Plan d'Action de Buenos Aires. D'autre part, les inspecteurs concluent que la gouvernance de la CSS doit être repensée dans son ensemble. Dans ce sens, ils appellent à intégrer dans la discussion, non seulement les agences onusiennes spécialisées et les pays, mais aussi, les acteurs non-étatiques (tels que la société civile, les universités et le secteur privé).[1] L'objectif étant de concevoir un système cohérent de gouvernance globale, capable de répondre aux défis posés par le nouvel élan des actions de CSS et Triangulaire.

En outre, le rapport précise qu'il n'y a pas assez de mécanismes pour faire rapport sur les activités en faveur de la Coopération Sud-Sud. Spécifiquement, les inspecteurs recommandent d'investir davantage de moyens dans les instruments pour suivre, contrôler et évaluer l'impact de ces programmes sur le terrain. De plus, ils signalent l'insuffisance du financement comme étant un obstacle sérieux auquel sont confrontés les agences spécialisées des Nations Unies mais aussi les Coopérants du Sud. A cet effet, ils conviennent de la nécessité d'une action plus efficace des commissions onusiennes régionales. Selon le Corps commun d'inspection, ces mécanismes de coordination devraient être amenés à jouer un rôle plus important dans la promotion de la Coopération Sud-Sud et Triangulaire.[2]

A ce titre, il est important de noter que la Coopération Triangulaire (CTr) a été, depuis les années 2000, intégrée aux discussions qui concernent la Coopération Sud-Sud. Reléguée le plus souvent à un second plan, cette modalité est confrontée aux mêmes défis que la CSS, sans pour autant partager la même trajectoire historique. Elle est cependant, une clé fondamentale pour comprendre les rapports entre les donateurs traditionnels et les Coopérants du Sud au sein de la nouvelle configuration internationale pour le développement.

Avant d'exposer l'état des lieux des flux de Coopération Sud-Sud, il est crucial de soulever la contradiction majeure par laquelle elle est traversée. Celle-ci concerne les intentions pour rendre les actions de CSS plus efficaces. Issue du rejet des rapports inhérents à

[1] Ibid. P.21.
[2] Ibid. P.50.

la coopération traditionnelle (qualifiée d'asymétrique), la construction de la CSS s'est faite autour d'un projet politique. En revanche, elle a très peu avancé sur des aspects techniques tels que les méthodologies pour la comptabiliser ou l'évaluer. Pour les défenseurs de la CSS les plus « puristes », ces aspects seraient contraires à la nature solidaire et désintéressée de cette modalité de coopération. Malgré ces considérations, la Déclaration de Nairobi de 2009 n'interdit pas les efforts pour augmenter l'efficacité de la CSS. Au contraire, son paragraphe 18 signale :

> « La coopération Sud-Sud ne doit pas être envisagée comme une forme d'aide publique au développement. C'est un partenariat entre égaux fondé sur la solidarité. Nous reconnaissons à cet égard la nécessité de renforcer l'efficacité de la coopération Sud-Sud en matière de développement en continuant à en accroître la transparence et à développer les responsabilités mutuelles, ainsi qu'en coordonnant les initiatives prises dans ce cadre avec d'autres projets et programmes de développement menés sur le terrain, compte tenu des priorités et plans nationaux de développement. Nous estimons également qu'il convient d'évaluer l'efficacité de la coopération Sud-Sud afin d'en améliorer, si besoin est, la qualité en mettant l'accent sur les résultats ».[1]

Tout en affirmant sa différenciation avec la coopération au développement traditionnelle, ce paragraphe fait appel subtilement aux principes internationaux sur l'efficacité de l'aide. Et pourtant, comme il sera analysé dans un chapitre ultérieur, ces principes sont encore présentés comme étant incompatibles avec les particularités de la Coopération Sud-Sud.

c. Etat des lieux des flux de Coopération Sud-Sud

Aujourd'hui encore, il est difficile d'étudier avec précision les évolutions des flux de Coopération Sud-Sud. Comme il a été expliqué ci-dessus, ses manques d'institutionnalisation, de définition commune, d'une méthodologie partagée pour la comptabiliser et d'un cadre unifié pour la réguler rendent, son analyse problématique. Reconnaître ceci devient un pas obligé pour tous ceux qui s'intéressent au sujet. Paradoxalement, les exercices de

[1] (2009). *Document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud.* Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. §18.

quantification réalisés par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE demeurent les plus précis. A ce titre, cette sous-section décortiquera les estimations les plus récentes réalisées par cette organisation, afin d'exposer l'état des lieux et les montants de cette tradition de coopération.

Tout d'abord, il convient de noter qu'au sein du CAD on utilise le terme « flux globaux de coopération au développement » pour faire référence à la somme de l'Aide Publique au Développement et les montants financiers alloués par 27 fournisseurs de coopération.[1] De ces 27 pays, seulement 9 ne soumettent pas leurs statistiques au CAD, dont le Mexique. Cependant, les estimations sont faites à partir des statistiques publiées au niveau national par ces derniers. Appelés « pays au-delà du CAD », ils sont aujourd'hui les fournisseurs non traditionnels de coopération les plus importants, même si du point de vue conceptuel cela semble problématique de qualifier certains d'entre eux comme de « Coopérants du Sud » (la Russie, l'Arabie Saoudite ou la Chine n'en sont que quelques exemples).

C'est ainsi qu'en 2013, les pays au-delà du CAD ont fourni un total de 23,5 milliards de dollars[2], alors que l'APD globale s'est élevée à $135,1 milliards de dollars pendant la même année. Ces flux représentent plus de 13% des flux globaux de coopération au développement. De fait, il est possible d'établir une tendance à la hausse de ces flux qui en 2012 ne représentaient que 12,8 milliards de dollars, 14,7 milliards en 2011, et 11,4 milliards en 2010.[3] Cette tendance a notamment été soutenue par l'augmentation des montants alloués par la Chine, l'Inde, le Qatar, l'Arabie Saoudite, la Turquie et les Emirats Arabes Unis, dont les flux de coopération ont dépassé le milliard de dollars en 2013. Dans le domaine financier, il s'agit des Coopérants du Sud les plus importants.

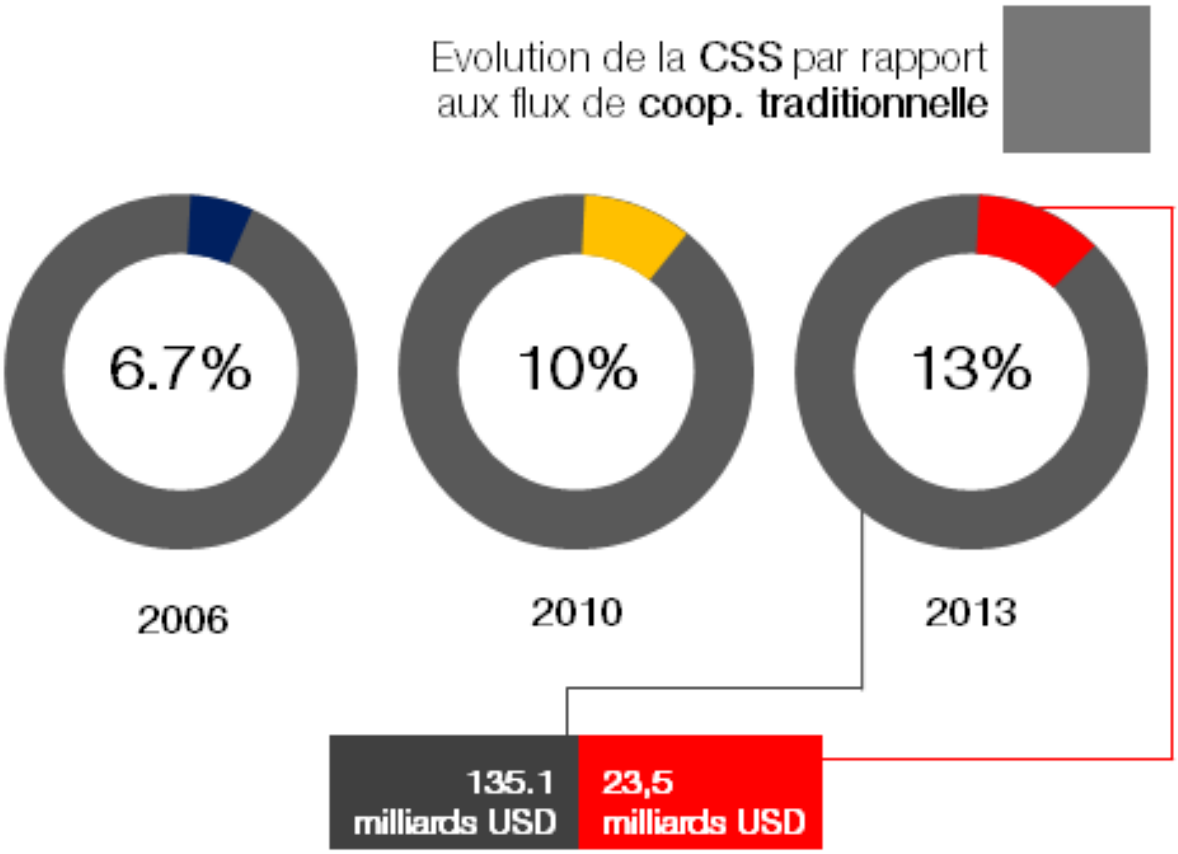
---

[1] Pays qui soumettent leurs statistiques au CAD: Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Hongrie, Israël, Kuwait, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Roumanie, Russie, Arabie Saoudite, Taiwan, Thaïlande, Turquie et Emirats Arabes Unis.
Pays qui ne soumettent pas leurs statistiques au CAD : Brésil, Chili, Chine, Colombie, Inde, Indonésie, Mexique, Qatar et Afrique du Sud.

[2] OECD. (2015). *Development Co-operation by Countries Beyond the DAC: Towards a more complete picture of international development finance.* The Development Assistance Committee. OECD. P.1.

[3] Ibid.

De ce fait, la variation des flux enregistrée en 2012 s'explique par une baisse de la coopération allouée par l'Arabie Saoudite, qui représentait 5 milliards de dollars en 2011 et 1,3 milliards une année après, avant de se relever à 5,7 milliards en 2013. Cette tendance à la hausse peut aussi s'expliquer par l'augmentation du programme de coopération des Emirats Arabes Unis, qui est passé de 1,2 milliards de dollars à 5,5 milliards. Cette augmentation est encore plus importante du côté de la Turquie, qui a offert 967 millions de dollars en 2010, alors que ses montants de coopération ont plus que triplé en 2013, pour atteindre 3,3 milliards. Pour sa part, ces ressources sont composées par sa contribution à la crise de réfugiés en Syrie, plus un prêt d'un milliard de dollars à l'Egypte.[1]



L'augmentation des flux de coopération des fournisseurs non traditionnels se confirme avec les statistiques d'un autre groupe de pays. C'est ainsi que la Chine est passée d'offrir 2,5 milliards de dollars en 2010, à 3 milliards en 02013. Par ailleurs, 93% de ces montants ont été fournis bilatéralement. Selon ce rapport, plus de la moitié de cette coopération bilatérale est allée en Afrique, dont 45% a été investi dans des projets d'infrastructure économique et 28%

[1] Ibid. P.3.

en infrastructure sociale et publique. D'autre part, les montants alloués par l'Inde sont passés de 700 millions de dollars en 2010, à 1,3 milliards en 2013. Les principaux bénéficiaires de la coopération indienne sont ses voisins limitrophes : le Bhutan, le Bangladesh, les Maldives, Myanmar, le Népal et le Sri Lanka. Tandis que les secteurs sur lesquels elle se concentre sont la santé, l'éducation, l'énergie et les technologies de l'information.[1]

Au sein du continent latino-américain, on peut aussi repérer une tendance à la hausse des flux de Coopération Sud-Sud. En premier lieu se trouve le Brésil, dont le programme de coopération a augmenté de 362 millions de dollars en 2009, à 500 millions en 2010. Or, il faut noter que ces estimations ont été revues à la baisse, car la méthodologie de comptabilisation du CAD exclut certaines ressources qui sont considérées comme coopération par la méthodologie brésilienne. La variation à la hausse entre les deux années répondrait à l'aide humanitaire en faveur d'Haïti après le tremblement de terre en 2010.[2]

En ce qui concerne le Mexique, on peut constater une nette augmentation des montants alloués à son programme de coopération. Toutefois, ce rapport ne répertorie que 99 millions de dollars en 2011, tandis que le rapport publié par l'AMEXCID estime qu'elle s'éleva à 268,6 millions dans la même année. De plus, le document n'expose pas de chiffres pour 2013 alors que selon les sources nationales, la coopération du Mexique a atteint les 551,5 millions de dollars.[3] Présentées ci-dessus de manière générale, ces statistiques ainsi que la méthodologie utilisée pour sa comptabilisation sont décortiqués dans un chapitre ultérieur de cette thèse.

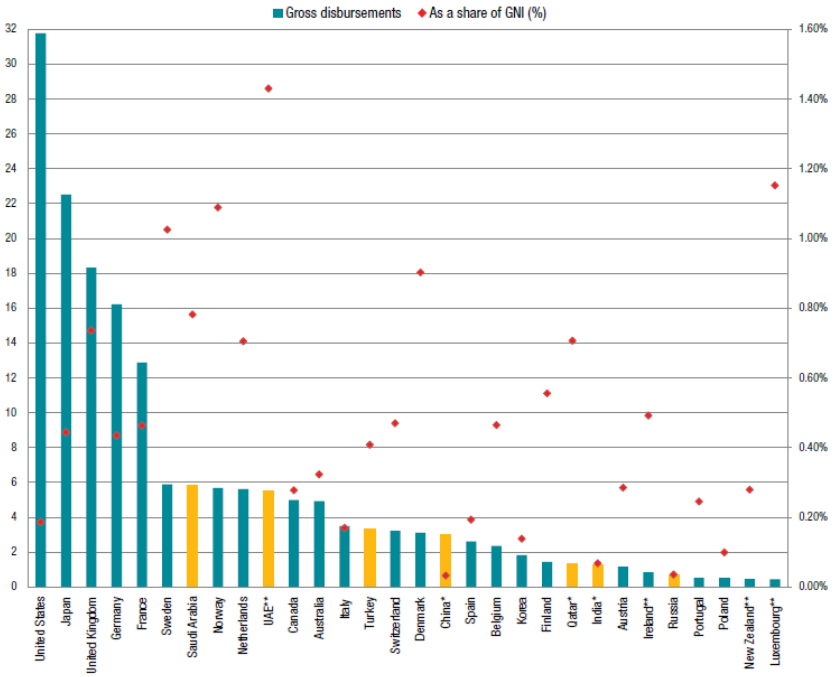
Deux autres importants Coopérants du Sud méritent d'être cités : l'Afrique du Sud et l'Indonésie. Pour le premier, la tendance à la hausse ne s'est pas confirmée. Les flux sud-africains sont donc passés de 227 millions de dollars en 2011, à 183 millions en 2013. Or, les fluctuations des taux de change pourraient être à la base de cette diminution. Ces montants sont pour la plupart alloués à travers le Fonds de coopération internationale Renaissance Africaine, établi en 2001. Pour le second, la tendance n'est pas non plus à l'ordre du jour, même si ses ressources sont significativement moins importantes. Ainsi, l'Indonésie a destiné

[1] Ibid. P.6.
[2] Ibid.
[3] Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México. URL: http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/home.html (consulté le 11/03/2016).

17 millions de dollars en 2011 et 12 millions en 2013, en passant par un pic de 27 millions en 2012.[1]

En termes strictement financiers, les montants alloués par l'ensemble des Coopérants du Sud ne sont pas comparables aux montants provenant des cinq donateurs traditionnels les plus importants (Etats-Unis, Japon, Royaume Uni, Allemagne et la France). Néanmoins, d'autres rapprochements peuvent d'ores et déjà être identifiés. Par exemple, le fait que la coopération de l'Arabie Saoudite et des Emirats Arabes Unis soit arrivée au même niveau que l'APD des pays suivants : Suède, Norvège, Pays Bas, Canada et Australie. Puis, que les coopérations turque et chinoise aient la même taille que celle de l'Italie, de la Suisse ou du Danemark, et qu'elles soient plus importantes que l'APD espagnole. On peut rappeler également que les ressources de coopération du Qatar et de l'Inde équivalent à celles de la Corée, et de la Finlande mais dépassent celles de l'Autriche.

GRAPH 1. **Estimated development co-operation flows from major providers in 2013 (in gross USD billions and in percentage of Gross National Income)**



OECD. (2015).

En fin de compte, l'un des objectifs de ce chapitre est de démontrer que l'importance de la Coopération Sud-Sud ne réside pas dans l'analyse des montants alloués, malgré la tendance à la hausse qui vient d'être exposée. Autrement dit, les Coopérants du Sud qui fournissent les montants de coopération les plus importants, ne sont pas nécessairement ceux qui pèsent davantage dans la redéfinition des règles du jeu. Pour l'auteur de ces lignes, l'augmentation de la Coopération Sud-Sud n'est qu'une des preuves du phénomène dont fait

[1] (2015). *Development Co-operation by Countries Beyond the DAC*. P.6.

l'objet cette thèse : l'émergence d'une nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement dans l'après 2015.

Conclusion

Au cours de ce chapitre, nous avons exposé différents facteurs à l'origine du délitement de l'architecture classique de l'aide internationale. Ce délitement s'est fait donc, au profit de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015.

Ce cadre d'analyse nous a permis d'étudier la portée de la coopération traditionnelle, limitée par l'activisme croissant des nouveaux acteurs (Coopérants du Sud, ONG, secteur privé, institutions académiques, parlementaires et gouvernements locaux) dans la coopération au développement. Aussi, on a passé en revue de schémas reproduits par l'Aide Publique au Développement : opacité, fragmentation, sélectivité, canaux d'aide inefficaces et bureaucratisation.

D'autre part, nous avons pu analyser le processus de redéfinition de la coopération traditionnelle. Enfin, nous avons analysé comment la Coopération Sud-Sud est devenue une stratégie politique des « pays émergents » pour bousculer le *statu quo* des relations internationales depuis la fin de la guerre froide. À partir de cette étude, nous avons pu saisir la façon dont cette stratégie a permis à ces pays émergents d'augmenter leur marge de manœuvre au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015.

II. Les « responsabilités systémiques » d'un « pays émergent »

Lors de l'un des premiers entretiens réalisés pour ce travail de recherche, un haut diplomate mexicain a évoqué l'existence d'une « responsabilité systémique » pour justifier la coopération internationale du Mexique envers les pays centroaméricains.[1] Il a précisé que cette notion encourageait le pays non seulement à poursuivre sa coopération avec ses voisins du sud, mais aussi à se doter de moyens pour l'étendre au-delà. Outre l'entrée en vigueur de la Loi de coopération internationale pour le développement (LCID) en 2011, le Plan National de Développement formulé par le gouvernement d'Enrique Peña Nieto en 2013, dispose d'un axe appelé « le Mexique à responsabilité globale ». Pour comprendre cette idée, il faut déjà partir de deux postulats : d'abord l'instauration d'un « système » auquel le Mexique appartiendrait, puis l'existence de « responsabilités » que les pays devraient endosser.

Instinctivement, la question qui s'impose est de savoir comment saisir l'interaction entre le « système » et les acteurs qui assument des « responsabilités ». Pour répondre à cette énigme, on a fait le choix de mobiliser les problématiques derrière la catégorisation du Mexique en tant que « pays émergent ». Qualifié d'« émergent » de manière consensuelle, cette catégorisation n'est pas sans conséquences. L'une des hypothèses de ce travail est que la LCID est l'un des conséquences (et non la seule) de la catégorisation du Mexique en tant que pays émergent. D'une part, les acteurs politiques mexicains endosseraient des « responsabilités » auprès de leurs pairs internationaux. D'autre part, ces mêmes acteurs utiliseraient le discours sur l'« émergence » du pays pour justifier la formulation de politiques

[1] Entretien avec M. Agustín García-López Loaeza, représentant permanent du Mexique auprès l'OCDE. Paris, le 9 mai 2011.

publiques nationales. L'institution du nouveau système mexicain de coopération au développement ne serait autre que l'une des conséquences de ce discours.

Toutefois, la difficulté à mener cette analyse réside dans le manque de repères pour comprendre les phénomènes internationaux actuels. Où commence et où se termine le « Sud » ? Cette notion est-elle encore capable de rendre lisibles les relations internationales ? Qu'est-ce qu'est un « pays émergent » ? Pourquoi catégorise-t-on les pays et quelles sont les implications de cette catégorisation au niveau national ? De quels repères disposons-nous pour comprendre ces phénomènes ? Ainsi, l'objet de ce chapitre est d'établir des liens, de les décortiquer et d'analyser leurs enjeux, afin d'étayer l'hypothèse exposée ci-dessus. De ce point de vue, il sera possible d'appréhender les implications de la catégorisation du Mexique en tant que « pays émergent », dans le cadre de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015. En articulant ces deux phénomènes, la question principale de ce travail gagne donc en profondeur.

Dans un premier temps, ce chapitre explorera les problématiques derrière les notions de « Sud global », de « pays émergents », ainsi que les enjeux de la catégorie des « pays à revenu intermédiaire », établie par la Banque Mondiale. Enfin, dans une seconde partie, on analysera le contexte international au sein duquel le Mexique fait prévaloir son émergence permanente.

1. Le « Sud », les « pays émergents » et les « pays à revenu intermédiaire » : à la recherche de nouveaux repères

Depuis presque trente ans que la Guerre froide s'est achevée, nous sommes témoins d'une phase de reconfiguration des relations internationales. Les discours qui présageaient l'instauration d'un monde unipolaire ne semblent plus d'actualité, malgré un rapport de force international bouleversé. Face au recul des puissances occidentales post-industrielles dans plusieurs domaines, l'espace mondial est de plus en plus occupé par le dynamisme manifeste de ceux que nous appelons les « pays émergents ». Ce groupe extrêmement hétérogène, supposément à mi-chemin dans leur cheminement vers le « développement », constitue la clé

pour comprendre la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015.

Dans un contexte où la crise financière de 2008 a accéléré le délitement du statut quo, on assiste à une intensification des rapports des pays en développement. De ce point de vue, ces derniers sont en train de gagner davantage de force par rapport aux acteurs qui contrôlaient auparavant l'orientation de la configuration internationale. Néanmoins, cette nouvelle configuration mondiale leur impose des contraintes (ou des responsabilités). La conséquence est alors un repositionnement des acteurs et un rééquilibrage qui imprime une direction et tire les chaînes d'interdépendances étatiques, dont les répercussions se sentiront tout au long du filet, avec un impact différencié sur chacun des acteurs de cette configuration.

Dans un premier temps, il s'agira de faire l'état des lieux des reconfigurations du rapport de forces international. Dans un second temps, on explorera les enjeux derrière la « cause » des Pays à Revenu Intermédiaire.

1.1. Reconfigurations du rapport de forces international

Après une longue période où le système international s'est organisé pour encourager, voire contraindre un grand nombre de pays à intégrer la mondialisation, la somme positive de ce jeu n'apparaît plus de façon aussi évidente. Dans le contexte actuel, les pays postindustriels sont confrontés à de nouveaux défis, et ne disposent plus des moyens qui leur ont autrefois permis de modeler l'équilibre de la planète en leur faveur. Or, ce probable « repli » ne peut s'expliquer que par la « poussée » de nouveaux acteurs, à l'image d'une dynamique de poids et de contrepoids.

Tout d'abord, cette partie examinera la notion de l'essor du « Sud global » et l'avènement d'un monde « multicentrique ». Puis, elle appréhendera la notion des « clubs » de puissances émergentes. Enfin, elle dressera un tableau de la prolifération des nouvelles agences de coopération, afin d'interroger leur utilisation en tant qu'instruments de politique extérieure pour se positionner en tant que pays émergent.

« Il s'agit, en l'occurrence, de s'interroger sur la part de réalité que recouvre la notion de pays émergents et sur la nouvelle configuration internationale à laquelle elle est susceptible de donner naissance ».[1]

a. L'essor du « Sud global » et l'avènement du « monde multicentrique »

La nécessité de comprendre la nouvelle configuration internationale de la coopération internationale pour le développement nous amène à explorer l'utilité de divers cadres d'analyse. Loin d'être un concept bien délimité ou strictement figé, la notion de « Sud global » nous sert à contextualiser le sujet qui fera l'objet de ce chapitre. Avant d'analyser la genèse du discours sur l'« émergence », cette sous-section exposera les arguments qui soutiennent l'idée selon laquelle on assiste, depuis la fin de la Guerre froide, à l'essor du « Sud global ». De prime abord, il faut comprendre que cette notion a été formulée pour rendre compte du déclin des puissances occidentales. Autrement dit, pour commencer à penser le monde qui surgit après deux siècles d'hégémonie européo-étasunienne.

Appréhender ce nouveau contexte nous permet de reconnaître que le rapport de forces sur la scène internationale a profondément changé au cours des trente dernières années. Il ne s'agit pas ici de reprendre l'analyse de Boike Rehbein sur les origines de la théorie critique occidentale, ni son approche sur la dialectique kaléidoscopique, mais de soulever son raisonnement à propos de ce qu'il appelle l'« essor du Sud global ». À cet effet, l'auteur commence par préciser que les fondations de l'eurocentrisme ont été brisées. Plus particulièrement, il revient sur quatre de ces fondations, qui représentaient autrefois des évidences au sein du monde euro-étasunien, mais qui à l'heure actuelle sont devenues douteuses, suite à l'essor du Sud global.

La première fondation est l'idée que la « modernité » européo-étasunienne ne peut plus être considérée comme le but du développement. Ceci est la conséquence de la perte de leadership de l'Europe et les États-Unis dans plusieurs domaines. La deuxième fondation est l'évolution unilinéaire ; selon l'auteur, cette idée est un cadre qui biaise la compréhension de l'histoire, car la plupart des phénomènes historiques ne sont ni évolutionnistes ni

[1]Jaffrelot, C. (2008). *L'Enjeu mondial. Les pays émergents*. Paris. Presses de Sciences Po et L'Express. P.13.

téléologiques. En troisième lieu, Boike Rehbein rappelle que la science n'a pas encore trouvé de lois universelles à l'histoire. Enfin, aucun objet des sciences sociales, ni même le monde globalisé, n'est une totalité[1], car tout objet peut être rapporté à d'autres : c'est la quatrième fondation qui tombe.[2]

En outre, Boike Rehbein démontre que les rapports entre les pays dits du « Nord » et ceux du « Sud » sont bouleversés. D'ores et déjà, l'auteur estime que cette division chimérique entre Nord et Sud n'est plus capable d'expliquer les phénomènes sociaux internationaux survenus depuis la fin de la Guerre froide.

Par ailleurs, il dresse un bilan assez éclairant de ce nouveau paysage, qu'il l'illustre en signalant que des villes, des sous-régions, et même des pays qui faisaient partie du « tiers-monde » sont rentrés dans le « premier monde ». En contrepartie, certaines zones du « premier monde » devraient rentrer dans la catégorie du « tiers monde », et ce à plusieurs égards. Puis, Rehbein souligne que le « tiers-monde » est en train de devenir une mosaïque complexe composée d'États et de nations émergents, de nœuds globaux et de sous-régions paupérisées. C'est pourquoi une claire différentiation avec le « premier monde » est impossible. Malgré la persistance de leurs problèmes de pauvreté, des pays comme la Chine, le Brésil ou l'Inde ne peuvent plus être classés dans la catégorie du « tiers-monde ».

Ces pays abritent entre autres une partie des élites les plus riches, des centres de haute-technologie, et les classes moyennes les plus importantes au monde. De plus, toutes ces réalités sont soutenues par une performance économique meilleure que celles des pays postindustriels. La délocalisation des grands centres industriels dans le Sud global n'est pas près de s'arrêter, tandis que les pays du « Nord » doivent faire face aux problématiques liées à leur désindustrialisation. On assiste à la consolidation au Brésil, en Chine et en Inde, de nœuds qui combinent de la main-d'œuvre bon marché avec d'importantes infrastructures et à une éducation décente. Dans ce sens, la Chine est aujourd'hui le champion du commerce

[1]Le concept de « totalité » est présenté par Boike Rehbein comme l'une des revendications des fondations de la critique théorique formulées par Marx dans son travail sur Hegel. La « totalité » serait donc une unité d'analyse du monde social, caractérisé par la « contradiction ». Ainsi, le monde social devrait être analysé dialectiquement, et la « totalité » devrait faire l'objet d'une analyse critique.

[2]Rehbein, B. (2010). *Critical Theory after the Rise of the Global South.*Berlin, Rochester. Transcience Journal Vol. 1, No. 2.P.5.

mondial. Enfin, les réserves mondiales d'argent sont de plus en plus stockées à Abu Dhabi et à Beijing, plutôt qu'à Londres et à Washington.[1]

De ce point de vue, la crise financière et économique de 2008 a dévoilé la structure économique actuelle. Selon Rehbein, la crise a surtout concerné les pays du « Nord », sachant qu'elle n'a virtuellement pas eu d'impact sur les économies asiatiques. Par ailleurs, elle aurait brisé la confiance dans le néolibéralisme et le capitalisme occidentaux, ce qui rendrait le système financier international (dirigé par la BM, le FMI et Washington) inadapté pour le XXIe siècle. Par conséquent, les accords régionaux et la Coopération Sud-Sud seraient en train de le remplacer, dans une conjoncture où la politique mondiale n'est plus envisageable sans la participation des « pays du Sud ». Dans ce cadre, la Coopération Sud-Sud vise à contourner les donateurs traditionnels, tandis que le consentement de Beijing et Delhi sont devenus indispensables au sein des accords internationaux, au même titre que celui de Washington.[2]

De plus, l'essor du Sud global est une tendance vouée à s'accélérer. L'augmentation des investissements dans la recherche et le développement des pays comme l'Inde et la Chine contrastent avec les restrictions budgétaires dans les universités européennes et étasuniennes. Par ailleurs, la démographie constitue un argument fondamental supplémentaire pour les sociétés du Sud global. Alors que 50% des populations du « Nord » ont dépassé l'âge de la retraite, le même pourcentage dans la plupart des populations au « Sud » couvre les moins de 18 ans.[3]

Cependant, dans son essor, le Sud global est confronté à diverses problématiques. Tout d'abord, les gouvernements du « Sud » ne représentent pas de contrepoids réel ni unifié vis-à-vis du « Nord global ». C'est le cas dans le domaine militaire, où aucun de ces pays n'est capable de contester le pouvoir militaire des États Unis. D'autre part, les pays du « Sud » doivent encore lutter contre les inégalités sociales, l'inefficacité administrative, les crises rurales, la fragmentation politique, la faiblesse de leurs institutions financières, les problèmes

[1] Ibid.
[2] Ibid. P.6.
[3] Ibid.

environnementaux et les pénuries énergétiques. En somme, le revenu par habitant de ces pays est encore loin d'atteindre les niveaux de ceux des populations du « Nord ».

En synthèse, on peut désormais appréhender l'essor du Sud global en tant que phénomène international. Selon Boike Rehbein :

> « Si nous appliquons les catégories conventionnelles des médias et des sciences sociales, nous devons reconnaître l'essor du Sud global comme un fait, même s'il est confronté à toutes sortes d'obstacles et revers. »[1]

En outre, l'auteur soulève l'idée qu'historiquement notre époque s'inscrit dans une tendance qui nous amènerait de la domination européo-étasunienne vers un monde « multicentrique ». Théoriquement opposé à la théorie de la « fin de l'histoire » revendiquée par Fukuyama en 1992, le monde multicentrique est celui où les modèles de développement se chevauchent, s'entremêlent et se modifient les uns les autres.[2] Il ne s'agit pas de penser que le développement chinois remplacera la modernité occidentale, mais d'admettre que l'on ne peut plus comprendre le monde social uniquement à travers les cadres référentiels des sciences sociales européo-étasuniennes.

L'avènement du monde « multicentrique » marque donc la fin de la dichotomie Nord/Sud. En dépit de sa commodité d'usage, le paradigme conceptuel « Nord/Sud » n'est plus pertinent pour lire les phénomènes internationaux actuels. Cette nouvelle répartition des forces appartient à une période de relativisme épistémologique, où plus aucun gouvernement ne peut prescrire son modèle à d'autres sociétés. En conséquence, l'essor du Sud global est le meilleur indicateur dont on dispose pour constater la reconfiguration de l'ordre international, ainsi que le déclin progressif des puissances postindustrielles.

[1] Ibid. P.5.
[2] Ibid. P.7.

b. D'une notion nébuleuse aux « clubs » de puissances émergentes

Trop souvent employée de façon indistincte, saisir la notion d'« émergence » est nécessaire pour comprendre la dynamique des relations internationales depuis la fin de la guerre froide. À l'instar d'autres termes de référence qui visent à rendre lisibles des phénomènes internationaux (les pays du « Nord » et du « Sud » ou l'affrontement « est-ouest »), cette notion se veut une « boussole » qui oriente les analyses dans ce domaine. Or, sa création comporte donne lieu à plusieurs problématiques. D'ores et déjà, il faut rappeler que le discours sur l'« émergence » trouve ses origines dans l'économie du développement.[1] Au-delà de son ancrage dans le courant libéral « moderniste » ou dans les courants « structuraliste » et « dépendantiste » ; on s'intéresse ici à l'appropriation du discours sur l'« émergence », et aux implications sur leurs programmes de coopération internationale pour le développement.

En 1981, le suffixe« émergent » fut d'abord utilisé pour désigner un groupe de pays que l'on ne pouvait classer dans les pays les moins avancés (PMA), ni parmi les pays considérés aujourd'hui comme « développés ». Proposé par Antoine van Agtmael[2], il visait à attirer l'attention sur le fort potentiel économique des marchés de ces pays. De prime abord, l'objectif de ce terme était de promouvoir les qualités de ces « marchés émergents », ainsi que leur fort potentiel économique, ou, comme l'indique Agtmael, de persuader les investisseurs que ceux-ci représentaient une opportunité de faire de l'argent réel.[3] À cette fin, des caractéristiques telles qu'une croissance économique soutenue, un environnement politique et une situation financière stables ont été mises en avant.

Depuis, la notion de « pays émergent » est devenue célèbre, malgré (ou grâce à) sa définition peu précise. Alors que les pays à revenu intermédiaire (PRI) ou les PMA constituent des catégories bien délimitées, cette notion s'assimile à une nébuleuse qui recouvre plusieurs sens, selon le domaine et les auteurs qui l'emploient. De ce fait, on distingue les « économies émergentes » des « puissances émergentes ». La première distinction se glisse dans l'esprit d'Agtmael pour identifier des marchés à haut potentiel au

---

[1] Gabas, J.J. et Losch, B. (2008). La fabrique en trompe-l'œil de l'émergence. *L'Enjeu mondial. Les pays émergents.* Paris. Presses de Sciences Po et L'Express. P.25.

[2] Economiste néerlandais, il a été fonctionnaire de la Société financière internationale de la Banque Mondiale.

[3] Agtmael, A. V. (2008). *The Emerging Markets Century.* Free Press. P.4.

sein de certains pays. Les critères pour repérer une « économie émergente » sont divers : une progression de son commerce extérieur vers une augmentation des échanges internationaux ; une hausse régulière du PIB et du revenu par habitant ; la présence de capitaux étrangers placés sur une longue durée ; des entreprises de taille mondiale implantées dans plusieurs pays ; une économie diversifiée ne reposant pas seulement sur l'exportation de matières premières ; des perspectives prometteuses grâce à un dynamisme démographique et un nombre croissant de consommateurs ; voire, l'optimisme envers l'avenir et l'enthousiasme porté par leur jeunesse.[1] À ce titre, des pays comme l'Afrique du Sud, l'Indonésie, la Turquie, la Thaïlande ou le Mexique sont souvent présentés comme des marchés émergents.

Pour notre part, on considère comme « puissances émergentes » ces pays qui visent, à partir de leurs bonnes performances économiques, à s'imposer politiquement sur la scène internationale. Comme reflexe primaire, on a tendance à énoncer le cas du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud (les fameux « BRICS »). Néanmoins, les efforts scientifiques réalisés pour débroussailler le discours sur l'« émergence » prouvent que « (…) la caractéristique des pays émergents est justement qu'ils ne forment pas un groupement unifié, labellisé, reconnu dans les statistiques internationales ».[2] À propos des quatre premiers pays de l'acronyme, Christophe Jaffrelot signalait en 2010 qu'hormis de bonnes performances en termes de croissance économique pendant les dix années précédentes (respectivement 3,33%, 5,42%, 7,08% et 10,28% en moyenne), ces pays ne partagent que très peu de points communs.[3] À titre d'exemple, la « sous-performance » économique de l'Afrique du Sud l'écarterait de ce groupe. Quant à la Russie, plusieurs spécialistes soulèvent que ni son potentiel économique, ni ses ambitions diplomatiques (de par son passif d'ancienne hégémonie) permettent de la catégoriser strictement comme une « puissance émergente ».

Malgré les difficultés sémantiques pour appréhender cette notion, les discussions encouragées par la *littérature grise* ont des répercussions sur le terrain politique. Conçus au départ pour attirer l'attention sur un groupe « prometteur » de pays, certains acronymes se

[1]Lafargue, F. (2011).Des économies émergentes aux puissances émergentes. *Questions internationales.* Paris. La Documentation Française. No.51. P.102-104.
[2]Gabas, J.J. et Losch, B. (2008). P.27.
[3]Jaffrelot, C. (2010). *Au-delà des BRIC : les nouveaux pays émergents*. Mondes. Paris, MAE, Editions Grasset. P.25.

sont matérialisés en coalitions réelles de pays. Le lexique lucratif[1] de Jim O'Neill[2] y est pour beaucoup. Inventeur des acronymes BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) en 2001, et MIKT (Mexique, Indonésie, Corée du Sud et Turquie) en 2011, il s'est chargé de les diffuser au sein des marchés internationaux. En 2010, Michael Geoghegan[3] rend public les CIVETS (Colombie, Indonésie, Vietnam, Egypte, Turquie et Afrique du Sud), vraisemblablement encouragé par les mêmes motivations.[4]

Le glissement du domaine économique vers le politique a eu un impact sur le rapport de forces au sein de la configuration internationale. L'acronyme« BRIC » reste l'exemple le plus emblématique de ce glissement. Considérés comme les « grandes puissances émergentes », ces États commencent à se réunir officiellement lors de sommets annuels en 2009 (auxquels l'Afrique du Sud adhère à partir de 2011). Les sommets BRICS chevauchent ainsi les forums de dialogue IBAS (Inde, Brésil et Afrique du Sud) , malgré une portée plus limitée.

Il convient ici de reprendre le travail d'Ayodélé Folashadé Soule-Kohndou, qui explique la « construction de l'émergence » de ces pays à partir d'une étude du forum de dialogue IBAS. La chercheuse soutient à cet égard que l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud ont transité progressivement du statut de « puissance régionale » à celui de « puissance émergente » : l'emprise régionale serait donc un préalable à l'affirmation internationale. En premier lieu, les processus d'intégration régionale (dont ils sont les moteurs) auraient servi à nourrir les ambitions globales des États. En deuxième lieu, Soule-Kohndou analyse plusieurs étapes entre le passage de l'« émergence économique » à l'« émergence diplomatique » : la prise de conscience de soi et le besoin de reconnaissance ; la construction du statut diplomatique d'émergent du Sud ; une affirmation multilatérale graduelle ; et la mise en scène de leur émergence.[5]

---

[1]Pour reprendre la formule de Gwen Robinson : « Brics, MIKTs and O'Neill's 'lucrative lexicon' »Financial Times, FT Alphaville, 17/01/2011.
[2]Ancien président de Goldman SachsAsset Management et actuel ministre du gouvernement du RU.
[3]Ancien directeur général de la banque HSBC.
[4] Lafargue, F. (2011). P.101.
[5] Soule-Kohndou, A.F. (2014). *Les « clubs » de puissances « émergentes » : fonctions objectives et usages stratégiques.* Institut d'Etudes Politiques de Paris. Ecole Doctorale de Sciences Po.

Face à ce phénomène, Soule-Kohndou fait le choix d'étudier ces coalitions de puissances émergentes en tant que « clubs ». D'emblée, ce terme s'avère être plus en mesure d'expliquer le fonctionnement et d'identifier les contours de ces clubs. Pour l'auteure, « ceux-ci se caractérisent par la souplesse de leur institutionnalisation leur conférant un caractère flexible ; le caractère privé des réunions ; la forme non-contraignante des accords de coopération ; et une fermeture à l'inclusion d'autres États à l'exclusion de réunions ponctuelles *ad hoc* ».[1] De plus, cette approche défend l'idée selon laquelle la prolifération de ces « clubs » serait la une manifestation de l'« émergence internationale » comme phénomène des relations internationales.

Compte tenu de l'objet d'étude de cette thèse, un autre exemple mérite d'être évoqué. Évolution de l'acronyme MIKT, le club des MIKTA (Mexique, Indonésie, Corée du Sud, Turquie et Australie) s'est constitué officiellement en 2013, lors de la première réunion de leurs ministres des Affaires Étrangères.[2] Depuis, l'agenda de ce club couvre un large éventail de thématiques qui vont du commerce et de la diplomatie en passant par la coopération au développement. Le rôle du Mexique au sein du club MIKTA sera abordé dans le chapitre suivant.

c. Les nouvelles agences de coopération : des instruments de politique extérieure pour se positionner en tant que « pays émergent » ?

La typologie des agences et programmes de coopération internationale des pays en développement est assez diverse, et la date de leur création n'est pas toujours récente. C'est le cas par exemple, de l'*Agência Brasileira de Cooperação* (ABC), l'*Agencia de Cooperación Internacional* du Chili (AGCI), la *Turkish International Cooperation and Coordination Agency* (TIKA) ou le *Singapore Cooperation Program*(SCP), qui existent respectivement depuis 1987, 1990 et 1992. À l'origine cependant, leur but n'était pas tant la coopération que le fait de coordonner la réception de l'Aide Publique au Développement (APD) qui leur était allouée.

[1] Ibid. P.515.
[2] About MIKTA. URL : http://www.mikta.org/about/history.php (consulté le 31/03/2016).

Or on constate, au cours des années 2000, une tendance à la prolifération de programmes et agences de coopération internationale pour le développement. Mis en place par des pays émergents, ces structures sont devenues des acteurs incontournables de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. Pionnière de cette tendance, on souligne le cas de la Chine, qui a relancé et élargi ses programmes de coopération avec l'Afrique à partir de 2000, avec l'organisation du premier Forum sur la coopération sino-africain (organisé tous les trois ans depuis). Nonobstant, il convient de rappeler qu'à la différence de l'ensemble des pays émergents, la Chine n'a pas mis en place une agence de coopération au développement, celle-ci faisant partie des prérogatives de son ministère du Commerce.

Dans cette logique, on peut citer la création de l'*Agencia Peruana de Cooperación Internacional* (APCI) en 2002 ; de la *Thailand International Cooperation Agency* (TICA) en 2004 ; de l'*Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional* (AUCI) et du *Coordinating Team on South-South and Triangular Cooperation* d'Indonésie (BAPPENAS) en 2010 ; de l'*Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*(APC) et l'*Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AMEXCID) en 2011 ; du *Development Partnership Administration* de l'Inde (DPA) en 2012 ; voire de la *South African Development Partnership Agency* (SADPA), en construction depuis 2013.

Toutefois, ces agences se distinguent par la variété de leurs orientations, de leurs ressources financières et humaines, de leurs structures institutionnelles, voire par la taille de leurs ambitions politiques. Malgré ces différences, dans une étude comparative réalisée en 2014 sur les caractéristiques principales des agences de coopération du Brésil, de l'Afrique du Sud, du Chili, de l'Inde, de la Turquie et du Mexique, Nadine Piefer identifie trois groupes de coopérants du Sud. Généralement appelés les « grands pays émergents », le premier groupe inclut la Chine, l'Inde et le Brésil. Ces pays se revendiquent d'une approche radicalement différente de celle des coopérants traditionnels, et affichent une volonté de développer de nouveaux modèles de coopération. Puis, la Chine et l'Inde ont tendance à signer des *« package deals »* avec leurs partenaires, constitués d'un assemblage de prêts, de programmes d'assistance technique et d'accords financiers et commerciaux. En plus de leur leadership

régional, ces pays ont une présence importante sur le continent africain, sur la base de liens historiques, idéologiques ou linguistiques.[1]

Piefer classe le Mexique, la Turquie, l'Afrique du Sud et le Chili dans le deuxième groupe. Celui-ci est caractérisé par des pays qui pourraient servir de pont entre différentes régions et intérêts. Tandis que la Turquie rapporte officiellement au Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE son budget alloué à son programme de coopération, l'Afrique du Sud collabore avec cette organisation sans pour autant renoncer à revendiquer les particularités de la Coopération Sud-Sud. L'auteure identifie entre autres que la priorité au sein de leurs programmes de coopération est de promouvoir la stabilité régionale afin d'augmenter leur influence. Néanmoins, la coopération turque s'étend à d'autres régions dans le monde, et fait partie de la stratégie du pays visant à défendre ses intérêts commerciaux. Pour leur part, les programmes de coopération du Mexique et du Chili ont tendance à exporter des politiques publiques nationales considérées comme réussies. Ces deux pays sont confrontés par ailleurs aux mêmes défis que la Turquie, en raison de leur adhésion au CAD en tant que membres observateurs, tout en défendant leur caractère de Coopérants du Sud.[2]

De ce fait, le troisième groupe est constitué des pays de l'Asie du Sud-est disposant d'agences de coopération aux ressources et ambitions plus limitées. Dans ce sens, Nadine Piefer soulève les projets de la Thaïlande et de l'Indonésie de créer des centres régionaux de connaissances (*« knowledge hubs »*), afin de partager de « bonnes expériences » et mettre en œuvre des programmes communs de formation.[3]

En outre, l'étude précise que d'une manière ou d'une autre, tous les pays étudiés formulent leurs programmes de coopération sur la base des principes de la Coopération Sud-Sud. À ce titre, l'accent est mis sur le respect de la non-conditionnalité, la solidarité, les approches axées sur la demande (*« demand-driven »*) et la promotion des partenariats « horizontaux » (rejetant ainsi les rapports donateur-bénéficiaire, jugés comme « verticaux »). Qui plus est, Piefer considère qu'il est indispensable de comprendre la double identité (en tant

[1]Piefer, N. (2014). *Experiences of Middle-Income Countries in Development Cooperation.*Studypreparedfor Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) and Deutsche GesellschaftfürInternationaleZusammenarbeit (GIZ). P.138.
[2] Ibid.
[3] Ibid.

que donateurs et bénéficiaires de coopération) de ces pays, pour saisir les particularités de leurs approches. À cet effet, l'auteur distingue quatre arguments mobilisés par les acteurs politiques pour justifier leurs programmes de coopération auprès de l'opinion publique nationale : la réplication à l'étranger de modèles de développement réussis ; la coopération internationale comme un instrument de politique étrangère ; le lien avec les intérêts économiques et l'accès à de nouveaux marchés ; et la solidarité sud-sud.[1]

En ce qui concerne l'ingénierie institutionnelle de ces structures, on soulève que seuls les programmes de coopération du Mexique, du Chili, de la Turquie et de l'Afrique du Sud disposent d'un cadre légal (que ce soit une loi organisationnelle ou un autre type de base légale). Pour faire face à ce déficit, l'Inde, la Thaïlande, l'Indonésie et la Chine formulent périodiquement des documents stratégiques pour rendre leurs activités plus prévisibles. De manière générale, l'étude indique que les priorités géographiques des Coopérants du Sud sont les pays voisins et leur propre région ou continent.

Enfin, il est primordial de comprendre que la plupart des agences de coopération des pays émergents sont affiliées à leurs ministères des Affaires Étrangères. En tant que contre-exemples, on peut citer la Turquie (bureau du Premier Ministre), l'Indonésie (ministère pour la Planification), la Chine (ministère du Commerce) et la Colombie (bureau de la présidence). Par conséquent, les politiques de coopération de ces pays et leurs stratégies de politique extérieure sont inéluctablement imbriquées. De plus, il faut préciser que malgré le rôle de leader (voire de coordinateur) joué par les ministères des Affaires Étrangères, les agences ne sont pas les seules à planifier et mettre en œuvre des projets de coopération. Au contraire, l'une des caractéristiques communes des pays émergents est la multiplicité des acteurs qui interviennent dans leurs programmes de coopération au développement (à exception de l'Inde, où le ministère des Affaires Étrangères centralise les actions dans ce domaine).[2]

Alors que le phénomène de l'« émergence » prenait forme au cours des années 2000, on a assisté à la création d'un nombre important d'agences de coopération des pays « du Sud ». Ce travail de recherche défend l'idée selon laquelle l'explosion de la Coopération Sud-Sud à partir de cette période est une conséquence des nouvelles responsabilités endossées par

[1] Ibid. P.139.
[2] Ibid. P.141.

les pays émergents. Autrement dit, la prolifération de ces agences est liée à la stratégie des pays émergents pour élargir leur marge de manœuvre au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

1.2. La « cause » des Pays à Revenu Intermédiaire

Pour Gilles Carbonnier et Andy Sumner, on assiste à un bouleversement dans la géographie de la pauvreté. Bien que traditionnellement l'Aide Publique au Développement ait été allouée aux pays les moins avancés, à l'heure actuelle, la grande majorité des populations paupérisées vivent dans les pays à revenu intermédiaire (PRI). Ainsi en 1990, environ 90% des populations pauvres habitaient dans les pays à faible revenu. Vingt ans plus tard, les PRI sont le foyer des trois quarts des pauvres de la planète.[1] C'est pourquoi cette catégorisation établie par la Banque Mondiale soulève plusieurs problèmes. Afin de les comprendre, cette section examinera ce qu'on appelle la « cause » des pays à revenu intermédiaire.

Dans un premier temps, cette section examine les problématiques liées à l'allocation de l'Aide Publique au Développement aux pays à revenu intermédiaire, à partir de l'analyse des « pièges » et « brèches ». Deuxièmement, il sera question de présenter les principales alternatives pour mesurer le développement. On présentera ici l'approche des « brèches structurelles » et l'Indice de la pauvreté multidimensionnelle, du fait de leur potentiel pour devenir de nouveaux critères pour l'allocation des flux d'APD. Dans un troisième temps, on passera en revue les principaux éléments qui font l'objet du débat pour l'établissement d'un Plan d'action global pour la coopération au développement avec les PRI.

[1]Carbonnier, G. et Sumner, A. (2012). Reframing aid in a world where the poor live in emerging economies. *Revue internationale de politique de développement.* P.3.

a. L'Aide Publique au Développement aux pays à revenu intermédiaire : une analyse des « pièges » et « brèches »

Chaque année au début du mois de juillet, la Banque Mondiale publie une mise à jour de sa classification des pays dans le monde. Classés sur la base de leur revenu national brut par habitant (RNB), les pays sont rangés en quatre groupes : pays à faible revenu ($1.035 dollars ou moins) ; les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (de $1.046 à 4.125 dollars) ; les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (de 4.126 à 12.735 dollars) ; et les pays à revenu élevé (12.736 dollars ou plus).[1] Développée pour déterminer l'admissibilité des pays à emprunter, cette classification « opérationnelle » est devenue une référence dans d'autres domaines.

Au sein de la coopération internationale pour le développement, les pays à revenu intermédiaire (PRI) font souvent l'objet d'un débat houleux : doivent-ils continuer à bénéficier d'importants montants d'APD ? Ce débat se base sur l'idée que les flux d'APD alloués aux PRI souffriraient d'une tendance à la baisse. On s'interroge ensuite sur le rôle de l'APD dans ces pays, ses objectifs et son efficacité. Également, il est question d'identifier les particularités de ce groupe si homogène et divers, et demander à ce qu'on adapte les stratégies visant à collaborer avec eux. Enfin, on identifie des initiatives qui tentent de construire des coalitions internationales pour demander aux donateurs traditionnels de maintenir leur aide envers ces États.

Dans ce cadre, on dénonce la tendance des donateurs traditionnels à diminuer leur soutien financier aux PRI. Pour ce faire, on rappelle systématiquement les déficits structurels et les vulnérabilités auxquels sont encore confrontés ce groupe de pays. D'autre part, on lie le développement mondial à la capacité des PRI à lutter contre la pauvreté et diminuer les inégalités au sein de leurs sociétés. Néanmoins, peu de données sont fournies pour soutenir l'hypothèse de cette tendance. Une des statistiques sur laquelle elle est construite compare les montants d'APD alloués aux PRI en 1990 (environ 55% du total mondial) avec ceux octroyés à ces pays en 2013 (environ 40% du total).[2] Ces chiffres sont utilisés pour soutenir le

[1]Country and Lending Groups.URL : http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups (consulté le 12/04/2016).

[2] Alonso, J. A., Glennie, J. et Sumner, A. (2014). *Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo.* UN/DESA Working Paper No. 135. P.3.

plaidoyer en faveur de la « cause » des PRI. Il n'est pas difficile alors de s'accorder sur le fait que ces statistiques ne sont pas concluantes.

Tout d'abord, il suffit de regarder l'évolution des flux d'APD vers les PRI pour constater que ce postulat est loin d'être précis. En 2005 par exemple, on repère un pic dans l'APD destinée aux PRI de la tranche inférieure (presque 60 milliards de dollars). Puis, ce montant a diminué drastiquement en seulement deux ans pour se situer aux alentours de 32 milliards de dollars en 2007 (légèrement au-dessus du niveau enregistré en 2004).[1] Toutefois, à partir de cette date et jusqu'à nos jours, les variations dans l'allocation d'APD à cette catégorie de pays n'ont pas été significatives. Les statistiques des quinze dernières années nous montrent qu'il s'agit d'un pic exceptionnel plutôt que d'un symptôme qui nous préviendrait d'une tendance à la baisse. C'est aussi le cas pour l'APD allouée aux PRI de la tranche supérieure, ou faute d'un pic on repère des montants demeurés stables dans la période allant de 2003 à 2013 (entre 1 et 3 milliards de dollars par an).[2]

Malgré ces chiffres, plusieurs rapports développent des argumentaires pour justifier le plaidoyer des PRI en faveur du maintien de l'APD qui leur est octroyée. Préparé pour alimenter les discussions sur le sujet, le document de travail préparé par Alonso, Glennie et Sumner en 2014 reprend les principaux arguments à cet égard. Leur but étant de suggérer des orientations politiques pour mieux structurer l'allocation d'APD aux PRI. Dans ce sens, les auteurs proposent d'aborder les enjeux autour de ces pays *via* deux approches : les « pièges » et les « brèches » *(« traps and gaps »*).

L'idée de « pièges » concerne les obstacles qui limiteraient le développement des PRI. Plus précisément, les auteurs en identifient quatre: la productivité et le changement technologique ; la transformation technologique verte ; la stabilité macroéconomique et l'intégration financière internationale ; et la cohésion sociale, la gouvernance et la qualité institutionnelle. Les auteurs prônent la formulation de politiques publiques destinées spécifiquement à contrer ces « pièges », afin de pouvoir les surmonter.

[1] OCDE. (2015). *Coopération pour le développement 2015 : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action.*Paris. Editions OCDE. P.166.
[2] Ibid.

Quant aux « brèches », elles sont définies comme des déficits qui empêchent de couvrir les dépenses nécessaires pour atteindre les objectifs nationaux et internationaux de développement. Alonso, Glennie et Sumner mettent l'accent sur deux domaines dans lesquels les brèches de financement seraient très nocives pour les PRI. D'un côté, il s'agit de comptabiliser les besoins financiers en matière de lutte contre la pauvreté. Les auteurs refusent donc d'utiliser le standard international de seuil de pauvreté (1,25 dollar par jour), et considèrent que l'objectif pour ces pays ne doit pas être celui d'amener leurs populations à dépasser cette ligne jugée d'arbitraire, mais de leur assurer un niveau de vie raisonnable et durable. Pour ce faire, ils défendent l'idée selon laquelle une personne ne peut pas vivre avec moins de 10 dollars par jour. Afin d'atteindre cet objectif, ils estiment que la communauté internationale devrait investir au moins 20% du PIB mondial.[1]

La deuxième « brèche » priorisée dans le rapport examine les besoins en matière d'infrastructure. Selon ses auteurs, l'investissement dans les infrastructures représente la nécessité la plus coûteuse pour les PRI, tout en étant propice à générer les meilleurs résultats. Ce type d'investissements nécessite d'énormes efforts financiers à court terme, mais serait capable de produire des rendements élevés sur le long terme. En particulier, les investissements en infrastructure viseraient à augmenter la productivité, réduire les coûts du transport et des communications, et à faciliter les processus d'intégration régionale. Les conclusions présentées suggèrent qu'il faudrait augmenter l'investissement dans les infrastructures des PRI à raison deentre 1,8 à 2,3 milliards de dollars par an (jusqu'en 2020), pour que ceux-ci soient capables de répondre aux défis posés par leur dynamique démographique intense.[2]

Suite à leur analyse sur les « pièges » et les « brèches » des PRI, Alonso, Glennie et Sumner mettent en évidence le rôle que peut encore jouer l'APD à cet égard. Ainsi, ils arguent que les stratégies de coopération au développement avec ces pays doivent être mieux adaptées à leurs particularités. Pendant que certains d'entre eux ont encore besoin d'importants transferts financiers, d'autres peuvent être soutenus dans des domaines prioritaires (comme la mitigation ou l'adaptation au changement climatique), ou bénéficier de projets de coopération technique et scientifique.

[1]Alonso, J. A., Glennie, J. et Sumner, A. (2014).P.8.
[2] Ibid. P.9.

En conclusion, le rapport plaide pour le maintien des flux d'APD vers les pays à revenu intermédiaire. Cinq domaines-clé sont spécifiquement identifiés : la promotion de meilleures politiques publiques ; le soutien à la participation des acteurs non-gouvernementaux ; l'octroi d'une valeur ajoutée aux financements privés ; le développement des capacités individuelles et institutionnelles ; et la réduction de la vulnérabilité de ces pays auprès de divers types de risque.[1] Cependant, comme nous le verrons dans les sections ultérieures, ces recommandations sont confrontées à la difficulté pour appréhender la catégorisation des « PRI » en elle-même.

b. Alternatives pour mesurer le développement : vers de nouveaux critères pour l'allocation de l'APD ?

Malgré son caractère soi-disant opérationnel, la catégorisation des « pays à revenu intermédiaire » (PRI) s'avère problématique à plusieurs égards. Il suffit de rappeler qu'elle concerne cent-trois pays pour comprendre l'hétérogénéité des situations nationales qu'elle abrite. Cette classification rassemble donc des pays si divers qu'il est difficile d'établir son utilité. Par exemple, on est en droit de s'interroger sur l'intérêt de regrouper au sein d'une même catégorie le Guatemala et la Chine, ou le Kosovo et la Thaïlande. Et pourtant, elle reste un des critères actuels pour l'allocation de l'Aide Publique au Développement.

Pour illustrer cette diversité, il convient d'indiquer que la moyenne du PNB des dix pays en bas de la catégorie des PRI ne représente que 11,4% de la moyenne des dix pays que l'on trouve au sommet. Cette disparité de revenus est amplifiée par l'appartenance des pays aux différentes classifications internationales. Par exemple, certains PRI comme l'Argentine ou Afrique du Sud font partie du G20, alors que d'autres comme le Sri Lanka ou le Honduras sont proches de la limite qui définit les « pays à faible revenu ». Au niveau territorial et démographique, les différences sont aussi significatives, ce qui ôte du sens aux tentatives pour comparer les pays entre eux. Dans ce cadre, quelle peut être l'utilité de regrouper autant de pays hétéroclites (comme la Turquie et le Lesotho) dans une même catégorie ?

[1] Ibid. P.10.

Par ailleurs, au sein des PRI on trouve d'autres formes de catégorisations qui se chevauchent et qui servent aussi de critère pour l'allocation de l'APD. Selon la liste des pays bénéficiaires de l'OCDE, dix-neuf PRI sont des États fragiles ; 17 sont des pays moins avancés (PMA) ; et 13 sont des pays pauvres très endettés (PPTE). De plus, il faut savoir que près d'un tiers ont transité du classement de pays à faible revenu à celui de PRI depuis 1990, alors que les deux tiers restants demeurent dans la même catégorie.[1] Globalement, les PRI les plus anciens font partie de la tranche supérieure, alors que les pays qui viennent d'y accéder se trouvent le plus souvent dans la tranche inférieure.

En outre, l'accès des pays à une catégorie supérieure est communément dit en anglais *« graduation »*. Cette notion renvoi à l'image d'une cérémonie de remise de diplômes (publication de la mise à jour de la catégorisation des pays par leur revenu), organisée par la Banque Mondiale tous les ans (le 1er juillet). De ce fait, les estimations sur la progression des pays en termes de RNB par tête équivalent à des notes universitaires : une fois obtenues, celles-ci permettent aux pays de monter dans la hiérarchie des catégories. Tel a été le cas du Bangladesh, du Kenya, du Myanmar et du Tadjikistan, qui ont cessé d'être des pays à faible revenu pour devenir des PRI de la tranche inférieur en 2015.[2] Bien évidemment, cette métaphore se limite à promouvoir une vision unilinéaire du développement des nations, construite exclusivement à partir des statistiques du RNB par tête. Puis, elle encourage l'idée selon laquelle les pays en développement n'auraient qu'à suivre les modèles des pays occidentaux, pour pouvoir les « rattraper ».

Par conséquent, la « cause » des PRI plaide en faveur de nouveaux critères pour l'allocation de l'APD. Ceci impliquerait l'adoption de nouvelles méthodologies pour mesurer le développement des sociétés. Face à cet enjeu de taille, deux mesures alternatives sont le plus souvent citées : l'approche des « brèches structurelles » et la mesure de la « pauvreté multidimensionnelle ».

Développée par la Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) suite au mandat qu'elle a reçu de la part des pays qui l'intègrent en 2010,

[1] Alonso, J. A., Glennie, J. et Sumner, A. (2014).P.2.

[2] New Country Classifications. URL: http://data.worldbank.org/news/new-country-classifications-2015 (consulté le 19/04/2016).

l'approche des brèches structurelles se veut un critère alternatif pour l'allocation de l'APD. À terme, l'objectif est de remplacer la catégorisation des groupes de pays par revenu de la Banque Mondiale car en fin de compte, elle est incapable de refléter la complexité des trajectoires des pays classés en tant que PRI. De plus, il s'agit d'une réaction face à la diminution relative des flux d'APD alloués à ce groupe de pays : alors qu'en 1990 près de la moitié de l'APD a été destinée aux deux catégories de PRI, en 2010 les PRI de la tranche inférieure en ont bénéficié à hauteur d'environ 25%, tandis que ceux de la tranche supérieure n'ont capté que 10% du total de l'APD.[1] Ces chiffres démontreraient la volonté des donateurs traditionnels de concentrer davantage leurs ressources dans les pays à faible revenu.

Qui plus est, la cause des PRI est particulièrement importante pour la région latino-américaine et les Caraïbes. Des 33 pays qui composent le continent, seuls trois se trouvent dans la catégorie des pays à revenu élevé (Bahamas, Barbade et Trinité et Tobago), et un seul se retrouve dans la catégorie des pays à faible revenu (Haïti). D'où l'activisme de la région en faveur du maintien de l'APD aux PRI et la formulation d'approches comme celle de la CEPAL pour faire face à cette problématique.

Ainsi, l'approche des « brèches structurelles » propose une série d'indicateurs qui visent à refléter les réalités propres à chaque pays, et qui permettent de détecter les principaux défis de développement auxquels ils sont confrontés. Le but étant d'éviter que leur catégorisation en fonction du RNB par tête détermine leur capacité à être bénéficiaires de l'APD. C'est ainsi que depuis 2012, la CEPAL analyse les problèmes de développement des pays au vue des neuf « brèches structurelles » : inégalités et pauvreté ; investissement et épargne ; productivité et innovation ; infrastructure ; éducation ; santé ; fiscalité ; genre ; et environnement.[2] De plus, l'organisme conduit un dialogue politique dans la région, afin de promouvoir de meilleures politiques publiques pour affronter ces neuf brèches structurelles.

D'autre part, la mesure de la « pauvreté multidimensionnelle » est promue par divers acteurs comme une alternative à la catégorisation des pays propre à la Banque Mondiale.

[1] CEPAL. (2012). *Los Países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales.* Santiago de Chile. Naciones Unidas. P.12.

[2] Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. URL: http://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales (consulté le 19/04/2016).

Développée par l'Initiative d'Oxford pour la Pauvreté et le Développement Humain (OPHI en anglais) et le Bureau chargé du Rapport sur le Développement Humain des Nations Unies, cette méthodologie propose d'autres indicateurs pour mesurer le niveau de vie des populations. Afin de dépasser les approches qui ne mesurent le développement des sociétés qu'à partir des estimations sur leurs revenus, l'Indice de la pauvreté multidimensionnelle (IPM) est construit sur le calcul de 10 indicateurs : la mortalité infantile ; la nutrition ; les années de scolarité ; la déscolarisation ; l'électricité ; l'eau potable ; les sanitaires ; le sol de l'habitat ; le combustible utilisé pour cuisiner ; et les biens mobiliers.[1]

La portée de l'IPM sera analysée dans un prochain chapitre, sachant que parmi les premiers pays à adopter cette méthodologie se trouve le Mexique. Pionnier dans l'intégration de cette mesure dans son système d'évaluation de la politique de développement social, le Mexique est en train de partager son expérience en la matière à travers des projets de coopération internationale. Or, au-delà des critères pour l'allocation de l'APD, ces alternatives visent à revisiter à terme le concept même de « développement ».

c. Principaux éléments en vue d'un Plan d'action global pour la coopération au développement avec les PRI

À partir des deux postulats présentés ci-dessus (la diminution de l'APD allouée aux PRI, malgré le fait que trois quarts des « pauvres » dans le monde vivent dans ces pays), les pays qui défendent la « cause » des pays à revenu intermédiaire (PRI) essayent de construire un positionnement commun. Dans ce cadre, les demandes pour établir un Plan d'action global pour la coopération internationale avec ces pays commencent à percer dans les forums internationaux qui traitent de ces questions (Financement du développement, efficacité de la coopération, Agenda post-2015). S'agissant d'une problématique particulièrement importante pour la région, cette demande a été incluse dans la Déclaration spéciale issue du IIIe Sommet de la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (CELAC) en 2015. Ainsi, son treizième paragraphe déclare :

[1]Alkire, S., Roche, J.M. et Sumner, A. (2013). *Where Do the World's Multidimensionally Poor People Live?* Oxford Poverty & Human Development Initiative.Working Paper No. 61. Oxford Department of International Development. P.3.

« Nous réitérons notre souhait de continuer la promotion de l'établissement d'un Plan d'action globale pour la coopération avec les pays à revenu intermédiaire dans le cadre des Nations Unies, dont les objectifs devront être liés aux engagements qui seront pris dans l'Agenda de Développement post-2015 ».[1]

Bien que le contenu dudit Plan ne soit pas encore arrêté, cette sous-section reprend les principaux éléments qui font l'objet des débats en la matière. Regroupés par le Mexique au sein d'un document de travail non-officiel, ces propositions ont été discutées lors du processus préparatoire de la 3ème Conférence Internationale sur le Financement du Développement en 2015.[2]

Ainsi, on part du fait que la catégorie des PRI représente un groupe divers et hétérogène de par leur taille, population, niveaux de revenu et problématiques économiques et sociales. Il s'agit de pays où habitent 5 des 7 milliards de personnes dans le monde, 73% des populations « pauvres », dont les taux varient entre 2% et plus de 60% selon les pays. En outre, les PRI sont considérés comme les moteurs de la croissance mondiale, car ils sont responsables d'un tiers du PIB mondial total. En contrepartie, ces pays sont confrontés à des logiques structurelles d'inégalité sociale. De ce fait, des populations disposant d'un niveau de vie digne de n'importe quel pays postindustriel coexistent avec des populations marginalisées à l'extrême, au sein d'un même territoire national.

Face à ces défis, la catégorisation des pays de la Banque Mondiale, construite exclusivement sur la base du PIB par tête, n'est plus pertinente. Qui plus est, son utilisation comme critère pour l'allocation de l'APD ne fait plus sens. Ceci est d'autant plus manifeste quand on étudie les réalités si diverses et particulières des pays qu'elle regroupe. L'anachronisme de la catégorie des « pays à revenu intermédiaire » exige de trouver d'autres repères. Malgré le dynamisme économique positif de certains de ces pays, les États peinent à relever de nombreux défis, du fait de leur vulnérabilité consécutive aux crises économiques

[1] CELAC. (2015). *Declaración especial de la Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños sobre los retos que enfrentan los países de renta media de la CELAC: hacia un enfoque de resultados.* Belén, Costa Rica. III Cumbre de la CELAC. §13.

[2] AMEXCID.(2015). *Mexico's proposal for a Comprehensive Action Plan for Development Cooperation with Middle Income Countries.* Non-officialworkingdocument. SRE, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

internationales et à d'autres chocs externes. Ces constats alimentent d'ailleurs le plaidoyer en faveur du maintien de l'APD aux PRI.

Pour ce faire, il devient nécessaire d'adopter des méthodologies alternatives en vue de mesurer le niveau de développement des sociétés. Ces méthodologies devront fournir des analyses désagrégées sur les différents besoins, à l'image des indicateurs mesurés par l'Indice de pauvreté multidimensionnelle, l'approche des Brèches structurelles ou l'Indice de développement humain. Le but étant d'établir des critères capables de rendre compte de la complexité des problèmes de développement de ces pays, afin de permettre une allocation plus juste de l'APD.

Il s'agit ensuite de soutenir la formulation de stratégies flexibles, ciblées et différentiées pour coopérer avec les PRI, sur la base des défis et capacités spécifiques de chaque pays. En principe, les caractéristiques de ces stratégies adaptées détermineront la nature des mécanismes de financement, des prêts concessionnels, de la coopération technique, de la recherche sur le développement, des subventions et de l'APD bilatérale octroyée aux PRI. Dans ce cadre, elles pourront soutenir la Coopération Sud-Sud, Triangulaire, ainsi que l'établissement des partenariats multi-acteurs.

À ce titre, la coopération avec les PRI peut renforcer leurs capacités institutionnelles en matière statistique. L'objectif étant d'augmenter la production statistique au niveau local et national afin d'améliorer la collecte de données, leur analyse et diffusion, pour qu'elles servent d'outil pour identifier les besoins des populations vulnérables, puis de s'en servir pour formuler et mettre en œuvre des politiques publiques plus efficaces. D'autre part, le Plan d'action promu prône le soutien des PRI qui viennent d'être « diplômés », via une aide internationale progressive. Autrement dit, ce Plan vise à faire en sorte que les pays ayant récemment accédé à la catégorie des PRI puissent profiter de flux d'APD qui leur permettront d'éviter un gouffre fiscal (*« fiscal cliffs »*). Ceci devrait éviter à ces pays de perdre leur APD plus vite que ce qu'ils peuvent gagner en mobilisant des ressources nationales.

L'appropriation nationale et la reconnaissance de la contribution des PRI au dialogue international sur la coopération au développement sont deux éléments qui devraient être intégrés dans le Plan d'action. Le premier se rapporte à l'utilisation des mécanismes

nationaux pour la formulation et la mise en œuvre de projets de coopération. Le second se veut une affirmation de l'importance du soutien envers ce groupe de pays, pour avancer dans la résolution des problèmes mondiaux du développement. Or, le document spécifie que le maintien de l'allocation de l'APD aux PRI ne devra pas se faire au détriment des flux alloués à d'autres catégories de pays, telles que les PMA ou les petits États insulaires en développement.

En outre, le projet de Plan d'action pour la coopération avec les PRI rappelle les engagements pris par les donateurs traditionnels en matière d'APD : une augmentation qualitative (ce qui nécessite la mise en œuvre de principes sur l'efficacité de la coopération, tels que l'appropriation, l'orientation vers les résultats, des partenariats ouverts à tous, la transparence et la redevabilité réciproque) doublée d'une augmentation quantitative, qui se traduit par l'engagement emblématique de la Conférence de Monterrey du 0,7%. En outre, il convient de travailler en faveur d'un environnement favorable au développement des PRI. Dans ce but, ces pays prônent l'établissement de mécanismes et d'incitations tels que des projets de transfert et d'assimilation de technologies, un meilleur accès au crédit et l'accès préférentiel aux marchés spécifiques.

En 2015, lors des négociations du Plan d'Action d'Addis-Abeba (document résultant de la 3ème Conférence Internationale sur le Financement du Développement), les problématiques autour de la catégorisation des PRI ont gagné en importance. Ainsi, grâce au rôle joué par plusieurs PRI (dont le Mexique), le document final inclut un paragraphe allant dans ce sens. Plus spécifiquement, il s'agit d'un mandat octroyé aux agences de l'ONU pour qu'elles formulent des stratégies plus adaptées à la diversité des PRI. Par ailleurs, il est écrit dans le document :

> « Nous sommes également conscients que l'APD et d'autres financements concessionnels demeurent importants pour un certain nombre de ces pays et ont un rôle à jouer pour des résultats ciblés, compte tenu des besoins spécifiques de ces pays. »[1]

[1] ONU. (2015). *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement.* Résolution adoptée par l'Assemblée générale du 27 juillet 2015. Nations Unies. A/RES/69/313. §71.

2. Le Mexique, en « émergence permanente »

En 1992, lors des négociations du Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le président Carlos Salinas de Gortari déclare « concitoyens, le Mexique est devenu un pays du premier monde ».[1] Au cours de cette seconde partie, on analysera la stratégie internationale du Mexique depuis les années 90. Aujourd'hui, le Mexique se console de n'avoir pas pu rentrer dans le « premier monde », par l'idée d'appartenir au monde des « pays émergents ». L'objectif est de savoir comment les acteurs politiques assimilent le discours sur l'« émergence » et endossent des « responsabilités systémiques ». En définitive, l'une de ces « responsabilités systémiques » est d'engager le processus du renouvèlement du système de coopération du Mexique, issu de l'approbation de la LCID en 2011. Dans cette logique, l'élargissement des programmes mexicains de Coopération Sud-Sud devient une des conséquences de ce phénomène. Il a ensuite été question d'analyser la trajectoire qui a amené le pays à stationner au stade de l'émergence. Nous avons enfin étudié les espaces multilatéraux dans lesquels le Mexique affirme son statut de « pays émergent ».

Dans un premier temps, nous analyserons le positionnement international du Mexique, au carrefour des relations de solidarité et de compétition. Dans un deuxième temps, il s'agira de passer en revue la stratégie internationale de ce pays en « émergence permanente ».

2.1. Au carrefour des relations de solidarité et de compétition

Les relations internationales oscillent entre une solidarité minimale et des relations commerciales ou de valorisation du capital et d'accumulation.[2] De fait, les pays émergents sont probablement les mieux placés pour étendre leurs programmes de coopération, mais aussi pour concourir dans un environnement commercial de plus en plus compétitif. Pour ce faire, cette section analysera brièvement ces deux volets propres aux relations internationales : extension des programmes de coopération et concours à une compétitivité croissante.

[1] 1992 Mensaje del presidente Carlos Salinas de Gortari con motivo de la culminación del TLC. URL: http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1992-CSG-TLC.html (consulté le 12/05/2016).
[2] Gabas, J.J. (2002). *Nord-Sud : L'impossible coopération ?* Paris, Presses de Sciences Po. P.49.

En premier lieu, cette section étudiera les dernières tendances du commerce Sud-Sud, résultat de l'intensification des dynamiques concurrentielles parmi les pays qui composent le « Sud global ». En contrepartie, la seconde sous-section dressera un bilan du paysage de la Coopération Sud-Sud en Amérique latine, à partir des informations recueillies dans le dernier rapport élaboré par Secrétariat général ibéro-américain à cet égard.

a. Intensification des dynamiques concurrentielles Sud-Sud

Généralement développés en parallèle, la coopération internationale et les échanges commerciaux constituent des rapports qui encouragent le rapprochement des pays. D'une part, la coopération et le commerce renforcent les liens d'interdépendance, d'autre part, ils incitent à l'intensification des dynamiques concurrentielles. De ce fait, la coopération et le commerce sont des phénomènes inscrits dans le processus complexe de la mondialisation. À ce titre, François Godement défend l'idée selon laquelle la réussite des pays émergents serait la conséquence du succès de la mondialisation. Bien que la mondialisation accroît les inégalités à l'intérieur des sociétés, elle provoquerait une sorte « d'égalisation à l'international, dans la mesure où les facteurs de production peuvent être mis en concurrence ».[1] Néanmoins, le caractère concurrentiel des échanges commerciaux a des implications d'ordre politique. Pour Godement, les pays émergents sont en train de bouleverser les termes des échanges mondiaux, mais :

> « il est plus difficile pour ces pays de former une alliance positive, constructive, y compris sur le plan économique. Ils sont concurrents en tant que producteurs du Sud industrialisé. Ils sont certes tous en quête par principe d'une meilleure représentation dans les instances internationales, par exemple, dans le système financier international et, pour certains, au Conseil de sécurité de l'ONU, mais cette question les divise entre eux. »[2]

Le commerce Sud-Sud devient ainsi une manifestation du rapprochement des pays émergents et dans le même temps, un obstacle pour leurs efforts d'association politique. Ainsi, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) définit le « commerce Sud-Sud »

[1]Godement, F. (2011). *Paradigmes de l'émergence et nouvelles puissances internationales.* Mondes. Paris, MAE, Editions Grasset. P.12.
[2]Ibid. P.11.

comme « les exportations des économies en développement vers d'autres économies en développement ».[1] Or, il faut remarquer que les investissements proviennent avant tout des grands marchés émergents.

Ainsi, il est indispensable de présenter brièvement les principaux chiffres autour du commerce de la Chine. Pour saisir l'envergure du rôle de l'Empire du Milieu dans le commerce mondial, il suffit de rappeler quelques faits marquants. Après avoir intégré l'OMC en 2001, la Chine est devenue le premier exportateur d'Asie en 2004. Puis, elle a dépassé les États Unis en 2007 et l'Allemagne en 2009, devenant ainsi le premier exportateur mondial. Selon les statistiques de 2014, les exportations de la Chine s'élevaient aux alentours de 2.250 milliards de dollars.[2] En tant que puissance commerciale la plus importante de notre époque, les performances de la Chine dépassent le domaine du commerce sud-sud.

En outre, on peut soulever le fait que le commerce Sud-Sud n'a cessé de prendre de l'ampleur depuis l'année 2000. Douze ans plus tard, celui-ci a atteint un quart du commerce global total, c'est-à-dire 4,7 billions de dollars[3] (soit une augmentation de 12%). Puis pour la même année, l'ensemble des exportations des économies en développement s'élevait à 45% du total mondial, ce qui a représenté la moitié de l'augmentation des exportations totales entre 1995 et 2012.

Le rapport sur les Statistiques du commerce international de l'OMC de 2014 prévoit que la part du commerce Sud-Sud dans les exportations mondiales atteindra 30% du total en 2030. Ces prévisions encouragent les économistes à considérer les marchés émergents comme les moteurs du commerce mondial. Pour illustrer ce fait, il convient d'indiquer que la part des exportations des économies en développement dans le commerce mondial est passée de 26% en 1995 à 44% en 2014, tandis que la part des exportations des économies développées est tombée de 70% à 52%.[4]

Il s'agit là d'une tendance qui s'est confirmés pendant les quinze dernières années. Par exemple, les exportations totales vers les pays en développement sont passées de 487

[1]OMC. (2015). *Statistiques du commerce international 2015.* Genève. Organisation mondiale du commerce.
[2] Ibid. P.25.
[3] CNUCED. (2013). *Manuel de statistiques de la CNUCED.* New York et Genève. Nations Unies.
[4] Ibid.

milliards de dollars en 1995, à 4.198 milliards en 2014. Qui plus est, les exportations des pays en développement vers les pays postindustriels ont augmenté en valeur, bien que leur part des exportations totales soit tombée de 59% en 1995 à 43% en 2014.[1] En ce qui concerne les pays BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), les statistiques sont plus significatives. Alors qu'en 2000 leurs exportations mondiales représentaient 8% du total mondial, elles ont atteint 19% en 2014. En contrepartie, le dynamisme des « Nouveaux pays industrialisés » (Hong Kong, Corée du Sud, Singapour et Taipei) a ralenti. À l'origine de la première vague des marchés émergents dans les années 80, ces pays ont vu leurs exportations passer de 8% en 2000 à 7% en 2014. Enfin, il convient de citer qu'en 2014 la part des PMA dans les exportations mondiales représentait 1,1% du commerce mondial, alors qu'elles n'étaient que 0,5% en 1995.[2]

Nonobstant, les projections autour du commerce Sud-Sud sont plus mesurées aujourd'hui. Malgré leur progression réelle dans le marché mondial, on constate depuis un ralentissement de la croissance des marchés émergents. Bien que les exportations des nations à marchés émergents vers d'autres nations à marchés émergents aient augmenté de 0,7% en 2014, ceci représente le taux d'augmentation le plus lent depuis la crise financière de 2008. Comme le signalent diverses analyses, l'accélération des exportations et la compétitivité au sein des pays en développement est avant tout une « histoire chinoise ».[3] Par conséquent, les ajustements structurels de la Chine impactent fortement l'ensemble du commerce Sud-Sud. On peut alors conclure que ce déclin est dû à la baisse de croissance économique au sein des pays les plus pauvres, ainsi qu'aux efforts de la Chine pour recentrer son économie sur le commerce national.[4]

En somme, les statistiques sur le commerce Sud-Sud présentées ci-dessus ne sont qu'un aperçu de l'intensification des rapports entre les pays en développement en général. Plus particulièrement, ces chiffres peuvent être interprétés comme un autre indicateur de la place toujours plus importante des pays émergents dans la nouvelle configuration internationale. Bien que ces échanges puissent entrainer les puissances émergentes dans des

[1] Ibid. P.28.
[2] Ibid.
[3] Increased export performance and competitiveness of developing countries is mainly a China story. URL: http://www.voxeu.org/article/south-south-trade-it-s-mostly-china (consulté le 01/04/2016).
[4] 'South-South' Trade Falters. URL : http://www.wsj.com/articles/south-south-trade-falters-1446133209 (consulté le 01/04/2016).

logiques concurrentielles au niveau politique, ils attestent d'une tendance à un rapprochement à plusieurs niveaux.

b. Paysage de la Coopération Sud-Sud en Amérique latine

Le Brésil a créé en 1987 l'Agence Brésilienne de Coopération (l'ABC). À ses débuts, cette agence était destinée à renforcer les liens de coopération avec les États de la communauté lusophone mondiale. De ce fait, la consolidation de ses programmes sur le continent latino-américain ainsi que les liens que ce pays a établis avec quelques pays africains lui a valu le rôle pionnier qu'il occupe actuellement. Or, il est important de noter que la formulation puis la mise en œuvre des programmes brésiliens de coopération sont très dépendants de la volonté politique du gouvernement en place. C'est dans ce sens que l'on distingue la projection diplomatique du gouvernement d'Ignacio Lula da Silva (2003-2010), de celle de l'actuelle présidente Dilma Rousseff (2010-2016).

Dans cette même logique, d'autres gouvernements latino-américains ont lancé des initiatives pour intensifier leurs liens avec les pays de la région. Le Chili et la Colombie, par exemple, se sont également dotés d'agences de coopération internationale respectivement à partir de 1990 et 1996. Or, leurs programmes de coopération n'ont pas la même dimension politique que l'exemple brésilien, puisque l'effort du gouvernement brésilien pour développer ses liens avec ses voisins s'accompagne de sa volonté à devenir le chef de file de l'ensemble latino-américain. En contraste, les actions du Chili et de la Colombie ne font pas partie d'un projet politique clair vis-à-vis des pays de la région.

Publié pour la première fois en 2007, le Rapport sur la Coopération Sud-Sud en Ibéro-Amérique est élaboré par le Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB), l'un des plus importants organismes régionaux . Né dans une période où une grande partie des pays latino-américains développaient leur rôle de fournisseurs de coopération, cet exercice intergouvernemental de capitalisation est le plus complet dans la région. Depuis, sa publication annuelle a permis de connaître davantage les caractéristiques du paysage de la coopération dans le continent. Or, le rapport n'est pas le fruit d'une seule démarche technique, mais reflète bien l'état des discussions politiques à cet égard. C'est ainsi qu'il est considéré

comme un projet de coopération Sud-Sud régional en lui-même, de par son utilité en tant que plateforme pour échanger les expériences et les recommandations qu'il formule.

Pour le Mexique, ce rapport constitue une initiative particulièrement importante, étant donné qu'il est préparé par un organisme régional où le Mexique exerce une influence considérable. Pour illustrer ce fait, il suffit de rappeler le rôle joué par la diplomatie mexicaine dans l'élection de l'actuelle secrétaire générale du SEGIB. Après plusieurs mois de veto nicaraguayen dû à un conflit frontalier avec le Costa Rica, l'intervention mexicaine fut décisive pour atteindre le consensus nécessaire autour d'un candidat. De ce fait, Rebeca Grynspan a pu être élue à la tête de la SEGIB en février 2014.[1]

Dans leur rôle de Coopérants du Sud, les pays du continent latino-américain ont mis en œuvre 576 projets et 399 actions de coopération au développement. Spécifiquement, le Brésil, l'Argentine, le Mexique, le Chili et l'Uruguay sont responsables de 85% de ce total. Ensuite, la coopération entre Cuba, la Colombie, la Bolivie, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, le Guatemala, le Pérou et le Venezuela représente 16% restant. En contrepartie, le Paraguay, la République Dominicaine, le Honduras, le Nicaragua et le Panama n'ont pas lancé de projets au cours de l'année 2015.[2]

D'autre part, tous les pays d'Amérique Latine ont été récepteurs de projets de Coopération Sud-Sud. Ainsi, El Salvador est celui qui en a bénéficié le plus avec 80 projets en 2013, tandis que la Bolivie, l'Équateur et l'Uruguay ont reçu entre 45 et 50 projets chacun. Ensemble, ces pays ont été bénéficiaires d'environ 40% de l'ensemble des projets mis en œuvre. La Colombie, Cuba, le Mexique et le Pérou ont reçu pour leur part 25% du total. Quant aux centroaméricains (le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Costa Rica et la République Dominicaine), ils sont destinataires de 30% des projets de la région.[3]

Par ailleurs, on remarque qu'en 2013 environ 35% des projets ont concerné le renforcement des capacités dans le domaine *social*, et spécialement dans le secteur de la santé.

---

[1] « Rebeca Grynspan será la nueva secretaria general iberoamericana. » URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/18/actualidad/1392748838_156993.html (consulté le 25/04/2016).

[2] SEGIB. (2015). *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.* Madrid. Secretaría General Iberoamericana. P.48.

[3] Ibid. P.51.

En plus, 30% des projets ont une orientation *économique*, dont l'objectif est de soutenir des secteurs productifs tels que l'agriculture (pour 53% d'entre eux). Ensuite, 13,6% des projets ont été dirigés au *renforcement des institutions gouvernementales* : ils visent principalement l'administration publique, le développement légal, la sécurité publique et les Droits humains. Enfin, 11,4% concerne les projets relatifs aux *infrastructures* ; 6,7% les projets ayant trait à *la culture*, le *genre* et le *développement* ; et 4,3% ceux en faveur de l'*environnement*.[1]

De même, le rapport de la SEGIB fait la distinction entre les actions des fournisseurs de coopération latino-américains par rapport à leur dimension, et leurs secteurs d'action de l'autre côté. En 2013, le *renforcement institutionnel* (la dimension prioritaire) a représenté 42,5% des actions mises en œuvre. Puis, la dimension *sociale* et celle sur l'*infrastructure* comptent respectivement pour 27,2% et 16,1%. Pour leur part, les actions de coopération en faveur des *secteurs productifs* s'élevaient à 6%, tandis que celles destinées à l'*environnement* n'ont représenté que 2,3% du total. En termes de secteurs d'activité pour la même année, les actions de coopération ont été dirigées en majorité vers le renforcement des *gouvernements* (42,5%), et plus particulièrement vers le domaine de la sécurité nationale. Ce secteur a été suivi par l'*éducation* (16,6%) et le *soutien aux entreprises* (7,3%). Les actions qui ont bénéficié aux *politiques sociales* ont compté pour 4,9% du total, et celles qui ont soutenu la *culture* à 4,4%.[2]

Parmi les Coopérants du Sud latino-américains les plus importants, on peut identifier deux types de profils. Le premier concerne le Brésil, le Mexique et la Colombie, dont les projets et actions sont les plus diversifiés au niveau sectoriel. Par exemple, le Brésil mène une quantité considérable de projets dans les secteurs du renforcement institutionnel, des infrastructures et des secteurs productifs ; tandis que les projets mexicains couvrent l'environnement, les secteurs productifs, les thématiques sociales et le renforcement institutionnel. En contraste, Cuba et l'Argentine sont les fournisseurs les plus spécialisés. La coopération cubaine se concentre principalement sur le secteur social et spécifiquement la santé, alors que l'Argentine met l'accent sur les secteurs productifs.[3]

[1]Ibid. P.62.
[2]Ibid. P.69.
[3]Ibid. P.75.

Historiquement, les pays latino-américains ne sont pas dépendants de l'Aide Publique au Développement (APD). Ainsi, entre 2002 et 2003 le continent n'a reçu que 9,9% du total de l'APD, tandis que dans la période 2007-2013, ce pourcentage n'a représenté en moyenne que 8,8%.[1] Face à cet état des lieux, les flux de Coopération Sud-Sud régionale se sont redynamisés à partir des années 2000. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une nouvelle pratique, elle est le résultat d'une intensification des rapports entre des pays dont les processus d'intégration régionale ne cessent d'avancer. Par conséquent, l'Amérique latine est un laboratoire où convergent la « cause » des pays à revenu intermédiaire, le discours sur l'émergence et la hausse du commerce Sud-Sud, et au sein duquel se renouvèlent les pratiques de Coopération Sud-Sud. Le rôle du Mexique en tant que Coopérant du Sud ne peut donc être appréhendé en dehors de ce contexte régional.

2.2. Stratégie internationale d'un « pays émergent »

La place du Mexique dans les relations internationales a subi de profondes modifications au cours années 90. Globalement, il s'agissait d'adapter le modèle économique du pays au système néolibéral dominant de l'époque, puis de défendre les intérêts mexicains à l'international. Le lien entre la politique étrangère et nationale est mis en évidence dans la formulation des priorités et positionnements stratégiques du Mexique.

Dans un premier temps, cette section passera en revue ce qui fait du Mexique un acteur incontournable dans les relations internationales du XXIe siècle. Puis, elle examinera les derniers plans nationaux de développement formulés par le gouvernement fédéral. L'objectif étant de tracer la trajectoire normative de l'idée selon laquelle le pays aurait des « responsabilités systémiques ». Dans un troisième temps, il s'agira d'analyser les arguments qui justifient le positionnement du Mexique en tant que membre observateur régulier du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. En outre, la dernière sous-section étudiera le rôle central du pays dans l'efficacité de la coopération au développement.

[1] OCDE. (2015). *Coopération pour le développement 2015 : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action.*Paris. Editions OCDE. P.341.

a. Le Mexique, acteur incontournable dans les relations internationales du XXIe siècle

À maints égards, le Mexique peut être considéré comme un « pays émergent ». En termes de superficie, son territoire s'étend sur 1.964.375 km², occupant la quatorzième place au niveau mondial. Il est le dixième pays qui contribue le plus au budget des Nations Unies, avec un quote-part de 1,84%.[1] Son Indice de Développement Humain s'élève à 0,756 en 2014.[2] Avec un RNB par habitant de 9.870 dollars, il est classé par la Banque Mondiale comme la quinzième économie en 2014 et la deuxième dans la région latino-américaine. En 2015, il a reçu presque 25 milliards de dollars d'Investissements étrangers directs (IED), pour devenir le dixième pays destinataire de ce type de flux.[3] La même année, on estime que sa population s'est élevée à presque 120 millions d'habitants. Puis l'économie mexicaine a crû de 2,5% en 2015, et on prévoit que ce pourcentage se situera entre 2 et 3% en 2016, et entre 3 et 4% en 2017.[4]

Or, ce potentiel économique est le résultat du processus d'ouverture commerciale du Mexique initié en 1986, avec son intégration à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT en anglais). Ensuite, avec l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994, et l'adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1995. À partir de cette date, les gouvernements mexicains ont noué un nombre sans précédent d'alliances commerciales avec l'ensemble des régions du monde. À l'heure actuelle, le pays a souscrit à 12 accords de libre-échange avec 44 pays, ce qui lui offre un accès significatif aux différents marchés internationaux et à 70% du PIB mondial.[5] Néanmoins, ce potentiel est largement sous-exploité, car des 397 milliards de dollars d'exportations mexicaines en 2014, les États Unis ont été destinataires de 79,92%.[6]

---

[1] Contributions des États Membres au budget ordinaire. URL : http://www.un.org/fr/aboutun/budget/contributions.shtml (consulté le 04/05/2016).

[2] PNUD. (2015). *Présentation, Rapport sur le développement humain 2015.* New York. Programme des Nations Unies pour le Développement. P.29.

[3] SE. (2015). *Inversión Extranjera Directa en México y en el Mundo.Carpeta de Información Estadística.* México D.F. DGIE. P.2.

[4] Banxico reduce estimación de crecimiento para 2016. URL: http://www.forbes.com.mx/banxico-reduce-estimacion-crecimiento-2016/ (consulté le 03/05/2016).

[5] DOF. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* México D.F. Diario Oficial de la Federación. P.55.

[6] INEGI. (2015). *Balanza comercial de mercancías de México.*Aguascalientes. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. P.33.

À ces opportunités commerciales s'ajoutent une vaste série d'initiatives d'intégration économique et d'alliances politiques avec plusieurs régions et sous-régions dans le monde. Depuis les années 90, les gouvernements mexicains ont amplement tourné leur attention vers l'océan Pacifique. En 1993, un an avant l'entrée en vigueur de l'ALENA, le Mexique a rejoint la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC en anglais). Il s'agit d'un forum économique intergouvernemental visant à encourager la croissance économique, la coopération, les échanges et l'investissement dans la région Asie Pacifique.[1] De plus, le Mexique participe à l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, au Forum de coopération Amérique latine-Asie de l'Est, ainsi qu'au Conseil de Coopération Économique du Pacifique.

De ce fait, le pays est à l'origine de l'Alliance du Pacifique en 2011, un mécanisme d'intégration régionale auquel il participe aux côtés du Chili, de la Colombie et du Pérou (le Costa Rica et le Panama ayant présenté leur volonté d'adhésion). Rivale du MERCOSUR, l'Alliance du Pacifique vise à devenir une plateforme d'articulation politique, d'intégration économique et commerciale et de projection vers le monde et particulièrement vers la région Asie-Pacifique.[2] Aussi, le Mexique a souscrit en février 2016 au Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (TTIP en anglais). Instrument complémentaire au Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TAFTA) entre les États Unis et l'Union européenne, il est composé aujourd'hui par le Brunei, le Chili, la Nouvelle-Zélande, Singapour, l'Australie, le Canada, les États Unis, le Japon, la Malaisie, le Pérou et le Vietnam.

En outre, le Mexique a institué en 2013 le partenariat MIKTA, avec l'Indonésie, la Turquie, la Corée du Sud et l'Australie. Coalition internationale de concertation politique, ce partenariat rassemble des pays « émergents » et « riches », à l'image des BRICS. Son objectif étant d'œuvrer en faveur du développement de chacun des pays en servant de plateforme pour renforcer leurs liens de coopération. À cette fin, leurs ministères sont sensés se réunir périodiquement pour construire un positionnement et contribuer à la reconfiguration de la gouvernance mondiale.[3]

---

[1] About APEC. URL : http://www.apec.org/About-Us/About-APEC.aspx (consulté le 04/05/2016).
[2] « ¿Qué es la Alianza? » URL : https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/#la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos (consulté le 04/05/2016).
[3] MIKTA, Vision. URL : http://www.mikta.org/about/vision.php (consulté le 04/05/2016).

En Amérique latine, le Mexique est un acteur-clé dans les organisations régionales les plus importantes. Il fait partie de l'Organisation des États américains depuis 1948 au même titre que l'ensemble des pays du continent (y compris les États Unis et le Canada) et des Caraïbes. Il est aussi à l'initiative du groupe de Contadora en 1983, prédécesseur du groupe de Río créé trois ans plus tard, avant d'évoluer en 2010 dans la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (CELAC). En parallèle, le Mexique fut l'un des concepteurs du Secrétariat de Coopération Ibéro-américain, ce qui explique l'élection de Jorge Alberto Lozoya[1] comme son premier dirigeant en 1999. Rassemblant les pays latino-américains, Cuba, la République Dominicaine, le Portugal, l'Andorre et l'Espagne, cet organisme est officiellement devenu le Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB) en 2003.

Depuis la création de l'Organisation des États américains en 1948, le Mexique compte parmi les membres de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), et siège dans deux de ses sièges sous régionaux. Sa secrétaire exécutive depuis 2008, Alicia Bárcena, est d'ailleurs une diplomate mexicaine renommée. En Amérique centrale, appelée sa « zone d'influence naturelle », le Mexique est membre observateur du Système d'intégration centroaméricain, membre de la Banque Centroaméricaine d'intégration économique, et concepteur du Projet d'intégration et développement de Mésoamérique.

Bénéficiant d'une position privilégiée, il est intéressant d'étudier le comportement de cet acteur international. Affichant des aspirations « premier-mondistes », les acteurs politiques mexicains ont développé une stratégie diplomatique qui leur permet de participer à la construction de la nouvelle gouvernance internationale. À l'instar du reste des pays que l'on qualifie d'« émergents », le Mexique est ainsi devenu un acteur incontournable dans les relations internationales du XXIe siècle.

[1]Personnalité mexicaine emblématique, dont la trajectoire est fondamentale pour comprendre l'histoire de la coopération internationale pour le développement du Mexique. Son rôle est analysé dans le troisième chapitre de cette thèse.

b. Un pays à « responsabilité globale »

Pratique courante du gouvernement mexicain depuis 1983, le Plan National de Développement (PND) est le document d'orientation du pouvoir exécutif fédéral du Mexique. Il formule des objectifs au niveau national ainsi que les priorités en matière de développement du pays. Présenté au cours des six premiers mois de chaque nouveau mandat présidentiel, il demeure valable pendant les six années que dure la présidence mexicaine. Le PND trouve ses fondements juridiques dans l'article 26 de la Constitution, l'article 21 la Loi de Planification[1] et dans les articles 9 et du 27 au 42 de la Loi Organique de l'Administration Publique Fédérale.

Composés par axes d'action, ces documents sont avant tout des instruments à partir desquels se décline l'éventail de politiques publiques formulées par le gouvernement en place. La politique étrangère du Mexique en fait partie, c'est pourquoi il est intéressant de passer en revue son évolution au sein des PND. De fait, ces documents sont voués à rendre plus lisible le projet politique en vigueur à un moment précis, projet structuré autour de la vision des acteurs politiques à cet égard. L'un des postulats qui construisent cette thèse est ainsi l'existence d'une relation entre la catégorisation informelle du Mexique en tant que « pays émergent » et l'enclenchement de certains processus politiques à l'intérieur du pays. Autrement dit, en s'assumant comme dirigeants d'un pays émergent, les acteurs politiques mexicains endossent de nouvelles responsabilités vis-à-vis de l'international. Ainsi, le discours sur l'émergence sert de justification à la mise en œuvre de politiques publiques. L'examen des PND nous fournit des éléments pour mieux comprendre l'idée selon laquelle le Mexique possèderait des « responsabilités systémiques ».

Reflétant une approche classique de la politique extérieure, le PND du gouvernement d'Ernesto Zedillo (1994-2000) inclut sa stratégie de politique extérieure dans l'axe appelé « souveraineté ». Ici, il convient de rappeler que l'un des objectifs fixés est de « récupérer,

[1] Selon l'article 21 de la Loi de Planification, « Le Plan national de développement précisera les objectifs nationaux, la stratégie et les priorités du développement global et durable du pays, il contiendra des dispositions sur les ressources qui seront allouées à cet effet ; il déterminera les instruments et les responsables de leur mise en œuvre, il établira les lignes directrices de la politique globale, sectorielle et régionale ; ses dispositions porteront sur l'ensemble de l'activité économique, sociale et culturelle, en prenant toujours en compte les variables environnementales qui se rapportent à celles-ci, et guidera le contenu des programmes générés au sein du système national de planification démocratique. » (Nous traduisons.)

préserver et faire valoir la nouvelle stature politique, ainsi que le poids économique majeur du Mexique face aux centres de l'économie mondiale et dans les forums économiques ».[1] Ici, l'ambition est de capitaliser les nouvelles alliances du pays, qui vont de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et son accession à l'OCDE en 1994, l'adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), la création du Groupe des Trois (aux côtés de la Colombie et le Venezuela),en passant par l'entrée en vigueur des accords de libre-échange avec le Costa Rica et la Bolivie, le tout en 1995.

Quant à la coopération internationale, elle fait partie de la section intitulée « les nouveaux liens de la politique intérieure et extérieure ». Expliquée dans son volet technique, scientifique, éducatif et culturel, les actions de coopération doivent :

> « promouvoir le prestige du Mexique et diffuser la richesse de ses cultures, la diversité de son peuple et la créativité de ses citoyens ; aussi, elles doivent attirer des ressources pour élargir les efforts productifs, techniques et culturels du pays, enrichir l'action de ses intellectuels, scientifiques et artistes, et assurer la tolérance et le respect de la pluralité ».[2]

Brandissant la première alternance depuis 1929, le gouvernement de Vicente Fox (2000-2006) issu du Parti Action Nationale, vise la rupture dans tous les domaines. Son PND est alors encadré par les défis posés par quatre transitions : démographique, sociale, économique et politique. Globalement, il s'agit de constituer un gouvernement de changement, après 72 ans du régime dirigé par le Parti de la Révolution Institutionnelle. La notion du « bonus démocratique » est ainsi utilisée pour justifier les inflexions souhaitées dans l'orientation de la politique étrangère.[3] Par la suite, l'idée selon laquelle le Mexique doit faire valoir son leadership à l'international continue son chemin, sur la base de son dynamisme économique et de son potentiel de développement. Définissant un projet qui irait jusqu'en 2025, le PND prévoit que le pays « sera une nation dynamique, avec un leadership au sein de l'environnement mondial, une croissance stable et compétitive, et un développement inclusif et en équilibre avec l'environnement ».[4]

---

[1] DOF. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México D.F. Diario Oficial de la Federación. P.12.
[2] Ibid. P.15 (nous traduisons).
[3] Au cours du troisième chapitre, cette thèse analysera le rôle du Ministre des Affaires Etrangères, Jorge Castañeda, pour la période 2000-2003. Saisir son projet politique est fondamental pour mieux comprendre la portée de cette tentative de changement d'orientation.
[4] DOF. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México D.F. Diario Oficial de la Federación. P.24.

En ce qui concerne la coopération internationale, il faut remarquer que sa conception diffère de la vision mise en œuvre par les gouvernements du Parti de la Révolution Institutionnelle. Alors que pour ces derniers il s'agit d'un volet à part entière de la politique étrangère du Mexique (qui inclurait tant la coopération technique et scientifique que les actions de promotion économique et culturelle) ; pour le gouvernement du Parti Action Nationale, la coopération internationale n'est qu'un instrument qui doit servir à défendre les intérêts économiques et commerciaux du pays. D'où l'intérêt de développer des institutions chargées de la promotion économique, commerciale et culturelle. À cette fin, les actions en faveur du développement d'autres pays ont été confinées au programme Plan-Puebla-Panamá avec les pays centroaméricains.

Après de fortes résistances à l'encontre du projet du Ministre Castañeda, le gouvernement de Felipe Calderón (2006-2012) a fait le choix de revenir à l'approche traditionnelle de la diplomatie mexicaine. En considérant sa relation avec les États Unis et les pays latino-américains comme prioritaire, cette période s'est distinguée par une politique étrangère de profil bas. Cependant, les références au leadership du Mexique restent importantes. En ce sens, le cinquième axe du PND est appelé « démocratie effective et politique extérieure responsable ». D'une part, la politique étrangère est conjuguée à la volonté de renforcer les mécanismes démocratiques de participation citoyenne à l'intérieur du pays. D'autre part, le gouvernement propose la promotion du concept de « développement humain » comme l'objectif principal de sa diplomatie.

Le PND élaboré pour ce sexennat définit une « politique extérieure responsable » comme étant celle fondée sur les principes de base du droit international.[1] Le document met l'accent sur le potentiel de la politique étrangère à devenir un levier du développement national. Par ailleurs, ce lien *sui generis* se manifeste dans le sens octroyé à la coopération internationale. À ce titre, une des stratégies formulées pour atteindre le sixième objectif de politique étrangère recommande :

[1]Également inscrits dans l'article 89 de la Constitution du Mexique, ces principes sont : l'autodétermination des peuples, la non-intervention, la solution pacifique des conflits, l'interdiction de l'usage de la force dans les relations internationales, l'égalité juridique des États, la coopération internationale pour le développement et la lutte pour la paix et la sécurité internationale.

> « d'utiliser les divers schémas de coopération internationale pour soutenir les programmes gouvernementaux de lutte contre la pauvreté, la création d'emplois et l'augmentation des niveaux de sécurité dans le pays. La politique internationale est considérée comme un levier d'une importance capitale qui contribue à atteindre les objectifs nationaux pour surmonter les inégalités économiques, la création d'emplois et vaincre l'insécurité. D'où le fait que cette stratégie entend utiliser à son avantage les instruments de coopération internationale pour promouvoir les exportations, les destinations touristiques nationales, le renforcement des capacités productives des Mexicains, l'investissement productif et la collaboration pour la sécurité nationale et internationale ».[1]

Le gouvernement d'Enrique Peña Nieto (2012-2018) a pour sa part consacré un axe entier de son PND pour détailler ses priorités en matière de politique étrangère. Appelé « le Mexique à responsabilité globale », cet axe rappelle qu'en tant que membre de la communauté des nations, le pays est assujetti à un ensemble de droits et d'obligations issus du régime juridique international. Ensuite, le PND dresse un bilan de l'héritage de la diplomatie mexicaine, à partir des soi-disant réussites telles que le Traité de Tlatelolco de 1967, les Accords de Cancún de 2009 sur le changement climatique, ou sa présidence du G20 en 2012. À ce titre, le diagnostic de la conjoncture internationale part d'un postulat éloquent : celui de considérer que le pays peut se consolider comme une puissance émergente. Dans ce sens, le gouvernement actuel se fixe pour objectif d'ériger le Mexique en tant qu'acteur à responsabilité globale, afin :

> « d'étendre et renforcer la présence du pays dans le monde ; réaffirmer l'engagement du Mexique avec le libre-échange, la mobilité des capitaux et l'intégration productive ; promouvoir la valeur de la nation dans le monde à travers la diffusion économique, touristique et culturelle et veiller aux intérêts des Mexicains à l'étranger ».[2]

En outre, le projet de Peña Nieto concernant la coopération internationale s'avère cohérent avec les dispositions prévues par la Loi de Coopération Internationale pour le Développement entrée en vigueur en 2011.[3] Il est toutefois intéressant de soulever que pour la première fois, le PND inclut une série d'indicateurs pour évaluer ses objectifs. Dans ce cadre,

---

[1]DOF. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México D.F. Diario Oficial de la Federación. P.121.
[2]DOF. (2013).*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* México D.F. Diario Oficial de la Federación. P.53.
[3]L'histoire qui a précédée l'approbation de la loi, ainsi que la portée du projet de Peña Nieto seront analysés au cours des prochains chapitres.

deux indicateurs seront utilisées pour mesurer les stratégies qui composent l'axe « le Mexique à responsabilité globale ». Le premier est l'Indice Elcano de Présence Globale, qui vise à mesurer la présence économique, militaire et douce (dont la coopération) du pays. Le deuxième est l'Indice de Globalisation, voué à mesurer la dimension économique, sociale et politique de la mondialisation.[1]En somme, les Plans nationaux de développement symbolisent la base normative d'un pays qui construit son « émergence » au sein de la nouvelle configuration internationale.

c. Le Mexique, membre observateur régulier du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE

Du point de vue géopolitique, 1994 fut une année cruciale pour le Mexique. En janvier, après plusieurs années de négociations, est entré en vigueur l'Accord de libre-échange nord-américain. Le pays a par la suite rejoint l'OCDE en mai, avant de culminer avec son intégration à l'Organisation Mondiale du Commerce début 1995. Ces évènements ont profondément changé la place du Mexique sur la scène internationale. Qui plus est, ils ont eu un impact considérable dans l'ensemble des processus politiques au niveau national, et ceci à plusieurs niveaux. Revenir sur l'ampleur des implications économiques et sociales de ces choix politiques dépasserait les objectifs de cette thèse. C'est pourquoi cette sous-section n'analysera que celles en rapport avec l'accession du Mexique à l'OCDE, et particulièrement au Comité d'Aide au Développement (CAD).

De ce fait, le Mexique est devenu le 25ème membre de l'OCDE et le premier pays en développement à être accepté dans le « club des riches ». Voici l'une des composantes du projet international du gouvernement mexicain de cette époque. Cette manœuvre a été présentée comme une des priorités du gouvernement de Carlos Salinas, afin de parvenir à une meilleure insertion de l'économie mexicaine dans le monde.[2] Pour rejoindre le « premier monde », il fallait jouer sur les mêmes tableaux que les pays « développés ». Comme il est précisé dans le mémorandum présenté lors de son adhésion à l'organisation, « le Mexique participera à d'autres organisations ou groupes internationaux en cohérence avec les fins et

[1] Ibid. P.119.
[2]Flores, V. D. (1994).El ingreso de México a la OCDE. *Revista de Comercio Exterior.* México D.F. Junio 1994. Bancomext. P.517.

actions de l'OCDE ».[1] En contrepartie, le gouvernement a accepté de faire sortir le pays du Groupe des 77.

Avec son adhésion à l'OCDE, le Mexique est devenu membre observateur du CAD. Ainsi, à l'image de la trajectoire suivie par les nouveaux membres de l'organisation jusqu'alors, on s'attendait à ce qu'il renforce son rôle de donateur et assimile les acquis et « bonnes pratiques » de l'APD. L'objectif implicite était qu'à terme, le pays devienne un membre à part entière du CAD. Toutefois, les responsables politiques mexicains ont suivi une stratégie différente. Bien que le pays ait renforcé son système de coopération au développement[2], plusieurs arguments l'ont amené à ne participer au comité qu'en tant que membre observateur régulier. Or, comme l'indiquent les diplomates qui justifient ce positionnement :

> « En fin de compte, a régné l'ambiguïté, et avec des institutions, des politiques et des discours appartenant au paradigme Sud-Sud, on est devenus d'observateurs réguliers du CAD. »[3]

Le premier argument allant dans ce sens (et probablement le plus symbolique) est le fait de ne pas devoir rejeter les principes de la Coopération Sud-Sud. Cette volonté a donc installé le Mexique dans une position inédite à cette époque, et partagée aujourd'hui seulement avec la Turquie et le Chili : celle de participer aux discussions du CAD tout en se considérant comme un Coopérant du Sud. Il s'agit ici d'une des particularités les plus importantes de la coopération mexicaine au développement, car comme nous le verrons au cours de cette thèse, son appartenance au CAD a fortement influencé les principes qui la guident. À l'heure actuelle par ailleurs, les mécanismes de formulation de la politique de coopération du Mexique sont très proches de ceux utilisés par les donateurs traditionnels. Ceci malgré le fait que ses dirigeants politiques revendiquent les principes propres à la Coopération Sud-Sud.

---

[1] Bracho, G. et García-López, A. (2009). La reforma de la cooperación mexicana en el contexto internacional: los donantes emergentes y el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. *Quince años de México en la OCDE.* México. SRE. Instituto Matías Romero. P.117.

[2] Notamment avec la création de l'IMEXCI en 1998, antécédent de l'AMEXCID, et dont l'évolution institutionnelle fait l'objet du chapitre ultérieur.

[3] Ibid.

Il convient ici de rappeler les critères à remplir pour adhérer au CAD en tant que membre à part entière : disposer de stratégies, de politiques et de cadres institutionnels appropriés du point de vue de la coopération pour le développement ; avoir une mesure reconnue d'effort (par exemple, plus de 0,20 % de son revenu national brut à l'APD ou un volume annuel d'APD supérieur à 100 millions de dollars) ; et avoir mis en place un système de suivi et d'évaluation des performances.[1] Quant au premier critère, il suffit d'évoquer que l'une des recommandations phares du CAD promeut le « déliement de l'aide ».[2] Conceptuellement par exemple, l'objectif pour que l'APD soit déliée (*« untied aid »*) se trouve à l'opposé du principe d'« intérêt mutuel »[3] revendiqué par la Coopération Sud-Sud. Ce sont deux faces de la même médaille, mais emblématiques pour les deux traditions de coopération. Se considérer comme un Coopérant du Sud et non pas un fournisseur d'APD permet au Mexique de lier ouvertement ses programmes de coopération avec ses intérêts économiques et commerciaux.

UN autre argument en défaveur de l'adhésion du Mexique au CAD concerne son appartenance à la catégorie des pays à revenu intermédiaire (PRI). En tant que PRI, il fait encore partie de la liste du CAD des pays bénéficiaires d'APD, alors que s'il intègre le comité il perd dans la pratique son droit à recevoir ces flux. Néanmoins, les responsables politiques plaident pour que l'APD allouée au Mexique soit maintenue, compte tenu des défis de développement persistant dans le pays. Si les 561 millions de dollars reçus en 2013 ne

---

[1]L'adhésion au Comité d'aide au développement (CAD). URL : http://www.oecd.org/fr/cad/relations-mondiales-cad/ladhesionaucomitedaideaudeveloppementcad.htm (consulté le 27/04/2016).

[2]Selon le Rapport de l'OCDE sur la Coopération pour le Développement 2015 : « L'aide non liée telle qu'elle est définie par le CAD comprend les prêts et les dons qui peuvent être intégralement et librement utilisés pour financer des achats auprès de tous les pays de l'OCDE et de la quasi-totalité des pays en développement. Tous les autres prêts et dons sont considérés comme de l'aide liée (achats possibles uniquement auprès de fournisseurs du pays apporteur) ou partiellement liée (achats possibles auprès d'un nombre limité de pays qui doivent comprendre la quasi-totalité des pays en développement et peuvent inclure le pays apporteur). Ces définitions valent aussi bien lorsque la liaison de l'aide s'inscrit dans un cadre formel que quand elle résulte de dispositions informelles. » P.185.

[3]Expliqué par le président Xi Jinping lors de la table ronde de haut niveau sur la Coopération Sud-Sud co-organisée par la Chine et les Nations Unies en 2015 : « La coopération Sud-Sud est également définie par l'intérêt mutuel. Si les pays en développement tiennent à la fois compte de la justice et des intérêts, ils privilégient la justice par rapport aux intérêts dans leur coopération bilatérale, a indiqué le président chinois. Ils voient le développement d'autres pays comme des opportunités, ne recherchent pas un retour sur investissement à tout prix et refusent de se livrer au jeu à somme nulle, a-t-il ajouté. Les pays en développement, a poursuivi M. Xi, combinent leurs atouts qui se complètent, explorent ensemble le marché mondial et s'intègrent à la chaîne de valeur mondiale, de façon à s'assurer une position favorable dans le nouveau cycle de la révolution scientifique et technologique. » URL : http://french.xinhuanet.com/2015-09/27/c_134664696.htm (consulté le 27/04/2016).

représentent que 0,05% du RNB mexicain, ils restent une source financière importante du point de vue stratégique. Cet argument soutien d'ailleurs la « cause » des PRI, dont la problématique a été expliqué dans la première partie de ce chapitre.

En outre, l'état actuel du système mexicain de coopération internationale pour le développement ne permet pas de remplir le troisième critère pour accéder au CAD. En effet, si l'établissement d'un mécanisme de suivi et d'évaluation est en cours, son fonctionnement n'est pour l'instant pas opérationnel.

Entre autres, si le Mexique est en train d'augmenter considérablement les ressources destinées à ses programmes de coopération, il n'est pas aujourd'hui en mesure d'atteindre l'objectif de 0,7% de son RNB (même si l'on connaît le caractère directionnel de cet engagement). De plus, il ne serait pas capable de réorienter flux de coopération aux pays à faible revenu, étant donné que les pays centroaméricains (qui forment sa zone géographique prioritaire) se trouvent tous dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire.

Malgré le plaidoyer de plusieurs fonctionnaires de l'OCDE (et notamment de son Secrétaire Général, José Angel Gurría[1]) en faveur de l'accession du Mexique au CAD, cette possibilité semble peu envisageable. Selon certains fonctionnaires mexicains, le seul scénario qui rendrait possible cette accession devrait reconnaître une deuxième catégorie de pays : les « coopérants duals ». Or, les discussions au sein du CAD ne montrent aucune volonté d'avancer dans ce sens.

Le statut de membre observateur régulier permet au Mexique d'occuper une place particulière dans la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. Cette place est d'ailleurs cohérente avec la volonté diplomatique du pays de devenir un « pays pont », volonté qui doit être comprise en tant que stratégie de politique extérieure. Autrement dit, il s'agit de profiter de cette position ambiguë pour mieux négocier avec les deux blocs : d'un côté celui des donateurs traditionnels, et de l'autre, celui des

[1] José Angel Gurría est Secrétaire Général de l'OCDE depuis 2006. Il fut Ministre des Finances du Mexique entre 1998 et 2000, Ministre des Affaires Etrangères entre 1994 et 1998, et il est l'un des artisans des négociations pour l'adhésion du pays à l'OCDE, entre autres.

Coopérants du Sud. Cependant, comme nous le verrons plus tard, les avantages de cette ambigüité ne sont pas si évidents.

d. De pays hôte à co-président, le Mexique au centre de l'agenda de l'efficacité de la coopération au développement

Établi à l'issue du 4ème Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide à Busan en 2011, le Partenariat pour une Coopération Efficace au service du Développement (PMCED) se veut un espace de dialogue politique sur les questions relatives à la qualité de l'assistance internationale. À ce titre, le partenariat est fondé sur les acquis de la Déclaration du Millénaire de 2000 et du Consensus de Monterrey de 2002, à partir desquels ont été organisés les trois premiers forums sur l'efficacité de l'aide, à Rome en 2003, à Paris en 2005 et à Accra en 2008. Il est voué à rassemblerde ministres et dirigeants des organisations qui font partie du partenariat, lors des Réunions de Haut Niveau tous les 18 au 24 du mois. La première réunion a eu lieu à Mexico, le 15 et 16 avril 2014, rendez-vous qui a ouvert une nouvelle étape pour l'agenda sur l'efficacité de la coopération au développement.

Le PMCED est dirigé par un comité de pilotage qui regroupe des donateurs traditionnels, des pays bénéficiaires de l'APD, des Coopérants du Sud, des organismes multilatéraux, des banques de développement, des organisations de la société civile, des parlementaires, le secteur privé, des fondations et des gouvernements locaux. Ce comité est ainsi co-présidé par un représentant des donateurs traditionnels, un représentant des bénéficiaires nets de coopération et un représentant des pays « à caractère dual ». De ce fait, le secrétariat du partenariat, assuré conjointement par l'OCDE et le PNUD, effectue un suivi du progrès dans la mise en œuvre des principes sur l'efficacité de la coopération. Proposés dans la Déclaration de Paris de 2005, ces principes ont été reformulés à Busan : l'appropriation, l'orientation vers les résultats, des partenariats ouverts à tous, et la transparence et la redevabilité réciproque. Ainsi, dans le cadre du mécanisme international de suivi mis en place à l'issu du deuxième forum à Paris sont évalués dix indicateurs.

Après avoir joué un rôle important dans les négociations du document final de Busan en 2011, le Royaume Uni (premier co-président aux côtés de l'Indonésie et du Nigeria) a

proposé au gouvernement mexicain de devenir l'hôte de la 1ère Réunion de Haut Niveau du PMCED. Suite à une série de discussions informelles entre les deux gouvernements, le Mexique a accepté formellement d'accueillir le rassemblement international le 17 juillet 2013. Par conséquent, le Ministère des Affaires Étrangères du Mexique a confié l'organisation de l'évènement international à l'AMEXCID. Bien que les questions autour de l'efficacité de la coopération fassent partie des prérogatives de l'agence, il convient de noter qu'elle n'avait pas d'expérience préalable dans l'organisation de ce type de rendez-vous, compte tenu de sa récente création. Toutefois, comme l'a indiqué Juan Manuel Valle Pereña, Directeur exécutif de l'AMEXCID, lors de l'entretien réalisé par l'auteur de cette thèse :

> « Le Mexique ne peut pas aujourd'hui rivaliser avec ses pairs en termes de montants destinés à ses programmes de coopération ; on ne vise pas à atteindre les niveaux de la Chine ou d'autres grands Coopérants du Sud, or, c'est en accueillant ce type d'évènements que l'on peut gagner en notoriété ».[1]

Plus de 1.700 délégués provenant de 152 pays, y compris environ 80 ministres, 140 représentants du secteur privé, 144 organisations de la société civile, 16 fondations et 25 organisations internationales ont participé à la 1ère Réunion de Haut Niveau du PMCED . Pour ce faire, le Mexique a endossé des responsabilités qui sont allées au-delà des questions logistiques liées à l'organisation. De fait, les responsables de l'AMEXCID ont utilisé un important capital politique pour surmonter le précédent négatif de Busan.

Pour ce 4ème forum, les autorités coréennes ont décidé de ne pas convier un groupe de pays, dont le Venezuela et Cuba, à cause de considérations d'ordre politique. Cette situation a provoqué l'opposition de ces pays vis-à-vis de l'ensemble de l'agenda, en plus d'avoir reçu le soutien explicite de pays comme la Chine, le Brésil et l'Argentine. Aussi, le choix du gouvernement coréen a servi d'évidence pour le discours de certains Coopérants du Sud (notamment de la Chine, du Brésil et de l'Inde), qui considèrent que l'agenda sur l'efficacité de la coopération présente un « vice d'origine ». Celui-ci concerne le fait que cet agenda s'est créé à l'initiative de l'OCDE, à partir d'une approche bidirectionnelle donateur-bénéficiaire,

[1] Entretien avec M. Juan Manuel Valle Pereña, Directeur Exécutif de l'AMEXCID entre 2012 et 2015. México D.F., le 2juin 2014.

facteur qui ferait de lui un espace inapproprié pour discuter des problématiques autour des « coopérants duals » et de la Coopération Sud-Sud.

Pour faire face à ces défis, les responsables de l'AMEXCID ont assuré la négociation du document final de la réunion ; convoqué tous les pays et les partenaires multi-acteur ; enrichi l'agenda avec de sujets d'intérêt particulier pour les coopérants duals. Tout d'abord, le négociateur mexicain Mauricio Escanero[1] a été chargé de diriger les consultations préalables au communiqué adopté par consensus à la fin de la réunion. Celles-ci ont eu lieu en deux étapes : entre octobre 2013 et février 2014 a été défini le point de départ de la concertation du communiqué ; et de février 2014 à avril 2014 ont été élaborés les brouillons du document jusqu'à sa version finale.[2] Les responsables de l'AMEXCID ont par la suite déployé une stratégie diplomatique ambitieuse pour faire en sorte que tous les pays assistent à la réunion au plus haut niveau possible. Finalement, et suite à la proposition du Mexique, deux grands sujets de discussion ont été ajoutés aux thématiques originellement prévues[3] pour les séances plénières : la Coopération Sud-Sud et la coopération au développement avec les pays à revenu intermédiaire.

Les résultats de la 1ère Réunion de Haut Niveau sont mitigés. À maints d'égards, le Communiqué de Mexico s'est limité à réitérer des principes généraux sur la conduite de la coopération internationale et l'agenda du développement. Le document final manque ainsi d'engagements concrets en matière de transparence et de suivi de l'impact et de l'efficacité des projets de coopération, de la part des donateurs traditionnels, des Coopérants du Sud, des organisations internationales et du secteur privé.[4] Également, le Communiqué ne propose ni nouveaux indicateurs pour le mécanisme international de suivi, ni mesures pour renforcer les indicateurs existants.

---

[1]L'ambassadeur Mauricio Escanero est reconnu pour son rôle en tant que facilitateur du Consensus de Monterrey, issu de la 1ère Conférence Internationale sur le Financement au Développement en 2002.

[2]Escanero, M. et González, N. (2014). « La Primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED: consolidar un espacio incluyente contra la pobreza y la desigualdad ». *Revista Mexicana de Política Exterior*. Num. 102. México D.F., SRE, Instituto Matías Romero.P.78.

[3]Au début des préparatifs, quatre séances plénières étaient prévues : mis en œuvre des engagements de Busan ; mobilisation de ressources nationales ; le partage des connaissances ou *« knowledge sharing »* ; et le secteur privé comme partenaire du développement.

[4] Prado Lallande, J.P. (2015). *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos, tendencias.* Madrid. Catarata. P.174.

Quant à la participation en général, si l'activisme significatif de certains coopérants du Sud (comme l'Indonésie ou les fournisseurs arabes) a été manifeste, l'absence des représentants de la Chine et de l'Inde n'est pas passé inaperçu. Ceci est dû au scepticisme de ces pays vis-à-vis de l'agenda sur l'efficacité, et leur volonté de ne discuter les questions sur la coopération au développement qu'au sein des forums propres aux Nations Unies.[1]

Malgré la portée limitée de la 1ère Réunion de Haut Niveau du PMCED, il convient de rappeler ce qu'elle a apporté au Mexique. Avant tout, elle lui a permis de se placer au centre du processus international. Cette place ne se limitait pas à son rôle en tant que pays hôte, mais lui permettait aussi d'améliorer sa capacité à être perçu comme un pays consensuel. De ce point de vue, l'AMEXCID est devenue un interlocuteur incontournable dans l'agenda sur l'efficacité de la coopération. D'où la proposition, reçue à la fin de l'évènement, pour que le pays devienne un des co-présidents du PMCED pour la période 2014-2016.

En tant que co-président et représentant des « pays à caractère dual » pour cette période, le Mexique a pu promouvoir les thématiques qui font partie de ses priorités dans ce domaine. Celles-ci incluent la « cause » des pays à revenu intermédiaire, sa vision non-idéologique de la Coopération Sud-Sud, voire la construction de partenariats multi-acteurs. De plus, il prépare, aux côtés des Pays Bas et du Malawi (les deux autres co-présidents), un projet de coopération triangulaire en matière de gestion de ressources hydriques. À ce titre, le pays a pu émettre un avis décisif dans le choix du pays qui accueillera la 2ème Réunion de Haut Niveau du 28 novembre au 1er décembre 2016, à savoir le Kenya. De ce fait, la place et influence du Mexique dans la nouvelle configuration de la coopération au développement sont construites à partir de son engagement auprès de ce type de processus internationaux.

[1]Escanero, M. et González, N. (2014). P.80.

Conclusion

L'ambition des pays émergents à peser davantage dans la nouvelle configuration internationale s'accompagne de nouvelles responsabilités. L'entrée de nouveaux acteurs modifie nécessairement le rapport de forces, tout comme le jeu d'influence croisées entre le national et l'international. À cet égard, Christophe Jaffrelot s'interroge : « mais plutôt que de conclure à l'émergence d'un nouvel ordre mondial, ne vaudrait-il pas mieux admettre que le monde est entré dans une nouvelle ère d'instabilité ? »[1]

Pour saisir les interactions entre le « système » et les « responsabilités », on part du principe que les acteurs qui interviennent dans la coopération internationale d'un pays émergent forment une configuration particulière, configuration formée par les interpénétrations des actes de ces groupes d'individus. En tant que dirigeants d'un « pays émergent », les acteurs politiques mexicains assument des « responsabilités » auprès de la communauté internationale. Le discours sur l'« émergence » du pays leur permettrait ainsi de déclencher des processus politiques tels que l'approbation de la Loi de coopération internationale pour le développement en 2011.

Au cours de ce chapitre, nous avons analysé la portée de notions comme le « Sud », les « pays émergents » et les « pays à revenu intermédiaire ». Enfin, il a été question d'examiner le discours sur l'émergence du Mexique, ainsi que l'impact de cette catégorisation dans la formulation de sa politique de coopération au développement. Par conséquent, on peut conclure que le positionnement du Mexique au sein de la nouvelle configuration internationale définit les caractéristiques de son nouveau système de coopération. En contrepartie, son rôle en tant que pays émergent est fondamental dans la définition de la gouvernance internationale pour l'après 2015.

[1]Jaffrelot, C. (2008). P.22.

III. Trajectoires et ruptures dans la politique mexicaine de coopération internationale

Bien que la Coopération Sud-Sud mexicaine revendique des principes et des pratiques qui la distingueraient de la coopération traditionnelle, il est nécessaire de la mettre en perspective avec la trajectoire de la politique extérieure du pays. De par son déficit d'institutionnalisation, porter une analyse des interactions des acteurs qui la formulent devient nécessaire si l'on veut comprendre les ruptures auxquelles elle a été confrontée.

Au regard de l'influence majeure des groupes politiques sur l'orientation de la politique de coopération au développement, nous avons identifié une rupture majeure à laquelle nous avons porté un intérêt particulier. Ces acteurs politiques, se succédant à la tête des institutions, sont à l'origine des basculements (voire des vacillements) auxquels nous avons assisté tout au long de la trajectoire suivie par la Coopération Sud-Sud du Mexique.

Le but de ce chapitre est de mettre en relief une rupture, pour le moins significative, dont a fait l'objet l'histoire récente de la politique mexicaine de coopération internationale pour le développement. Alors que la coopération internationale du pays commence son processus d'institutionnalisation en 1971[1], ce n'est qu'en 1998 que l'on assiste à la création d'une institution chargée de coordonner les efforts de coopération du Mexique. La rupture dont on parlera ici est survenue en 2001, quand cette unité administrative a été éliminée de la structure du Ministère des Affaires Etrangères mexicain (SRE selon son sigle espagnol) par l'administration qui a accédé au gouvernement fédéral.

[1] Date de création de la Direction Générale de Coopération Technique Internationale, antécédent de la DGCTC.

A travers l'analyse de cette rupture, il est possible d'entrevoir un affrontement entre deux groupes d'acteurs, issus de bords politiques différents, qui agissent à tour de rôle pour imposer leur projet de politique extérieure. Pour l'intérêt de cette analyse, nous allons faire référence au premier groupe d'acteurs, issus du PRI[1] ; ainsi qu'au second groupe d'acteurs issus du PAN.[2] Au Mexique, nous l'avons vu, la coopération internationale pour le développement est un instrument de politique extérieure. Par conséquent, outre ses nuances de solidarité, cette politique de coopération est traditionnellement déployée pour d'atteindre les objectifs formulés par la diplomatie du pays.

Cependant, la tradition sur laquelle la politique de coopération s'est construite a été fortement contestée en 2000, par le groupe d'acteurs du PAN qui est arrivé au pouvoir (issus du premier gouvernement d'alternance au Mexique). Deux manières de concevoir le rôle et le contenu de la coopération au développement se sont affrontées. A ce moment, deux stratégies sont entrées en collision, non sans avoir de conséquences sur la façon dont cette politique était menée. Nous verrons comment les divergences entre ces deux groupes concernent les objectifs fixés ainsi que les préceptes dont chaque acteur dispose pour évaluer ses résultats.

Nous allons donc décrire les faits qui ont précédé la création de l'Institut Mexicain de Coopération Internationale (IMEXCI) en 1998, l'antécédent immédiat de l'AMEXCID, afin de faire ressortir les caractéristiques du projet politique porté par le groupe d'acteurs du PRI. Nous allons ensuite identifier l'action du groupe d'acteurs du PAN, qui est arrivé à la tête de la SRE en 2000, et dont l'une des premières mesures a été de supprimer l'institut. Pour la problématique de ce travail, comprendre cette rupture est fondamental pour saisir les origines de la restructuration, entamée en 2011, de l'appareil institutionnel de la coopération au développement mexicaine. Qui plus est, expliciter les interactions conflictuelles entre ces acteurs devient d'autant plus intéressant pour appréhender la CSS du Mexique aujourd'hui.

Ce chapitre expose dans un premier temps, les trajectoires suivies par la CSS offerte par le Mexique, à travers la description des fondements de son processus d'institutionnalisation, avant de présenter les projets qui ont donné forme à ses caractéristiques principales. Dans un deuxième temps, il s'agira d'identifier une rupture

[1] Le Parti de la Révolution Institutionnelle a gouverné le pays de 1929 jusqu'en 2000.
[2] Le Parti Action Nationale a gouverné le pays entre 2000 et 2012.

majeure dans ce processus, et dont la conséquence la plus évidente est la restructuration de l'appareil institutionnel de la coopération internationale du pays.

1. Trajectoires de la coopération internationale du Mexique de 1971 à 2000

La CSS du Mexique trouve ses origines dans les liens de coopération internationale (au sens le plus large du terme) entretenus avec les pays centroaméricains depuis le début du XXème siècle. S'il on s'engageait dans un travail de recherche historique conséquent, il est certain que des rapports semblables entre ces pays puissent aussi être repérés à l'époque coloniale. Néanmoins, les projets qui seront analysés ici couvrent la période qui s'étend des années 30 jusqu'à aujourd'hui ; période identifiée comme celle de la « coopération moderne » du Mexique.

Premièrement, il s'agit de tracer les doctrines qui ont modelée la politique extérieure du Mexique. L'argumentation de ce chapitre explique comment la coopération internationale du pays trouve sa justification dans le projet politique porté par le gouvernement de Luis Echeverría au début des années 70. Le groupe d'acteurs du PRI étant porteur des thèses défendues à cette époque, et en même temps précurseur de l'institutionnalisation de la coopération internationale mexicaine.

Deuxièmement, le but sera de faire appel aux projets les plus emblématiques, de par le précédent qu'ils ont marqué et de par leur envergure, pour dégager les orientations suivies par les actions mexicaines de coopération. Il s'agira aussi de décrire leurs caractéristiques, afin de les mettre à l'épreuve des principes de la CSS (reconnus au niveau international).

Enfin, on abordera le projet de coopération le plus ambitieux du Mexique avec l'Amérique Centrale : le Projet Mésoaméricain. Depuis l'établissement de son antécédent, le Mécanisme de Tuxtla en 1991 et le Plan Puebla Panama, il est le résultat d'un changement de paradigme dans les relations mexico-centroaméricaines. La volonté d'un groupe d'acteurs politiques mexicains étant de lier les problématiques des états du sud du pays, avec celles des

pays voisins de sa frontière sud. Le projet Mésoaméricain représente ainsi, l'ambition de « créer » une sous-région bâtie sur une espèce de « tutelle développementaliste » de la part du Mexique envers les pays centroaméricains.

Les trajectoires suivies par la CSS du Mexique sont complexes et ont pris de formes différentes au cours des années. Les initiatives ne sont pas nouvelles, et certaines d'entre elles sont plus anciennes que la plupart des projets de coopération mis en place par les donateurs traditionnels. Or, elles sont le résultat de l'orientation d'une politique extérieure qui varie avec les priorités du gouvernement fédéral en place. Elles sont en définitive, la conséquence d'un état des lieux à un moment donné, où les acteurs politiques responsables de la CSS mexicaine se positionnent pour former une configuration particulière. Une configuration qui répond elle-même à une configuration précédente, et qui a des conséquences très concrètes dans la formulation et la mise en œuvre des projets de CSS en Amérique Centrale.

1.1. Fondements de l'institutionnalisation de la politique mexicaine de coopération internationale

Si le Mexique mette en œuvre des projets de coopération depuis les années 30, son processus d'institutionnalisation n'a commencé qu'en 1971 avec la création de la Direction Générale de coopération technique internationale, au sein du ministère des Affaires Étrangères. Conceptuellement, la Coopération Sud-Sud du Mexique s'inscrit dans la tradition tiers-mondiste, idéologie que sa politique étrangère a contribué à modeler. Or, ici, l'influence a été mutuelle, l'idéologie tiers-mondiste ayant aussi agi sur la politique étrangère du Mexique au cours de cette période. Si l'on trace la trajectoire de la Coopération Sud-Sud mexicaine depuis les années 70, on peut établir une continuité conceptuelle jusqu'en 2000. Celle-ci a été assurée par un groupe d'acteurs politiques (issus du PRI) qui partagent une même vision du devenir de la coopération internationale pour le développement du Mexique.

Au cours de cette section, on analysera le contenu des doctrines Juárez, Carranza et Estrada, puis les origines de l'Article 89 de la Constitution du Mexique. L'objectif sera d'y tracer, les fondements juridiques de la politique de coopération du pays. Deuxièmement, on examinera les antécédents et objectifs du projet politique porté par le premier groupe

d'acteurs (PRI), vis-à-vis la coopération au développement du Mexique. Troisièmement, on passera en revue la brève histoire de l'Institut Mexicain de Coopération Internationale (1998-2000).

a. Les doctrines Juárez, Carranza et Estrada, et l'Art. 89 : fondements juridiques de la politique de coopération internationale du Mexique

Les doctrines diplomatiques structurent la politique extérieure des Etats. Ces doctrines véhiculent des principes, définis par le chercheur mexicain Edmundo Hernández-Vela comme étant « l'ensemble de normes fondamentales, interdépendantes, émanées de leur vécu historique, qui expriment les intérêts les plus significatifs de la nation, et qui ont atteint une prééminence universelle, par lesquels le Mexique régit de façon permanente son comportement dans les relations internationales, en demandant, en même temps, leur application et un respect réciproque »[1].

L'identité de la politique extérieure mexicaine trouve ses origines au milieu du XIXème siècle, période dans laquelle s'est établie la République Libérale. Les principes qui la guident actuellement ont été tracés à partir des doctrines Juarez (1862), Carranza (1918) et Estrada (1930). A leur tour, ces doctrines sont la réponse des gouvernements mexicains de l'époque à une conjoncture internationale qui lui était particulièrement hostile.

Pris en étau entre la volonté des anciennes puissances européennes d'envahir le continent américain et la pression expansionniste étatsunienne, le gouvernement mexicain a formulé en 1862 une politique extérieure basée sur la défense de son intégrité territoriale. La doctrine Juárez prônait alors « la défense de la souveraineté internationale; le droit à l'autodétermination des peuples ; l'égalité des Etats ; et la non intervention étrangère »[2]. Marquant un précédent pour la région, cette doctrine a reçu le soutien de la grande majorité des gouvernements latino-américains, elle venait suspendre les relations diplomatiques avec les pays européens. Le gouvernement de Benito Juárez en 1867[3] considérait à juste titre, que

[1] Hernández-Vela, E. (1988). *Diccionario de Política Internacional.* México D.F., Porrúa. P.950.
[2] Galeana, P. (2007). Antecedentes históricos del artículo 89 constitucional. *Anuario de Historia.* Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. México D.F. Vol. 1. P.121.
[3] Benito Juárez fut Président du Mexique à plusieurs reprises entre 1857 et 1872.

les traités et conventions signés avec les puissances européennes jusqu'alors, avaient créé des rapports asymétriques au détriment du pays qu'il dirigeait. Raison pour laquelle leur renégociation devenait une condition préalable à la reprise de toute relation avec les vieilles puissances européennes.

La doctrine Carranza a été formulée en 1918, à la fin de la Révolution mexicaine, afin de réaffirmer le positionnement du pays dans la configuration internationale de cette époque. Ce positionnement reprend l'essentiel des postulats libéraux précédents, en les prolongeant :

> « tous les pays sont égaux; ils doivent respecter mutuellement et rigoureusement leurs institutions, leurs lois et leur souveraineté ;
> -aucun pays ne doit intervenir sous aucune forme et sans aucune motivation dans les affaires étrangères d'autrui ;
> -Tous doivent être soumis strictement et sans exceptions au principe universel de non intervention ;
> - aucun individu ne doit prétendre à une meilleure situation que celle des citoyens du pays où il résidera, ni faire en sorte que sa qualité d'étranger soit un titre de protection et de privilège. Nationaux et étrangers doivent être égaux devant la souveraineté du pays où ils se trouvent ; et, finalement,
> -les législations doivent être uniformes et égales dans la mesure du possible, sans établir de distinctions en fonction de la nationalité, sauf en ce qui concerne l'exercice de la souveraineté ».[1]

Venustiano Carranza, l'une des figures les plus importantes de la révolution, fût aussi le premier Président sous la Constitution mexicaine de 1917. Adoptée au cours de son mandat et toujours en vigueur, Carranza est considéré comme le « père » du texte constitutionnel. Il s'agit là du texte qui pose les bases de la politique extérieure contemporaine du pays.

Connue par sa contribution aux thèses sur la reconnaissance de l'Etat en droit international, la doctrine Estrada porte le nom du Ministre des Affaires Etrangères de l'époque : Genaro Estrada (1930-1932). Formulée au début de son mandat, la doctrine Estrada supprime la capacité du Mexique à reconnaître (ou à ne pas reconnaître) l'existence d'un autre Etat. Selon Patricia Galeana « le Ministre Estrada a considéré, à raison, qu'en exigeant des

[1] Hernández-Vela, E. (1988). P.21-22.

nations étrangères qu'elles accordent la légitimité ou l'illégitimité à un nouveau gouvernement, elles ne font que s'attribuer la compétence de juger et réviser les actes des autorités intérieures du nouveau régime et d'intervenir de manière abusive dans les fonctions de l'organisation interne de l'Etat, en violant son autonomie nationale »[1].

Dans cette logique, la doctrine Estrada rejette les thèses qui considèrent que la légitimité des gouvernements peut s'acquérir « par le haut », c'est-à-dire, provenant d'autres Etats. En contrepartie, il prône le respect strict du principe d'autodétermination des peuples, développant ainsi une doctrine qui privilégie l'octroi de la légitimité des gouvernements « par le bas ».

Il y a effectivement d'autres doctrines (à pertinence variable) qui ont guidé le comportement de l'Etat mexicain au cours du XXème siècle. Or, les doctrines Juárez, Carranza et Estrada constituent en définitive, les fondements historiques de la politique extérieure contemporaine du Mexique.

En ce qui concerne les fondements juridiques des pouvoirs de l'exécutif sur la politique extérieure du pays, il est important ici de faire appel à la section X de l'article 89 de la Constitution mexicaine, portant sur les pouvoirs et fonctions du gouvernement. Lors de l'adoption de la Constitution de 1917, le texte donnait au Président le pouvoir de :

> « Diriger les négociations diplomatiques et promulguer les traités avec les puissances étrangères, en les soumettant à la ratification du Congrès Fédéral ».[2]

Bien que les doctrines mentionnées ci-dessus aient orienté l'action internationale du pays au cours des années postrévolutionnaires, les principes qu'elles véhiculent n'ont acquis une valeur juridique qu'en 1988. Seule modification à cet égard, le Congrès mexicain approuve en 1988, la réforme de l'Article 89 de sa Constitution Fédérale[3]. Plus précisément, il modifie sa section X, consacrée aux compétences du pouvoir exécutif en matière de politique extérieure.

---

[1] Galeana, P. (2007). P.123.
[2] (1917). Fracción X, Artículo 89. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.
[3] (2015). 9ª Reforma DOF 11-05-1988. *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo*. México D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. P.14.

« Diriger la politique extérieure et promouvoir les traités internationaux, ainsi que mettre fin, dénoncer, arrêter, modifier, retirer des réserves et formuler des déclarations interprétatives sur ces traités, en les soumettant à l'approbation du Sénat. Concernant la conduite d'une telle politique, le titulaire du pouvoir exécutif observera les principes normatifs suivants : l'autodétermination des peuples ; la non intervention ; la solution pacifique des controverses ; la proscription de la menace ou de l'utilisation de la force dans les relations internationales ; l'égalité juridique des États ; la coopération internationale pour le développement ; et la lutte en faveur de la paix et de la sécurité internationale ; ».[1]

Outre la « modernisation » des termes utilisés et le transfert (du Congrès au Sénat) des compétences pour la ratification des traités, il est important pour ce travail, de souligner que cette réforme élève au rang institutionnel sept principes normatifs. Malgré l'attachement historique de la politique extérieure mexicaine à ces principes (certains auteurs soutiennent que cette politique trouve ses origines dans l'époque de l'indépendance du pays), la pertinence de la réforme a été mise question par certains acteurs politiques clés.

Alonso Gómez-Robledo Verduzco, membre d'une importante famille politique, a écrit cette année : « tous et chacun des principes mentionnés dans le décret des Réformes, font partie explicitement et implicitement de la Charte de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que de la Charte de l'Organisation des Etats Américains »[2]. Il considère que la réforme de la constitution pour élever ces principes au rang constitutionnel n'est pas justifiée. A cet égard, il exprime l'opinion que « l'ambigüité de certains principes ou critères qui sont élevés au rang constitutionnel, risquent d'être fortement exploités par l'appréciation subjective des Etats tiers ».[3]

Par contraste, Emilio O. Rabasa, un autre acteur politique important dans la matière, considère que la réforme est positive : « A partir de l'entrée en vigueur de la réforme…, la politique extérieure du Mexique est assujettie inexorablement aux principes énoncés expressément par la section X de l'article 89, par un mandat constitutionnel clair et précis, et

[1] (2015). Fracción X, Artículo 89. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.
[2] Gómez-Robledo Verduzco, A. (1988). Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior. *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., UNAM, Nueva Serie Año XXI, Número 63. P.1165.
[3] Gómez-Robledo Verduzco, A. (1988). P.1167.

non par une obligation dérivée des traités. La violation de ces principes ou leur non-conformité impliquera, respectivement, une infraction à la loi ou le non-respect de celle-ci. Les deux attitudes négatives pourront être signalées et protestées par tous les Mexicains »[1].

En outre, certains auteurs et acteurs politiques affirment que ces principes transcrivent l'histoire de la politique extérieure du Mexique. D'autre part, qu'il s'agit de la base juridique nécessaire pour que le pays continue à déployer une action vigoureuse à l'international.

Après la description des fondements historiques et juridiques de cette politique extérieure, il y a un intérêt particulier pour ce chapitre à s'attarder sur le sixième principe directeur, celui qui concerne la coopération internationale pour le développement. Etant aussi considéré comme un instrument de la politique extérieure du pays, il convient de réfléchir sur le degré d'influence de la configuration internationale sur les acteurs politiques qui formulent la politique CID.

b. La coopération internationale, une stratégie de politique extérieure : antécédents, objectifs et acteurs

Depuis l'époque postrévolutionnaire, les dirigeants mexicains ont fait preuve de leur attachement au nationalisme et aux doctrines traditionnelles en ce qui concerne la conduite de la politique extérieure du pays. Formulée pour résister aux pressions de différents acteurs internationaux (à l'époque européens) subies par le Mexique, cette politique a réussi à empêcher l'intervention militaire des Etats-Unis dans son territoire[2]. Toutefois, la nature isolationniste de cette orientation diplomatique ne lui a pas octroyé les instruments nécessaires pour éventuellement élargir sa marge de manœuvre au sein de la configuration internationale.

Le gouvernement de Luis Echeverría (1970-1976) a provoqué un tournant dans la trajectoire suivie par le Mexique en matière de politique extérieure. Sans rompre avec les

[1] O. Rabasa, E. (2005). *Los siete principios básicos de la política exterior de México.* México D.F., UNAM. P.20.
[2] A la différence des dix pays latino-américains, où les Etats-Unis sont intervenus militairement tout au long du XXème siècle.

traditions qui l'ont modelée, la plupart des auteurs reconnaissent Echeverría comme étant le plus grand innovateur de la politique extérieure du pays. Pour ce travail de recherche, il est crucial de comprendre les fondements théoriques de cette période, car elle incarne la charge idéologique portée par le groupe A d'acteurs politiques que l'on analysera ici. Qui plus est, ces idées structurent une conception de ce que doit être la politique de coopération internationale pour le développement, sa formulation, ses pratiques et objectifs. Une conception de la CID qui deviendra en elle-même un projet politique ultérieurement.

Dès le moment où elle a été formulée, la politique extérieure du gouvernement de Luis Echeverría « percevait la nécessité d'une transformation radicale des aspects fondamentaux de tout le système international, afin de donner des solutions aux problèmes internes ainsi qu'au malaise national »[1]. L'activisme international et le rapprochement au mouvement du Tiers Monde ont guidé l'action du Mexique à partir de 1972, en laissant une forte empreinte du rôle joué par le pays sur la scène internationale.

Plusieurs analystes s'accordent pour dire que cet activisme diplomatique inédit est la conséquence d'un projet réformiste qui a échoué au niveau national. En d'autres mots, face à l'impossibilité de mettre en place son programme de réformes internes, le gouvernement a accentué ses initiatives de politique extérieure. Cependant, et malgré la qualité des analyses qui vont dans ce sens, la politique extérieure mise en place au cours de ces années n'a pas manqué d'actions concrètes ni de fondements théoriques. Dans cette logique, elle a été conçue comme une stratégie comportant les priorités suivantes :

> « L'amélioration de la position économique du Mexique au travers d'une action multilatérale continue – en organisant et en unifiant les faibles producteurs de matières premières du Tiers monde et les importateurs de biens industriels et de technologies de l'étranger afin d'obtenir de meilleures conditions de la part des puissances industrielles développées, ont progressivement émergé comme une stratégie parallèle qui pouvait bénéficier directement au Mexique ainsi qu'améliorer la situation d'autres pays en développement »[2].

[1] Shapira, Y. (1978). La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva. *Foro Internacional.* México D.F., El Colegio de México. Vol. 19, No.1. P.62-91.
[2] Shapira, Y. (1978). P.69.

Le passage d'une « diplomatie commerciale » à une diplomatie dite « active » s'est fait à partir de la deuxième année du mandat. De fait, la visite au Chili de Salvador Allende en 1972, marque le point de basculement dans ce sens. Outre la volonté du Président Echeverría de renforcer les liens entre les deux pays (et exprimer ainsi son soutien au Président Allende), la IIIème session de la CNUCED est l'évènement où sa politique extérieure déploie ouvertement une diplomatie active, soutenue par une justification politique renouvelée. Ainsi, au cours de sa participation à cette troisième session, le Mexique s'intègre énergiquement à la stratégie internationale tiers-mondiste développée depuis les forums onusiens.

Lors de son discours prononcé devant la IIIème session de la CNUCED, le Président Echeverría propose, après avoir dressé un diagnostic des relations économiques internationales et de leur détérioration au détriment des pays dits en « sous-développement », l'élaboration de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. L'initiative présentée au Chili en 1972 nous parait être le fondement philosophique du projet politique porté par le groupe d'acteurs du PRI, en matière de politique extérieure. Entre autres, le document reconnaît la nécessité d'« instaurer ainsi un nouvel ordre économique international »[1].

Mandaté par la CNUCED pour rédiger le projet de Charte, le Groupe de Travail composé par des représentants de 40 Etats avait été présidé par Jorge Castañeda et son équipe[2]. Deux types de propositions ont constitué la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats. D'une part, elles étaient relatives à la protection de la souveraineté des Etats. D'autre part, elles abordaient les questions de coopération internationale, lesquelles postulent les droits et devoirs essentiels des pays développés dans leur relation avec les pays en voie de développement[3]. Selon plusieurs analyses, la charte est le résultat d'un mélange des principes de base du droit international avec les théories du développement économique.

Selon Castañeda, l'auteur de l'initiative, le but était d'« établir un système de liens entre les pays riches et les pays en voie de développement en énonçant les droits et

[1] Castañeda, J. (1974). La Charte des droits et des devoirs économiques des Etats. Note sur son processus d'élaboration. *Annuaire français de droit international.* Volume 20. P.32.

[2] Eminent diplomate mexicain et facilitateur des négociations du document, il deviendra Ministre des Affaires Etrangères du pays pour la période entre 1979 et 1982. Il fut aussi le père de Jorge Castañeda Gutman, qui fait partie du groupe B d'acteurs politiques et dont on analysera l'action plus loin dans ce chapitre.

[3] Moreno del Cueto, C. (1986). La política exterior en las relaciones multilaterales. *Fundamentos Prioridades de la política exterior de México.* México D.F., El Colegio de México. P.220.

obligations qui devaient régner sur leurs relations mutuelles »[1]. Globalement, il s'agissait de l'avant-garde d'un mouvement qui aspirait à renverser l'ordre du système international issu de la fin de la Seconde Guerre Mondiale. La Charte était une tentative pour renégocier les termes de la participation aux échanges économiques d'un groupe de pays qui venaient de reconquérir leur souveraineté, ou qui souhaitaient la réaffirmer au sein de la société internationale. Pour le Mexique le deuxième cas de figure était valable, porté par un groupe d'acteurs politiques qui avaient pris conscience du potentiel du pays pour peser dans la reconfiguration de la scène internationale de l'époque.

Au centre de cette diplomatie active, était une volonté affichée d'étendre davantage les relations du Mexique avec le monde. En d'autres termes, l'enjeu était d'élargir la marge de manœuvre dont il disposait au sein de cette configuration internationale. C'est ainsi qu'entre 1970 et 1976, les relations diplomatiques du Mexique avec d'autres pays sont passées de 67 à 124, avec un nombre d'accords commerciaux et de coopération technique s'élevant à 160[2]. L'établissement de relations diplomatiques avec la République Populaire de Chine ; le rapprochement avec les pays latino-américains[3] ; la réaffirmation du soutien traditionnel vis-à-vis de Cuba ; et la relance des relations avec l'Afrique et le Moyen Orient[4], ont été considérés comme de véritables exploits inédits dans l'histoire de la politique extérieure mexicaine[5].

Entre-temps, le gouvernement a signé deux accords significatifs. Le premier établissait des relations avec la Communauté Economique Européenne en 1975. Le deuxième, signé la même année, bâtissait un cadre de coopération entre le Mexique et l'URSS, au sein du Conseil d'assistance économique mutuelle. Ces deux accords ne se sont pas fait au détriment des relations avec les Etats-Unis, pays qui a toujours privilégié un traitement spécial de la part des dirigeants mexicains. En définitive, ces actions constituent un tournant dans la politique extérieure pratiquée par le pays depuis le début du XXème siècle. Il s'agit d'une de ces

[1] Castañeda, J. (1974): P.37.
[2] Millor, M. (1982). Política exterior de México y derecho internacional. *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales III.* 1^{era} parte. P.14.
[3] Rapprochement qui se concrétise avec la signature en 1975 de la Convention Constitutive de Panama, qui créé le Système Economique Latino-Américain (SELA).
[4] Lors de cette période, le Mexique a établi ses premières relations diplomatiques avec l'Algérie, le Sénégal, la Tanzanie, l'Egypte, l'Arabie Saoudite, la Jordanie, l'Iran et le Kuwait.
[5] Ruíz, L. (1989). *Las Negociaciones Internacionales de México*. México D.F., SRE. P.162.

périodes où les acteurs politiques réaffirment le rôle du pays, en prenant position face à une conjoncture internationale marquée par la Guerre Froide et le mouvement tiers-mondiste. Il n'est pas inintéressant de citer Echeverría lors de son IIème Rapport au gouvernement, où il déclare :

> « Le Mexique ne peut pas croître dans la solitude. Rien de ce qui se passe en dehors de nos frontières ne nous est étranger et l'isolement est impossible dans une époque d'interdépendance croissante. Nous avons besoin de multiplier et d'intensifier nos relations avec tous les pays et ne pas renoncer à aucun échange qui puisse favoriser notre évolution ».[1]

Un nombre de crises d'ordre économique, survenues pendant la décennie des années 70, ont limité la portée de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Or à beaucoup d'égards, ce document a été le résultat d'un phénomène international inédit dans l'histoire contemporaine du rapport de forces entre les pays riches et ceux en voie de développement. Aux côtés du Groupe des 77, le Mexique a joué un rôle majeur dans la définition de la configuration internationale qui allait prévaloir jusqu'aux années 80. Pour les porteurs de la politique extérieure mexicaine, l'enjeu était d'avancer dans la constitution de la coopération économique internationale en tant qu'institution juridique véritable. Comme le souligna Castañeda « la coopération internationale en faveur des plus nécessiteux doit transcender le règne de la morale, de la charité, pour entrer pleinement dans le domaine du droit »[2].

Pour le propos de ce travail, il est significatif de repérer les notions de solidarité mutuelle, de responsabilité collective ou de responsabilité solidaire comme étant, pour la Charte, des principes directeurs des relations économiques internationales et des guides de l'activité des Etats[3]. Ces principes sont particulièrement présents dans les dispositions qui abordent le domaine de la coopération internationale[4]. Il s'agit là des principes qui constituent la base du projet politique porté par le groupe d'acteurs du PRI concernant la coopération internationale pour le développement du Mexique.

---

[1] Echeverría, L. (1972). *Segundo Informe de Gobierno*. México, Presidencia de la República.
[2] Castañeda, J. (1974): P.40.
[3] Ibid. P.41.
[4] Dispositions de la Charte réglementant la coopération internationale. Art. 17 et 22 sur l'assistance financière. Art. 13 sur le transfert de la science et de la technologie. Art. 18 sur les préférences tarifaires généralisées, sans réciprocité ni discrimination.

c. La brève histoire de l'IMEXCI (1998-2000) : limites et chantiers

Bien que l'Institut Mexicain de Coopération Internationale (IMEXCI) soit souvent considéré comme étant l'antécédent immédiat de l'Agence Mexicaine de Coopération Internationale pour le Développement, il est indispensable de rappeler brièvement l'histoire d'une de ses composantes afin de comprendre précisément l'évolution institutionnelle qui la précède. En coïncidence avec le déploiement du projet de diplomatie active, que l'on a analysé ci-dessus, la Direction Générale de Coopération Technique Internationale (DGCTCI) fût créée en 1971. Cette unité administrative a été chargée de la planification et de la formulation de projets de coopération dont le Mexique était bénéficiaire, destinés au renforcement des capacités nationales.[1]

En 1988, l'équipe qui dirigeait la DGTCI a soutenu la réforme de l'Article 89 de la constitution, qui prévoyait entre autres, l'inclusion de la coopération internationale pour le développement comme l'un des principes normatifs de la politique extérieure du pays. Puis en 1990, la DGCTI est rebaptisée Direction Générale de Coopération Technique et Scientifique (DGCTC), afin de renforcer ses capacités pour faciliter la négociation et la mise en place des conventions et programmes de coopération à l'international comme à l'intérieur du pays. Malgré les mutations d'ordre administratif qu'elle a subis depuis sa création, la DGCTC reste encore aujourd'hui, l'unité administrative qui s'occupe de la coopération mexicaine la plus ancienne (et en termes de ressources la plus importante). Elle est probablement aussi, l'institution ayant eu le plus d'influence dans la construction de l'identité du système de coopération au développement actuel.

A cette période, en 1991, le Ministre des Affaires Etrangères modifie la structure interne du ministère en créant le Ministère Adjoint pour l'Amérique Latine, les Affaires Culturelles et la Coopération. Fernando Solana (1988-1993) confie ce nouvel organe à Rosario Green, acteur politique du groupe A, personnalité décisive pour la thèse du présent chapitre. De la plus haute importance pour comprendre la trajectoire suivie par la coopération mexicaine, il est impossible de l'ignorer si l'on aspire à effectuer une analyse sérieuse du sujet

[1] Historia de la AMEXCID. URL : http://amexcid.gob.mx/index.php/historia (consulté le 07/10/2015).

aujourd'hui. Selon Mme Green, qui se flatte d'avoir correctement dimensionné à ce moment-là, le rôle majeur de la coopération au développement au sein de la politique extérieure du pays :

> « il s'agissait d'un tournant important pour la politique extérieure… lorsque la politique *dure* devient difficile, la politique *douce* – le culturel et la coopération - permettent d'ouvrir plusieurs portes ; … gérer le culturel et la coopération permettait à mon Ministère Adjoint et bien sûr à la SRE, l'entrée dans des zones où il était compliqué d'entrer d'une façon ou d'une autre, peut-être pour des questions de préjudice et probablement pour des questions liées au manque de ressources pour ouvrir des ambassades ou des consulats ».[1]

Après son passage au gouvernement qui a négocié l'ALENA, Mme. Green fut Secrétaire Générale Adjointe des Nations Unies dans l'administration de Boutros Boutros-Ghali. En 1998, Rosario Green quitta New York suite à sa nomination en tant que Ministre des Affaires Etrangères du Mexique, poste qu'elle occupa jusqu'en 2000. Etendre la portée de la coopération internationale mexicaine était un projet à part entière de la part de la nouvelle Ministre, et la création de l'IMEXCI a été le premier jalon posé dans ce sens.

> « De cette manière, le nouvel environnement mondial et le niveau des demandes actuelles au niveau national se combinent pour modifier les bases sur lesquelles est planifiée et mise en œuvre l'ensemble de la politique extérieure du Mexique. De même, elles poussent l'Etat mexicain à prendre des mesures qui, sans s'éloigner de ses principes traditionnels de conduite internationale, permettent d'intégrer le pays à la dynamique des processus globaux ».[2]

L'IMEXCI, dès son établissement en 1998 en tant qu'organisme déconcentré de la SRE, s'était donné l'objectif de mieux coordonner les efforts de coopération internationale du pays. De ce fait, il y avait une intention claire de la part du gouvernement d'améliorer l'efficience, l'allocation et la réception des ressources nationales et de l'étranger. Or, la place nouvellement accordée à la coopération internationale au centre de la politique extérieure

---

[1] Entrevista a Rosario Green, Embajadora Emérita de México. AMEXCID. URL: http://amexcid.gob.mx/index.php/en/press/announcements/161-entrevistas/1897-entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico (consulté le 07/10/2015).

[2] Lozoya, J. A. (1999). La nueva política mexicana de cooperación internacional y su entorno mundial. *La nueva política mexicana de cooperación internacional.* México D.F. SRE. P.14.

nécessite d'être associée au virage engagé par les acteurs politiques qui sont arrivés au pouvoir au début des années 90.

En se distançant nettement des thèses qui prônaient le nouvel ordre économique des années 70, la décennie des années 90 est marquée par l'entrée du Mexique dans l'économie internationale de marché. Ce sont des années déterminantes (analysées antérieurement) En effet, il convient ici de rappeler que la signature de l'ALENA, l'entrée à l'OCDE, à l'OMC et la sortie du G7 (1992-1995), sont tous l'œuvre d'un tournant majeur dans les relations internationales mexicaines. Le projet d'intégrer le pays à la dynamique des processus globaux, comme cité ci-dessus, a justifié le déclenchement de réformes internes dont le but était d'adapter les institutions au nouveau modèle de développement économique du pays. Pour cette génération d'acteurs politiques, l'enjeu se trouvait dans l'actualisation des moyens d'action de l'Etat vis-à-vis de sa nouvelle place au sein de la configuration internationale. Dans cette logique, la création de l'IMEXCI est interprétée dans ce travail comme l'une des conséquences de l'entrée du Mexique à l'OCDE, et plus particulièrement, elle est liée aux engagements pris en tant que nouveau membre observateur du CAD.

Mme. Green conçoit le projet de renouvellement de la politique de coopération internationale avec Jorge Alberto Lozoya, qu'elle nomme Directeur Exécutif de l'IMEXCI. Tout comme la Ministre, Lozoya comprend l'importance du rôle que la coopération au développement est amenée à jouer au sein du monde multipolaire post Guerre Froide. Son diagnostic est clair quand il écrit « … la coopération occupera une place de premier ordre dans les relations internationales, car quand elle est exercée à partir d'une approche réaliste et pragmatique, elle peut aider à mitiger les inconsistances du marché et à promouvoir un environnement social qui favorise la croissance économique durable ».[1]

Par ailleurs, tos les deux avaient été chargés de fonder le Centre d'Etudes Economiques et Sociales du Tiers Monde (CEESTEM) en 1979. En tant que Directeur Académique du Centre, Lozoya a codirigé avec le théoricien des systèmes hongrois, Ervin László, une vaste étude analytique sur le future des Nations Unies, publié en 1980. Avec Green, il est l'auteur de l'enquête sur les *Visions Alternatives du Nouvel Ordre Economique*

[1] Lozoya, J. A. (1999). P.20.

un an plus tôt, et des déclinations de l'analyse sur les continents latino-américain, africain et asiatique.

L'IMEXCI est pour Lozoya une réponse à la reconfiguration de la coopération internationale, dont il distingue les tendances. Pour lui, elle est devenue conjoncturelle, car elle dépend de la capacité des pays bénéficiaires à remplir les conditions nécessaires pour la mise en œuvre des programmes. Aussi, il considère que la coopération internationale est orientée par des critères de court terme, faute d'une approche globale basée sur la planification des ressources. De plus, les mécanismes d'allocation de l'aide sont guidés par des situations d'immédiateté, au détriment de programmes de coopération sur le moyen et le long terme. En somme, la coopération est réactive et non préventive.[1]

Il est significatif de noter que M. Lozoya décrit la coopération partagée, la coopération triangulaire et la coopération basée sur l'intégration de réseaux, comme les nouveaux schémas de coopération que les institutions chargées du sujet devront adopter. D'où le nouvel élan de la Coopération Sud-Sud ou « horizontale ». La compréhension du caractère de coopérant duel du Mexique (bénéficiaire et fournisseur simultanément) est décidément enracinée dans cette époque. En supplément, quatre objectifs ont été formulés pour guider l'action de l'IMEXCI:

- Faire de la coopération internationale un agent de changement social au Mexique, en l'acheminant vers les priorités d'un développement économique, social, culturel et durable dans le domaine environnemental ;
- Rationaliser et rendre plus effective la coopération offerte par le Mexique à d'autres pays ;
- Contribuer à la création d'un ordre mondial d'opportunités majeures pour tous ;
- Répondre aux changements internationaux, en mettant à jour les objectifs et les moyens d'action nationaux en matière de coopération internationale.

Singulièrement, la vision affichée était d'instaurer l'IMEXCI comme un lien entre la politique extérieure du Mexique et les efforts nationaux de développement. En tant que chargé de la coordination de la politique mexicaine de coopération internationale, l'objectif ultime a

[1] Ibid. P.26.

été de créer les conditions et les arrangements institutionnels pour augmenter les montants de coopération que le pays recevait, tout comme de ceux qu'il offrait à d'autres pays. Au niveau de sa structure interne, l'Institut avait été composé de quatre directions générales : coopération technique et scientifique, coopération éducative et culturelle, coopération économique pour le développement et coopération avec les pays de l'Amérique Centrale et des Caraïbes.

Ainsi, l'IMEXCI était destiné à devenir l'instrument approprié de la politique extérieure mexicaine pour étendre l'influence du pays dans des espaces tels que l'ONU, le Système Interaméricain, l'OCDE, le Mécanisme de Coopération Economique de la Région Asie-Pacifique (APEC) et les Sommets Ibéro-américain et des Amériques, parmi d'autres[1]. Dans un entretien accordé à l'auteur de ce travail, Rosario Green souligne :

> « C'est avec lui que nous nous sommes assis pour travailler l'institut… nous avons même créé un grand conseil administratif, où étaient représentés les différentes instances gouvernementales qui offraient de la coopération. Nous avons aussi intégré les chambres parlementaires mais d'abord le Sénat, car il a des responsabilités en matière de politique extérieure, et nous avons aussi inclus l'université, afin que la société civile soit représentée.
> Ce conseil s'est réuni à deux reprises, là a surgi l'idée de créer un mécanisme, un instrument légal, ce qui permettrait à l'institut de devenir une entité qui ne puisse pas être effacée immédiatement. Mais nous n'avons pas eu assez de temps… Je ne suis restée que trois ans, trois ans n'ont pas été suffisants pour tout faire. Donc, il y est resté, et cela a été le premier qui a été éliminé par le gouvernement suivant ».[2]

1.2. Des années 30 aux années 90 : les projets phares qui ont construit l'identité de la Coopération Sud-Sud mexicaine

Pour retracer la trajectoire suivie par la CSS mexicaine, nous avons opté pour exposer brièvement son histoire à travers trois de ses projets phares. Le choix a été fait de procéder à l'analyse de la formulation de ces projets, de leur structure et de la manière dont ils ont évolué, plutôt que de faire une relation factuelle de l'histoire. Nous croyons que cette

[1] Lozoya, J. A. (1999). P.31.
[2] Entretien avec Mme. Rosario Green, Ambassadrice Emérite du Mexique. Mexico, le 21 mai 2014.

approche nous permettra de comprendre la manière dans laquelle l'identité de la CSS du Mexique s'est forgée, attachée toujours aux relations entretenues avec les pays centroaméricains.

Il serait inconséquent d'expliquer ce à quoi ressemble la CSS mexicaine sans réviser de près les projets les plus importants que le Mexique a mis en place en Amérique Centrale. En définitive, si l'on se permet de parler d'une identité de la CSS du Mexique, il faut déjà comprendre que cette identité s'est construite sur les expériences concrètes vécues avec les pays centroaméricains. Puis, à chaque fois que l'on assiste à la mise en œuvre de nouveaux projets, il n'est pas difficile de s'apercevoir qu'il s'agit de versions revisitées des projets existants, avec des changements dans les arrangements administratifs, financiers ou tout simplement sur de nouveaux territoires.

Les projets phares présentés ci-dessous sont la clé pour comprendre les particularités de la CSS du Mexique. Aux différentes restructurations de l'appareil institutionnel de la coopération au développement du pays, correspond la volonté des acteurs politiques soit de l'étendre, soit de la limiter.

a. Les « Ecoles México » : antécédents de la coopération culturelle

Faire l'analyse des motivations existantes derrière l'action politique n'est pas une tâche simple. Pour ce travail, les « Ecoles México » servent à mettre en perspective l'un des projets phare de la Coopération Sud-Sud mexicaine avec les principes de Nairobi. La question qui guidera l'argumentation de cette section est la suivante : les Ecoles México sont-elles un projet de coopération qui promeut les principes d'*appropriation nationale* et d'*indépendance* ?

Vraisemblablement issu de l'esprit des « missions culturelles »[1] du premier Ministre de l'Education Publique, José Vasconcelos (1921-1924), ce projet est aujourd'hui le

[1] Personnage politique majeur de la post-révolution, Vasconcelos a mis en place un vaste projet de diffusion de la culture au Mexique. Appelé souvent « l'apôtre de l'éducation », ses « missions culturelles » ont été le bras opérationnel de la campagne nationale d'alphabétisation, dirigée principalement vers les populations rurales les plus défavorisées. Il est aussi l'initiateur du programme d'échange éducatif et culturel appelé les

programme en opération le plus ancien offert par le Mexique[1]. C'est ainsi qu'à partir des années 30, le gouvernement mexicain s'engage dans la promotion de l'éducation publique à l'international, à travers des programmes de coopération avec certains pays sud-américains. En 1939, suite au tremblement de terre survenu à Chillán, au Chili, le gouvernement mexicain construit la première « Escuela México ».[2]

En 1943, la SRE a établi le premier programme formel de soutien aux Ecoles México, qui reste opérationnel aujourd'hui, même si c'est avec des règles de fonctionnement différentes. Ces projets émanant du volet de la coopération régionale ont été capitalisés avec la création du Programme Ecoles México (PEM) en 1996, dont l'objectif était de soutenir les efforts en faveur de l'éducation en Amérique Latine. Aujourd'hui, le PEM est coordonné par l'AMEXCID, au sein de la DGCTC.

Dès sa mise en œuvre, le PEM prévoit : la donation de matériel bibliographique ; l'amélioration de l'infrastructure et de l'équipement des écoles ; des concours didactiques dont les prix sont des voyages au Mexique pour les élèves ; ainsi qu'un cours de formation pour les professeurs, également au Mexique, offert par l'Ecole Normale Supérieure.

Le PEM a son origine dans le point IX du Plan d'Action issu de la IIème Réunion du Sommet de Chefs d'Etat et de Gouvernement du Mécanisme de Dialogue et Concertation de Tuxtla, qui a eu lieu à San José, au Costa Rica, en 1996. Lors de ce sommet, les parties prenantes se sont engagées à constituer un portefeuille de projets régionaux afin de promouvoir le développement des femmes et des enfants. Afin d'atteindre les objectifs fixés, la DGCTC a rassemblé en 1996 toutes les écoles mises en place en Amérique Centrale au sein du PEM, afin de mieux coordonner le soutien octroyé par le Mexique.

Ayant démarré avec 45 établissements dans le sous-continent, un appel d'offres a été lancé en 1998 à destination des pays des Caraïbes. En 1999, quatre écoles en République Dominicaine se sont intégrées au programme. En 2012, le PEM s'est étendu jusqu'en

---

« ambassades culturelles », qui a amené un nombre considérable d'étudiants mexicains à rentrer en contact avec ses pairs en Argentine, Brésil, Colombie, Pérou et d'autres pays latino-américains.

[1] Figueroa, B. (2004). P.34.

[2] Il n'est pas sans intérêt de signaler que le gouvernement a commandité les décors de l'école à deux des artistes nationaux les plus renommés de l'époque : David Alfaro Siqueiros et Xavier Guerrero.

Amérique du Sud. L'objectif affiché est de « contribuer à l'amélioration des écoles latino-américaines qui portent le nom du Mexique, de ses héros ou de ses villes les plus représentatives, à travers des incitations destinées à ses étudiants et enseignants afin d'optimiser leur rendement académique et de renforcer les liens entre le Mexique et la région »[1].

Selon les informations officielles publiées par le gouvernement mexicain, en 2015 étaient enregistrés 151 établissements, dont 12 en Argentine ; 1 au Belize ; 5 en Bolivie ; 2 au Brésil ; 10 au Chili ; 3 en Colombie ; 23 au Costa Rica ; 12 en Equateur ; 8 au Salvador ; 20 au Guatemala ; 12 au Nicaragua ; 2 au Panama ; 3 au Paraguay ; 3 au Pérou ; 3 en République Dominicaine ; 2 en Uruguay et 30 au Honduras. On compte 56.324 élèves assistant aux cours des écoles associées au PEM[2].

b. Les « Accords de San José » : antécédents de la coopération économique et financière

Formulés pour répondre aux crises énergétiques survenues dans les années 70, les Accords de San José ont défini un programme de coopération unique en son genre. Néanmoins, il est difficile de classer ce projet comme dépourvu de *concessions* vis-à-vis des principes de Nairobi sur la Coopération Sud-Sud,

A partir de 1979, la coopération pour le développement est devenue un composant clé de la diplomatie mexicaine en Amérique Centrale. Dans un contexte d'instabilité sur le marché international du pétrole ayant des effets négatifs pour les pays de la région, tous importateurs nets, est né un programme régional de coopération énergétique d'ampleur. C'est ainsi que les présidents du Mexique, José López Portillo (1976-1982), et du Venezuela, Carlos Andrés Pérez (1974-1979 et 1989-1993), ont annoncé à San José, au Costa Rica, en

[1] Programa Escuelas México. URL : http://escuelasmexico.sre.gob.mx/programa-escuelas-mexico/ (consulté le 04/09/2015).
[2] Ibid. Numeralia, Escuelas México.

août 1980, le Programme de Coopération Energétique pour les pays de l'Amérique Centrale et des Caraïbes, appelé l'Accord de San José, dont ont bénéficié onze pays[1].

A l'époque, l'accord était aligné sur deux priorités de la politique mexicaine extérieure : la promotion de la stabilité de la région et le développement de ses intérêts économiques. Cet accord a rendu possible le financement des importations mexicaines dans la région et la participation dans le développement d'infrastructures. Il s'agissait alors d'ouvrir des opportunités de marché pour les entreprises mexicaines[2].

L'Accord de San José, formulé par les gouvernements mexicain et vénézuélien, est à l'origine des programmes dits de coopération économique. A mi-chemin entre l'activisme politique et l'activité économique, ce programme est l'un des phares de la coopération économique mexicaine avec l'Amérique Centrale. Avec la signature de ce traité, le Mexique et le Venezuela se sont engagés à assurer l'approvisionnement de 160.000 barils de pétrole aux pays centroaméricains et des Caraïbes[3]. En ce qui concerne le gouvernement mexicain, le Ministère de Finances a été l'entité chargée de mettre en œuvre le programme, au détriment des compétences propres aux ministères des Affaires Etrangères et de l'Economie.

La Banque Centroaméricaine d'Intégration Economique (BCIE) est l'institution de développement chargée d'octroyer les financements en la matière, à partir des ressources mises à sa disposition par le gouvernement mexicain et des bénéfices issus de la vente du pétrole. Les règlements d'opération des fonds sont de la responsabilité de l'Unité d'Affaires Internationales du Ministère de Finances.

De plus, l'accord garantit une série de crédits, à travers la BCIE, destinés au développement des infrastructures de la région. Enfin, il établit que 20% des recettes issues des ventes pétrolières seraient destinés au financement de l'échange commercial de biens et

[1] Figueroa, B. (2014). Breve historia de la cooperación internacional de México. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 102. México D.F., SRE, Instituto Matías Romero. P.47.
[2] Los entretelones del Acuerdo de San José. URL : http://revistafortuna.com.mx/contenido/2010/12/15/los-entretelones-del-acuerdo-de-san-jose/ (consulté le 01/09/2015).
[3] Olea, V. F. (1994). La Política Exterior de México hacia América Latina. *La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochenta*. México D.F., Fondo de Cultura Económica. P.182.

services. Ratifié en 2005[1], cet accord a longtemps été considéré comme l'un des programmes pivot de la coopération économique du Mexique dans la région.

Selon les données de la CEPAL, entre 1985 et 1993 l'Accord de San José a alloué 490 millions de dollars à la coopération, ce qui a permis la mise en place de 67 projets dans la région. De ces ressources, 34% (164 mdd) correspondent à des prêts alloués par le Mexique en faveur de 33 projets[2]. L'Accord a été renouvelé périodiquement pendant 25 ans, jusqu'à sa dénonciation unilatérale par le Venezuela en 2012.

Examiner l'histoire des relations économiques et commerciales entre le Mexique et l'Amérique Centrale, nous ramène nécessairement vers « la coopération économique pour le développement ». Il convient ici de présenter la définition formelle de ce que l'on entend par cette notion. Selon Agustín García-López Loaeza :

> « … il s'agit de la création des cadres et des conditions nécessaires pour promouvoir l'augmentation des flux internationaux de capital, de commerce et d'investissement publics (les pays et les organismes financiers internationaux) comme privés, en vue de soutenir le renforcement de l'économie, l'augmentation de la capacité productive ainsi que du développement interne. De même, elle favorise le rapprochement des divers acteurs publics, privés et sociaux pour qu'ils disposent de l'information nécessaire et des éléments qui leur permettront d'exploiter les bénéfices des régimes de la coopération économique à travers des chaînes adéquates ».[3]

C'est précisément au cours des années 90 que la notion de coopération économique a été placée au centre de l'agenda mexicain de politique extérieure. Sans doute influencées par les tendances néolibérales de l'époque, les avancées en matière d'intégration ont rendu évidente la nécessité d'établir des mécanismes capables de contribuer au développement économique des pays de la région.

---

[1] Ratifican México y Venezuela Acuerdo de San José. URL : http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/pdfExclusiva/25834 (consulté le 13/05/2011).

[2] Figueroa, B. (2014). P.48.

[3] Loaeza, A. G.-L. (1999). La cooperación económica para el desarrollo. *La nueva política mexicana de cooperación internacional.* SRE. México D.F., Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.

c. Le « Groupe de Contadora » : antécédents de la coopération politique

Sur le plan politique, il existe un enchevêtrement des logiques sociales entre le Mexique et les pays centroaméricains. Dans cette section, il sera question de savoir comment l'initiative du Groupe Contadora porte aussi atteinte à l'un des principes les plus salués de la Déclaration de Nairobi sur la Coopération Sud-Sud : le *respect de la souveraineté nationale.*

Créé en 1983 par les gouvernements du Mexique, du Panama, de la Colombie et du Venezuela, le Groupe Contadora, un organisme de concertation s'est donné comme objectif d'encourager les pays centroaméricains à trouver une solution aux conflits qui frappaient la région. La médiation de ces pays a donc permis de planifier une série d'actions visant à pacifier les conflits armés dans lesquels se trouvaient immergés le Guatemala, le Salvador et le Nicaragua depuis au moins 30 ans. Les efforts du Groupe Contadora ont poussé les ministres centroaméricains des Affaires Étrangères à adopter un document de paix en septembre de la même année. Ce plan a été soutenu par le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale de l'ONU, ainsi que par l'Organisation des Etats Américains (OEA).

> « Le 5 janvier 1983, dans une île panaméenne encore couverte en grande partie de forêt vierge, Contadora […], la Colombie et le Panama se joignent au Mexique qui avait entre-temps rejoint le Venezuela. Toutes les actions de ce groupe – qui demeurera dans l'histoire sous le nom de « Groupe de Contadora » - vont désormais s'opposer à la politique centraméricaine de Washington […] ».[1]

Comme expliqué par Maurice Lemoine, la participation de ces pays à la résolution des conflits centroaméricains témoigne d'une volonté de faire face à la politique menée par les États-Unis dans la région. Il aura fallu attendre ces actions communes pour que la première initiative politique effectuée par un ensemble de pays latino-américain voie le jour.

Par conséquent, la Charte de Paix et de Coopération de l'Amérique Centrale fut élaborée par le Groupe Contadora en 1984. Acceptée par la plupart des pays latino-américains, la charte a été rejetée par les États-Unis qui s'opposaient à reconnaître le gouvernement sandiniste au Nicaragua et à renoncer à leurs actions militaires dans la zone.

[1] Lemoine, M. (2002). *Amérique centrale, les naufragés d'Esquipulas.* Atlante. P.57-58.

Outre la création de comités régionaux chargés de suivre l'application des compromis de paix prévus, ce document marqua le début d'un processus de rapprochement entre les pays de la région. Ainsi, il jette les bases d'un renforcement de la coopération économique et sécuritaire entre ces pays.

À titre complémentaire, le Brésil, l'Argentine le Pérou et l'Uruguay ont créé en 1985 le Groupe de soutien aux actions menées par Contadora. Par la suite, la collaboration entre ces deux ensembles a donné lieu à la signature de la Déclaration de Río en 1986, qui établit un mécanisme permanent de consultation et de concertation politique connu depuis 1990 sous le nom de Groupe de Río.

Si les efforts du Groupe de Contadora et de ses soutiens n'ont pas abouti à une résolution définitive des conflits en Amérique Centrale, leur initiative a été fondamentale pour l'établissement de la paix quelques années plus tard. Le processus d'Esquipulas a été mis en place en 1986 à partir du travail accompli par Contadora. Signé par les présidents du Guatemala, du Salvador, du Honduras, du Nicaragua et du Costa Rica, ce processus prévoyait la fin des conflits sur la base d'un renforcement de la coopération économique entre ces pays.

Connu comme l'Accord d'Esquipulas II, la signature de ce traité en 1987 a permis le début du dialogue et des négociations politiques pour mettre fin à l'ordre autoritaire qui caractérisait les régimes de la région. Dans cette optique il s'agissait d'un effort pour modifier l'exercice traditionnel du pouvoir à travers la violence, une pratique qui avait été largement employée par les forces armées centroaméricaines. D'autre part, il posa les fondements du système d'intégration régionale existant aujourd'hui.

> « En somme, il a initié pour la première fois en Amérique Centrale une discussion ouverte sur des thématiques qui n'avaient pas été traitées auparavant, comme par exemple, la participation de la société civile dans la prise des décisions, la consolidation de la démocratie, l'intégration, la sécurité, la résolution des conflits et les mécanismes de prévention ».[1]

[1] Matul, D. (2007). Condiciones estructurales, inequidad y exclusión como fuente de conflicto en Centroamérica: Explorando los vínculos. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe.* Buenos Aires, Ediciones CRIES. P.211.

Esquipulas II a débouché sur l'accord d'Oslo en 1990 qui a mis fin aux trois décennies de conflit au Guatemala, ainsi que sur les Accords de Paix de Chapultepec en 1992 entre le gouvernement salvadorien et la guérilla du Front Farabundo Martí pour la Libération Nationale (FMLN). Ce dernier clôt une période de douze ans de guerre civile dans ce pays. D'une manière encore plus décisive dans le cas du Salvador, la participation du Mexique dans les négociations pour pacifier la région fut loin d'être négligeable.

1.3. Le mécanisme de Tuxtla : institutionnalisation de la coopération économique et politique avec l'Amérique Centrale

La coopération internationale avec les pays centroaméricains est la toile de fond sur laquelle s'analysent les ruptures historiques de la CSS du Mexique. Par ailleurs, une des questions qui ont guidé l'étude de terrain sur laquelle est basé ce travail est celle-ci : Pourquoi le Mexique coopère-t-il avec les pays centroaméricains ?

Rosario Green l'a souligné lors de notre entretien : « la coopération avec l'Amérique Centrale n'est pas que de la solidarité, elle fait aussi partie d'un projet de politique extérieure du Mexique, ainsi que de la volonté d'assumer des responsabilités dictées par le voisinage avec les pays centroaméricains et la communauté frontalière ».[1]

a. Le Mécanisme de dialogue et concertation de Tuxtla

La coopération politique et économique constitue l'un des axes les plus importants sur lequel reposent les relations du Mexique avec l'Amérique Centrale. Le Mécanisme de Tuxtla marque ainsi un précédent dans ce sens. Il s'agit sans doute du programme le plus ambitieux formulé par le gouvernement mexicain au profit de la région, un mécanisme construit autour des objectifs économiques et politiques ayant le but affiché de contribuer au développement des pays centroaméricains.

[1] Entretien avec Rosario Green. Ambassadrice Emérite du Mexique. México, le 21 mai 2014.

Les relations de coopération entre le Mexique et l'Amérique Centrale ont leur base juridique dans l'Accord Général de Coopération entre les gouvernements du Costa Rica, du Guatemala, d'El Salvador, du Honduras et du Nicaragua avec le gouvernement mexicain, signé le 11 janvier 1991 à Tuxtla, au Chiapas. A cette date, le Président du Mexique a organisé un sommet avec les Chefs d'Etat de ces divers pays afin de souscrire le Programme Mexique-Amérique Centrale, au sein duquel ont été formulés des projets dans les domaines politique, économique, technique, scientifique, éducatif et culturel.

Il s'agit du forum politique du plus haut niveau entre le Mexique et les pays centroaméricains, appelé aussi le Mécanisme de Dialogue et de Concertation de Tuxtla. Lors du IIème Sommet (1996) le Belize et le Panama ont rejoint le Mécanisme, et au cours du XIème Sommet (2009) la Colombie et la République Dominicaine ont rejoint l'accord à leur tour.

Le Mécanisme de Dialogue et de Concertation de Tuxtla est un forum permanent de concertation politique auquel participent les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la région mésoaméricaine[1]. Il a été créé en 1991 et opère grâce à la tenue de Sommets de Chefs d'Etat et de Gouvernement organisés originellement tous les deux ans. Depuis 2004, les sommets se sont tenus annuellement. Lors des sommets, les représentants politiques abordent les sujets définis préalablement par trois sous-commissions : Affaires Politiques, Affaires Economiques, Commerciales et Financières, et Coopération Régionale.

Servant de cadre pour faciliter les investissements privés dans la région, les investissements des entreprises mexicaines dans la région s'élèvent à 21,500 millions de dollars.[2]

Le Mécanisme de Tuxtla a aussi servi à la création d'autres instruments pour l'intégration des pays de la région. Tel est le cas du Programme Mésoaméricain de Coopération (PMC), créé en 1998. Ce dernier encadre les projets de coopération technique et scientifique, dirigés vers le transfert de connaissances et d'expériences en faveur du

[1] Mexique, Belize, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Colombie et République Dominicaine).

[2] Herrada, H., Cuéllar, F. et Schucry, J. (2014). Centroamérica y el Caribe: atención prioritaria de la cooperación mexicana regional. *Revista Mexicana de Política Exterior*. Num. 102. México D.F., SRE, Instituto Matías Romero. P.122.

renforcement institutionnel, dont bénéficient les pays centroaméricains. En 2001, ce Mécanisme décide d'instaurer le Plan Puebla Panama (PPP), suite à l'initiative présentée par le gouvernement mexicain.

b. Antécédents et ingénierie institutionnelle du « Plan Puebla Panamá »

Proposé en 2000 par le Président Vicente Fox aux responsables politiques centroaméricains, ce projet envisage l'inclusion des neuf États du sud-est mexicain[1] dans un plan intégral de développement régional s'étendant en Amérique Centrale et jusqu'au Panama. Il s'agit d'Un changement de paradigme dans les relations avec l'Amérique Centrale.

> « Bien que le PPP ait été conçu comme un projet d'intégration, il faisait partie de l'agenda de coopération internationale du Mexique dans la région dans la mesure où la participation mexicaine revêtait aussi la forme d'une assistance technique pour le développement dans la réalisation des projets ».[2]

Dans cette perspective, le Président Fox espérait que cette proposition attirerait de grandes quantités d'investissement public et privé vers la région en vue de promouvoir des programmes de développement humain ainsi que la construction de routes, le développement des télécommunications et des réseaux d'énergie électrique.[3]

Née dans le cadre institutionnel du Mécanisme de Dialogue et de Concertation de Tuxtla, ce programme de coopération l'articulait avec le processus d'intégration promu par le SICA et visait à l'élargir à toute la région dite mésoaméricaine. Le PPP s'est alors proposé comme objectif de « … contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des habitants de l'Amérique Centrale et du Mexique en vue de leur fournir de meilleures opportunités de progrès »[4]. D'une manière générale, il aspirait à faire converger l'agenda du gouvernement

---

[1] Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Chiapas, Quintana Roo et Yucatán.

[2] Sánchez, L. M. d. l. M. (2010). Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior.* México D.F., Instituto Matías Romero: 55. P.26.

[3] Bosco, M. A. (2008). Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional. *Revista Mexicana de Política Exterior.* México D.F., Instituto Matías Romero. P.12.

[4] Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica. URL : http://portal2.sre.gob.mx/mesoamerica/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=22 (consulté le 22/05/2011).

mexicain pour le développement du sud-sud-est de son territoire avec la Stratégie de développement pour la transformation et la modernisation centroaméricaine au XXIème siècle, formulée par le SICA.

De sorte qu'en 2001, le PPP a été signé par les présidents et les chefs d'États du Mexique et de l'Amérique Centrale lors du Sommet tenu à San Salvador. Son lancement officiel prévoit l'inclusion du PPP comme un chapitre du Mécanisme de Tuxtla, ce qui lui confère un statut de politique d'État. Son organisation est donc déterminée par l'installation d'une Commission Exécutive du PPP (où siègeront les présidents concernés), d'un Groupe Technique Interinstitutionnel ainsi que d'une Commission de Haut Niveau pour la promotion et la recherche de financements à travers la banque régionale de développement.[1]

Bien que le PPP envisage des projets multisectoriels (éducation, santé, environnement et télécommunications), les initiatives les plus importantes concernent les infrastructures régionales. Nous pouvons notamment citer le Système d'Interconnexion Électrique pour l'Amérique Centrale (SIEPAC) et le Réseau d'infrastructure routière de l'Amérique Centrale (RICAM en espagnol). D'une part, le SIEPAC prévoit la construction d'un réseau d'énergie électrique qui reliera les infrastructures existantes depuis le Panama jusqu'au Mexique. La concrétisation de ce projet permettra de poser les bases de l'établissement d'un marché régional capable de réduire les coûts de production ainsi que de satisfaire la demande énergétique de ces pays. Or, à une décennie après sa formulation, les estimations indiquent que seulement 68% des travaux ont été finalisés.

Pour sa part, le RICAM se compose de 13.132 km de routes qui traversent tous les pays de la région. L'objectif était de faciliter les flux de biens et de personnes en vue de rapprocher les populations, les zones productives et les principaux points de distribution et d'expédition de marchandises[2]. Les prêts octroyés par la BCIE, le BID et le CAF constituent l'essentiel du financement de ces projets.

Cependant, depuis sa création le PPP s'est vu confronté à plusieurs difficultés. En effet, divers analystes constatent l'absence d'une coordination efficace entre les gouvernements centroaméricains et les gouverneurs des États mexicains impliqués dans le

[1] Trinidad, C. (2008). *Resumen Principales sucesos en la Historia del Plan Puebla Panamá 2000-2008*. Dirección Ejecutiva PPP. San Salvador, SRE. P.4.

[2] Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. (2009). *Informe Ejecutivo del Proyecto Mesoamérica 2008-2009*. Guanacaste. P.10.

projet. Du coté mexicain, les changements institutionnels ont affecté la cohérence de l'exécution du programme. Par exemple, au moment de sa création, le PPP était sous la responsabilité du Bureau du Président, avant d'être placé en 2002 sous la tutelle du SRE.

Pour Luz María de la Mora, ces défauts sont le résultat « … d'une inadaptation institutionnelle n'ayant pas permis une coordination efficace de ses activités et projets, de solliciter des financements importants ou d'agir comme un lien substantiel pour donner une cohérence à la politique extérieure du Mexique vis-à-vis de la région entre les activités du PPP et la diversité des projets de coopération qu'il a traditionnellement menés dans la zone ».[1]

De plus, l'absence de fonds propres au lancement du projet constitue probablement sa faiblesse structurelle la plus significative. L'allocation de financements a posteriori a considérablement limité sa capacité à mettre en place le grand nombre de projets envisagés. En définitive, si le PPP a réaffirmé l'engagement du gouvernement mexicain dans la région, ces facteurs ont dilapidé le potentiel de cette initiative. D'après plusieurs spécialistes du sujet, « le défi principal était de transformer le PPP en l'instrument d'une politique intégrative capable d'assurer une présence continuelle et consistante du Mexique dans la zone »[2]. Un défi qui n'a toujours pas été atteint à heure actuelle.

Le PPP reflète indirectement une des grandes contradictions qui ont marqué l'administration de Vicente Fox. D'une part, la gestion du premier gouvernement issu d'un parti d'opposition a tenté de réformer les fondements qui guidaient jusqu'alors la politique extérieure mexicaine. C'est ainsi que les principes de non-intervention et de respect de la souveraineté nationale ont été remplacés (au moins provisoirement) par la promotion de la démocratie et le respect des droits de l'homme. Ce virage a pris forme avec la volonté de formuler une politique extérieure orientée par la promotion des droits de l'homme, afin de pouvoir capitaliser sur ledit « bonus démocratique », brandi par le premier gouvernement d'alternance après 72 ans de *priisme*.

Par contraste, le gouvernement Fox a continué (voire, a approfondi) le projet de réalisation d'une politique économique internationale qui trouve ses origines à la fin des années 80. Cette approche consiste à faire de la politique étrangère un instrument de

[1] Sánchez, L. M. d. l. M. (2010). P.26.
[2] Pellicer O., Herrera-Lasso L. et González G. (2006). Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico. *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México D.F., Fondo de Cultura Económica. P.69.

promotion des intérêts économiques et commerciaux du pays. Par conséquent, l'intégration régionale passe tout d'abord par l'établissement des mécanismes de coopération économique.

2. Ruptures dans le processus d'institutionnalisation de la coopération mexicaine de 2000 à 2013

Présente dans le paysage latino-américain depuis les années 30, la coopération mexicaine au développement a traversé un long chemin institutionnel avant d'atteindre son apogée, lors de la création de l'IMEXCI en 1998. Qui plus est, les efforts de certains dirigeants politiques pour renforcer ses institutions ont succédé aux impasses, reculs et résistances étroitement liés aux évolutions de la politique extérieure mexicaine. Pour le présent travail de recherche, étudier cette politique publique implique l'analyse de l'affrontement de deux groupes d'acteurs, porteurs d'une vision différente de la coopération internationale et des finalités qui doivent la guider.

Cette partie abordera premièrement, le projet politique du groupe d'acteurs du PAN, nettement focalisé sur la coopération internationale comme levier économique et commercial. Deuxièmement, on étudiera le processus de négociation qui a précédé l'approbation de la Loi mexicaine de coopération internationale pour le développement en 2011. Troisièmement, il s'agira d'exposer les mécanismes et rouages du nouveau système de coopération du Mexique.

2.1. La coopération internationale comme levier économique et commercial

Projet politique du gouvernement de Vicente Fox, la coopération internationale n'a eu d'importance qu'en tant qu'instrument pour promouvoir les intérêts économiques du Mexique et intensifier les échanges commerciaux.

Primo, il sera question d'analyser le démantèlement de l'IMEXCI, comme faisant partie de la stratégie pour réformer la politique extérieure du pays. Secundo, cette partie s'attardera sur la description du projet politique porté par le groupe d'acteurs du PAN étudié.

Tertio, on présentera la diplomatie culturelle, afin d'éclaircir son lien avec la politique de coopération internationale mexicaine.

d. Démantèlement de l'IMEXCI et abandon d'un projet politique

Le début des années 2000 marqua une rupture nette dans le renforcement institutionnel de la coopération internationale du Mexique, un processus qui avait atteint son sommet en 1998 avec la création de l'IMEXCI. Le gouvernement de Vicente Fox (2000-2006) et particulièrement son premier Ministre des Affaires Etrangères, Jorge Castañeda (2000-2003), ont ainsi engagé des changements profonds dans la formulation de la politique extérieure du pays, sur la base dudit « bonus démocratique ». Bien qu'il s'agisse d'un virage politique non achevé, ces changements ont eu un impact considérable sur les arrangements institutionnels qui avaient consolidé la politique de coopération internationale au cours des années 90. Malgré les mesures prises par les gouvernements successifs pour relancer la diplomatie traditionnelle du pays, la période 2000-2011 est considérée par plusieurs auteurs comme l'interruption du processus d'institutionnalisation de la coopération internationale du Mexique.

Il est étrange et surprenant de passer en revue le nombre de réussites attribuées à l'IMEXCI en seulement deux ans. Sa participation dans l'instauration du Secrétariat de Coopération Ibéro-américaine[1], dans le cadre de la Conférence Ibéro-américaine ; avoir conduit la participation mexicaine et présidé le Mécanisme de Coopération Economique et Technique de l'APEC (1998-1999) ; son activisme au sein du G15 pour renforcer la collecte de données disponibles sur les projets de Coopération Sud-Sud, en sont quelques exemples souvent cités.[2] Il est vrai qu'au regard de son lent développement institutionnel, l'IMEXCI posait enfin les bases d'un système de coopération internationale mexicain. Toutefois, la portée de son rôle pour étendre la coopération du pays reste largement au-dessous des

[1] Jorge Alberto Lozoya (groupe d'acteurs du PRI), Directeur de l'IMEXCI et dont la trajectoire a été analysée dans une section précédente, a été chargé en 1999 de l'établissement du Secrétariat de Coopération Ibéro-américaine (antécédent du Secrétariat Général Ibéro-américain), dont il fut le Secrétaire Général jusqu'en 2005.

[2] Soria Morales, E. (2008). La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral. *Cooperación internacional para el desarrollo en México: Hacia una agenda participativa.* México D.F., Instituto Mora. Porrúa. P.52.

expectatives. Ainsi, pendant la dernière année de son existence, l'IMEXCI rapportait que le Mexique avait alloué environ 5 mdd en faveur des projets de coopération, alors qu'il avait reçu plus de 120 mdd[1]. Ces chiffres confirment le maintien du statut de récepteur du pays, pendant qu'ils révèlent en même temps, le décalage entre les objectifs affichés et les moyens d'action disponibles pour déployer une politique de coopération conséquente.

En outre, au manque de ressources financières s'ajoute la faiblesse juridique de la structure récemment chargée de coordonner les efforts nationaux de coopération. La dernière contribution de l'IMEXCI au processus de renforcement institutionnel de la politique de coopération allait dans ce sens. En 2000 a été élaboré le premier projet de loi de coopération internationale pour le développement. Ce projet visait à établir le cadre juridique qui permettrait d'orienter et de fournir des ressources financières propres à la coopération mexicaine, ainsi qu'à renforcer ses compétences pour coordonner les institutions nationales responsables de leur exécution[2]. Comme le signale Ernesto Soria :

> « … loin d'enregistrer des avancées dans la consolidation de la structure juridique et institutionnelle pour faire de la coopération internationale pour le développement une politique stratégique d'Etat, elle a été réduite pour faire place aux nouvelles priorités de la politique extérieure du gouvernement du président Fox, principalement dans des sujets relevant du domaine économique international ».[3]

Dans sa description, l'auteur indique qu'en 2003 la structure institutionnelle de la politique mexicaine de coopération avait reculé pour se retrouver dans l'état auquel elle était avant 1994[4]. De fait, il y a eu quatre modifications à la structure administrative de la SRE dans les quatre premières années du gouvernement Fox, dont trois effectuées sous Castañeda. Décrire ces mutations institutionnelles nous aidera à comprendre l'orientation du nouveau gouvernement (que l'on détaillera dans la section suivante). On se consacrera ici à l'explication de leurs conséquences qui représentent entre autres, la volonté de démanteler la

[1] SRE. (2000). La Canciller Green convoca a los sectores público y privado a consolidar una política de cooperación internacional de Estado. *Boletín de Prensa, num. 323/00*. México D.F., Dirección General de Comunicación Social.
[2] Berruga Filloy, E. (2000). La política mexicana de cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 61. México D.F., SRE, Instituto Matías Romero. P.248-267.
[3] Soria Morales, E. (2008). P.56.
[4] Ibid.

conception traditionnelle de la coopération internationale portée par le groupe d'acteurs du PRI.

La première modification au règlement intérieur, publiée en 2001, créait le Ministère Adjoint pour les Relations Economiques et de Coopération Internationale à la place de l'IMEXCI, dont le but était de « promouvoir et renforcer la coopération économique, commerciale et d'investissement ».[1] M. Soria souligne que l'objectif de cette nouvelle unité administrative était de rétablir « les fonctions de négociation, promotion et coordination des relations économiques du pays, qui avaient été absentes depuis 1985 »[2]. L'IMEXCI a été réduit au niveau d'une direction générale au sein du nouvel Ministère Adjoint, mais de fait, il a juste remplacé l'historique DGCTC. A ce titre, les attributions de l'Institut ont été limitées au domaine de la coopération technique et scientifique. L'autre modification qu'il nous intéresse de souligner est que la Direction Générale de Coopération Educative et Culturelle (qui faisait partie de la structure de l'IMEXCI), a été réduite à faire partie directement du cabinet du Ministre d'Affaires Etrangères, après avoir été renommée Direction Générale des Affaires Culturelles.

La deuxième modification au règlement intérieur est survenue en 2002. Celle-ci a transféré la coordination du nouveau Plan Puebla Panama, qui depuis sa création faisait partie du cabinet du président, au Ministère Adjoint pour les Relations Economiques et de Coopération Internationale. De plus, on a élevé le rang des Affaires Culturelles, qui sont passées d'un statut de direction générale à celui d'Unité[3]. Lors de cette modification, la structure de l'IMEXCI est redevenue la DGCTC. Concrétisée dans la même année, la troisième modification transférait la coordination du PPP au Ministère Adjoint pour l'Amérique Latine.

Enfin, la quatrième modification au règlement intérieur a été réalisée par le nouveau Ministre des Affaires Etrangères, Luis Ernesto Derbez (2003-2006). Entrée en vigueur en

[1] SRE. (2001). Informe de labores de la SRE 2001. *Secretaría de Relaciones Exteriores.* Transparencia y acceso a la información pública. Portal de obligaciones de transparencia, México D.F. URL: www.sre.gob.mx/transparencia/docs/informe_2001.doc. (consulté le 02/10/2015).
[2] Soria Morales, E. (2008). P.58.
[3] Au sein de l'administration publique mexicaine, le Ministère des Affaires Etrangères a été composé de Ministères Adjoints et d'Unités. Elles-mêmes sont composées de directions générales. Il convient ici de préciser qu'un Ministère Adjoint dispose d'un rang plus élevé que les Unités.

2004, elle a restructuré le Ministère Adjoint en question qui devient l'Unité de Relations Economiques et de Coopération Internationale (URECI), disposant désormais d'un rang institutionnel moins important. C'est ainsi qu'en l'espace de quatre ans, le long processus d'institutionnalisation de la coopération au développement du Mexique, initié en 1971 et qui a atteint son sommet en 1998, est interrompu par la volonté d'un gouvernement de changer la direction de la politique extérieure du pays. Historiquement soumise aux aléas de cette politique extérieure, la coopération internationale pour le développement (dans sa conception traditionnelle) est bouleversée à partir de 2000 par la vision portée par le groupe d'acteurs du PAN sur ce que doit être la coopération internationale du pays, que l'on analysera dans la section suivante.

En somme, nous ne pouvons qu'être d'accord avec Ernesto Soria, quand il décrit trois conséquences directes de l'élimination de l'IMEXCI. La première d'ordre opérationnel à l'intérieur de la SRE, car l'absence d'une coordination unifiée et claire des affaires de coopération est à l'origine d'une dispersion des efforts, ainsi que du manque de cohérence et de planification des actions. Deuxièmement, au niveau de la coordination interinstitutionnelle, car le manque d'une structure juridique, administrative et opérationnelle chargée de réguler la coopération internationale a provoqué la duplication des efforts et l'inefficience dans l'utilisation des ressources disponibles. En outre, elle a affaibli le rôle de la SRE face aux autres ministères qui exécutent des programmes de coopération. Enfin, elle a affecté la perception des donateurs traditionnels quant à la capacité institutionnelle du pays à attirer plus d'APD.[1]

b. Un nouveau projet de politique extérieure, au service de l'économie politique internationale

Personnage politique d'une importance majeure, les batailles dans lesquelles Jorge Castañeda a participé ont toujours eu un même ennemi : le régime politique établi par les gouvernements du PRI, qui ont dirigé le Mexique sans interruption de 1929 jusqu'en 2000. Bien que depuis de tranchées et même de bords politiques différents, ses contributions à la première alternance politique dans le gouvernement fédéral sont loin d'être négligeables. En

[1] Soria Morales, E. (2008). P.24-25.

parallèle, nous l'avons vu, la coopération internationale mexicaine ne peut être appréhendée qu'à partir de l'analyse de sa relation de dépendance avec la politique extérieure. Ses déficits institutionnels ont ainsi attaché son sort à la volonté des acteurs politiques qui se sont succédé dans la direction des stratégies internationales du pays. Disposant d'un passif familial significatif, comprendre le rôle de Castañeda (représentant du groupe d'acteurs du PAN) dans la trajectoire de la coopération internationale du Mexique est crucial.

Nommé Ministre des Affaires Etrangères du premier gouvernement d'alternance, les trois ans que dura son administration sont suffisants pour bousculer les fondements sur lesquels repose la diplomatie traditionnelle du pays. Aussitôt, Jorge Castañeda lance une mise à jour des relations internationales du Mexique afin de répondre aux changements perçus sur la scène internationale. Le pari est clair, il s'agit d'un grand virage articulé autour de deux axes : la construction d'une relation ayant une portée stratégique avec les Etats Unis ; et la participation active du Mexique dans l'élaboration du nouvel système international. Dans l'explication qu'il donne des priorités de son administration, on relève un constat fortement exprimé :

> « La politique extérieure, comme n'importe quel autre aspect de l'administration du gouvernement, est le résultat d'un jeu complexe de continuité et de changement. Les deux facteurs sont parties indissolubles de toute réalité politique et il s'agit précisément de l'accent mis sur l'un ou sur l'autre qui distingue les différents gouvernements, puisque cet accent reflète inévitablement, les principes et les fins qui orientent l'action gouvernementale. Dans le cas de la politique extérieure du gouvernement actuel du Mexique, l'accent est mis clairement sur le facteur de changement ».[1]

Le premier axe pose l'objectif de reformer les relations mexico-étatsuniennes. En amont, le nouveau Ministre est persuadé que l'hégémonie des Etats Unis restera en vigueur pendant le XXIème siècle. Par conséquent, le renouveau des relations devient indispensable, depuis une approche capable d'assumer l'énorme impact de l'économie des Etats Unis sur celle du Mexique. Dans la promotion de ce renouvellement des relations, trois changements sont proposés : l'inclusion de nouveaux sujets dans l'agenda bilatéral (comme la migration intégrale, l'énergie ou les questions dites « hémisphériques ») ; l'intégration de nouveaux

[1] Castañeda, J. (2001). Los ejes de la política exterior de México. *Nexos.* México D.F. Diciembre. P.66-75.

interlocuteurs politiques ; et l'établissement d'un nouveau cadre général pour la relation à long terme.[1]

Nonobstant, le deuxième axe est ici celui qui nous intéresse. La portée du deuxième pilier de la stratégie internationale proposée, c'est-à-dire la participation active du Mexique au sein du nouveau système international, est majeure. Il s'agit d'une volonté de relancer l'action internationale du pays à partir de nouvelles bases et de nouveaux concepts, tout en bousculant les principes traditionnels de la diplomatie, considérés par Castañeda comme dépassés. Il est à cet égard éloquent de lire comment l'influence mexicaine dans les affaires internationales est généralement présentée comme « inévitable ». C'est dans les stratégies tracées pour administrer et parfois assumer cette influence, que l'on peut entrevoir les divergences qui opposent les différents acteurs politiques.

Le diagnostic à partir duquel devrait se déployer le renouvellement de la stratégie internationale élève le dégel de l'affrontement bipolaire comme scénario propice à l'élaboration d'un nouveau système de relations internationales. Basé sur des règles et normes ayant une prétendue portée universelle, ce nouvel système normatif serait en train de se constituer autour d'« exercices thématiques de régulation » en divers domaines dont : les droits de l'homme, les droits des indigènes ; le commerce, le désarmement ; la démocratie ou le dérèglement climatique. La vision promue par Jorge Castañeda est la suivante :

> « Ce que nous observons est la construction d'un nouveau système international basé sur des règles qui ne sont pas celles de la Charte des Nations Unies, ni celles des principes traditionnels de politique extérieure du Mexique lesquels à leur tour, ne sont pas originellement mexicains puisqu'ils dérivent fondamentalement de la Charte des Nations Unies. Certains auraient probablement préféré que le système international du XXIème siècle, après la fin de la Guerre Froide, soit établi sur la base de ces principes : la non-intervention, l'égalité juridique des Etats ou le rejet de l'usage de la force. Cependant, la réalité est que le premier principe ne repose plus sur les seconds ; pour le meilleur ou pour le pire, le fait est que les nouvelles règles qui ont tendance à se construire, sont interventionnistes, plus qu'anti-interventionnistes ; particulières plus que générales ; concrètes, plus qu'abstraites ».[2]

[1] Ibid.
[2] Ibid.

Affichant un réformisme agressif, cette vision justifie sa stratégie de politique extérieure. En même temps, cette dernière est justifiée par le « bonus démocratique » dont dispose le gouvernement, interprété par Castañeda comme un mandat de changement. Par ailleurs, une autre considération s'ajoute à l'argumentaire qui a été exposé. La formulation de cette stratégie se fait autour de l'idée que la seule façon d'équilibrer la politique extérieure du Mexique (fortement accaparée par ses rapports avec les Etats Unis), consiste dans le renforcement de son action sur la scène multilatérale[1].

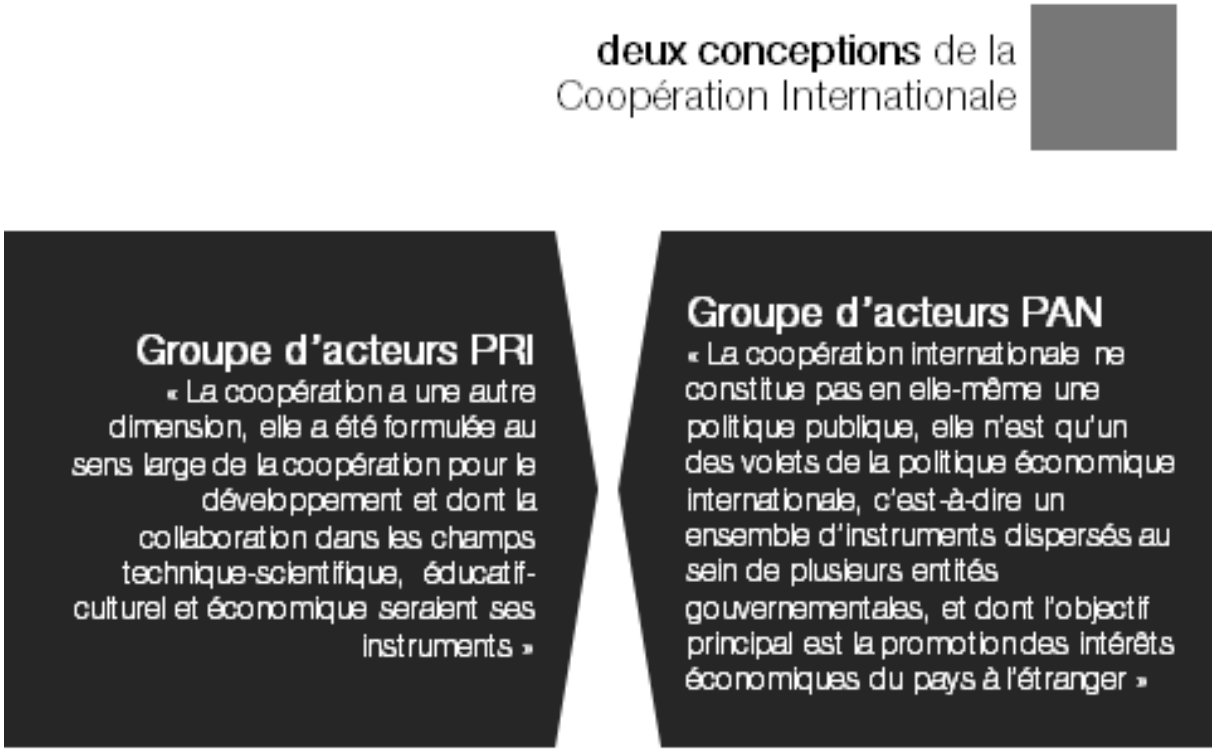
Le multilatéralisme est alors présenté comme un contrepoids à la volonté d'approfondir les relations avec le voisin du nord. En plus, cet activisme multilatéral est compris comme une intensification de la participation du pays aux divers espaces internationaux de dialogue politique. L'objectif est de participer à l'élaboration des nouvelles règles, afin d'être en position de défendre les intérêts du pays. A ce titre, le Ministre signale :

> « Sa position en tant que pays pont, sa tradition en matière de politique extérieure, son habileté diplomatique, sa capacité innovatrice et sa légitimité démocratique donnent au pays de nombreux outils pour contribuer à la définition de nouvelles règles pour le système international ».[2]

Néanmoins, ces efforts pour bousculer les principes traditionnels de politique extérieure se sont affrontés à une multiplicité de forces de résistance au changement. Les diplomates mexicains étant un corps de fonctionnaires très professionnalisé, sa nature peut très bien être considérée comme conservatrice. Cette tradition revendiquée s'apparente aussi aux résistances retrouvées par le groupe d'acteurs dirigé par Castañeda dans les arènes de la politique extérieure du Mexique. Or, les résistances aux changements proposés se sont aussi manifestées au sein de l'opinion publique, particulièrement lors des altercations avec Cuba et le Venezuela. Ces évènements, ajoutés à la crise dans les relations avec le gouvernement des Etats-Unis provoquée par le refus du Mexique de participer à la guerre contre le terrorisme, ont amené Jorge Castañeda à démissionner en 2003.

[1] Ibid.
[2] Ibid.

En ce qui concerne sa vision de la coopération internationale du Mexique, elle n'est pas facile à démêler. Certains des critiques les plus virulents à son encontre, dont plusieurs diplomates et intellectuels[1] renommés, l'accusent d'une absence de projet à cet égard.



L'auteur de ce travail soutient cependant, qu'il y a bien eu des efforts pour mettre en place un projet spécifique de coopération internationale. Ce projet obéit par contre à une autre conception, éloignée de la trajectoire suivie par la coopération mexicaine depuis les années 70. Alors que la coopération internationale pour le développement est comprise par le groupe d'acteurs du PRI, comme une politique publique qui comprend les domaines technique-scientifique, éducatif-culturel et économique ; pour le groupe d'acteurs du PAN, elle ne constitue pas en elle-même une politique publique, elle n'est qu'un des volets de la politique économique internationale, c'est-à-dire un ensemble d'instruments dispersés au sein de plusieurs entités gouvernementales, et dont l'objectif principal est la promotion des intérêts économiques du pays à l'étranger.

[1] Proceso. (2002). *Refuta Castañeda críticas contra la política exterior mexicana*. 11 de noviembre. URL: http://www.proceso.com.mx/?p=246662 (consulté le 14/10/2015).

Afin de mieux comprendre la vision portée par le groupe d'acteurs du PAN sur la coopération internationale, la section qui suit abordera les principaux aspects de la politique de promotion économique et culturelle mis en place à partir des années 2000.

c. La diplomatie culturelle

Depuis l'établissement du régime postrévolutionnaire, la « diplomatie culturelle » a occupé une place primordiale au sein de la politique extérieure du Mexique. Considérée très tôt comme l'un des instruments dont dispose la diplomatie du pays, elle intègre la structure de la SRE depuis 1961 (dix ans avant la première unité chargée de la coopération internationale), année de création de la Direction Générale des Affaires Culturelles. Depuis lors, ladite « diplomatie culturelle » est structurée par la coopération éducative et la coopération culturelle.

Historiquement, la diplomatie culturelle du Mexique s'est concentrée sur la défense du patrimoine culturel, et sur la diffusion des activités artistiques. Ainsi, elle a connu trois phases : au début du XXème siècle, il était question de promouvoir le passé préhispanique du pays et ses manifestations contemporaines. Puis, au cours des années 50, les efforts ont été dirigés vers la projection des valeurs culturelles nationales en tant que stratégie de politique extérieure. Enfin, l'accent a été mis sur la promotion de l'identité multiculturelle, pluriethnique et démocratique de la société mexicaine.[1]

Cependant, il ne s'agit pas ici d'approfondir la longue histoire de la promotion de la culture mexicaine à l'international, cela relève d'une étude à part entière. Le but de cette section est de montrer comment la place qu'elle a occupée au sein de la stratégie internationale mexicaine à un moment donné, est le résultat de l'affrontement des deux groupes d'acteurs étudiés dans ce chapitre. Autrement dit, l'intégration (ou pas) de la promotion culturelle dans la politique de coopération internationale pour le développement, dépend de la vision portée par les acteurs à l'égard de cette dernière.

[1] Nualart, J. (2000). La promoción cultural de México como instrumento de la política exterior. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 61. Instituto Matías Romero. P.305.

Il convient donc de rappeler qu'au démantèlement de l'IMEXCI en 2001 s'est ajouté le déplacement de la direction générale chargée des affaires culturelles sous la responsabilité directe du Ministre des Affaires Etrangères. Il s'agissait d'une part, de restructurer le Ministère afin qu'il puisse s'adapter à la stratégie internationale du premier triennat du président Fox (2000-2006), formulée autour de principes revisités. D'autre part, il a été question de mettre en œuvre un nouveau projet de coopération internationale. Alors que la coopération internationale portée par les acteurs du groupe A était construite sur des relations politiques, celle revendiquée par le groupe B est guidée et s'articule autour de rapports économiques. Bien que les deux façons d'envisager la coopération internationale ne soient pas exclusives, elles reflètent bien la priorité donnée à l'un ou l'autre domaine.

Dans le premier cas, la diplomatie culturelle fait partie de la politique de coopération internationale, intégrée à la formulation de la politique publique. Dans le deuxième, elle sert à accompagner la politique extérieure dans son ensemble, cas par cas, sans qu'elle soit restreinte au seul domaine de la coopération au développement. Cette piste donnerait du sens à l'interruption en 2000, d'un processus initié au début des années 70.

En supplément à ce qui a été exposé précédemment, il semble nécessaire de rappeler qu'à la même époque, le concept de « diffusion culturelle » a été l'objet lui aussi d'une évolution importante. D'une conception limitée au domaine des Beaux-Arts, on est passé à considérer que « … la politique culturelle doit permettre la jouissance de ce qui nous appartient, ainsi que la connaissance et la compréhension d'autres cultures ou, autrement dit, la mondialisation avec des nuances locales »[1]. Selon les auteurs spécialisés dans le sujet, cette évolution n'est qu'une mise à jour d'un domaine autrefois monopolisé par l'Etat, afin de le rendre accessible aux nouveaux venus sur la scène internationale : les acteurs du secteur privé et de la société civile.

Dans cette période de transition, Jaime Nualart[2] a souligné que l'expansion des industries culturelles dominait les débats sur la politique en la matière. A ce sujet, il écrit :

[1] United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. (2000). *World Culture Report.* Paris. UNESCO.
[2] Directeur Général de la Coopération Educative et Culturelle 1998-2000 sous l'IMEXCI.

« La marque centrale dudit processus est la dissémination, si ce n'est l'imposition, de normes permettant aux marchés locaux de se convertir en consommateurs efficients de produits culturels conçus globalement ».[1]

L'impact de ces reconfigurations internationales sur des processus nationaux est évident. D'où la volonté de renforcer la diplomatie culturelle du pays, ce qui explique certainement les modifications institutionnelles qui visaient à lui octroyer un rang et des moyens plus importants. Il est d'ailleurs significatif d'évoquer l'échec des plans du Ministre Castañeda pour relancer cette politique autour du renouvellement des Instituts México, à l'image des Instituts Cervantes ou Goethe.

A partir du deuxième triennat de Fox, les tentatives pour restructurer la politique de coopération culturelle ont subi des critiques très virulentes, surtout de la part du secteur académique. Entre autres, la restructuration de la Direction Générale des Affaires Culturelles a été considérée comme une manœuvre qui lui enlevait de l'autonomie d'action, vis-à-vis les changements dans l'orientation de la politique extérieure nationale. De fait, le deuxième Ministre des Affaires Etrangères du gouvernement de Fox, Luis Ernesto Derbez (2003-2006), s'est donné la tâche de revenir sur les réformes de son prédécesseur, en espérant ainsi attiser les résistances que celles-ci avaient provoquées. Dans cette logique s'inscrivent les restructurations décrites ci-dessus, en plus de l'arrêt d'autres programmes en cours. Tel a été le cas du plan pour renouveler et développer le réseau des Instituts México, qui fut suspendu de manière définitive au début de cette période. Afin d'illustrer ce recul, Ignacio Padilla écrit :

« Au moment du changement de ministres au début de 2003, la politique culturelle a été reprogrammée en un temps record sous l'impératif suivant : - La culture doit être au service de la politique et de l'économie - ».[2]

Il est fort intéressant d'entrevoir dans la diplomatie culturelle, des concepts qui convergent avec ceux portés par la coopération internationale. Dans le cas de la politique extérieure mexicaine, certains de ses objectifs fondent la conception du groupe d'acteurs du PRI. Il n'est pas osé alors, d'avancer que la diplomatie culturelle constitue l'un des

[1] Nualart, J. (2000). P.316.
[2] Padilla, I. (2007). El recuento de los daños. *Diplomacia y cooperación cultural de México: Una aproximación*. México, D.F. Colección Encrucijada UNICACH. P.158.

antécédents de cette coopération internationale. D'ailleurs, Nualart reconnaît ce lien de la façon suivante :

> « Sans aucun doute, l'éducation et la culture ont été les pionnières du rapprochement entre les Etats, en tant que prélude amical pour incorporer des sujets économiques, financiers, commerciaux, scientifiques ou technologiques ».[1]

Or, si l'administration de la culture mexicaine à l'étranger a suivi une trajectoire propre, la création de l'IMEXCI bouleverse ses objectifs, son orientation et sa raison d'être. Puis, elle est fortement impactée par l'affrontement des deux groupes d'acteurs politiques.

2.2. Le projet de Loi de Coopération Internationale pour le Développement de 2007

L'objectif de cette partie est de reconstituer le long chemin qui a été parcouru depuis la proposition de Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID) en 2007, jusqu'à son approbation en 2011, qui marque le début du nouveau processus d'institutionnalisation de la coopération au développement du Mexique.

Cette partie analysera en premier lieu, la politique de coopération internationale pendant le gouvernement de Felipe Calderón. En second lieu, nous étudierons le rôle de la Commission des Relations Internationales du Sénat, en tant que chambre responsable de la proposition de loi. Enfin, on exposera les implications de l'approbation de la LCID en 2011.

a. La politique de coopération internationale du gouvernement de Felipe Calderón, 2006-2012

Si la politique extérieure du premier gouvernement d'alternance (2000-2006) s'est distinguée par la confusion générée par l'élan réformiste de ses débuts et les mesures

[1] Nualart, J. (2000). P.308.

réactionnaires de la fin, celle du gouvernement de Felipe Calderón (2006-2012) s'est caractérisée par sa continuité conservatrice. Après deux ministres des Affaires Etrangères issus du monde politique, Calderón choisit de nommer une diplomate pour diriger la politique extérieure du pays. Ainsi, Patricia Espinosa fut Ministre des Affaires Etrangères pendant les six ans du deuxième gouvernement du PAN. Pendant ces années, désigner une diplomate de carrière à la tête de la SRE envoyait le message du « retour à la normalité », après la phase mouvementé du gouvernement Fox.

Après avoir saisi les projets des deux groupes d'acteurs étudiés, cette section essayera de définir la place occupée par la coopération internationale au sein de la politique extérieure de cette période. Dans cette logique, le but est d'avancer dans la compréhension des ruptures qui font l'objet de ce chapitre. A cet effet, Juan Pablo Prado signale :

> « … au travers de l'analyse de la coopération internationale pour le développement officielle il est plausible de comprendre de façon plus précise l'orientation, les priorités, les résultats et l'efficacité – par des actions concrètes - de la politique extérieure des Etats, dans leur dimension collaborative ».[1]

Cependant, de 2006 à 2012, le rôle de la coopération au développement a été si limité qu'il est nécessaire d'inverser la démarche exposée ci-dessus. Au lieu de l'analyser afin d'en savoir davantage sur la politique extérieure, on décomposera cette dernière pour comprendre le projet des dirigeants politiques à l'égard de la coopération internationale du pays. Pour ce faire, on fera appel aux deux documents d'orientation qui ont guidé l'action du gouvernement Calderón : le Plan National de Développement et le Programme Sectoriel des Affaires Etrangères.

Tout d'abord, il n'est pas anodin d'indiquer que les priorités en matière de politique extérieure ne sont couvertes que par la moitié de l'un des cinq axes qui composent le Plan National de Développement 2007-2012 (PND). De ce fait, la deuxième partie du cinquième axe du PND, appelé « Politique extérieure responsable », se définit comme un levier pour

[1] Prado Lallande, J. P. (2013). La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón. *Foro Internacional.* México D.F. 213-214, LIII. El Colegio de México, CEI. P.816.

promouvoir le Développement Humain Durable[1]. Il est important ici de souligner l'ancrage solide affiché par les lignes directrices de la politique extérieure dans les objectifs de développement national. A titre d'exemple, le PND introduit la section sur la Politique extérieure responsable en reconnaissant que :

> « … l'insertion du Mexique dans le concert des nations nécessite une action résolue qui identifie le pays nettement comme étant une option attractive et sûre pour y investir, ayant la finalité de créer les emplois demandés par les Mexicains afin de se développer pleinement ».[2]

En outre, la partie sur la politique extérieure responsable est divisée en quatre sections : la politique extérieure, levier du développement national ; le Mexique dans la construction de l'ordre mondial ; Diversifier l'agenda de la politique extérieure ; Mexicains à l'étranger et migration. Chaque section est ensuite composée d'objectifs, eux-mêmes démultipliés en stratégies. Il est donc intéressant de repérer la façon dont la coopération internationale est répartie dans l'ensemble des composants de ce volet du PND.

Ainsi, au sein de l'objectif 6 de la section sur la politique extérieure, levier du développement national, se trouve la stratégie 6.1 qui prévoit « l'usage des différents schémas de coopération internationale afin de soutenir les programmes gouvernementaux appelés à la lutte contre la pauvreté, la création d'emplois et l'augmentation des niveaux de sécurité du pays »[3]. Pour sa part, l'objectif 7 vise à contribuer aux efforts de la communauté internationale pour prolonger la validité des valeurs et principes démocratiques, les libertés fondamentales et les droits humains, ainsi que le développement durable. Ce dernier comporte d'une part la stratégie 7.1, qui promeut la « participation active dans les discussions et initiatives en faveur de la paix, la coopération pour le développement, les droits humains et la sécurité internationale »[4]. D'autre part, la stratégie 7.4 est plus spécifique quand elle vise à « coordonner les efforts du Gouvernement Fédéral en matière de coopération internationale pour le développement »[5]. Néanmoins comme nous l'avons vu, l'établissement d'un système de coopération international n'a jamais figuré parmi les priorités du gouvernement Calderón,

---

[1] (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. P.292.
[2] Ibid.
[3] Ibid. P.298.
[4] Ibid. P.301.
[5] Ibid. P.302.

la stratégie 7.4 ne fait que soulever la nécessité d'améliorer la coordination des institutions qui opèrent des projets de coopération.

Selon une approche plus indirecte, l'objectif 8 sur la « Promotion de la projection du Mexique au sein de l'environnement international » inclut la coopération internationale comme un composant essentiel dans toutes ses stratégies. D'abord, la stratégie 8.1 porte sur le renforcement des liens politiques, économiques et culturels avec l'Amérique Latine et les Caraïbes. Plus précisément, elle reconnaît « la responsabilité[1] du pays envers l'Amérique Centrale, qui mettra l'accent sur le bien-être social et le développement économique de la région »[2]. Secundo, la stratégie 8.2 souligne l'importance de renforcer le Plan Puebla Panama. Ultérieurement, la stratégie 8.3 est formulée autour de l'ambition d'augmenter la coopération bilatérale et trilatérale avec les Etats Unis et le Canada, spécifiquement dans la mise en œuvre de l'Alliance pour la Sécurité et la Prospérité dans l'Amérique du Nord. Enfin, les stratégies 8.4, 8.5 et 8.6 encouragent une participation plus vigoureuse du Mexique dans les mécanismes de coopération qu'il partage avec l'Europe et l'Asie, et incitent à approfondir les liens avec les pays africains et du Moyen Orient.

En outre, l'objectif 9 du Programme Sectoriel des Affaires Etrangères 2007-2012 est dédié à la « promotion de la participation du Mexique dans le domaine de la coopération internationale pour le développement »[3]. Dans ce sens, il identifie la nécessité de renforcer les mécanismes de coordination de la coopération internationale offerte par le pays, sans cependant formuler une idée concrète. Toutefois, l'objectif prévoit deux mesures pour consolider le rôle du pays en tant qu'acteur responsable sur la scène internationale : l'augmentation de l'exécution et de l'impact des projets de coopération dans des zones et régions stratégiques pour sa politique extérieure et mettre la priorité à l'offre de bourses à des pays étrangers selon les lignes directrices de la politique extérieure du Mexique[4]. Ces objectifs nous aident à éclaircir le contenu donné à la coopération au développement pendant cette période.

[1] Il s'agit ici de la même notion de –responsabilité systémique- analysée dans un chapitre précédent.
[2] (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* P.303.
[3] (2008). *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012.* SRE. Diario Oficial de la Federación. P.5.
[4] Ibid. P.5.

Cela dit, il n'est pas moins intéressant de rappeler un épisode assez lamentable qui a marqué les esprits des observateurs de la politique étrangère du Mexique. En 2005, la campagne du ministre des Affaires Etrangères mexicain pour devenir Secrétaire Général de l'OEA, a été soutenue par l'envoi de matériaux et de vivres aux pays affectés (plus de trois mois plutôt) par les ouragans Charlie, Ivan et Frances. De telles actions, présentées à l'opinion publique comme de l'aide humanitaire n'avaient constitué qu'une manœuvre montée pour coopter les voix de certains pays caribéens en faveur de la candidature de Luis Ernesto Derbez. Dilapidant le capital politique du pays dans la région, la stratégie basée sur des efforts de coopération internationale a clairement échoué, suite à l'élection de José Miguel Insulza et au faible soutien des Caraïbes au ministre mexicain.[1]

Ce repérage illustre bien la vision portée par le gouvernement de Felipe Calderón à l'égard de la coopération au développement. Plus qu'un volet de la politique extérieure à part entière, elle ne constitue qu'un instrument *ad hoc* dépourvu d'un but précis propre. Puis, elle est soumise aux objectifs posés vis-à-vis de la politique extérieure du gouvernement, ouvertement orientée par les intérêts économiques du pays. Autrement dit, elle se matérialise dans un ensemble d'instruments dispersés au sein de plusieurs entités gouvernementales et dont l'objectif principal est la promotion de la politique économique internationale. C'est ainsi que dans la période 2006-2012, les acteurs politiques du groupe B mettent en œuvre leur vision sur la coopération au développement et établissent sa relation avec la politique extérieure mexicaine.

c. La Commission des Relations Internationales du Sénat : intérêts et acteurs dans la négociation

La réforme, en 1988, de l'article 89 de la Constitution mexicaine eut aussi un impact sur les compétences du pouvoir législatif du pays. A cet effet, son entrée en vigueur a réorganisé la répartition des pouvoirs sur la conduite de la politique extérieure. En plus

[1] Prado Lallande, J. P. (2013). P.822.

d'avoir élevé au rang constitutionnel des principes qui guidaient de fait l'action internationale du Mexique, la réforme a octroyé au Sénat des pouvoirs pour influer sur sa conduite. Depuis lors, il n'est pas difficile de constater le décalage existant entre ce que dit la loi et ce qui se passe en pratique. Inhérent à toute loi, il est intéressant de rappeler ce décalage comme introduction au rôle joué par le Sénat dans la relance du processus d'institutionnalisation de la coopération internationale mexicaine.

En 2007, sept ans après la disparition de l'IMEXCI, commence à prendre forme une initiative qui deviendra la proposition de Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID). Toutefois, contrairement à ce qui était habituel en matière de politique extérieure, cette initiative est issue du Sénat et non pas du pouvoir exécutif[1]. La raison s'en trouve dans le retour sur la scène de l'acteur emblématique du groupe A, Mme Rosario Green. Elue Sénatrice de son parti par voie plurinominale pour la période 2006-2012, sa trajectoire politique l'a fait accéder naturellement à la présidence de la Commission des Relations Internationales de cette chambre. C'est ainsi, à l'arrivée de l'ancienne Ministre au Sénat, que débute le lent chemin parcouru par la loi et les acteurs qui l'ont portée jusqu'à son approbation cinq ans plus tard.

Donc, Mme Green reprend le projet qu'elle n'avait pu faire aboutir et dédie son mandat à l'initiative d'une loi qui vise à créer et soutenir juridiquement un système de coopération internationale pour le développement. Elle confie la rédaction du projet de loi et sa négociation, à celui qui fut son Directeur Général pour la Coopération avec l'Amérique Centrale et les Caraïbes au sein de l'IMEXCI, M. Marco Antonio Alcázar Avila. Malgré la « stature » de la figure politique de Mme Green, le PRI se flattait d'être la deuxième force du Sénat à cette époque. Ce qui explique en partie l'opposition que l'initiative de la sénatrice a retrouvée parmi quelques personnages importants, issus du PAN.[2]

Lors de l'entretien qu'il a accordé à l'auteur de ces lignes, M. Alcázar Avila explique les limites du pouvoir réel du Sénat sur la politique extérieure du pays. Selon lui et malgré

[1] Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt d'indiquer que cette interrogation « Pourquoi est-ce qu'une telle loi a été proposée par le Sénat ? » est l'une des questions de départ sur lesquelles s'est construit ce travail de recherche.

[2] Le Parti Action Nationale (PAN) a gouverné le pays entre 2000 et 2012, étant le parti majoritaire au Sénat entre 2006 et 2012. Par contre, à la chambre des députés il n'a été majoritaire qu'entre 2006 et 2009.

l'autorité constitutionnelle dont il dispose, le Sénat n'a qu'un pouvoir de jugement en aval sur la stratégie internationale. De ce fait, les sénateurs n'interviennent pas sur l'action de l'Exécutif, mais seulement postérieurement aux actions mises en œuvre par celui-ci. Raison pour laquelle M. Alcázar souligne :

> « Il n'y a pas de réel intérêt en cause et la raison en est que le Sénat n'a pas de réel pouvoir de décision. Si dans la formulation de la politique extérieure, le Sénat pouvait exercer de l'ingérence et de la responsabilité, ce serait une autre histoire ».[1]

A l'incapacité du Sénat pour influencer concrètement la politique extérieure, il ajoute l'affaiblissement du rôle de la SRE. Pour Alcázar, la création d'unités administratives chargées des relations internationales au sein de la plupart des Ministères a dilué le monopole de la SRE sur ces thématiques. Par ailleurs, la réorganisation institutionnelle de la coopération internationale depuis 2000 a contribué au renforcement de la tutelle de ces unités administratives sur les actions de coopération des ministères. D'où la dispersion des efforts, des doublons dans les projets et l'absence d'une ligne directrice capable de donner de la cohérence aux actions des coopérants mexicains. Il s'agissait alors de l'un des objectifs les plus significatifs de la loi : créer une structure capable de coordonner l'ensemble des actions menées par les différents coopérants mexicains.

Une fois l'initiative présentée en 2007 et approuvée par une large majorité des sénateurs, la proposition de loi a été renvoyée à la chambre des députés. L'initiative y a rencontré son premier blocage. Plus précisément, le projet de loi a été bloqué par Gerardo Buganza[2], président de la Commission des Relations Internationales de la chambre des députés. Pour des raisons qui, selon les interviewés, n'ont jamais été formulées de façon explicite, Buganza a refusé de convoquer une réunion de sa commission afin de discuter l'initiative. Ainsi, malgré le lobbying réalisé par les auteurs de la proposition de loi auprès de

[1] Entretien avec M. Marco Antonio Alcázar Ávila, Directeur Général pour la Coopération avec l'Amérique Centrale et les Caraïbes entre 1998 et 2000. México, le 12 mai 2014.

[2] Député du PAN, il était considéré comme l'un des opérateurs législatifs du Président Felipe Calderón. Bien qu'issus du même parti, il convient de différencier les acteurs qui composent le groupe B. D'une part, on distingue les acteurs Ba, qui dirigeaient la politique extérieure du pays au début des années 2000. D'autre part, les acteurs Bb sont les responsables des blocages que la loi a retrouvés tout au long de la période de sa négociation (2007-2011).

différents groupes parlementaires, sa discussion ne fut pas engagée au cours de cette période de sessions.

Ce n'est qu'en 2009, lors du changement de législature, que la proposition a retrouvé un second souffle. En effet, après les élections législatives de mi-mandat, le PRI regagne la majorité à la chambre des députés. Ce nouveau rapport de forces a permis à la sénatrice Green de forcer la discussion de sa proposition de loi au sein de la Commission Internationale, désormais dirigée par Porfirio Muñoz Ledo, député de l'opposition de gauche. Issue des discussions, la modification la plus importante faite par les députés enlevait à la société civile la possibilité d'être consultée sur la politique de coopération au développement. Disposant d'une faible marge de manœuvre pour faire avancer la loi, les sénateurs ont décidé d'accepter les modifications proposées par les députés et l'ont ensuite renvoyée à l'Exécutif pour son approbation.

C'est alors que le Président Calderón a utilisé ce qu'on appelle dans le jargon législatif le « veto de poche ». Cette méthode consiste à proposer une longue série de modifications au projet de loi, en tant que conditions préalables à son approbation par le Président. Dans ce cas de figure, les auteurs de la proposition de loi ont le choix soit de refuser de telles modifications, ce qui renvoie le processus législatif à son point de départ, soit de les accepter en bloc, afin que la loi soit promulguée. Selon Mme. Green, après une analyse approfondie de la réponse de l'Exécutif, les sénateurs considérèrent qu'il s'agissait de « modifications sur la forme, plus que sur le fond »[1]. Par consensus, les modifications furent alors approuvées par la Commission Internationale du Sénat, puis la dernière version de la proposition de loi a été renvoyée à l'Exécutif. L'éprouvant processus législatif prend fin le 6 avril 2011, avec la publication de la LCID au journal officiel.

Quatre ans après son approbation, deux facteurs sont souvent signalés comme étant à la base des blocages auxquels s'est affrontée la proposition de loi. D'une part, il était question d'empêcher l'inclusion de la société civile (parmi d'autres acteurs dont le secteur privé et les gouvernements locaux) dans le processus de formulation de la politique de coopération. D'autre part, la méfiance du Président à l'égard d'une initiative originaire du Sénat, l'aurait entraîné à proposer une réécriture du projet de loi. Au-delà des deux facteurs mentionnés (et

[1] Entretien avec Rosario Green. Ambassadrice Emérite du Mexique. México, le 21 mai 2014.

traités généralement comme des problématiques indépendantes), ce travail soutient que le LCID est le résultat de l'affrontement de deux groupes d'acteurs sur le terrain de la politique extérieure du pays.

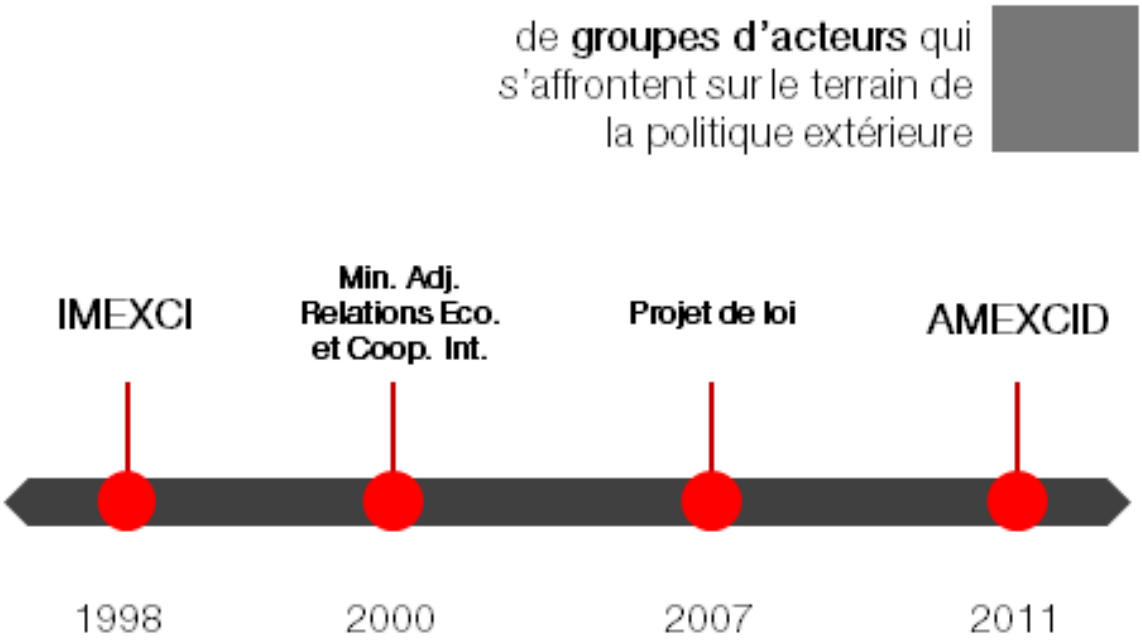
c. Implications de l'approbation de la LCID en 2011

Lancée le 8 mars 2007 à l'initiative de la sénatrice Rosario Green et ancienne Ministre des Affaires Etrangères, la proposition de Loi de coopération internationale pour le développement (LCID) avait comme intention d'« éliminer le décalage dans lequel se trouve le Mexique en matière de coordination et d'instrumentation de ses actions dans le domaine de la coopération internationale »[1]. Mais elle visait aussi à reprendre un processus initié en 1998 avec la création de l'IMEXCI, puis interrompu en 2001 du fait de son démantèlement. Reçue dès le début avec un certain consensus, cette initiative de loi avait comme grand désavantage d'être considérée comme non prioritaire. Au point qu'en 2008, d'autres propositions sont passées avant elle au détriment d'une avancée sur les discussions concernant son approbation.

Les élections législatives en juillet 2009 ont par la suite modifié la donne. La formation de nouvelles minorités au Sénat a été l'opportunité pour relancer les procédures législatives autour de cette proposition. C'est ainsi qu'en avril 2010, la Chambre des Députés a approuvé la LCID avec l'accord de tous les partis politiques. Cependant, le Président a posé son veto en argumentant que plusieurs des dispositions prévues étaient anticonstitutionnelles. Plus précisément, l'Exécutif considérait que cette loi attribuait au Sénat trop de facultés en matière de politique extérieure[2]. Comme résultat de cette controverse, dans le courant du mois de septembre 2010, le pouvoir législatif a intégré les modifications proposées par le Président. Finalement, la LCID a été officiellement promulguée le 6 avril 2011. Dans son article 1er, il est établi que cette loi a pour objet de :

[1] Green, R. (2010). Panorama General de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Pluralidad y Consenso.* México D.F., Senado de la República. 12. P.10.
[2] Entretien avec M. Gerardo Bracho, Représentant du Mexique auprès du CAD de l'OCDE. Paris, le 9 mai 2011.

« … doter le Pouvoir Exécutif fédéral des instruments nécessaires pour la programmation, la promotion, la concertation, l'encouragement, la coordination, l'exécution, la quantification, l'évaluation et la fiscalisation des actions et des Programmes de coopération internationale pour le développement entre les Etats Unis Mexicains et les gouvernements d'autres pays ainsi que les organismes internationaux, du transfert, de la réception et de l'échange de ressources, de biens, de connaissances et d'expériences éducatives, culturelles, techniques, scientifiques, économiques et financières »[1].



C'est ainsi que l'approbation en 2010 de la Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID) n'apparaît pas comme un fait isolé des changements qui se sont produits sur la scène internationale. Il s'agit de l'une des conséquences du phénomène d'interpénétration que nous avons identifié et que nous pouvons placer au milieu de deux chaînes d'interdépendance. Autrement dit, le processus d'institutionnalisation de la

[1] (6 de abril de 2011). *Decreto por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.* Secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F., Diario Oficial. P.1.

coopération mexicaine résulte de la place qu'occupe le pays au sein de la configuration particulière décrite dans la première partie.

La complexité des phénomènes qui ont lieu sur la scène internationale rend difficile les analyses qui cherchent à établir des liens entre ceux-ci et les faits sociaux concrets. Cependant, les démarches accomplies par différents acteurs sociaux de la vie publique du Mexique pour institutionnaliser sa coopération se concrétisent avec le processus législatif qui a mené au vote de cette loi. Il s'agit dans la présente section de comprendre comment cette orientation a été dictée par des relations d'interdépendance elles-mêmes modelées par un rapport de forces toujours changeant.

L'approbation de la LCID au Mexique n'est pas non plus un fait sans lien avec une longue période de changements structurels qui ont modifié la vie publique mexicaine depuis la fin des années 80. L'ouverture économique a eu des répercussions directes sur l'organisation politique du pays. L'alternance politique survenue en 2000 a eu d'énormes implications sur les processus décisionnels et par conséquent sur l'orientation d'une politique étrangère qui peine aujourd'hui ne serait-ce qu'à trouver sa nouvelle direction.

Si la tradition constitue le fondement le plus important de la politique extérieure des États, cette continuité peut être interrompue par certains événements historiques. Ces moments sont probablement les plus propices pour analyser les facteurs qui font de ces changements des processus sociaux, au sens de la sociologie *configurationnelle*. Selon Norbert Elias, nous pouvons parler d'un processus social lorsqu'une configuration « chaque joueur dépend de la mobilité réciproque, du processus du jeu, pour l'élaboration d'une stratégie globale et de chacun de ses coups »[1], c'est-à-dire quand il ne s'agit plus d'une stratégie individuelle.

2.3. Etablissement du nouveau système mexicain de coopération au développement

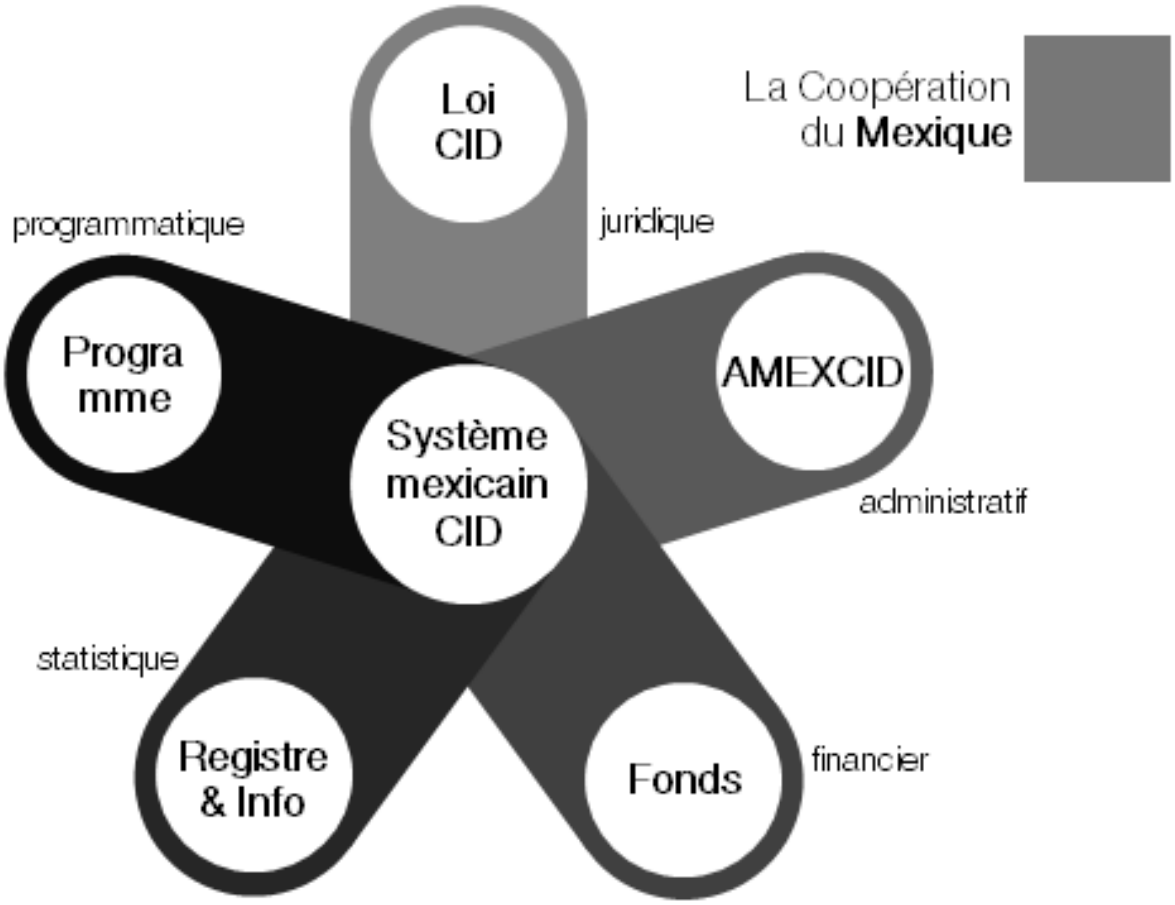
[1] Elias, N. (2003). *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, Pocket. P.95.

Les arguments présentés tout au long de ce travail soutiennent l'idée selon laquelle l'AMEXCID est le résultat d'un changement dans le rapport de forces entre les différents groupes d'acteurs.

D'une part, cette partie examinera l'établissement du nouveau système mexicain de coopération internationale. D'autre part, il s'agira d'identifier les influences étrangères sur les auteurs de la proposition de loi, tout comme sur les acteurs responsables de la mise en œuvre de ses dispositions. Finalement, on interrogera les principaux postulats des études disponibles sur l'institutionnalisation de la coopération au développement du Mexique.

d. L'entrée en vigueur la LCID

Entrée en vigueur le 6 avril 2011, la Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID) établit le système mexicain de coopération internationale pour le développement. Véritable renouvellement de l'appareil institutionnel qui existait jusqu'alors, le système est composé par cinq piliers : la LCID constitue le pilier juridique ; l'Agence Mexicaine pour la Coopération Internationale pour le Développement (l'AMEXCID) représente le pilier administratif ; le pilier financier est constitué par le Fonds National de Coopération Internationale pour le Développement (le FONCID) ; enfin le pilier statistique est représenté par le Registre National de Coopération Internationale pour le Développement (le RENCID) qui contribuera au Système d'Information de Coopération Internationale pour le Développement (le SICID) ; et le Programme de Coopération Internationale pour le Développement (le PROCID), qui compose le pilier programmatique. La conduite du système est par conséquent sous la responsabilité de son Conseil Consultatif.



Premièrement, le PROCID établira les politiques et les mécanismes d'exécution des projets de la coopération mexicaine. Il constituera la base réglementaire qui guidera les stratégies de réception de l'aide internationale ainsi que l'offre de l'aide mexicaine. Ce Programme devra identifier les zones géographiques qui sont prioritaires dans l'intérêt du Mexique et dans lesquelles figure a priori et en première instance l'Amérique Centrale, et ultérieurement le reste des pays latino-américains et des Caraïbes. Son objectif est de poser les contenus qui devront être privilégiés par les projets de coopération : la recherche scientifique et technologique dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la protection de l'environnement ainsi que la prévention des catastrophes naturelles. Ainsi, le Programme permettra de régir la coordination et la concertation entre l'Exécutif fédéral et les organes impliqués dans les activités de coopération internationale.

Dans ce sens, il est important de souligner les facultés du Programme en matière d'orientation de la politique mexicaine de coopération. Ainsi, il a été chargé d'encourager la

participation d'une part des ministères gouvernementaux et d'autre part des institutions dédiées à la recherche ainsi que des organismes culturels publics. Il est ensuite amené à établir les lignes directrices en vue de garantir le soutien des représentations diplomatiques, ainsi qu'à promouvoir l'image du Mexique à l'étranger sur la base de son caractère d'Etat pluriethnique et de sa diversité culturelle. Le Programme servira ainsi à impulser, sur le long terme, la concrétisation des accords de coopération avec d'autres pays en ayant comme objectif d'atteindre les OMD. Enfin, la SRE a été désignée comme responsable de son évaluation annuelle.

L'AMEXCID constitue le deuxième instrument prévu par la LCID. Chargée de formuler le Programme de coopération mexicaine, cette agence sera instituée comme un organe déconcentré de la SRE disposant d'une autonomie technique et de gestion. Globalement, elle devra soutenir, surveiller, évaluer et faire un suivi des projets de coopération pour le développement du Mexique. Dans cette perspective, l'AMEXCID s'occupera d'établir le cadre conceptuel qui définira les critères de base pour qu'un acteur (national ou étranger) puisse être considéré comme « coopérant » et ainsi préciser les limites de sa mission.

L'agence dispose donc des compétences pour signer les conventions de partenariat avec les gouvernements des entités fédérales, les municipalités, les universités et les institutions d'éducation supérieure et de recherche afin d'encadrer les activités liées à la coopération décentralisée. Aussi, elle peut négocier des conventions avec des agences étrangères de coopération en ayant pour but de renforcer les actions de coopération triangulaire. Dans cette logique, l'AMEXCID administre le RENCID et le SIMEXCID, qui existe depuis la fin 2009. L'agence mexicaine a aussi la responsabilité d'identifier les options dont dispose le pays pour mener des projets de coopération ; ainsi que du développement de la méthodologie qui lui permette de calculer les ressources humaines, financières et techniques employées à cette fin.

L'administration et la direction de l'AMEXCID reposent sur l'autorité d'un Directeur Exécutif. En parallèle, elle dispose d'un Conseil Consultatif qui contribue à la formulation du PROCID, ce dernier élaboré par le Directeur en vue de sa ratification. Cet organe est composé des représentants de 17 ministères et en outre de ceux du Conseil national de science et

technologie (le CONACYT), du Conseil national pour la culture et les arts (le CONACULTA) et de la Commission nationale pour le développement des peuples indigènes (la CDI). Disposant du droit à la parole et au vote, ils se réunissent lors de deux réunions annuelles. La présidence du Conseil Consultatif est assurée par le Ministre des Affaires Etrangères.

Par ailleurs, l'agence mexicaine a reçu le mandat de créer, organiser et actualiser une banque d'information sur les projets de coopération pour le développement. Cette banque est en train d'être constituée, à partir de l'articulation du SIMEXCID avec le RENCID. A ce titre, l'information récoltée est publiée sur une plateforme internet à libre accès. L'AMEXCID a de même été chargée de mettre en place une campagne de divulgation des résultats et bénéfices de ses actions de coopération pour le développement. Campagne qui, une fois lancée, visera à ouvrir un débat inédit au sein de l'opinion publique mexicaine.

De plus, un fonds spécial sera créé avec les apports du budget fédéral approuvés via la Chambre des Députés et la participation financière des gouvernements étrangers, organisations internationales, entités fédératrices et municipalités. Dès le départ, le FONCID sera composé des fonds déjà existants (FOMEXCIDI et le fonds 22 de l'OEA), en vue de les unifier sous un seul cadre juridique et pouvoir ainsi mieux gérer le financement des activités de coopération.

Finalement, la LCID annonce que la création de l'AMEXCID devra être effective 120 jours après son entrée en vigueur. Etablie sur les bases institutionnelles de l'ancienne URECI, l'agence a ainsi commencé ses opérations le 29 septembre 2011. Mise à part l'expérience dont disposaient déjà les différentes unités administratives de la SRE, des consultations auprès du CAD ont soutenu la mise en œuvre de la nouvelle agence[1].

L'aboutissement de l'AMEXCID tranche sur des questions qui étaient jusqu'alors restées en suspens. L'Agence prévoit la quantification des ressources affectées par l'ensemble du gouvernement mexicain aux projets de développement. D'ailleurs, le Mexique reste l'un des pays membres de l'OCDE qui ne déclarent pas officiellement au CAD les montants de sa coopération. L'établissement de l'agence permet désormais au gouvernement mexicain de

[1] Entretien avec M. Gerardo Bracho, Représentant du Mexique auprès du CAD de l'OCDE. Paris, le 9 mai 2011.

coordonner les organismes (estimés à environ 90 institutions[1]) et d'acteurs coopérants liés aux projets de coopération, puis de les aligner sur les lignes directrices énoncées dans le PROCID. A terme, le système d'évaluation (aujourd'hui en cours de construction) servira à faire un diagnostic réel sur l'efficacité et la pertinence de la coopération mexicaine, afin de mieux planifier les projets qui seront lancés.

Or, le processus d'approbation de la LCID a mis en évidence certains problèmes qui méritent d'être soulignés. La participation du secteur privé et du tiers secteur aux activités de coopération internationale en constituent les faiblesses les plus éloquentes. Outre l'absence d'information claire sur les ressources reçues et utilisées par ces acteurs dans des actions de coopération, cette loi représentait une opportunité pour les inclure dans la formulation de la politique publique. L'importance accrue de leur participation à la scène internationale ne pourra plus être sous-estimée.

Bien que la LCID espère contraindre les acteurs privés et associatifs à inscrire leurs activités sur le système d'information unifié, leur implication dans la formulation de la politique de coopération n'a pas été prévue. Ce dernier, malgré la proposition présentée en 2008 par divers représentants d'ONG qui demandaient l'obtention d'une place au sein du Conseil Consultatif de l'AMEXCID, proposition qui n'a pas survécu au premier filtre législatif.[2] Pour faire face à ce sujet, les acteurs politiques du groupe B ont fait appel aux prérogatives exclusives du pouvoir de l'Exécutif sur la conduite de la politique extérieure du pays.

e. De l'institut à l'agence : influences étrangères et résistances nationales

Tout au long de ce chapitre, nous avons analysé la trajectoire de l'administration publique de la coopération mexicaine au développement. Il a aussi été question d'expliquer l'interruption de son processus d'institutionnalisation, par l'affrontement de deux groupes d'acteurs politiques (porteurs de visions respectivement divergentes sur la coopération internationale) sur le terrain de la politique extérieure du pays. En plus de présenter une

[1] Sánchez, L. M. d. l. M. (2010). P.46.
[2] Green, R. (2010). P.12.

preuve simple de la maladresse des dirigeants de cette période et de leur ignorance vis-à-vis de la tradition diplomatique (telle que revendiquée par la plupart des intéressés par le sujet), le présent travail de recherche affirme que l'interruption décrite est le résultat de l'échec de la stratégie du groupe d'acteurs du PAN. De fait, l'approbation de la LCID en 2011 constitue une victoire robuste pour le groupe d'acteurs du PRI, malgré l'opposition retrouvée au cours du processus législatif. Par ailleurs, cette victoire cristallise une situation sur laquelle il sera difficile de revenir en arrière (même si ce n'est pas impossible).

En réalité, le nouveau système mexicain de coopération concrétise le projet politique du groupe d'acteurs du PRI. Comme précisé précédemment, cette vision conçoit la coopération internationale pour le développement comme une politique publique qui comprend l'ensemble des actions du pays en matière de coopération technique et scientifique, humanitaire, éducative, de promotion culturelle et économique.

Dans les travaux disponibles sur le renouvellement du système de coopération du Mexique, il est intéressant de relever l'absence d'une analyse sur le type de structure qui a été conçu pour mettre en œuvre les dispositions de la LCID. A beaucoup d'égards, l'appareil institutionnel envisagé dépasse largement le domaine d'action des unités administratives qui le précédaient. Or, le choix des acteurs pour transiter d'un institut (l'IMEXCI) vers une agence (l'AMEXCID) ne peut pas être vide de sens.

Il est alors tout à fait utile de rappeler que le mot « institution » désigne une action par laquelle on institue, on établit[1]. Par contraste, le mot « agence » signale une structure qui est chargée d'une fonction, d'une mission publique ou privée, et dont l'étymologie renvoie au mot « agir »[2]. Si l'on s'attachait à une interprétation littérale de cette évolution, on pourrait conclure que la différence majeure entre les deux structures réside dans leurs mandats respectifs. A titre d'exemple, le mandat de l'IMEXCI aurait été celui d'installer un ordre et de réguler les actions de coopération déjà existantes. En ce qui concerne l'AMEXCID, son mandat serait de concrétiser les missions et d'établir le système prévu par la loi de coopération. Autrement dit, l'agence, en plus d'assurer la cohérence des projets de coopération, aurait aussi été conçue pour mettre en œuvre l'ensemble de la politique publique.

[1] Littré, E. (1873-1874). *Dictionnaire de la langue française.* Paris, L. Hachette.
[2] Ibid.

On pourrait conclure qu'à terme, l'objectif était de fournir à l'agence les pouvoirs nécessaires pour opérer des projets de coopération sur le terrain.[1]

Bien que le postulat sur les pouvoirs élargis d'une agence (par rapport aux compétences plus limitées d'un institut) contribue à la compréhension du choix des auteurs de la LCID, peser les contraintes et les influences internationales reste incontournable. Comme nous l'avons démontré au cours de la deuxième partie de ce travail, l'entrée du Mexique à l'OCDE en 1994[2] et par conséquent au CAD (en tant que membre observateur), est un fait dont les implications sont majeures pour l'administration de sa coopération. Ainsi, l'intégration du pays à la configuration des donateurs traditionnels ne se fait pas sans implications pour le moins institutionnelles. De ce fait, il y a eu une adéquation nécessaire de son appareil institutionnel afin de pouvoir dialoguer avec ses interlocuteurs et investir les espaces qui constituent l'OCDE. Autrement dit, le nouveau positionnement du pays dans la configuration internationale a déclenché des restructurations au sein de son appareil national de gouvernance.

En outre, il est significatif d'évoquer ici les principaux acteurs étrangers qui ont influencé la conception du système mexicain de coopération (et qui continuent de l'influencer aujourd'hui). Faute de pouvoir étudier en détail son rapport final, il est intéressant de penser au séminaire de haut niveau organisé par la Commission des Relations Internationales du Sénat, avant de proposer officiellement le projet de loi en 2007. Lors de l'entretien réalisé pour cette recherche, Marco Antonio Alcázar signale que des représentants des agences de coopération espagnole, française, japonaise et allemande avaient été invités au séminaire afin de discuter des contours de la future proposition de loi.

Notamment, les acteurs interviewés du groupe A reconnaissent avoir révisé la loi espagnole de coopération pour la rédaction de leur propre proposition de loi. Il n'est pas anodin de soulever que la Loi espagnole de Coopération Internationale pour le Développement a été approuvée en juillet 1998. Année de création de l'IMEXCI, 1998 est

[1] Il est important de souligner que l'AMEXCID est aujourd'hui une agence qui formule la politique de coopération et coordonne les acteurs du gouvernement mexicain qui mettent en œuvre les actions de coopération. A la différence de la plupart des agences homologues, l'AMEXCID n'opère pas les projets du Mexique sur le terrain.

[2] Ministre des Affaires Etrangères entre 1994 et 1998, José Angel Gurría est l'un des principaux négociateurs de l'entrée du Mexique à l'OCDE. Depuis 2006, il est le Secrétaire Général de cette organisation.

aussi la date à laquelle est rédigé le premier brouillon de la loi mexicaine, document qui sera repris en 2007 afin d'être soumis au Sénat pour la discussion législative. Egalement, la disposition d'une agence, d'un programme, d'un registre, de ressources financières propres ainsi que d'un conseil administratif, permet sans difficulté d'établir le lien d'influence majeur de la loi espagnole sur la loi mexicaine de coopération au développement.

Qui plus est, dès sa version de 1998, la loi espagnole régulait d'une part les actions en matière de coopération décentralisée (menées par les communautés autonomes et les entités locales), et d'autre part, la coopération internationale des organisations non gouvernementales. Il s'agit là des dispositions qui ont provoqué le rejet des députés mexicains, à la première version de la proposition de loi. Enfin, il est éloquent de souligner que la loi espagnole a été approuvée (1998) sept ans après l'entrée du pays européen à l'OCDE (1991) ; tandis que l'approbation de la loi mexicaine (2011) est survenue dix-sept ans après l'entrée du pays latino-américain à la même organisation (1994).

Dans cette perspective, l'interaction des dirigeants de la coopération mexicaine avec deux autres acteurs étrangers méritent d'être mentionnés. Tout d'abord, les actions de l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA selon le sigle anglais) au Mexique, datent de 1986, année de la signature de l'Accord de Coopération Technique entre les deux pays[1]. De façon plus significative, le Mexique mit ensuite en œuvre avec le Japon son premier projet de coopération triangulaire en 1997. Cette expérience servit de précédent pour la mise à jour de leur cadre de coopération en 2003, lors de la signature du Programme de Partenariat Japon Mexique (JMPP selon le sigle anglais).

Enfin, la participation de l'agence allemande de coopération (GIZ selon le sigle allemand) à la structuration du système mexicain de coopération doit aussi être prise en compte. Plus précisément, le programme de renforcement institutionnel mené par la GIZ au sein de l'AMEXCID depuis 2011 a exercé une influence primordiale dans le renouvellement de la coopération mexicaine.

[1] JICA, Actividades en México. URL: http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/jmpp.html (consulté le 05/11/2015).

Repérer les acteurs étrangers qui ont participé à la restructuration du système de coopération mexicain, nous permet de mieux saisir le deuxième niveau des contraintes auxquelles les acteurs nationaux ont dû faire face. Au-delà de leur affrontement avec le groupe B, le comportement des acteurs du groupe A doit également être compris au regard de leur stratégie pour se positionner dans la configuration internationale. En d'autres mots, la stratégie des acteurs politiques du groupe B visait à augmenter leur marge de manœuvre vis-à-vis de la configuration particulière dans laquelle le pays est intégré.

f. Vers une politique d'Etat ?

Issue d'une initiative inédite du Sénat, la LCID a réorganisé l'ingénierie institutionnelle de la politique extérieure du Mexique. Cette loi constitue un cadre juridique solide, sur lequel est en train de se construire un système robuste de coopération au développement. Existantes dans la région latino-américaine depuis les années 30, les actions de coopération du Mexique bénéficieront des instruments qui seront mis en œuvre par le nouveau système. Cela dit, il est prévisible que la politique mexicaine de coopération soit nettement renforcée au fur et à mesure que les dispositions prévues par la loi seront exécutées. Cependant, reste à savoir si la consolidation de la politique de coopération au développement se fera au détriment de sa dépendance vis-à-vis de la politique extérieure du pays. Autrement dit, si la loi vise à réduire l'emprise de la politique extérieure sur la formulation et les pratiques de la coopération mexicaine.

L'interrogation exposée ci-dessus est pertinente au vu des études scientifiques disponibles sur le processus d'institutionnalisation de la CID mexicaine et l'entrée en vigueur de la LCID en 2011. Bien qu'il s'agisse d'un sujet étudié par un nombre limité d'auteurs, les travaux de Juan Pablo Prado Lallande sur la politique de coopération au développement du Mexique restent sans doute l'effort scientifique le plus sérieux. Etant aussi l'auteur le plus publié dans le domaine, on se concentrera ici sur l'idée principale qui guide son travail actuel.

A ce sujet, le postulat posé par Prado Lallande considère que le but ultime de l'institutionnalisation de la coopération mexicaine est de se constituer en tant que politique d'Etat. Il analyse donc les écarts existants entre les dispositions prévues par loi et ce qui a été

mis en œuvre. La réduction de cet écart est alors présentée comme indispensable pour la construction d'une politique d'Etat à part entière. A propos de l'entrée en vigueur de la LCID, l'auteur écrit :

> « Cette règlementation prévoit la mise en œuvre de processus inédits, institutions et processus opérationnels qui visent à améliorer la capacité du Gouvernement Fédéral à faire que la CID atteigne ses objectifs avec une meilleure prévisibilité, dans le but de former une politique d'Etat sur ce sujet ».[1]

Pour son analyse, Prado Lallande conçoit un cadre théorique qui se nourrit d'une part, des théories libérales issues de la discipline des relations internationales. Plus précisément, l'auteur fait appel aux travaux de Jennifer Sterling-Folker, qui estime que les processus de modernisation ont augmenté les possibilités dont disposent les pays pour coopérer, afin de concilier des intérêts communs[2]. Ainsi, les Etats seraient amenés à établir des institutions chargées de concevoir des stratégies pour collaborer avec leurs pairs, dans le cadre de leurs politiques extérieures. Dans cette logique, Prado Lallande signale que les fonctions du système mexicain de coopération devront être basées sur l'application des normes et des règlementations issues de la LCID. Selon lui, le but de telles règles est de promouvoir l'institutionnalisation des actions de coopération du pays, afin que leurs résultats deviennent prédéterminés. Ce volet de son argumentation est construit autour des approches libérales des relations internationales, expliquées par Robert Jackson et George Sorensen comme suit :

> « En synthèse, cela signifie que les normes et les institutions respectives doivent être capables de conduire le comportement du gouvernement et par conséquent, de façonner les attentes générées dans le domaine d'action pertinent ».[3]

D'autre part, Prado complète son analyse avec les théories institutionnalistes, et notamment celles développées par Margaret Karns et Karen Mingst sur les politiques et processus de la gouvernance mondiale. Pour ce faire, l'auteur explique que la conception et la structure institutionnelle du système mexicain de coopération déterminent sa capacité

---

[1] Prado Lallande, J. P. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Presidente Enrique Pena Nieto: Transformaciones y Continuidades.* P.2. URL: http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/72b4d8f8-7263-47d6-a823-6e9847f64247.pdf (consulté le 05/11/2015).
[2] Ibid. P.3.
[3] Ibid. P.4.

d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. En particulier, il avance l'idée selon laquelle l'AMEXCID (et en général les institutions chargées de la CID) aurait pour but de réguler le comportement du gouvernement dans le domaine de la politique extérieure afin de s'instaurer en tant que politique publique d'Etat. En conséquence, l'institutionnalisation de la coopération au développement du Mexique n'a d'intérêt que dans sa contribution à la construction de cette politique d'Etat. Prado Lallande conclut à cet effet :

> « … bien que le Mexique fasse preuve d'une certaine stabilité programmatique au sein de ses actions coopératives avec des pays tiers et qu'en effet la LCID du Mexique représente un pas en avant en faveur de l'institutionnalisation de ses processus, l'entrée en vigueur *per se* dudit ordre juridique s'est avéré insuffisante en termes de génération d'une politique publique d'Etat consolidée au sein la rubrique de politique extérieure pendant le gouvernement de Calderón ».[1]

Au-delà de sa rigueur méthodologique, l'analyse de Prado comporte plusieurs limites. Tout d'abord, la définition de ce qu'il appelle une politique d'Etat n'est pas évidente. Après lecture de l'ensemble de son travail, deux interprétations viennent à l'esprit : soit il s'agit d'ériger la coopération au développement au même rang que la politique extérieure du pays ; soit, l'intérêt de l'établissement d'un système mexicain de coopération réside dans le potentiel des institutions à rendre prévisibles ses actions. Or, le premier cas de figure est loin d'être satisfaisant, car à défaut d'avoir des contre-exemples, il est difficile d'envisager une politique de coopération au développement émancipée de la politique extérieure d'un pays.

Pour sa part, le deuxième cas de figure omet d'aborder la question des caractéristiques de la coopération au développement du Mexique. De fait, en se focalisant sur son degré d'institutionnalisation, l'auteur évite l'examen des particularités de la coopération mexicaine. Cela dit, l'intérêt d'étudier les arrangements institutionnels est moindre, si les conclusions ne contribuent pas à mieux appréhender la formulation et les pratiques de la CID du Mexique.

Au cours de ses travaux, Prado Lallande argumente que la disparition de l'IMEXCI en 2000 a été la conséquence de la « faiblesse légale et institutionnelle »[2] de l'institut. Il cite

[1] Prado Lallande, J. P. (2013). P.817.

[2] Prado Lallande, J. P. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Presidente Enrique Pena Nieto: Transformaciones y Continuidades.* P.6.

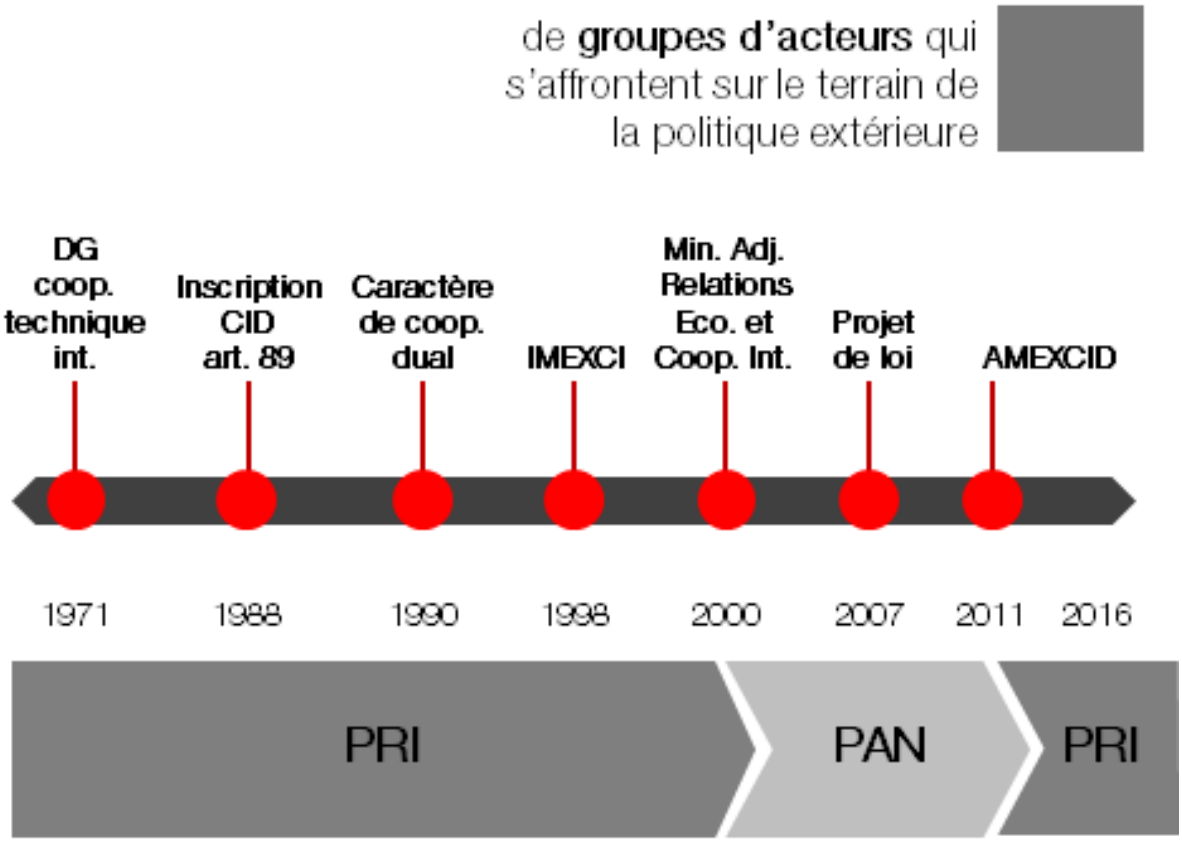
alors un entretien avec Jorge Castañeda en 2005, dans lequel l'ancien ministre se serait justifié en expliquant qu'il ne croyait pas à la viabilité d'un institut de coopération internationale sans budget propre. Ainsi, l'interruption de l'institutionnalisation de la coopération mexicaine est présentée comme le résultat d'une décision gouvernementale naturellement négative. Cette décision, n'est à son tour expliquée que par rapport au retard pris dans le processus pour construire une politique publique d'Etat.

Enfin, il est important de souligner que les analyses de Prado insistent sur l'influence des institutions dans le comportement du gouvernement. Toutefois, elles évitent l'étude des contraintes de la configuration internationale sur les dirigeants de la coopération mexicaine. Or, si le premier postulat est difficilement contestable, on considère ici que le comportement des acteurs politiques ne peut pas être compris sans prendre en compte le positionnement de ces derniers dans une configuration donnée. Ceci est d'autant plus vrai quand on mesure la vulnérabilité de certains acteurs face aux contraintes du système.

En somme, ce travail de recherche soutient que le véritable enjeu du renouvellement du système de coopération du Mexique ne se trouve pas dans son processus d'institutionnalisation. Etudier ce processus n'a d'intérêt que lorsqu'il contribue à la compréhension de la formulation de la politique de coopération d'une part ; et à l'analyse des caractéristiques des projets de coopération sur le terrain d'autre part. C'est dans ce sens, que l'étude des changements institutionnels nous permettra de savoir si la Coopération Sud-Sud mexicaine représente une alternative aux schémas de coopération traditionnels.

Conclusion

Le « Plan Puebla Panamá » est depuis 2000, le programme autour duquel gravite la coopération du Mexique avec les pays de l'Amérique Centrale. Néanmoins, malgré l'institutionnalisation des divers mécanismes, la politique extérieure mexicaine n'a pas su



articuler ceux-ci dans une même stratégie vis-à-vis de tous les pays de la région.

Au cours de ce chapitre, nous avons essayé d'établir un lien entre les processus de changement à l'intérieur d'un pays, et les contraintes issues du positionnement des acteurs nationaux au sein de la configuration internationale. Nous avons dressé une ligne de temps où il est possible d'identifier les trajectoires de la Coopération Sud-Sud mexicaine, tout comme les ruptures institutionnelles auxquelles les acteurs ont dû faire face. Il a été question aussi de proposer des arguments alternatifs pour expliquer l'interruption de ce processus avec le démantèlement de l'IMEXCI. Outre l'affrontement entre deux groupes d'acteurs, nous avons analysé les projets qu'ils portent à l'égard de la coopération internationale. Enfin, on a détaillé les contours et les implications du nouveau système mexicain de coopération.

Dans cette perspective, il est possible d'envisager que les changements constatés dans la configuration particulière dont le Mexique fait partie auraient encouragé les acteurs concernés à engager ce processus. À ce constat s'ajoute la position du Mexique dans la configuration et la manière dont la composition de cette dernière affecte directement ses acteurs sociaux. Ainsi, il est intéressant d'approfondir les effets de ce processus et le comportement des fils qui composent les mailles du filet, c'est-à-dire cette configuration particulière.

Enfin, il est intéressant de réfléchir aux modalités de prise de décision qui dictent l'orientation de la politique extérieure du Mexique. Si le Président dispose des pouvoirs constitutionnels pour conduire cette politique publique, de quelle marge de manœuvre dispose-t-il réellement face aux multiples contraintes relevant des événements qui se déroulent à l'extérieur des frontières nationales ? Plus encore, quelle est leur influence sur les processus qui se constituent à l'intérieur du système institutionnel du pays ?

Norbert Elias définit une configuration comme étant la figure formée par les "joueurs", en constant changement. Est-il possible de considérer que les actions réciproques, le dialogue constitué par les actions des acteurs imprime une dynamique à la configuration ? Dans cette perspective, le chapitre suivant s'attellera à la tâche de savoir si la formulation de la politique de coopération Sud-Sud du Mexique est déterminée par le positionnement de ses acteurs dans la configuration ?

IV. Mécanismes de formulation du nouveau système mexicain de coopération internationale pour le développement

Répondre à la question « En quoi consiste la Coopération Sud-Sud du Mexique ? » est loin d'être une tâche facile. De fait, il y a peu d'analyses scientifiques en la matière, ce qui entraîne un biais pour les réponses disponibles. Celles-ci transitent le plus souvent par un éventail qui va des justifications bureaucratiques jusqu'aux explications de caractère idéologique. Or, le renforcement de la coopération au développement nous impose une réflexion dans ce sens. De toute évidence, proposer des réponses scientifiques devient une nécessité.

Ce chapitre est consacré à la construction d'une réponse de ce type, en faisant le pari d'explorer ce qui se passe en amont de la mise en œuvre des projets sur le terrain. Pour ce faire, décortiquer les mécanismes de formulation de la politique publique est crucial. Ils deviennent ici une pièce fondamentale pour l'argumentaire de cette thèse. La formulation de la politique publique est alors comprise comme le processus à travers lequel les acteurs étudiés construisent un positionnement, afin d'augmenter leur marge de manœuvre au sein de la configuration. Plus précisément, les acteurs dont on parlera sont les dirigeants politiques chargés de la formulation de la politique de coopération mexicaine. La nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement est pour sa part, l'arène dans laquelle les acteurs se rencontrent, se positionnent et agissent en vue de la défense de leurs intérêts.

Au-delà de la présentation du panorama général de la Coopération Sud-Sud du Mexique aujourd'hui, ce chapitre tentera d'élucider les particularités de la Coopération Sud-Sud du Mexique. Il s'agit donc d'avancer dans la démonstration de l'hypothèse centrale de ce travail de recherche, qui considère que les pratiques de formulation de la politique de Coopération Sud-Sud du Mexique sont assez similaires de celles mises en œuvre par les donateurs traditionnels. Dans cette perspective, les discours qui l'opposent à la coopération traditionnelle perdent de leur pertinence. Pour ce faire, on passera en revue les piliers programmatique et statistique, deux des cinq piliers qui composent le nouveau système de coopération mexicain.[1] On décrira aussi brièvement l'état d'avancement de la mise en œuvre du pilier financier.

Dans un premier temps, il s'agira d'analyser les pratiques de formulation de la politique de Coopération Sud-Sud du Mexique, ainsi que le fonctionnement de ses rouages institutionnelles. Dans un deuxième temps, il sera question d'analyser la manière dans laquelle cette politique se définit elle-même, en exposant ses schémas, instruments et modalités d'intervention. Puis, de présenter les principales statistiques disponibles, ainsi que la méthodologie développée pour comptabiliser les montants alloués par les coopérants mexicains. Le but est de questionner le processus de formulation de la politique de coopération du Mexique.

Dans un contexte de réorganisation de l'appareil institutionnel de coopération mexicain, il convient de saisir les caractéristiques des acteurs principaux. A partir de l'étude de leurs motivations et interactions, on essayera d'éclairer leurs stratégies d'action. En fin de compte, cette approche devrait nous permettre de définir ce qu'est la Coopération Sud-Sud du Mexique.

[1] Le système de coopération internationale pour le Développement du Mexique est composé par cinq piliers : le juridique, le programmatique, le statistique, le financier et l'administratif.

1. Acteurs et processus de formulation de la politique de Coopération Sud-Sud : les rouages institutionnels.

Pour comprendre les principales caractéristiques de la Coopération Sud-Sud du Mexique, ce chapitre s'attachera à décortiquer ses rouages institutionnels. La formulation de cette politique est appréhendée ici comme un phénomène social complexe, issu de l'interaction entre les acteurs responsables de son orientation et les textes normatifs qui la constituent. En fin de compte, ce phénomène établit celui qui gouverne cette politique publique, ainsi que les cadres référentiels qui s'imposent à un moment donné.

Cette première section sera dédiée aux mécanismes de formulation de la politique publique, mis en place suite à l'entrée en vigueur de la Loi de Coopération Internationale pour le Développement en 2011. Cette section analyse son pilier programmatique, élément central du nouveau système mexicain de coopération ainsi que les acteurs qui lui ont donné forme. La formulation de cette politique ne peut donc être appréhendée que par l'étude des lignes directrices dictées par la loi et le programme, confrontées aux priorités tracées par les conseils consultatifs et techniques et par l'AMEXCID.

Dans un premier temps, on abordera la programmation et la capacité d'institutionnalisation de la politique de coopération internationale du Mexique. L'objectif est de décrire les dynamiques et interactions entre les principaux acteurs, afin de mieux saisir les enjeux derrière les pratiques de formulation. Dans un deuxième temps, ce travail tentera d'apporter une réponse à la question suivante : peut-on parler des particularités de la Coopération Sud-Sud du Mexique ? Cette démarche devient indispensable, si l'on cherche à savoir si la nature des programmes du Mexique est véritablement différente de celle des programmes traditionnels de coopération.

1.1. Planification et institutionnalisation d'une politique publique : dynamiques et interactions entre acteurs

Cette section est consacrée à l'étude du mécanisme de formulation de la politique de coopération internationale pour le développement du Mexique. L'objectif est de comprendre son fonctionnement, ainsi que les différents éléments qui le constituent.

Tout d'abord, il sera question d'analyser les principales caractéristiques du Programme de Coopération Internationale pour le Développement 2014 – 2018. Inédit dans la trajectoire du pays en tant que coopérant. La deuxième sous-section exposera les principes, priorités géographiques et thématiques définis par le programme. Enfin, la troisième partie abordera l'ensemble du mécanisme de coordination institutionnel : les efforts de planification, ainsi que le fonctionnement des Conseils Consultatifs, Techniques et Social.

d. La formulation du Programme de Coopération Internationale pour le Développement 2014 - 2018

Inédit dans l'histoire de la coopération internationale du Mexique, le Programme de Coopération Internationale pour le Développement (PROCID) est le premier instrument de politique publique dans ce domaine. Son but étant d'imprimer de la cohérence aux actions mises en œuvre par les diverses entités gouvernementales du pays depuis les années 30. A ce titre, le système prévu par la LCID (approuvé en 2011), établit les cinq piliers du nouveau système mexicain de coopération internationale pour le développement, dont le PROCID représente le pilier programmatique.

Selon un entretien avec Sandra Bucio, Directrice Générale Adjointe pour la Planification à l'AMEXCID, le PROCID ne peut s'expliquer que par rapport au cadre règlementaire duquel il fait partie. Pour cela, il faut d'abord examiner le Plan National de Développement 2013 - 2018, et spécifiquement son cinquième axe appelé « Mexique à responsabilité globale », que l'on a étudié dans un chapitre précédent. Puis, considérer les programmes sectoriels qui guident le travail de chacun des ministères du gouvernement

fédéral. Composé par des lignes d'action et des indicateurs, la coopération internationale pour le développement constitue l'une des stratégies du programme sectoriel de la SRE.

Intimement lié à la création de la DGPCI, le PROCID établit les orientations générales de la politique mexicaine de coopération. Il s'agit d'un plan où ont été inscrits les principes qui guideront cette politique, les zones géographiques, les stratégies, ainsi que les actions plus concrètes qui devront être mis en œuvre tout au long du sexennat. Le PROCID est donc un dérivé du programme sectoriel du ministère, mais en même temps de la LCID.

Dans son premier chapitre, le PROCID expose un diagnostic de la coopération internationale pour le développement. Il affirme donc, que le Mexique dispose d'une situation géographique privilégiée, partageant sa frontière au nord avec l'économie la plus importante au monde et au sud avec une région à haut potentiel de développement économique, l'Amérique Latine. D'autre part, il reconnaît une trop faible croissance économique par rapport aux autres pays avec des caractéristiques similaires. La CID est introduite ici comme étant l'un des instruments du pays voués à exploiter son potentiel de développement. Aussitôt, le contexte international est alors guidé par une dynamique croissante d'interdépendance et d'intégration économique.

Cette partie rappelle ensuite l'histoire de la CID depuis ses débuts et jusqu'en 2011, date à laquelle le PROCID a été publié. Cinq périodes sont donc identifiées et brièvement expliquées : sa naissance avec le Plan Marshall après la Seconde Guerre Mondiale ; les années 60 et la création des premières agences de coopération dans les pays industrialisés ; la crise des années 70 et la réduction des flux d'aide ; le Consensus de Washington et les Programmes d'Ajustement Structurel lors des années 80 et 90 ; et les années 2000 avec l'adoption des déclarations et accords qui encadrent le consensus international dans ce domaine. Particulièrement, le PROCID fait référence à la Déclaration du Millénaire, au Consensus de Monterrey, ainsi qu'aux forums de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide au Développement (Rome, Paris, Accra et Busan). Ceux-ci sont considérés comme étant des instruments dont la communauté internationale s'est dotée pour affronter les enjeux du développement dans le monde.

Ici, il est important d'indiquer que l'irruption des économies émergentes est présentée comme à l'origine d'une nouvelle architecture internationale de la coopération. Plus précisément, le diagnostic signale :

> « Pour ce siècle, le surgissement des économies émergentes et leur rôle en tant qu'offrants de CID a donné un nouvel élan au système, soulevant sa redéfinition compte tenu des niveaux de libéralisation du marché, du développement durable et de la démocratisation des institutions ».[1]

Cependant, le diagnostic admet que malgré les progrès enregistrés, l'articulation des politiques publiques internationales en faveur des OMD a bénéficié aux pays en développement (et aux régions) de manière hétérogène. La crise économique et financière de 2008 et le changement climatique sont signalés comme étant les causes principales de ce dernier. Puis, la réduction des flux d'APD entre 2010 et 2012 sert d'introduction aux

[1] (2011). *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018.* México D.F. AMEXCID, SRE. P.15.

problématiques auxquelles sont confrontés les MICs. A cet égard, le PROCID relève que cette diminution a affecté particulièrement l'Amérique Latine (dont la plupart des pays sont des MICs), continent qui, en 1990, recevait 9% du total de l'APD, alors qu'en 2009 il n'a reçu que 7%.[1]

Compte tenu de la stagnation de l'APD pendant cette période, le programme met l'accent sur le renforcement des alternatives à la coopération Nord-Sud. Au-delà des flux traditionnels, les pays fournisseurs de Coopération Sud-Sud sont devenus ainsi des acteurs clés de cette conjoncture. A la rénovation des flux alloués à la coopération s'ajoutent donc des schémas innovateurs tels que l'échange de ressources humaines, techniques et financières. Ces derniers sont mis en œuvre le plus souvent, dans des cadres divers de Coopération Sud-Sud.

Enfin, la plus grande implication des acteurs non gouvernementaux est considérée comme l'un des bouleversements majeurs de l'architecture internationale de la coopération. A cet égard sont cités le secteur privé, les fondations, les ONGs, les universités, les instituts de recherche et développement technologique, les groupes parlementaires, ainsi que les gouvernements locaux.

Le deuxième chapitre du PROCID situe le pays dans l'architecture de la CID. Dans ce sens, le caractère du pays en tant que « coopérant dual » est souligné comme étant son aspect le plus distinctif.[2] Analysé ultérieurement, cette caractéristique propre aux pays émergents constitue l'une des particularités qui définissent au mieux les pays fournisseurs de Coopération Sud-Sud. De ce fait, les doubles coopérants représentent une catégorie d'acteurs en elle-même au sein de la configuration internationale pour le développement.

Après avoir résumé le diagnostic selon lequel s'inscrit le Mexique en tant que coopérant, le PROCID détaille avec précision le fonctionnement du système mis en place par la nouvelle loi de coopération. A ce titre, il expose les mécanismes nationaux et internationaux de coordination ; le fonctionnement des conseils consultatif et technique ; les

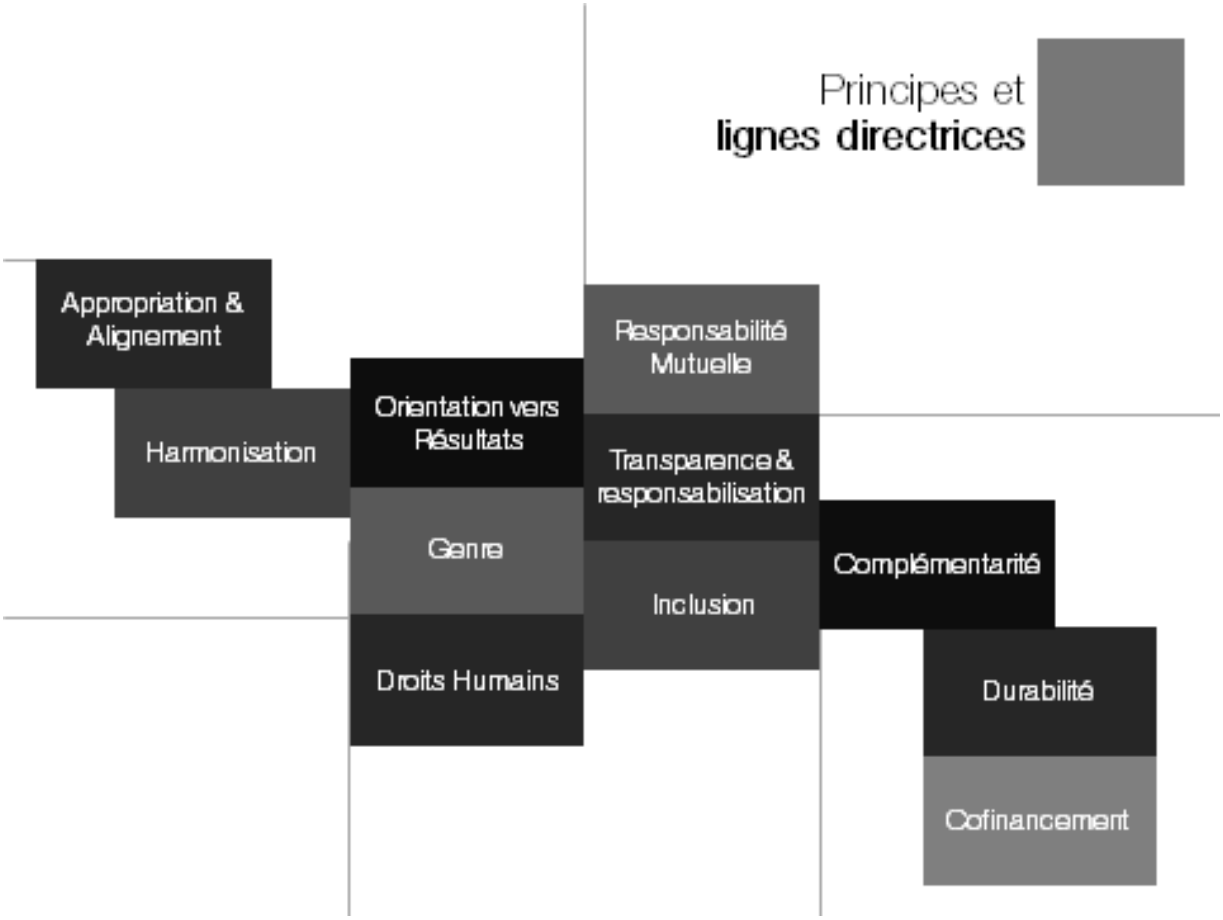
[1] Ibid. P.16.

[2] Afin de ne pas répéter l'analyse qui sera présentée plus tard dans ce chapitre, il suffit ici de rappeler qu'en 2013, le Mexique a reçu environ 523,5 millions USD, tandis qu'au cours de la même année, il a alloué 551,5 millions USD à son programme de coopération internationale pour le développement.

priorités géographiques et thématiques ; les instruments prévus pour la planification, le suivi et l'évaluation ; ainsi que les principes et les lignes directrices qui devront guider la politique mexicaine de coopération.

e. Principes, priorités géographiques et thématiques

Enoncés dans le premier article de la LCID, les principes qui doivent guider la politique mexicaine de coopération sont détaillés dans le PROCID. De fait, la loi établit la notion de développement humain durable comme étant le but des actions de coopération du pays. A cet effet, la coopération mexicaine devra soutenir des actions pour éradiquer la pauvreté, lutter contre le chômage, les inégalités et l'exclusion sociale. Pour ce faire, ce premier article prône l'augmentation des niveaux éducatifs, techniques, scientifiques et culturels ; la diminution des asymétries entre les pays riches et ceux en développement ; la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique. Dans la même perspective, il promeut le renforcement de la sécurité publique, sur la base des principes de



solidarité internationale, la défense et la promotion des droits humains, l'Etat de droit, l'égalité des sexes et le développement durable.[1]

D'autre part, il est important de noter l'inscription des principes de l'efficacité de l'aide dans la loi mais aussi, dans le PROCID. Les deux textes reconnaissent donc la validité des principes émanés des forums de Paris (2005) et de Busan (2011) sur l'efficacité de l'aide internationale : appropriation, alignement, harmonisation, résultats et redevabilité mutuelle. Plus précisément, le programme signale :

> « Le Mexique considère que les principes pour une coopération efficace - les plus récents ayant été identifiés dans le document final de Busan 2011 - ont contribué à créer des conditions favorables pour améliorer la qualité de la coopération et par conséquent, son impact sur le développement international ».[2]

Aux principes sur l'efficacité de l'aide s'ajoutent donc : la transparence, la problématique du genre, les droits humains, l'inclusion, la complémentarité, la soutenabilité et le cofinancement. Pour l'objet de cette thèse, il est fondamental d'établir qu'aucun des principes développés par le Plan d'Action de Buenos Aires ni par la Déclaration de Nairobi[3] (les textes fondateurs de la Coopération Sud-Sud) ne sont inscrits ni dans le PROCID, ni dans la LCID. En revanche, les cinq principes sur l'efficacité de l'aide font partie intégrale des deux textes. Résultants du 2ème Forum de Haut Niveau pour renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement, il convient ici de rappeler que la Déclaration de Paris de 2005 est l'un des acquis les plus importants de l'OCDE.

Dans cette logique, il n'est pas osé d'assimiler les principes de transparence, d'égalité des genres, droits humains, inclusion et soutenabilité aux pratiques soutenues par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Par ailleurs, ces concepts et leur relation avec la coopération au développement sont au cœur du travail de cette organisation internationale. Cela dit, il suffit d'évoquer l'opposition entre les pratiques promues par les deux traditions de

---

[1] (2011). *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F., Diario Oficial. P.1.

[2] (2011). *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018.* P.27.

[3] Pour la Déclaration de Nairobi (2009), la Coopération Sud-Sud doit être guidée par les principes suivants : le respect de la souveraineté nationale, l'appropriation nationale et l'indépendance, l'égalité, la non-conditionnalité, la non-interférence dans les affaires nationales et le bénéfice mutuel.

la coopération au développement (la coopération au développement traditionnelle et la Coopération Sud-Sud).

En outre, le PROCID établit les priorités géographiques et thématiques de la coopération mexicaine. Dans un premier lieu, les pays centroaméricains sont considérés comme la zone prioritaire des programmes de coopération mis en œuvre par le Mexique. Après eux, le reste des pays de l'Amérique Latine et les Caraïbes sont aussi cités comme des pays bénéficiaires prioritaires. Enfin, les pays en développement du continent asiatique et africain sont signalés comme des bénéficiaires potentiels de la coopération mexicaine.

Le programme établit ainsi une série de critères qui devront déterminer l'offre de la coopération du Mexique à d'autres pays. Par conséquent, tout pays bénéficiaire doit remplir les critères suivants : son importance dans le cadre stratégique de la politique extérieure nationale ; le niveau de développement relatif du pays bénéficiaire ; l'impact des actions sur le développement durable du pays receveur et leur pertinence par rapport aux engagements internationaux en faveur du développement.[1] Il est d'ailleurs intéressant de noter que la Coopération Sud-Sud est abordée dans le document à partir d'une approche « horizontale » et exclusive à certains pays. Le PROCID précise donc :

> « … il fera l'objet d'un intérêt spécial pour le Mexique, la coopération avec des pays ayant un niveau de développement similaire dans des régions diverses de la planète, avec lesquelles on peut se concerter et mettre en œuvre des programmes horizontaux de CSS, tels que le Chili, le Brésil, l'Uruguay et la Colombie en Amérique Latine ; la Chine, l'Inde et l'Indonésie en Asie ; la Russie et la Turquie en Europe, ainsi que l'Afrique du Sud et l'Egypte en Afrique ».[2]

En ce qui concerne les priorités thématiques, il est fondamental de signaler qu'elles se fixent pour but principal de « favoriser le développement du pays ». Egalement établies dans la LCID, les priorités sectorielles de la coopération mexicaine sont : le développement social ; l'éducation ; la santé ; la prévention des catastrophes ; le développement économique ; la science et la technologie ; les infrastructures ; l'environnement et le changement climatique. Ces priorités thématiques sont donc mises en avant dans un catalogue de capacités élaboré par

[1] (2011). *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018.* P.29.
[2] Ibid. P.30.

l'AMEXCID, afin de permettre aux partenaires nationaux et internationaux d'identifier les avantages comparatifs du pays dans divers domaines.

A cet égard, le PROCID distingue l'impact direct sur le développement national des programmes de coopération dont le Mexique est bénéficiaire. En contraste, l'impact de la coopération mexicaine sur le développement national est considéré comme étant indirect. Pour illustrer ceci, le document fait appel aux opportunités qui, en termes d'investissement et de commerce, seraient dérivées d'un meilleur positionnement du pays dans l'environnement international. Le caractère dual du pays est présenté comme un avantage en ce sens.

Le document, pilier programmatique du nouveau système mexicain de coopération conclut avec un exercice d'alignement entre les objectifs du Plan National de Développement 2013-2018 du Programme Sectoriel de la SRE (objectifs 3 et 4) et du PROCID lui-même.

f. Les Conseils Consultatif, Technique et Social : de mécanismes de coordination institutionnelle

Le Programme de Coopération Internationale pour le Développement se fixe pour objectif général la promotion du développement à l'intérieur et à l'extérieur du Mexique, à travers une politique de coopération cohérente avec les forces et les besoins nationaux identifiés. Pour ce faire, quatre objectifs spécifiques ont été formulés : Renforcer les instruments, outils et capacités du système mexicain de CID afin d'améliorer la gestion de la coopération ; étendre et promouvoir la coopération internationale pour le développement vers des pays et régions stratégiques (Coopération Sud-Sud et Triangulaire) ; maintenir des relations stratégiques avec les fournisseurs de coopération pour attirer des ressources et capacités pour le bénéfice national, en s'alignant avec les priorités nationales ; et augmenter la présence du Mexique dans le monde, à travers la promotion des forces et opportunités dans les domaines économiques, touristiques et culturels.[1]

Plus particulièrement, la Loi de Coopération Internationale pour le Développement précise les pouvoirs du PROCID. Tout d'abord, il s'agit de jeter les bases de la planification

[1] (2011). *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018.* P.39.

et l'exécution des actions de coopération internationale. Le programme doit donc formuler les stratégies de réception, transfert et échange de ressources, biens, connaissances et expériences en matière éducative, culturelle, technique, scientifique, économique et financière, selon l'article 23 de la LCID.

En termes opérationnels, le programme est l'instrument qui dicte l'orientation générale de la politique de coopération du Mexique. Dans ce sens, il stimule la participation des différents acteurs nationaux engagés dans les actions de coopération. Il établit aussi les lignes directrices afin que les représentations diplomatiques mexicaines à l'étranger soutiennent ces actions. Ainsi, il est censé promouvoir l'adoption de nouveaux instruments juridiques en faveur de la coopération au développement. De ce fait, la promotion culturelle du pays est aussi du domaine du PROCID. Le renforcement des institutions et des capacités nationales à travers les projets de coopération est, entre autres, l'un des mandats les plus importants du programme. Enfin, il doit assurer la cohérence des actions nationales de coopération avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

D'autre part, le PROCID a établi les lignes directrices pour la coordination institutionnelle de l'ensemble des acteurs nationaux coopérants. A ce titre, le système mexicain de coopération dispose d'un mécanisme de coordination nationale composé d'un Conseil Consultatif[1] et de cinq Conseils Techniques : académique et scientifique ; entreprises ; gouvernements locaux ; social ; et de haut niveau. Or, ces organes n'ont pas pour seul objectif la coordination des différentes actions, mais aussi la charge d'orienter la politique de coopération du pays. Le Conseil Consultatif est par ailleurs le corps dirigeant de l'ensemble du système mexicain de coopération.

Selon l'article 16 de la LCID, les pouvoirs du Conseil Consultatif sont les suivants : suivre la mise en œuvre du PROCID ; formuler des recommandations autour des projets, programmes spécifiques et lignes directrices des actions de l'AMEXCID ; recevoir les évaluations annuelles et émettre son avis à cet égard ; se réunir formellement en séance deux

[1] Au sein du Conseil Consultatif siègent 17 ministères (intérieur, affaires étrangères, défense nationale, marine, finances, développement social, environnement, énergie, économie, agriculture, communications et transports, fonction publique, éducation, santé, travail, réforme agraire et tourisme) et 3 conseils nationaux (science et technologie, culture et arts et développement des peuples indigènes).

fois par an, et extraordinairement dès que c'est justifié. En outre, la loi établit que le Ministre des Affaires Etrangères occupera le poste de président du Conseil.

Entre autres, le Directeur Exécutif de l'AMEXCID est chargé de convoquer les différents Conseils Techniques. A cet effet, le programme de coopération signale que leur objectif est de « … capitaliser le dialogue de l'Agence avec d'autres coopérants sur des sujets spécialisés. »[1] Approuvés lors de la Deuxième Session Ordinaire du Conseil Consultatif en novembre 2012, les moyens dont dispose l'AMEXCID pour les animer sont encore insuffisants pour qu'ils soient opérationnels. Cependant, l'éventail des thématiques qu'ils couvrent est assez large, ce qui leur octroie un potentiel intéressant pour l'avenir du dispositif.

Outre le PROCID et les Conseils Consultatif et Techniques, quelques unités administratives à l'intérieur de l'AMEXCID sont aussi responsables de la formulation de la politique de coopération au développement. Il est important de citer ici la Direction Générale pour la Planification et la Formulation des Politiques (DGPCI), qui est chargée de mettre en œuvre les orientations générales dictées par les organes cités ci-dessus. Curieusement, cette direction générale est aussi à l'origine du PROCID, suite au mandat octroyé par la loi à l'AMEXCID pour le formuler. L'agence est donc l'articulation entre l'orientation normative et les outils nécessaires pour rendre opérative la coopération mexicaine.

Dès sa création en 2012, la DGPCI est devenue l'unité administrative en charge de la conception d'une stratégie d'ensemble du système mexicain de coopération. Elle vise ainsi à ordonner les actions de coopération du pays, mais aussi à leur donner une cohérence programmatique. A cet égard, Sandra Bucio précise que l'objectif de la stratégie de planification de l'AMEXCID s'explique à deux niveaux. Dans un premier temps, on peut l'analyser à partir d'une approche de niveau macro. Celle-ci concerne les efforts et la volonté nécessaires pour que la politique de coopération mexicaine devienne politique publique cohérente, afin que son impact sur le terrain augmente. L'intention est claire :

> « … que le Mexique soit vu davantage dans le monde, surtout en Amérique Centrale. Aussi, il s'agit de pénétrer dans d'autres pays, tandis que dans les pays qui reçoivent déjà notre coopération, l'enjeu est de mieux concentrer nos efforts, provoquer des synergies entre les

[1] (2011). *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018.* P.25.

projets et essayer d'assumer un leadership, car aujourd'hui la cohérence de nos politiques n'a pas encore été atteinte ».[1]

Dans un second temps, l'objectif (au niveau micro) est d'engager la confection d'un bilan dans chacun des pays bénéficiaires de la coopération mexicaine. Ces bilans permettront ainsi de reconnaître les pratiques qui fonctionnent et celles qui n'atteignent pas encore les résultats espérés. L'objectif est aussi d'identifier les acteurs mexicains qui travaillent le mieux sur le terrain afin de capitaliser et reproduire leurs bonnes pratiques.

Lors du renouvellement du système mexicain de coopération en 2011, le principal enjeu était de briser l'inertie institutionnelle en place. Autrement dit, de changer les processus à travers lesquels les différents acteurs mexicains s'engageaient dans les actions de coopération. Pour ce faire, la formulation d'une politique nationale de coopération était indispensable. Pour formuler cette politique, l'AMEXCID a donc conçu le PROCID, mis en place les Conseils Consultatif et Techniques et a créé la DGPCI. Or, si la loi octroie au PROCID et aux Conseils un pouvoir décisionnel, ce pouvoir n'est en réalité que théorique. En termes pratiques, il n'est pas difficile de constater que la DGPCI dispose du pouvoir réel. En comparaison de la structure institutionnelle qui existait auparavant, cette unité (chargée de la formulation, la planification, le suivi et l'évaluation de cette politique publique) représente certainement l'avancée la plus significative du processus de renouvèlement de la coopération au développement du Mexique.

1.2. Pouvons-nous parler des particularités de la Coopération Sud-Sud du Mexique ?

Au cours de cette deuxième section, on essaiera d'apporter des éléments pour appréhender les particularités de la Coopération Sud-Sud du Mexique. Le but est de savoir s'il est possible d'affirmer que ces pratiques se distinguent de celles des donateurs traditionnels.

[1] Entretien avec Mme Sandra Bucio, Directrice Générale Adjointe pour la Planification. México D.F., le 03 avril 2014.

En premier lieu, il s'agira de comprendre la catégorisation du Mexique en tant que coopérant dual, ainsi que le lien que ses acteurs politiques établissent entre le développement national et l'international. En deuxième lieu, on exposera les interactions entre les corps (groupes d'acteurs) qui constituent l'AMEXCID. Enfin, la troisième sous-section analysera les différences entre deux courants qui coexistent au sein du même appareil institutionnel, et qui définissent à leur tour le positionnement du Mexique dans la nouvelle configuration internationale.

a. Le Mexique, coopérant dual : le lien entre le développement national et international

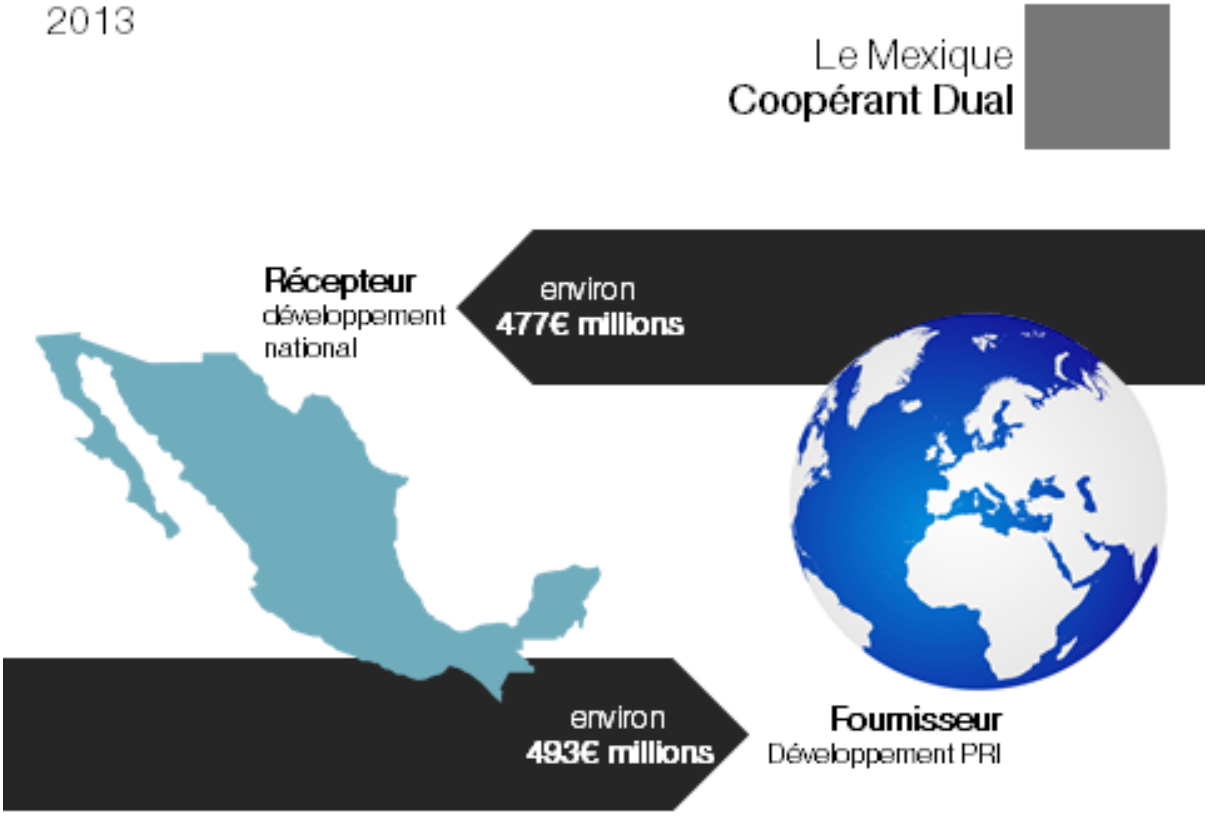
Pour le Mexique, se revendiquer en tant que « coopérant dual » lui assure une place particulière au sein de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. Plus précisément, ce caractère renvoie à son statut simultané de fournisseur et récepteur de coopération internationale. Se démarquant des trajectoires suivies par des pays comme l'Espagne ou la Corée du Sud[1], le Mexique (comme le reste des Coopérants du Sud) assume le renforcement de ses programmes de coopération, tout en demandant à la société internationale de ne pas réduire les flux d'Aide Publique au Développement (APD) qui lui sont destinés.

Au départ, le Mexique a été défini comme « pays fournisseur et récepteur » de coopération à l'issu du IVème Programme Régional du PNUD en 1996. Cette notion a par la suite été reprise par l'Institut Mexicain de Coopération Internationale (antécesseur direct de l'AMEXCID) à partir de 1998. Depuis, elle comporte différents volets, tous en relation avec celle qui est vraisemblablement la caractéristique la plus distinctive des Coopérants du Sud : le fait de continuer à recevoir de montants importants d'APD.

[1] Analysées au cours des chapitres précédents, la différence entre la trajectoire suivie par l'Espagne ou la Corée du Sud est différente de celle suivie par des pays comme le Brésil ou la Chine. L'Espagne et la Corée n'auraient été que des récepteurs nets d'APD, avant de devenir des donateurs nets dans un deuxième temps et arrêter de recevoir de l'APD. En revanche, le Brésil ou la Chine seraient devenus des fournisseurs de coopération, sans arrêter les flux d'APD qu'ils continuent de recevoir.

Il convient ici d'exposer l'évolution des flux d'APD reçus par le Mexique. C'est ainsi que le pays est passé de la réception de 420,55 millions de dollars en 2010 à 846,16 millions en 2011, puis 346,82 millions en 2012. En 2013, l'APD s'est élevée à 602,9 millions et en 2014 ce chiffre a quelque peu augmenté pour se situer à 683,81 millions.[1] Au-delà de son caractère de coopérant dual, il est important de souligner que le Mexique reste parmi les pays qui reçoivent le plus d'APD dans le continent latino-américain (devancé seulement par la Colombie, qui a reçu 1.137,55 millions de dollars en 2014, et le Brésil 909,83 millions dans la même année). Dans cette perspective, les diplomaties de ces pays défendent activement le maintien de ces niveaux d'APD à leur égard.

La vulnérabilité du Mexique face aux aléas de l'économie mondialisée reste l'une des préoccupations majeures du gouvernement mexicain. A ce titre, les pouvoirs publics considèrent que la faible productivité de la force de travail et les inégalités socioéconomiques sont les défis les plus importants à relever. Par conséquent, les acteurs responsables de la



[1] OECD.Stat. Aid (ODA) disbursements to countries and regions. URL: http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A (consulté le 26/02/2016).

formulation des politiques publiques cherchent à établir un lien explicite entre les relations internationales du pays et les politiques nationales de développement. La coopération internationale est par conséquent vue comme un instrument de politique extérieure, capable de faciliter le dialogue avec d'autres pays. Cet instrument est ainsi utilisé au niveau bilatéral et multilatéral et se fixe pour objectif principal le développement national.

D'une part, l'ancrage de la coopération internationale aux efforts nationaux de développement est crucial pour comprendre sa nature dans le cas mexicain. D'autre part, ce lien permet de faire appel au principe de bénéfice mutuel comme élément constitutif de la coopération offerte par le Mexique. Il s'agit ici de l'un des principes les plus consensuels de la Coopération Sud-Sud, le bénéfice mutuel étant compris comme le revers de la monnaie du principe « *untied aid* », l'un des acquis les plus importants du CAD de l'OCDE. Autrement dit, le principe de bénéfice mutuel permet aux Coopérants du Sud de justifier leurs politiques de coopération au niveau national, ce qui les distingue des justifications développées par les donateurs traditionnels.

Au surplus, on peut remarquer que le Ministère des Affaires Etrangères du Mexique a commencé à s'occuper de la coopération internationale en 1971, à partir d'une approche de pays récepteur d'APD.[1] De la même manière que dans des pays comme le Brésil ou la Colombie, le gouvernement s'est d'abord occupé d'administrer et de coordonner les projets dont le pays était bénéficiaire. Dans un deuxième temps, ces gouvernements ont fait évoluer leurs appareils institutionnels afin qu'ils deviennent capables de mettre en œuvre, ou au moins d'administrer leurs programmes de coopération.

En définitive, le caractère de coopérant dual du Mexique est une des spécificités majeures de sa Coopération Sud-Sud. Elle définit non seulement la manière dont elle est présentée en tant que politique publique au niveau national, mais aussi les moyens de mise en œuvre de ses projets sur le terrain, notamment en faisant appel au principe du bénéfice mutuel. En parallèle, ce caractère est renforcé par les montants d'APD que reçoit le pays et les efforts déployés pour qu'ils restent stables. Enfin, le lien affiché entre la politique de coopération internationale et le développement national permet aux responsables politiques de l'assimiler aux efforts en faveur du développement du pays.

[1] Avec la création de la Direction Générale pour la Coopération Technique Internationale.

b. Interactions entre les corps qui constituent l'AMEXCID

Afin de mieux saisir les caractéristiques du nouveau système de coopération internationale du Mexique, cette sous-section analysera les corps de fonctionnaires qui constituent l'AMEXCID. L'intérêt d'étudier les interactions entre ces corps réside dans la compréhension de leur marge de manœuvre pour imprimer une orientation à la politique de coopération. L'objectif est donc d'établir un corps de questions sur les particularités de la Coopération Sud-Sud du Mexique. Dans un second temps, cette démarche devra nous permettre d'élucider les enjeux derrière les pratiques de formulation de cette politique publique mais aussi, de comprendre son origine.

Ces conclusions sont issues de l'étude de terrain qui a donné lieu à cette thèse et spécifiquement, du travail d'observation réalisé pendant sept mois (novembre 2013 – mai 2014) à l'AMEXCID. Au cours des chapitres précédents, nous avons étudié les unités administratives qui la composent ainsi que leur fonctionnement. Or, pour comprendre les stratégies conçues pour guider la politique de coopération du pays, il est indispensable de connaître les acteurs qui les ont formulées. Cette partie expose les caractéristiques du territoire étudié, identifie les principaux acteurs, ainsi que les interactions qu'ils entretiennent entre eux.

Tout d'abord, il est important de rappeler que l'AMEXCID représente le pilier administratif du nouveau système mexicain de coopération. Fonctionnant aussi comme « bras opérationnel » du système, l'agence est formellement un organe déconcentré du Ministère des Affaires Etrangères, disposant d'une autonomie technique et de gestion et placé sous la responsabilité directe du ministre. En outre, l'agence a reçu le soutien technique et financier des agences japonaise et allemande (JICA et GIZ), dont les programmes sont orientés vers le renforcement institutionnel.

L'AMEXCID a donc le mandat de « coordonner, programmer, promouvoir, exécuter et évaluer les actions et programmes de coopération internationale du Mexique, soit comme

pays fournisseur soit comme receveur de coopération ».[1] Il convient de préciser toutefois, que l'agence n'exécute encore aucun projet sur le terrain, son premier objectif étant aujourd'hui de consolider ses capacités de coordination des coopérants mexicains.

A ce titre, elle est appréhendée comme un terrain particulier, formellement délimité par les pouvoirs que la Loi de Coopération Internationale pour le Développement lui attribue. Composée par cinq directions générales[2], son fondement juridique la distingue du reste des unités administratives qui composent la SRE, dont l'existence n'est pas fondée sur une loi spécifique, mais sur les dispositions prévues par le règlement intérieur du ministère. Au sein de ce terrain particulier (l'AMEXCID), il est possible d'identifier quatre groupes de fonctionnaires, classés ici dans quatre corps : les syndicalisés ; les experts ; les diplomates ; et les fonctionnaires politiques.

Appartenant au Syndicat National des Travailleurs du Ministère des Affaires Etrangères, il s'agit des fonctionnaires les plus anciens dans la structure. Bien que l'agence n'existe que depuis 2011, la plupart des fonctionnaires syndicalisés travaillaient déjà soit dans d'autres unités administratives du Ministère, soit dans les structures qui l'on précédée (l'Unité de Relation des Relations Economiques et Coopération Internationale et l'Institut Mexicain de Coopération Internationale). Occupant les postes qui se trouvent au plus bas de la hiérarchie institutionnelle (secrétaires, chauffeurs, agents de propreté ou techniciens), les membres de ce corps n'ont pas d'incidence dans l'orientation de la politique de coopération mexicaine.

Le deuxième corps est composé par les experts. Spécialisés dans le domaine d'action, et détenteurs de l'expertise technique de l'AMEXCID et du savoir-faire, ces fonctionnaires occupent le plus souvent de postes au milieu de la hiérarchie. C'est-à-dire qu'ils sont nommés chefs de département ou de service, consultants, directeurs adjoints voire dans certains cas, directeurs. Ce corps d'experts n'atteint que très difficilement des échelons plus hauts, même s'il on pourra toujours évoquer quelques exceptions. De ce point de vue il est impossible de

[1] Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo. URL: http://amexcid.gob.mx/index.php/es/acerca-de-la-amexcid/sistema-mexicano-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo (consulté le 12/02/2016).

[2] Planification et la Formulation de la politique de coopération internationale pour le développement ; Coopération Internationale pour le Développement ; Projet Mésoaméricain ; Coopération et les Relations Economiques Internationales ; Coopération Educative et Culturelle.

parler d'un système méritocratique, mais plutôt d'un ordre statique où chacun des corps de fonctionnaires occupe une place spécifique dans la hiérarchie.

Les diplomates constituent le troisième corps qui peuple l'AMEXCID. Il s'agit d'un corps permanent de fonctionnaires, dont le sort ne dépend ni des changements entre les gouvernements ni au sein d'un même gouvernement. Régi par la Loi du Service Extérieur de 1829, les diplomates représentent le premier service civil de carrière au Mexique, instauré seulement 19 ans après l'indépendance du pays. Dans cette perspective, les diplomates disposent d'une grande autonomie d'action par rapport aux trois autres corps. Qui plus est, on peut identifier une dizaine de diplomates qui, au cours des dernières années ont réussi à se spécialiser dans les thématiques autour de la coopération internationale pour le développement. Ces derniers sont les auteurs de la littérature la plus pertinente dans le domaine, et certains d'entre eux sont par ailleurs à l'origine de la Loi de Coopération Internationale pour le Développement.

Enfin, le quatrième corps rassemble les fonctionnaires politiques. Directement liés au gouvernement en place (et en l'occurrence aux priorités du Ministre des Affaires Etrangères), les fonctionnaires politiques sont souvent placés au plus haut de la hiérarchie institutionnelle (la titularité des directions générales et le plus souvent de la direction exécutive de l'agence). Généralement, ces fonctionnaires n'ont pas une expertise dans les sujets propres à la coopération internationale pour le développement. Néanmoins, ils disposent d'une expérience considérable dans des postes à haute responsabilité et dans la gestion de la politique publique. A l'instar d'autres régimes présidentiels, leur longévité dans ces postes dépend du ministre ou du gouvernement en place. Par conséquent, leur pouvoir à court terme sur la formulation de la politique de coopération est très important, même s'il a tendance à se diluer à moyen et surtout à long terme.

En revanche, les diplomates disposent d'un ample pouvoir à moyen et long terme. Bien qu'il puisse être limité à court terme par les priorités des fonctionnaires politiques, le rôle du corps de diplomates dans la formulation de la politique de coopération est déterminant. Or, il ne peut être compris qu'au regard de l'interaction (proximité ou éloignement) entretenue avec les fonctionnaires politiques et le gouvernement en place. En définitive, quand la politique de coopération au développement se trouve parmi les grandes

priorités du gouvernement en place, la marge de manœuvre des diplomates pour imposer leur vision est amoindrie. Au contraire, si cette politique n'est pas présentée comme prioritaire, le corps de diplomates à tendance à reprendre le contrôle de son orientation. Comprendre la dynamique de ces interactions est fondamental pour saisir les mécanismes de formulation de la politique de coopération internationale du Mexique.

c. Construire un positionnement : le dilemme entre les courants de Paris et New York

Au-delà de la consolidation progressive de l'ensemble des instruments qui constituent le mécanisme de formulation de la politique de coopération mexicaine, son orientation ultime reste encore indéterminée. Or, ce n'est pas à cause d'un défaut programmatique, ni d'un manque d'institutionnalisation des Conseils Consultatif et Techniques. Il ne s'agit pas non plus d'une affaire de pouvoirs entre des groupes d'acteurs, comme il a été détaillé ci-dessus. Cette sous-section tentera de démontrer comment, derrière cette absence de définition, il y a une confrontation entre deux courants qui coexistent au sein de l'AMEXCID. Plus particulièrement, cette confrontation s'est déroulée depuis plusieurs années, à l'intérieur des unités administratives chargées de la formulation de la politique publique.

Tout au long de l'étude de terrain réalisée à l'AMEXCID, l'auteur de cette thèse a identifié deux visions divergentes du rôle que devrait jouer le Mexique dans la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. Ces courants sont chapeautés d'ailleurs, par des fonctionnaires qui font partie du même corps. De par leur proximité avec les tendances majoritaires au sein de l'OCDE et l'ONU dans le domaine, et afin de faciliter la compréhension de l'analyse, on a fait le choix de les appeler les courants de Paris et de New York.

Depuis son entrée à l'OCDE en 1994, le Mexique a participé activement aux différents comités et organes qui la composent. Il faut rappeler cependant qu'en étant membre observateur du Comité d'Aide au Développement (CAD), il n'a pas été obligé de renoncer à son caractère de Coopérant du Sud. Ce positionnement lui a permis pourtant, d'avoir un positionnement privilégié au sein du foyer des donateurs traditionnels, lui assurant un

dialogue fluide et proche avec ces acteurs. Qui plus est, cette thèse soutienne que sa participation au CAD a considérablement influencé les processus de formulation sa politique de coopération.

L'agenda sur l'efficacité de l'aide au service du développement est sans doute la meilleure preuve de l'influence exercée par le CAD sur la politique mexicaine de coopération. Par conséquent, cette influence a provoqué des réactions de la part des responsables de la formulation de cette politique au sein de l'AMEXCID. C'est donc par l'analyse de ces réactions qu'il est possible de tracer la portée des deux courants.

Approximativement, le courant de Paris a dominé les mécanismes de formulation de la politique de coopération du Mexique entre 2011 et 2013. Pour l'auteur de ces lignes, le rôle du Mexique dans le Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide à Busan (2011) illustre bien l'orientation assumée pendant ces années. Lors de ce rendez-vous, l'enjeu principal de la négociation était l'adoption d'un document final consensuel, afin d'assurer la légitimité internationale du Partenariat de Busan pour une Coopération Efficace au Service du Développement qui allait être créé.

Plus spécifiquement, les délégations chinoise, indienne et brésilienne avaient conditionné leur soutien au document final, ce qui avait mis en péril le consensus. Ces pays craignaient alors que le document final ne puisse servir aux donateurs traditionnels d'alibi pour les faire endosser progressivement de nouvelles responsabilités. Autrement dit, il s'agissait d'éviter que le document final de Busan ne soit perçu comme l'adhésion aux acquis du CAD de la part des Coopérants du Sud. Reconnu au sein de l'OCDE, le rôle du Mexique pour débloquer la négociation a été capital. Pour ce faire, les négociateurs mexicains ont proposé une alternative au *« common but differentiated responsabilities »* (CBDR), principe issu de la Conférence de Rio+20. Dans sa version définitive, le paragraphe qui a permis de débloquer les négociations indique :

> « La nature, les modalités et les responsabilités qui s'appliquent à la coopération sud-sud diffèrent de celles qui s'appliquent à la coopération nord-sud. Cependant, nous reconnaissons faire tous partie d'un programme de développement auquel nous participons sur la base d'objectifs communs et de principes partagés. Dans ce contexte, nous encourageons des efforts

accrus pour soutenir une coopération efficace spécifique à la situation de chacun de nos pays. Les principes, engagements et actions convenus dans le document final de Busan serviront de référence aux partenaires sud-sud sur une base volontaire ».[1]

Ainsi, il est intéressant de remarquer comment la phrase « objectifs communs et de principes partagés » est une version analogue du principe de CBDR. Lors de l'entretien réalisé avec l'un des négociateurs mexicains, l'interviewé expliqua que l'objectif premier était de dépasser le clivage existant entre les donateurs traditionnels et les Coopérants du Sud à cet égard. Les premiers considéraient que le principe de CBDR n'avait pas lieu d'être dans les négociations sur l'efficacité de l'aide. Les derniers rejetaient tout engagement contraignant vis-à-vis des acquis du CAD en matière de coopération internationale pour le développement. En fin de compte, la médiation de la délégation mexicaine a réussi à faire en sorte que les Coopérants du Sud signent le document final de Busan.

Cependant, la médiation mexicaine a aussi jeté les bases d'un terrain d'entente commun entre les donateurs traditionnels et les Coopérants du Sud au sein d'une plateforme originaire du CAD de l'OCDE. Malgré les tensions en aval de sa signature, le document final de Busan a marqué un précédent dans l'interaction entre les deux traditions de coopération au développement. Tout d'abord, la Coopération Sud-Sud a désormais pris une place très importante dans les discussions sur l'efficacité de l'aide. Puis, les Coopérants du Sud ont conquis un siège dans le système de gouvernance du Partenariat de Busan.[2]

Ici, la dynamique lancée avec la création du Partenariat pour une Coopération Efficace au Service du Développement est assimilée avec le courant de Paris. Ce courant considère que les Coopérants du Sud devront accepter à terme les acquis du CAD en la matière. Qui plus est, pour les défenseurs de ce courant il est clair que les Coopérants du Sud sont en train de reproduire aujourd'hui les erreurs commises par les donateurs traditionnels autrefois. Raison pour laquelle, ces acteurs devront tôt ou tard endosser de nouvelles responsabilités en matière de coopération au développement. Dans cette perspective, les deux agendas de coopération auraient tendance à converger au sein d'un espace capable d'en assurer la gouvernance. Il

[1] (2011). *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement.* Quatrième Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, République de Corée, 29 novembre – 1 décembre. §2.

[2] Le Partenariat pour une Coopération Efficace au Service du Développement est présidé par trois Coprésidents : un représentant des donateurs traditionnels, un des récepteurs nets de coopération et un des Coopérants du Sud.

s'agit ici d'une analyse qui donne du sens au travail de la délégation mexicaine en faveur d'un accord à Busan. Mais aussi, à la construction du positionnement du Mexique dans la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement.

Nonobstant, la participation du pays dans les forums sur l'efficacité de l'aide à varié depuis. Par ailleurs, le Communiqué de Mexico adopté suite à la Première Réunion de Haut Niveau sur le Partenariat pour une Coopération Efficace au Service du Développement en 2014 illustre bien ce changement d'approche. De son côté, ce Communiqué reflète les priorités du courant de New York concernant la politique de coopération mexicaine. En ce qui concerne la participation des Coopérants du Sud au Partenariat, le document final signale :

> « Nous reconnaissons que nous faisons tous partie d'un programme de développement auquel nous participons, en nous appuyant sur des objectifs communs et des principes partagés. Dans ce contexte, nous encourageons à redoubler d'efforts pour soutenir l'efficacité de la coopération pour le développement en fonction de nos situations nationales spécifiques. Nous réaffirmons également que la coopération Sud-Sud diffère de la coopération Nord-Sud. La Déclaration de Nairobi constitue le socle de la coopération Sud-Sud. Les principes, engagements et actions convenus dans le document final du Forum de haut niveau de Busan sur l'efficacité de l'aide et dans ce Communiqué de la première Réunion de haut niveau du PMCED serviront de référence aux partenaires Sud-Sud sur une base volontaire ».[1]

En reprenant la phrase sur les « objectifs communs et des principes partagés », le Communiqué de Mexico ne cherche pas à aller plus loin dans la discussion sur les responsabilités des Coopérants du Sud. Par ailleurs, la mention de la Déclaration de Nairobi confirme qu'il s'agit encore du seul document sur la Coopération Sud-Sud auquel les acteurs internationaux peuvent se référer aujourd'hui. Toutefois, les négociateurs mexicains (facilitateurs du Communiqué) n'avaient pas l'intention d'avancer dans ce chemin.

Pour le courant de New York, les deux traditions de coopération internationale pour le développement (traditionnelle et Sud-Sud) n'ont pas beaucoup en commun. En rejetant la surenchère rhétorique des Coopérants du Sud, et particulièrement celle du Brésil, de la Chine ou de l'Inde, ce courant ne tente pas de faire converger les deux agendas. En revanche, face à

[1] (2014). *Première Réunion de haut niveau du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement.* Communiqué de la RHN de Mexico, le 16 avril 2014. §6.

l'irréalisable espace de gouvernance commune, le courant de New York prône le renforcement de plateformes dans lesquelles ces deux traditions puissent dialoguer. Les perspectives d'évolution du Partenariat sur l'efficacité de l'aide se veulent des avancées concrètes dans ce sens. Pour ce courant, faire en sorte que les Coopérants du Sud endossent de nouvelles responsabilités n'est pas une priorité. Il s'agit plutôt, de construire des espaces inclusifs sur la base de l'échange d'expériences et la promotion des bonnes pratiques.

En somme, la participation du Mexique dans l'agenda international sur l'efficacité de la coopération est un bon moyen pour saisir le caractère indéterminé de la politique mexicaine de coopération. Au sein de l'AMEXCID, ces variations sont imprimées par les pratiques de formulation des courants de Paris et de New York. Bien qu'il s'agisse de différences nuancées, elles ont des implications dans la construction du positionnement du pays dans la configuration internationale pour le développement. Alors que le premier courant rapproche le Mexique des donateurs classiques, le deuxième préfère construire sa place entre les deux traditions.

2. Définitions et statistiques de la politique de Coopération Sud-Sud du Mexique : s'agit-il de pratiques de formulation distinctives ?

Perçu comme l'une des principales faiblesses de la Coopération Sud-Sud, le manque de données homogènes et sur le long terme, empêche de dresser un bilan solide sur sa véritable ampleur. Depuis la mise en place de son nouveau système de coopération internationale pour le développement, le pays s'efforce de construire un pilier statistique capable de rendre compte des montants alloués par l'ensemble des coopérants mexicains.

Les statistiques sur la Coopération Sud-Sud en général sont cruciales pour mieux saisir les enjeux auxquels elle est confrontée. Or, à la différence de la coopération traditionnelle, ce volet est souvent problématique pour les Coopérants du Sud. Qui plus est, l'absence d'une définition consensuelle sur ce qu'elle est, rend très difficile les analyses comparatives. De plus, la plupart des Coopérants du Sud ne disposent pas d'informations précises pour estimer les montants de coopération qu'ils ont alloués dans le passé. Ajouté à cela, les pays disposant

d'un appareil institutionnel pour comptabiliser leurs montants ne partagent pas la même méthodologie.

En premier lieu, cette section dressera un état des lieux de ce qu'est la coopération internationale du Mexique aujourd'hui. Dans cette perspective seront présentés les principales estimations et statistiques effectuées par l'AMEXCID, issues des premiers exercices de quantification. En second lieu, on analysera en détail ce « pilier statistique » du nouveau système mexicain de coopération internationale pour le développement. L'objectif est ici d'appréhender les particularités de la coopération mexicaine dans ce domaine.

2.1. Etat des lieux de la coopération internationale pour le développement du Mexique

Face au renforcement du système de coopération internationale pour le développement du Mexique, il y a un besoin de mieux comprendre ce qui est fait par le Mexique dans ce domaine. L'objectif de cette section est de dresser un état des lieux, au regard des dernières statistiques disponibles à cet égard.

Dans un premier temps, il sera question d'exposer l'évolution des montants de coopération internationale offerts par le Mexique. Puis, cette section passera en revue les schémas, instruments et modalités dont dispose le nouveau système pour mettre en œuvre ses actions de coopération. Enfin, il s'agira d'exposer l'état des lieux de la mise en place du Fonds National de Coopération Internationale pour le Développement, au regard de ce qu'il semblerait être le pilier le plus faible du système.

a. Evolution des montants de la coopération au développement du Mexique

Il serait passionnant d'avoir accès à un registre historique des actions de coopération mises en œuvre par le passé. Toutefois aujourd'hui, il est encore difficile de tracer précisément l'évolution (en termes de montants) de la coopération internationale pour le

développement du Mexique. Bien que plusieurs tentatives aient été faites pour comptabiliser les montants de cette coopération du pays, l'appareil institutionnel des coopérants mexicains a manqué d'un système de comptabilisation cohérent et unifié jusqu'à aujourd'hui. De plus, la discontinuité des différentes initiatives (lancées pour la plupart par la Direction Générale de Coopération Technique et Scientifique), a empêché l'institutionnalisation des exercices de comptabilisation.

Malgré cela, les estimations non-officielles considéraient qu'en 2010 environ 100 millions de dollars étaient alloués aux programmes de la coopération mexicaine.[1] Ces estimations ont cependant une marge d'erreur très élevée dûe à l'absence d'une méthodologie solide pour la comptabilisation des efforts nationaux de coopération. Ainsi, ce n'est qu'à partir de l'entrée en vigueur de la Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID) en 2011, que les pouvoirs publics ont été contraints de quantifier périodiquement cet effort institutionnel.

A ce titre, le processus formel pour quantifier ces montants a commencé en 2011, avec la mise en place de l'AMEXCID et les instruments qui la composent. Suite au mandat attribué par la LCID, le 24 février 2014 sont donc publiés les résultats du premier exercice de comptabilisation concernant les années 2011 et 2012. C'est ainsi qu'en utilisant la méthodologie développée par l'agence (expliquée ci-dessus dans ce chapitre), l'offre totale de la coopération internationale pour le développement du Mexique en 2011 s'élève à 268, 672,379 millions de dollars.[2]

En 2011, 82,4% du montant total concernait les contributions aux organisations internationales. Ces contributions économiques sont réalisées par le Mexique soit par une obligation juridique acquise par son adhésion à l'organisation, soit comme une contribution spécifique, réalisée volontairement. Toutefois, il faut noter que les contributions faites par l'AMEXCID ne représentaient cette année-là que 7.1% du total, le Ministère des Finances étant l'entité responsable de la part la plus importante (43.9%) des contributions dans ce domaine.

[1] Entretien avec M. Gerardo Bracho, Représentant du Mexique auprès le CAD de l'OCDE. Paris, le 9 mai 2011.
[2] Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México 2011. URL: http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/old/2011.html (consulté le 24/02/2016).

Pour la même année, le reste des montants ont été alloués sous forme de coopération technique et scientifique (7.6%), coopération financière (7,2%), coopération éducative et culturelle (1,6%) et aide humanitaire (1,2%). Il convient ici de souligner, que l'AMEXCID est désormais responsable de presque la moitié (48,4%) de la coopération technique et scientifique octroyée. En ce qui concerne la coopération financière, sa totalité a été allouée sous la forme de coopération remboursable[1] dans le cadre de l'Accord de San José, soit $19,4 millions de dollars. Pour sa part, Haïti a été bénéficiaire de 57,4% de l'aide humanitaire octroyée.

En 2012, l'offre totale de la coopération internationale pour le développement du Mexique s'élevait à 277, 073,094 millions de dollars.[2] Au cours de cette année, 64,9% concernait les contributions aux organisations internationales ; 25,6% la coopération financière ; 7% la coopération technique et scientifique ; 2,2% la coopération éducative et culturelle ; et 0,2% l'aide humanitaire.

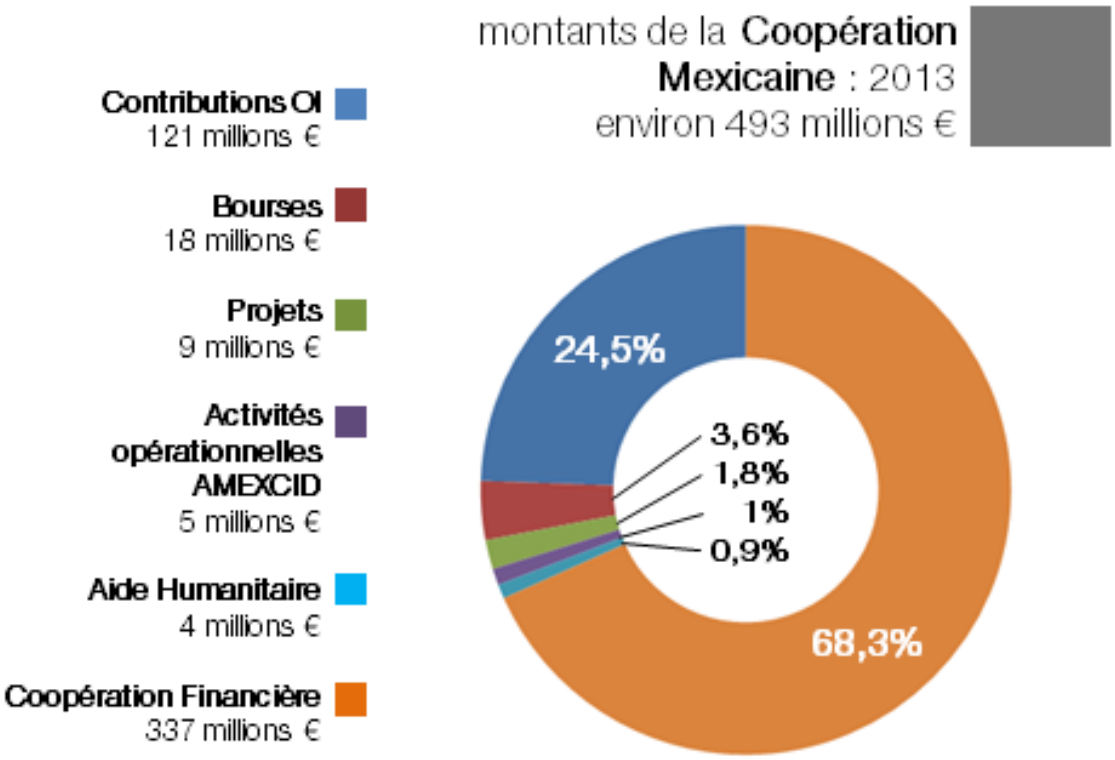
La particularité du graphique de 2012 est l'augmentation des montants de coopération financière, dans le cadre de l'Accord de San José, mais aussi du Fond d'Infrastructure pour les pays mésoaméricains et des Caraïbes. D'une part, 27 millions de dollars ont été octroyés sous forme de coopération remboursable. D'autre part, 44 millions de dollars ont été alloués sous forme de coopération non remboursable.[3] Même si, au sein de l'AMEXCID la Direction Générale de Coopération et Relations Economiques Internationales est chargée de la coopération financière, c'est le Ministère des Finances lqui est 'entité responsable de ce domaine d'action.

[1] La coopération remboursable est définie comme des prêts concessionnels avec des intérêts et conditions préférentielles.

[2] Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México 2012. URL: http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/old/2012.html (consulté le 24/02/2016).

[3] La coopération non remboursable est définie comme de la coopération libre d'engagements financiers, et n'inclut pas le remboursement des ressources monétaires octroyées.

A partir de l'information recueillie par le Registre National de Coopération Internationale pour le Développement lors du deuxième exercice de comptabilisation[1], on estime qu'en 2013 la coopération du Mexique s'est élevée à 551, 534,671 millions de dollars.[2] Plus précisément, ce montant comporte : la coopération financière (68,3%) ; les contributions aux organisations internationales (24,5%) ; les bourses (3,6%) ; la coopération technique (1,8%) ; le coût de fonctionnement de l'AMEXCID (1%) ; et l'aide humanitaire (0,9%).



Outre les modifications mineures dans les concepts identifiés, on peut noter encore une augmentation considérable de la coopération financière allouée. Ceci peut s'expliquer par le fait que 99,1% de la coopération financière en 2013 a concerné l'allègement de la dette de Cuba. Cependant, au-delà d'une volonté pour augmenter dans l'absolu la coopération financière offerte par le pays, l'allègement répond aux nouvelles priorités du gouvernement de Peña Nieto à l'égard de Cuba. Exprimant sa volonté de relancer les relations entre les deux

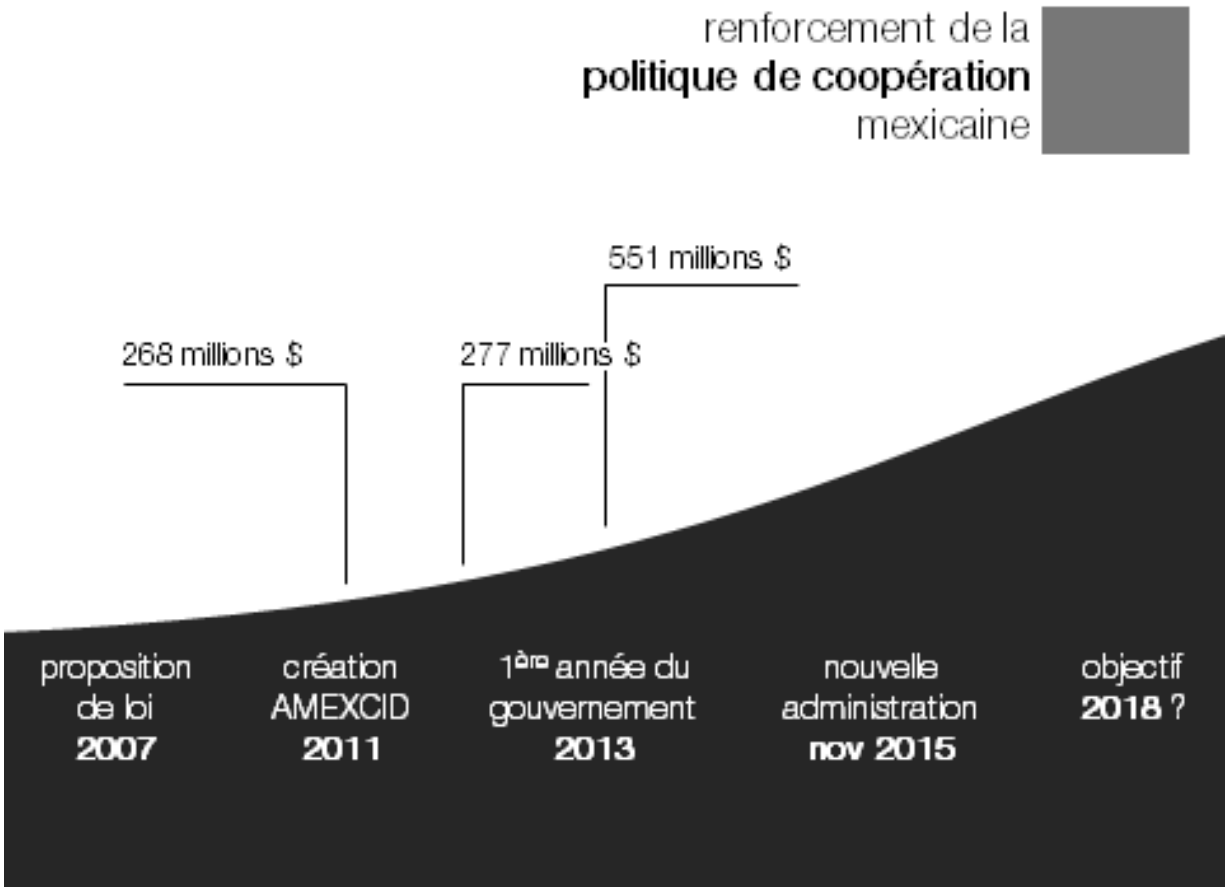
[1] Pour le recueil de l'information concernant les montants de la coopération mexicaine en 2013, 224 fonctionnaires du gouvernement mexicain ont participé à l'exercice de quantification.

[2] Cooperación Internacional para el Desarrollo otorgada por México en 2013. URL: http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/ (consulté le 19/02/2016).

pays, le gouvernement a annoncé en 2012 l'allègement d'une dette contractée par Cuba quinze ans plus tôt.[1]

Aussi, il est intéressant de remarquer qu'au sein de l'aide humanitaire octroyée en 2013, 3 millions de dollars (62%) ont été destinés au soutien des réfugiés syriens en Turquie, Jordanie et au Liban. Puis dans cette logique, que les contributions aux organisations internationales du Ministère des Affaires Etrangères sont devenues les plus importantes, dépassant celles du Ministère des Finances.

Malgré son caractère expérimental, le premier exercice de quantification du nouveau système de coopération internationale du Mexique nous offre des données assez complexes. Bien que l'on puisse apercevoir une nette augmentation des ressources octroyées à la coopération internationale du pays entre 2010 et 2013 (d'environ 100 millions de dollars à plus de 500), la logique présente derrière cette augmentation n'est pas aussi claire. D'un côté,



[1] ¿Por qué México condonó una deuda de 500 mdd a Cuba? URL: http://www.forbes.com.mx/por-que-mexico-condono-una-deuda-de-500-mdd-cuba/ (consulté le 24/02/2016).

comparer des données sur une période aussi courte ne nous permet pas d'en tirer des conclusions définitives. D'un autre côté, il n'est pas très risqué d'avancer qu'il existe une volonté politique pour continuer à augmenter la coopération offerte par le pays, compte tenu de son ancrage juridique et programmatique. Or, l'évolution de l'appareil institutionnel du nouveau système de coopération internationale nous incite à prévoir que cette courbe ascendante n'a pas encore atteint son point le plus haut.

b. Schémas, instruments et modalités de la coopération au développement du Mexique

Depuis 2011, la mise en place du nouvel appareil institutionnel a encouragé la redéfinition de termes, concepts et procédés qui doivent guider désormais les actions du Mexique dans ce domaine. Afin de mieux saisir les particularités de la coopération internationale pour le développement du pays, cette partie passera en revue les schémas, instruments et modalités qu'elle utilise en réalité. L'objectif étant d'identifier les différences et similarités avec les pratiques sociales de formulation des donateurs traditionnels.

Pour le Mexique, la coopération internationale pour le développement (CID) est un instrument de « *soft power* » ou « pouvoir doux », voué à faciliter et à intensifier les relations diplomatiques entre les nations. Il s'agit aussi d'un mécanisme d'action à travers lequel sont promus, multipliés, renforcés et dynamisés les échanges du pays avec le reste du monde, en faveur du développement économique et social. Plus précisément, une des définitions développées par le Mexique renvoie au :

> « … transfert, réception et échange de ressources, biens, connaissances et expériences éducatives, culturelles, techniques, scientifiques, économiques et financières entre les gouvernements, ainsi qu'avec les organisations internationales, ayant l'objectif de promouvoir un développement humain et durable ».[1]

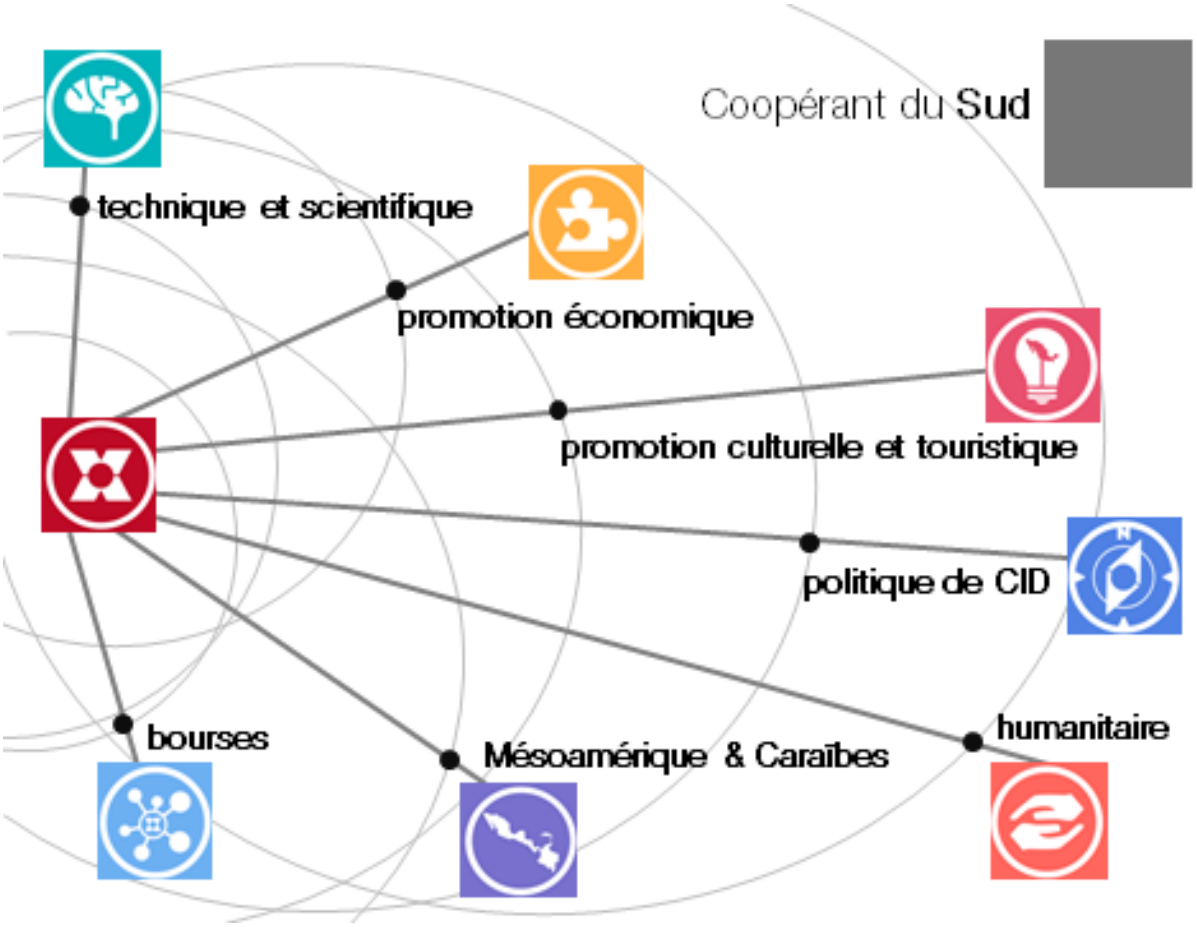
[1] ¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo? URL: http://www.amexcid.gob.mx/index.php/es/acerca-de-la-amexcid/ique-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo (consulté le 24/02/2016).

Dans ce sens, la CID du pays est octroyée sous différents schémas : bilatérale, multilatérale, régionale ou triangulaire. Tout d'abord, l'AMEXCID définit la coopération bilatérale comme étant celle effectuée entre deux pays, sur la base d'un cadre normatif. La coopération multilatérale fait donc référence aux politiques et actions mises en œuvre entre des pays ou des organisations internationales ou régionales. Celles-ci sont aussi soutenues par un instrument juridique, une convention ou un accord international. La coopération régionale concerne les actions et projets dirigés vers une zone géographique donnée, ayant pour bénéficiaires plusieurs pays. Dans le cas mexicain, le projet mésoaméricain est l'exemple le plus emblématique de coopération régionale. Enfin, la coopération triangulaire est un schéma qui associe le Mexique avec un donateur traditionnel ou une organisation internationale, afin de mener un projet en faveur d'un pays tiers. Ce dernier est souvent identifié comme disposant d'un développement relatif similaire ou mineur.

En outre, la coopération mexicaine au développement comporte cinq instruments. Le premier, la coopération technique et scientifique est définie comme étant le transfert et l'échange de ressources techniques, expertise, information spécialisée, innovations scientifiques et technologiques. Aussi, elle fait référence à l'échange et au transfert d'expériences et de connaissances en faveur du renforcement des capacités institutionnelles des pays en développement. En tant que deuxième instrument, la coopération éducative prend la forme de bourses et programmes d'échange académique pour des étudiants provenant de pays en développement. Ces derniers incluent aussi les séjours formels d'études, de recherche et de pratiques artistiques dans le pays.

Comme troisième instrument, la coopération financière octroie des ressources dont le but est de soutenir des projets de développement. L'AMEXCID distingue la coopération financière remboursable et celle non remboursable. La première est définie comme des prêts concessionnels ayant des intérêts et conditions préférentielles. La deuxième est la coopération libre d'engagements financiers, qui exclut le remboursement des ressources monétaires octroyées.

D'autre part, l'action humanitaire et les contributions aux organisations internationales comportent le quatrième et cinquième instrument. L'aide humanitaire offerte par le Mexique comprend le don de ressources financières, techniques ou en nature en faveur des actions d'assistance aux populations affectées par une situation d'urgence ou une catastrophe naturelle. Les contributions économiques réalisées par le gouvernement mexicain au profit des organisations internationales, justifiées juridiquement ou par les obligations liées à l'adhésion, représentent le dernier instrument.



En outre, le nouvel appareil institutionnel du Mexique identifie une série de modalités sous lesquelles il offre sa coopération au développement. Spécifiquement, ces modalités sont : l'échange d'experts ; les séjours courts et cours techniques ; les études de faisabilité ; l'échange d'information, documentation et matériaux ; les missions de prospection et de diagnostic ; les réunions et séminaires-ateliers ; le financement de projets ; la formation de

ressources humaines, l'octroi d'équipement et de matériel pour la réalisation de projets (en petites quantités), et la recherche conjointe.[1]

Principalement orientée vers l'échange de ressources non financières, la coopération au développement du Mexique dispose aujourd'hui d'un éventail de schémas, instruments et modalités assez complexe. Toutefois, ceux-ci ne s'éloignent pas de ceux qui définissent la coopération offerte par les donateurs traditionnels. Autrement dit, aucun des éléments présentés ci-dessus ne peut être considéré comme étant spécifique aux Coopérants du Sud. Au contraire, le modèle institutionnel du système mexicain de coopération est décidément compatible avec les pratiques courantes des pays membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

c. Le Fonds National de Coopération Internationale pour le Développement : le pilier le plus faible

Avant l'établissement du nouvel appareil institutionnel dont il est question ici, les actions mexicaines de coopération étaient financées par des fonds *ad hoc*, ainsi que par les allocations budgétaires effectuées directement par les ministères. De fait, ces fonds étaient gérés soit par deux organismes internationaux régionaux (l'Organisation des Etats Américains et le Secrétariat Général Ibéro-américain), soit par les gouvernements provenant des aires géographiques concernées.[2] La création du Fonds National de Coopération Internationale pour le Développement (FONCID) répond donc à une nécessité d'augmenter la marge de manœuvre au niveau opérationnel, en se dotant d'un instrument financièrement autonome.

La constitution du FONCID a été prévue par la Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID) en 2011. Placé sous la responsabilité directe du Directeur Exécutif de l'AMEXCID, ce fonds vise à matérialiser ce qui est appelé le « pilier financier » du nouveau système de coopération internationale du Mexique. Dans cette perspective, le fonds prend la forme d'une entité fiduciaire, régulée au niveau juridique par les lois sur

[1] Ibid.
[2] Le Fonds Mexique-Chili, le Fonds mexicain pour la coopération avec l'Amérique Centrale et les Caraïbes, le Fonds Moyen Orient, le Fonds avec la Nouvelle Guinée et le Cofinancement avec l'Espagne et l'Union Européenne.

l'Administration publique fédérale, le Budget et la responsabilité financière, ainsi que par le Règlement intérieur du Ministère des Affaires Etrangères. A ce titre, l'article 33 de la LCID explique :

> « Les actions de coopération internationale seront financées avec les allocations budgétaires fédérales approuvées par la Chambre des Députés, ainsi qu'avec des contributions financières et en nature de la part de gouvernements étrangers et organisations internationales et avec des contributions financières et en nature des états fédérés et des gouvernements locaux ».[1]

En termes de gouvernance, le FONCID dispose d'un Comité Technique et d'Administration, présidé par le Directeur Exécutif de l'AMEXCID, et composé par le Directeur Général du Budget du Ministère des Affaires Etrangères et d'un représentant du Ministère des Finances. Ainsi, le Comité dispose des pouvoirs pour édicter les Règles de Fonctionnement du fonds, même si leur approbation par le Conseil Consultatif est un prérequis pour ce faire. Aussi, il est censé donner son avis sur les programmes, projets et actions autorisées par l'AMEXCID. Il convient ici de spécifier que les avis du Comité ne peuvent avoir qu'un caractère technique, c'est-à-dire sur tout aspect qui ne soit pas en relation avec les objectifs, thématiques ou régions d'intervention.[2]

D'autre part, le Comité Technique et d'Administration est chargé d'instruire l'allocation des paiements et transferts financiers, suite à la formalisation juridique des programmes, projets ou actions de coopération par les autorités concernées. Enfin, il est le seul à pouvoir approuver les rapports financiers du fonds, ainsi que les salaires de ses mandataires.[3]

Par ailleurs, les Règles de Fonctionnement du FONCID ont été approuvées par le Comité Technique et d'Administration le 15 janvier 2014. Pour la première fois, le FONCID a été utilisé pour financer un projet de coopération ; en l'occurrence, son objectif était le renforcement institutionnel en matière d'information territoriale pour la prévention des

---

[1] (2011). *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.* Secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F., Diario Oficial. P.8.
[2] (2014). *Reglas de Operación, Fideicomiso No. 108608, Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.* México D.F., SRE. AMEXCID. P.13.
[3] Ibid. P.14.

catastrophes naturelles. De cette manière, le FONCID a reçu des ressources provenant de la Nouvelle Zélande, pour ensuite les allouer au projet en faveur de la région mésoaméricaine.[1]

Globalement, la constitution du FONCID cherche à faciliter la planification à long terme des programmes de coopération du Mexique. L'objectif est aussi d'ordonner et de rendre plus transparente l'allocation des ressources financières, ainsi que l'exécution des projets approuvés. Entre autres, le FONCID se distingue du reste des instruments financiers en ce qu'il permet la participation de tous les coopérants mexicains, et non seulement des unités administratives faisant partie du Ministère des Affaires Etrangères (à la différence des fonds *ad hoc* cités ci-dessus). Enfin, son modèle de gouvernance et son caractère d'entité fiduciaire sont censés assurer une gestion plus efficace que celle de ses prédécesseurs.

Néanmoins, la mise en place de ce pilier financier est encore loin de s'être concrétisée. Les obstacles juridiques et les délais bureaucratiques, ajoutés aux coupes budgétaires réalisées par le gouvernement depuis 2015, continuent à retarder son établissement. De ce fait, l'autonomie et l'autosuffisance financière du système mexicain de coopération internationale pour le développement, restent l'un des projets inachevés de l'actuel gouvernement du pays.

2.2. Le pilier statistique du système mexicain de coopération internationale pour le développement

A l'intérieur de l'AMEXCID, le pilier statistique du système mexicain de coopération est considéré comme l'une de ses particularités les plus emblématiques. A l'extérieur, sa méthodologie de comptabilisation des montants alloués est souvent citée comme un exemple à suivre par les donateurs traditionnels, comme par les Coopérants du Sud.

En premier lieu, cette section analysera les mécanismes de comptabilisation de la coopération au développement offerte par les coopérants mexicains. En second lieu, il s'agira d'exposer les lignes directrices et la méthodologie de quantification développées par

[1] (2014). *Informe Anual del Consejo Consultivo, 2014.* México D.F., Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. SRE. P.6.

l'AMEXCID. Enfin, on détaillera la stratégie de planification, de suivi et d'évaluation prévue par le nouvel appareil institutionnel.

d. Le Registre National de Coopération Internationale pour le Développement

Le « pilier statistique » est probablement la pierre angulaire du nouveau système de coopération pour le développement du Mexique. Indispensable pour la formulation d'une politique publique dans ce domaine, les Coopérants du Sud manquent trop souvent d'outils institutionnels capables de produire des statistiques sur les montants alloués à leurs programmes de coopération. En revanche, le renouvellement du système mexicain établit un mécanisme qui lui permettra, à terme, de mieux connaître ce que font les acteurs nationaux à cet égard.

Dans ce sens, l'article 27 de la Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID) prévoit la création d'un Registre National de Coopération Internationale pour le Développement (RENCID). Plus précisément, l'article 12 de la LCID signale :

> « L'AMEXCID, avec le soutien des données du Registre National, devra développer une méthodologie capable de rendre compte de la totalité des ressources humaines, financières et techniques allouées par l'ensemble des coopérants mexicains ».[1]

L'AMEXCID est donc chargée de la mise à jour du registre, ainsi que de l'enrichir avec les meilleures pratiques développées par d'autres pays et organismes internationaux spécialisés. Pour ce faire, l'ensemble des entités du gouvernement fédéral, qu'elles soient offrants ou bénéficiaires de coopération internationale, doivent fournir à l'AMEXCID l'information nécessaire pour pouvoir mettre à jour le RENCID de manière systématique (art.32 de la LCID).

[1] (2011). *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.* Secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F., Diario Oficial. P.3.

En tant que pilier statistique du système mexicain, le RENCID devra rendre compte de l'ensemble des acteurs nationaux qui participent aux actions de coopération internationale. Aussi, il doit recueillir les accords et conventions signés par le gouvernement mexicain avec d'autres gouvernements et organismes multilatéraux, tout comme les informations de base sur les projets et actions de coopération issus de ces documents. Dans cette logique, le registre doit rassembler toutes les offres de projets de coopération émises par les gouvernements étrangers et organisations internationales, en matière éducative, culturelle, technique, scientifique, économique et financière. Le RENCID doit aussi réunir les offres soumises par les coopérants mexicains.[1]

D'autre part, le registre est chargé de recueillir toutes les accords de coopération conclus (en tant qu'offrants ou bénéficiaires) par les ministères, les organismes et tous les coopérants mexicains soumis à la loi. A ce titre, ces derniers sont contraints de fournir des rapports sur les projets mis en œuvre. De même, le RENCID doit disposer de toutes les informations concernant les traités internationaux et les dispositions juridiques en relation directe ou indirecte avec la coopération internationale pour le développement du pays.

Le registre national doit faire un suivi du budget alloué par le gouvernement au Fond National de Coopération Internationale pour le Développement (FONCID), ainsi que des mécanismes de cofinancement des projets spécifiques. Le RENCID regroupera aussi les résultats des évaluations finales des actions de coopération coordonnées par l'AMEXCID. Enfin, il rassemblera les informations autour des montants, des modalités et de l'exercice des ressources financières, les dons et contributions en espèce provenant de gouvernements étrangers et organismes internationaux, dérivés des schémas de coopération international dont fait partie l'Etat mexicain.

Sur la base de l'information recueillie par le RENCID, l'agence sera chargée de créer, organiser, administrer et mettre à jour le système d'information de la coopération internationale pour le développement. Ce système sera constitué en tant que banque d'information qui permettra d'identifier puis d'éviter, la concurrence et la duplication

[1] (2015). Fundamento legal. *Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.* México D.F. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. SRE. P.1.

d'efforts, ainsi que les potentielles initiatives contradictoires promues par les divers coopérants nationaux.

Afin de constituer le RENCID, l'AMEXCID a commencé par mettre en œuvre des exercices pilotes de quantification. Au cours de ces premières expériences, les entités publiques ont rapporté le détail des ressources investies pendant la période 2011 et 2012 dans des activités de coopération technique et scientifique, coopération éducative et culturelle, coopération financière, de contribution aux organismes internationaux et d'aide humanitaire.[1]

Suite aux exercices cités ci-dessus, l'AMEXCID a lancé la constitution formelle du RENCID. Dans ce cadre, plusieurs activités ont été mises en place : l'analyse et l'épuration de l'information enregistrée au cours des exercices de quantification entre 2011 et 2012 ; un diagnostic du processus de recueil d'information de la même période ; un diagnostic sur la fonctionnalité des systèmes d'information ; un dialogue avec des experts sur les pratiques internationales de registre et un suivi de la coopération au développement ; la définition des besoins de registre au sein du système mexicain de coopération ; la définition de la méthodologie mexicaine de quantification de la coopération offerte par le pays ; une épuration et un échange avec les ministères et entités gouvernementales ; la publication des montants totaux de l'offre de la coopération mexicaine pour les années 2011 et 2012 ; la conception et la construction d'une plateforme numérique pour mettre à jour le RENCID.[2]

En somme, l'AMEXCID a lancé en 2014 la plateforme numérique qui abrite aujourd'hui le RENCID. Depuis, celle-ci est annuellement mise à jour avec les données recueillies l'année précédente. Il s'agit ici d'un exercice de transparence inédit dans l'histoire de la coopération internationale pour le développement du Mexique. Voué à être perfectionné avec les expériences accumulées, le RENCID a publié en 2015 les statistiques sur l'offre de coopération du pays en 2013. Disposant d'informations plus complètes, ces données ont été présentées comme étant plus précises que celles produites par les exercices pilotes.

[1] Ibid. P.2.
[2] Ibid.

e. Lignes directrices et méthodologie pour la quantification de la coopération au développement du Mexique

Le manque d'une méthodologie commune pour comptabiliser la Coopération Sud-Sud est une dissemblance caractéristique vis-à-vis de la coopération traditionnelle. La quantification des montants alloués reste par conséquent un enjeu majeur pour les Coopérants du Sud.

Certainement l'une des avancées les plus importantes dans la construction du nouveau système de coopération au développement, l'équipe de l'AMEXCID a développé une méthodologie spécifique pour quantifier la coopération offerte par le Mexique. Sur la base des directives statistiques du rapport annuel sur la coopération pour le développement du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, l'agence a défini des lignes directrices spécifiques pour comptabiliser les montants alloués par les coopérants mexicains. Adaptées aux particularités de la coopération mexicaine, cette partie du chapitre sera consacrée à l'explication des quatre lignes directrices formulées.

Premièrement, il s'agit d'inclure la totalité des montants versés par les entités du gouvernement fédéral en faveur des actions de coopération internationale pour le développement. Plus particulièrement, ces dernières sont définies comme étant des actions de coopération technique et scientifique (achat d'équipement, dépenses pour le transport d'experts, per diem, entre autres). Cependant, cette ligne directrice exclut donc les montants alloués par les gouvernements locaux, car ceux-ci ne sont pas des sujets de droit auprès de la Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID).

Deuxièmement, en ce qui concerne la coopération financière remboursable, les experts de l'AMEXCID ont décidé de ne comptabiliser que « l'élément don » au sein des prêts octroyés. C'est ainsi qu'à travers cet « élément don », il est possible de mesurer le degré de concessionnalité d'un prêt. L'élément don a été défini comme la différence entre la valeur nominale et la somme des paiements futurs mise à jour à la valeur présente (réduite à un taux de référence), exprimée en tant que pourcentage de la valeur nominale du prêt.[1]

[1] Ibid. P.4.

Dans cette logique et pour quantifier la coopération financière remboursable du Mexique, on a repris la formule utilisée par le CAD de l'OCDE pour identifier l'élément don des crédits. Par conséquent, la quantification du montant concessionnel permet d'avoir moins de fluctuations dans le registre de la coopération financière. De plus, elle évite l'enregistrement de montants gonflés au cours des années dans lesquelles le prêt a été approuvé.

Selon le CAD, les prêts ne peuvent être comptabilisés en tant qu'APD que si leur objectif principal est la promotion du développement et le bien-être économique des pays en développement. Ces prêts doivent en plus, être assortis de conditions favorables et comporter un élément don au moins égal à 25% (sur la base d'un taux d'actualisation de 10%).[1] Néanmoins, au lieu de déclarer la totalité du montant du prêt en tant qu'APD pour ensuite déduire les amortissements au capital (ainsi qu'il est prôné par la méthodologie du CAD), l'équipe de l'AMEXCID a décidé de ne comptabiliser que l'élément don.

Qui plus est, l'équipe chargée de développer la méthodologie spécifique pour le Mexique a fait le choix d'en modifier un autre aspect. Sachant que le taux d'actualisation de 10% établi par le CAD n'est pas ajusté pour le risque, la méthodologie mexicaine considère plus approprié d'utiliser le taux de référence du pays récepteur.[2] Puisque tous les prêts octroyés par le Mexique partagent un schéma d'amortissements égaux et consécutifs, la formule présentée ci-dessous est celle qui est utilisée pour comptabiliser l'APD au sein du prêt :

Avec cette méthodologie, le prêt n'apparaît qu'une seule fois dans la quantification, ce qui évite la comptabilisation des déductions tout au long de la période du prêt. Pour la plupart, ces prêts sont octroyés sur le long terme, raison pour laquelle l'utilisation de la méthodologie développée par l'AMEXCID évite les efforts supplémentaires liés à la comptabilité et le suivi précis sur plusieurs années. En revanche, la déduction des amortissements au sein de la

[1] Aide publique au développement : définition et champ couvert. URL : http://www.oecd.org/fr/cad/stats/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm (consulté le 17/02/2016).

[2] Entretien avec Mme. Camila Zepeda, Directrice pour les institutions et forums du financement du développement. México D.F., le 03 avril 2014.

méthodologie du CAD de l'OCDE, risquait de générer des registres négatifs dans la comptabilisation des montants de coopération.

La troisième ligne directrice concerne la valorisation de la coopération technique effectuée par les experts mexicains. Pour l'AMEXCID, la coopération technique offerte par le pays est basée sur l'échange de fonctionnaires publics dont l'objectif est de partager leur expérience dans la mise en œuvre d'une politique publique. Ces politiques ont été souvent développées ou améliorées au Mexique, dans les domaines technique, technologique ou de gestion institutionnelle.

Lors de l'entretien réalisé dans le cadre de cette thèse avec Camila Zepeda, responsable du développement de la méthodologie de comptabilisation de l'AMEXCID, la fonctionnaire expliquait qu'il s'agit d'une deuxième particularité qui la distingue de la méthodologie utilisée par les pays membres du CAD. A la différence des coopérants mexicains, Mme. Zepeda soulignait que les donateurs traditionnels ont tendance à embaucher des consultants dans le cadre de projets d'assistance technique, en disposant des ressources provenant du budget de ces derniers. Pour leur part, les experts mexicains sont « prêtés » par les différentes entités gouvernementales afin de mettre à disposition du pays bénéficiaire leur savoir-faire. En conséquence, les seules dépenses du coopérant mexicain sont liées au coût du transport, au per diem et à l'achat d'équipements. A cet effet, la note conceptuelle sur la quantification de la coopération internationale pour le développement du Mexique conclut :

> « Si l'AMEXCID comptabilisait uniquement les dépenses dans le déplacement d'experts, elle serait en train de sous-estimer la contribution aux processus de développement international, c'est pour cela que les pays effectuant ce type de coopération ont insisté pour mener le développement de méthodologies capables de mieux prendre en compte l'effort réalisé par le pays ».[1]

[1] (2015). Valorización de la cooperación técnica brindada por los expertos mexicanos. *Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.* México D.F. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. SRE. P.6.

f. La planification, le suivi et l'évaluation : comment bousculer les inerties institutionnelles ?

Suite à l'entrée en vigueur de la Loi de Coopération Internationale pour le Développement (LCID), la Direction Générale pour la Planification et la Formulation des politiques (DGPCI) a reçu le mandat d'instaurer un système de planification, de suivi et d'évaluation (PME selon son sigle espagnol) de projets de coopération mexicaine. A l'heure actuelle, après cinq ans depuis l'entrée en vigueur de la LCID, le PME est encore dans sa première phase de mise en œuvre. Au cours de cette partie du chapitre, Il est fondamental de comprendre les enjeux présents derrière un mécanisme qui vise à bousculer la manière dont les acteurs mexicains « font » de la coopération internationale depuis les années 30.

L'objectif général du système de planification, de suivi et d'évaluation est de connaître les résultats et la portée de la coopération mexicaine avec des données désagrégées. Celles-ci sont censées alimenter le processus de planification stratégique et assurer l'impact positif de la coopération du pays en faveur du développement.[1] La mise en place du système a été conçue pour atteindre une gestion axée sur les résultats, soit l'un des principes internationaux sur l'efficacité de l'aide.

Dans le cadre de la construction de ce système, trois niveaux de planification, de suivi et d'évaluation de la politique mexicaine de coopération ont été pris en compte. A cet effet, chaque niveau dispose d'instruments et d'outils propres, conçus pour exécuter chacune des phases. Le premier niveau est donc institutionnel, et il comporte l'alignement du PROCID avec les axes programmatiques du gouvernement fédéral. Pour ce faire, les indicateurs du PROCID ont été liés avec ceux du Plan National de Développement (PND) et du Programme Sectoriel du Ministère des Affaires Etrangères. Ces derniers ont été exposés plus haut dans ce chapitre. Le suivi au niveau institutionnel est effectué avec une matrice d'indicateurs de

[1] (2015). *Sistema de planeación, monitoreo y evaluación (PME) de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.* México D.F., Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. SRE. P.1.

résultats, un outil développé par l'AMEXCID sur la base du Budget axé sur les résultats[1] du gouvernement fédéral et du Système d'évaluation de la performance.[2]

Dans un deuxième temps, le suivi et l'évaluation de la politique mexicaine sont effectués au niveau stratégique. Tout d'abord, il faut rappeler que l'AMEXCID gère des programmes de coopération par pays ou région, à partir de l'identification des priorités thématiques inscrites dans le PROCID. Cependant, il est encore besoin d'augmenter l'efficacité des processus où l'offre et la demande convergent, ainsi que la standardisation du suivi de la mise en œuvre des programmes.[3]

Enfin, le troisième niveau concerne le suivi et l'évaluation de l'action du projet. A ce titre, les outils du PME utilisés jusqu'à aujourd'hui ont les mêmes formats que ceux utilisés pour la présentation de projets et de rapports d'activités. En effet, les coopérants mexicains n'ont pas encore l'obligation de soumettre des rapports finaux à l'AMEXCID, sauf dans des cas exceptionnels dans le cadre de projets de coopération régionale ou triangulaire. C'est à partir de ces formats que la DGPCI réalise le suivi et l'évaluation des projets.

Au cours de cette première phase de mise en œuvre du système de planification, de suivi et d'évaluation (PME) de la politique de coopération mexicaine, l'objectif est de recueillir l'information disponible sur les projets en cours afin d'établir une première base de données. Dans ce sens, la mise à jour régulière des données sur les résultats des projets, permettra de formuler des indicateurs au niveau institutionnel pour évaluer l'efficacité de leur mise en œuvre. Il convient ici de préciser que dans la pratique, la première phase du PME est encore loin d'atteindre ses objectifs de départ.

Afin de mieux comprendre le fonctionnement du système de PME au niveau du projet, il faut expliquer ses trois composantes.

---

[1] Le Budget axé sur les résultats a été introduit dans l'administration publique par le gouvernement mexicain en 2006. Cette mesure fait partie des « bonnes » pratiques adoptées par le pays à partir de sa participation au sein des différents forums de l'OCDE.

[2] Le Système d'évaluation de la performance a été mis en œuvre par le gouvernement mexicain en 2007, suite à l'approbation de la Loi fédérale sur le budget et la responsabilité fiscale un an plus tôt. Son objectif est de mesurer et évaluer la performance des programmes budgétaires du gouvernement fédéral.

[3] Ibid.

Premièrement, il y a la phase de présentation des projets. Au cours de celle-ci, l'équipe de l'AMEXCID est chargée de redéfinir le format avec lequel sont présentés les projets des coopérants mexicains, en incluant notamment divers éléments de base d'un cadre logique (méthodologie communément utilisée au sein des projets de coopération traditionnelle). Pour ce faire, les experts mexicains sont en train de réaliser de missions de planification, dans le cadre des projets de coopération au sens large du terme.

La deuxième phase comportera le suivi des activités de coopération. Il s'agit ici de mettre en œuvre le système de PME à travers le suivi des indicateurs par projet, l'élaboration de rapports à mi-parcours et de rapports finaux au cas par cas. L'objectif sur le moyen terme est de lier les rapports entre eux, afin qu'ils fournissent de l'information pertinente capable d'enrichir la conception du programme d'évaluation.

Troisièmement, la phase d'évaluation des résultats sera à terme un requis pour les projets de coopération mexicaine. Ainsi, seront appliquées soit des enquêtes *expost*, soit des évaluations individuelles selon la portée de chaque projet.[1] Dans le premier cas, les enquêtes *expost* seront appliquées annuellement à toutes les institutions ayant été bénéficiaires de la coopération mexicaine. Celles-ci auront l'objectif de mieux connaître l'utilisation des *outputs* des projets mexicains, ainsi que l'impact de l'effort réalisé en faveur du renforcement institutionnel. Ce dernier étant d'ailleurs l'objectif principal de la plupart des projets de coopération du Mexique.

Dans le deuxième cas, les évaluations individuelles seront affectées aux projets d'envergure ou ayant une portée très importante. Sans avoir encore défini de critères précis pour identifier les projets d'envergure, ce qu'il faut retenir est que tout projet d'infrastructure sera soumis à ce type d'évaluation.

En amont, l'AMEXCID sera chargée d'analyser, conjointement avec ses contreparties techniques, les propositions et les initiatives présentées. Pour sa part, le Registre National de Coopération Internationale pour le Développement deviendra le référentiel de l'information recueillie à partir du système de PME. Cette information sera alors organisée sur la base des trois phases détaillées ci-dessus.

[1] Ibid. P.3.

La construction d'un système de planification, de suivi et d'évaluation des projets de coopération du Mexique, répond ainsi au besoin d'institutionnaliser ces pratiques. Il s'agit, pour les fonctionnaires chargés de la conception du système, de bousculer l'inertie institutionnelle existante afin de changer le comportement des experts mexicains vis-à-vis du cycle du projet. Dans un contexte où les projets de coopération ont rarement été planifiés, suivis et évalués depuis les années 30, le défi est crucial pour le renouvèlement de cette politique publique.

Conclusion

Tout au long de ce chapitre, nous avons passé en revue trois des cinq piliers du système mexicain de coopération internationale pour le développement (les piliers programmatique, statistique et financier). Il a été question de décortiquer leurs caractéristiques principales, ainsi que les acteurs qui les dirigent. Dans ce cadre, le but était de mieux comprendre le fonctionnement du nouvel appareil institutionnel.

D'une part, nous avons analysé les pratiques de formulation de la politique de Coopération Sud-Sud du Mexique, ainsi que ses rouages institutionnels. D'autre part, nous avons exposé ses définitions, ses moyens statistiques et la méthodologie de comptabilisation développée par l'AMEXCID. A ce titre, on s'est interrogé sur les particularités du mécanisme de formulation de la politique publique.

En somme, plusieurs particularités ont été élucidées. Tout d'abord, les principes inscrits dans le Programme de Coopération Internationale pour le Développement se rapprochent davantage de ceux promus par le CAD de l'OCDE, que des principes sur la Coopération Sud-Sud énoncés dans la Déclaration de Nairobi de 2009. Puis, le lien établi entre le développement national et international et qui se reflète dans la catégorisation du Mexique comme coopérant dual. En termes institutionnels, nous avons vu comment le manque de capacités opérationnelles fait de l'AMEXCID une agence coordinatrice qui n'exécute pour l'instant aucun projet sur le terrain. De plus, la délimitation des corps qui constituent l'agence nous a permis de comprendre les différents courants qui coexistent et qui

ont vocation à déterminer l'orientation de la politique de coopération mexicaine. Enfin, l'explication de la méthodologie développée pour comptabiliser les flux de coopération du pays nous a démontré qu'elle peut être considérée comme l'une des différences les plus emblématiques.

Outre le caractère de coopérant dual, aucune de ces particularités n'est capable de démarquer nettement la coopération au développement du Mexique des pratiques des donateurs traditionnels. Par ailleurs, l'ensemble des conclusions présentées dans ce chapitre nous amène à penser que la coopération du Mexique est plus proche de la coopération traditionnelle que de la Coopération Sud-Sud. Au moins depuis l'approche utilisée ci-dessus, les mécanismes de formulation de la politique publique du Mexique ont pour origine commune les pratiques de formulation des programmes de coopération traditionnels. De ce point de vue, les discours qui opposent la Coopération Sud-Sud mexicaine à l'Aide Publique au Développement ne sont pas justifiés.

V. Le rôle du Mexique dans l'adoption des Objectifs du Développement Durable et du Programme d'action d'Addis-Abeba

Incontestablement, l'année 2015 marque un tournant non seulement dans la coopération internationale pour le développement mais aussi, dans l'histoire des relations internationales. Au cours de cette année, trois rendez-vous ont confronté les diplomaties du monde entier aux enjeux posés par la conjoncture actuelle du développement. La 3ème Conférence Internationale sur le Financement du Développement (Addis-Abeba, du 13 au 16 juillet), le Sommet des Nations Unies sur le Développement Durable (New York, du 25 au 27 septembre) et la Conférence des Nations Unies sur les Changements Climatiques (Paris, du 30 novembre au 11 décembre) ont défini de fait, les priorités qui guideront l'ère post-2015 dans ce domaine.

Or, les implications de l'adoption d'un nouvel agenda vont au-delà des défis posés par la mise en œuvre de ses objectifs, cibles et cadres de réglementation. Il s'agit ici d'une reconfiguration de la coopération internationale pour le développement. Vus comme le jeu auquel participent les acteurs internationaux concernés, ces changements donneront lieu à la configuration qui orientera leurs actions dans l'ère post-2015. Face à ce nouvel ordre, les acteurs développent des stratégies pour élargir leur marge de manœuvre, agir ou résister au vu des dynamiques de collaboration oud de concurrence avec leurs contreparties.

Dans un premier temps, ce chapitre abordera la contribution du Mexique à la négociation des Objectifs du Développement Durable et à l'adoption de l'Agenda post-2015.

Dans cette perspective, cette partie se propose de montrer comment la participation à un espace international de dialogue politique influence la formulation d'une politique nationale.

Dans un deuxième temps, il s'agira d'exposer en détail la construction du positionnement du Mexique face au processus préparatoire de la Conférence d'Addis-Abeba. Construite à partir de l'étude de terrain réalisée entre juillet 2015 et août 2015, cette partie analysera les mécanismes de formulation de la politique de coopération au sein de l'AMEXCID. De ce fait, ce travail exposera les interactions entre les acteurs qui ont façonné le positionnement national.

En effet, cette étude nous permettra d'appréhender deux grands jalons de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement : le financement du développement durable et les objectifs fixés pour l'atteindre. L'objectif du chapitre étant de reconstituer ces espaces internationaux de dialogue, dans lesquels les pays interagissent à partir des priorités conçues par les acteurs au sein des sphères dirigeantes. Dans ce sens, il sera question de passer en revue la stratégie des dirigeants mexicains pour influencer l'établissement du nouveau cadre post-2015.

L'étude de la formulation du positionnement national et de sa contribution aux négociations multilatérales, nous permettra ainsi de mieux saisir la place des acteurs mexicains dans la configuration. A beaucoup d'égards, ces lignes éclairent l'origine commune des pratiques de « formulation » des pays émergents et celle des donateurs traditionnels.

1. Le Mexique dans la négociation des Objectifs du Développement Durable et l'adoption de l'Agenda post-2015

Au-delà de l'intérêt d'étudier les orientations de l'ère post-2015, cette première partie sera spécifiquement dédiée à l'analyse du rôle joué par le Mexique dans les négociations du nouvel agenda. Ces négociations étant de nature inédite, il est fondamental de comprendre leurs aspects les plus significatifs afin d'en saisir la véritable portée.

D'une part, il s'agira de revoir l'évolution ayant permis le passage des Objectifs du Millénaire pour le Développement aux Objectifs du Développement Durable. Nous verrons en détail la négociation des nouveaux objectifs ainsi que l'élaboration du document de positionnement du Mexique.

D'autre part, il sera question d'analyser les implications de l'adoption de l'Agenda post-2015. Ici, le but sera d'identifier les principaux changements et de décrire les renversements dans les approches qui ont donné forme au document final.

1.1. Des Objectifs du Millénaire pour le Développement aux Objectifs du Développement Durable

Au cours de cette section, nous passerons en revue le passage de la Déclaration du Millénaire au Programme de Développement Durable à l'horizon 2030.

Tout d'abord, on présentera les mécanismes mis en place par le Mexique pour suivre et évaluer les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Puis, il s'agira d'exposer le processus qui a donné lieu à l'Agenda du Développement Post-2015, sur la base des textes qui l'ont modelé.

c. Le Mexique et les Objectifs du Millénaire pour le Développement

Afin d'accroître sa marge de manœuvre au sein de la configuration internationale du développement, le Mexique cherche à participer activement aux processus multilatéraux qui la définissent. D'où son engagement en faveur de la Déclaration du Millénaire et ses Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Pour les acteurs qui formulent la politique extérieure du pays, ces espaces sont donc propices à l'augmentation de la quantité et l'amélioration de la qualité de la coopération internationale. Aussi, ils représentent des leviers pour l'élaboration de recommandations sur la mise en place et l'évaluation de politiques de développement au niveau national et international.

Pour le Mexique, les OMD ont servi au renforcement de ses capacités institutionnelles, ainsi qu'à mieux diriger les ressources pour le développement vers les priorités nationales. De plus, l'agenda du millénaire a encouragé le développement de méthodologies capables de mesurer les problématiques sociales depuis une approche multidimensionnelle. Puis, il a incité à l'amélioration de la coordination interinstitutionnelle et intersectorielle autour des politiques de développement.

Dans cette perspective, un Comité Technique Spécialisé a été créé en 2010, avec l'objectif d'administrer un Système d'Information des Objectifs du Millénaire pour le Développement (SIODM selon son sigle espagnol). Regroupant différentes unités administratives et pouvoirs publics du pays, le Comité est chargé du suivi, de l'évaluation et de la surveillance de l'agenda du millénaire, afin d'assurer la mise en œuvre des OMD au niveau national sur le long terme. Dirigé par le Bureau de la Présidence de la République, il est soutenu par un secrétariat composé par l'Institut National de Statistique et Géographie (INEGI) ainsi que par le Conseil National de la Population (CONAPO).

Le SIODM permet donc le suivi de 80 indicateurs, parmi lesquels 51 ont été utilisés spécifiquement pour le Mexique. Ce système rend possible la consultation de statistiques infranationales et municipales désagrégées, tout comme leur évolution au fil du temps et leur performance par rapport à la cible définie.[1] Système pionnier en Amérique Latine, 75% de ses indicateurs sont mis à jour annuellement selon un calendrier public, qui oriente les utilisateurs sur la disponibilité de nouvelles informations.

Le 19 août 2015, des représentants du Comité Technique Spécialisé du SIODM ont présenté les principaux résultats du dernier Rapport d'étape sur l'installation des OMD au Mexique. Lors du rendez-vous, les intervenants ont annoncé qu'à la date d'échéance de l'agenda du Millénaire, le pays aura atteint les valeurs de 84% des indicateurs mesurés à cet effet.[2] D'une manière générale, les panelistes ont présenté les estimations suivantes :

---

[1] (2015). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015.* México D.F. Oficina de la Presidencia de la República. P.14.

[2] México reporta cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. URL: http://agendapost2015.sre.gob.mx/es/mexico-reporta-cumplimiento-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/ (consulté le 15/12/2015).

« Selon l'évaluation effectuée cette année, on a réalisé les cibles concernant 37 des 51 indicateurs des OMD suivis par le Mexique (72,5%) ; et on espère en atteindre encore six (11,8%), dès que les chiffres seront mis à jour pour 2015. Dans quatre autres (7,8%), même si l'on peut constater du progrès, il est insuffisant par rapport aux cibles prévues ; trois d'entre eux sont en stagnation (5,9%) ; et il n'y a pas assez d'information pour en tirer des conclusions concernant le dernier indicateur ».[1]

En premier lieu, le rapport souligne une réduction de la pauvreté extrême dans le pays de plus de la moitié (par rapport au seuil international de pauvreté établi à 1,25 dollars par jour). Ceci signifierait que la pauvreté au Mexique serait passée de 9,3% en 1989 à 3,7% en 2014.[2] Méthodologie mise en place par le gouvernement mexicain depuis 2008, le rapport inclut les chiffres issus de la mesure multidimensionnelle de la pauvreté. Centrale dans le positionnement du pays, cette alternative aborde le phénomène de la pauvreté depuis une approche de droits (revenu, santé, alimentation, éducation, sécurité sociale et logement). Au niveau national, 46,2% de la population est dans une situation de pauvreté multidimensionnelle (55,3 millions de personnes), au sein de laquelle, 9,5% se trouve dans une pauvreté extrême (11,4 millions).[3]

D'autre part, le document indique avoir atteint la couverture universelle dans l'éducation primaire, tandis que l'analphabétisme aurait été réduit de 4,6% à 1,4%. Pour sa part, la participation des femmes dans la société aurait nettement augmentée, car la parité des genres dans tous les niveaux éducatifs a été atteinte en 2014. Dans la même année, le pourcentage de femmes à la Chambre des Députés serait passé de 12,4% en 1990 à 41,4%, et de 15,6% à 34,1% au Sénat.[4]

En ce qui concerne les objectifs dans le domaine de la santé, le taux de mortalité infantile au Mexique s'est réduit de 32,5 à 13 décès par millier de naissances. Du côté de la mortalité maternelle, elle a été réduite de 56% depuis 1990, ce qui signifie que cet objectif (la réduire des trois quarts) ne sera pas atteint. En outre, on estime que seulement 0,23% des

[1] Ibid.
[2] (2015). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015.* P.28.
[3] Ibid. P.29.
[4] Ibid. P.31.

personnes entre 15 et 49 ans sont porteurs du VIH/SIDA, en conséquence d'une tendance à la baisse depuis 1992.

Entre autres, le rapport indique que 13% des zones terrestres et marines sont désormais protégés dans le territoire national. Par contre, il reconnaît que les autorités devront faire un effort supplémentaire pour inverser le taux des émissions à effet de serre. Puis, l'amélioration de l'accès aux services d'eau et assainissement (de 78,4 à 90,9%, et de 58,6 à 87,7%) est présentée comme l'une des grandes réussites du gouvernement.[1]

Au-delà des chiffres présentés ci-dessus, l'expérience du Mexique dans le suivi et l'évaluation des OMD est unique dans son genre. Inexistante dans la plupart de pays riches, elle traduit non seulement un engagement politique fort envers l'agenda du Millénaire, mais aussi, la nature du lien entre les priorités formulées sur la scène internationale et la politique nationale de développement. Dans le cas mexicain, il n'est pas difficile d'identifier les interactions entre les deux niveaux, ainsi que l'influence décisive du premier sur le second.

d. La définition de l'Agenda du Développement post-2015 et les textes qui l'ont modelé

Dix ans après la Déclaration du Millénaire, le Secrétaire Général des Nations Unies a demandé aux Etats d'établir un cadre de consultation inclusif pour la définition de l'Agenda post-2015.[2] Il s'agissait pour M. Ban Ki-moon de répondre à l'une des critiques majeures portées à l'égard des OMD. A l'époque, ces derniers avaient été formulés par les conseillers de M. Kofi Annan (sur la base du document de stratégie *« Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Cooperation »,* qui fut adopté par l'OCDE en 1996), puis soumis à l'approbation des Etats. En 2010 commence donc, la reconfiguration de la coopération internationale pour le développement.

Deux ans plus tard, Ban Ki-moon compose le panel de haut niveau de personnalités éminentes, dont le but est de préparer des recommandations pour l'Agenda du Développement

[1] México reporta cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
[2] (2010). *Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.* New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/65/1. P.33.

post-2015. Par ailleurs, l'ancienne ministre des affaires étrangères du Mexique, Patricia Espinosa, a fait partie du panel. Publié en 2013, son rapport final appelé « Un nouveau partenariat global : Eradiquer la pauvreté et transformer les économies via le développement durable », reconnaît les limites des OMD et insiste sur la nécessité de concevoir un agenda transformateur. Pour ce faire, six changements ont été identifiés : ne laisser personne de côté ; placer le développement durable au cœur du débat ; transformer les économies pour créer des emplois et favoriser un modèle de croissance inclusif ; construire la paix, créer des institutions efficaces, transparentes et responsables pour tous et créer un nouveau partenariat mondial.[1]

Pour sa part, la Conférence de Río+20 sur le Développement Durable en 2012 représente l'étape la plus significative du processus de reconfiguration. D'une part, les Etats ont accordé l'établissement du Comité Intergouvernemental d'Experts sur le financement du développement durable, composé de 30 membres. Ces experts ont été élus sur la base d'une représentation régionale équilibrée. En novembre 2014, le Comité présente la version préliminaire de leur rapport final, où il dresse un bilan des besoins actuels de financement, d'efficacité, de cohérence, de synergies des instruments existants, ainsi que des régimes de financement pour le développement durable.[2] Globalement, le rapport fournit un cadre analytique pour le financement du développement durable, et propose aux pays un ensemble d'options de politique publique pour avancer dans ce sens.

Plus important encore, la Conférence de Río+20 instruit la mise en place d'un procédé intergouvernemental inclusif et transparent, chargé de formuler l'ensemble des Objectifs de Développement Durable (ODD). A cet effet, le document final appelé « L'avenir que nous voulons », pose les bases pour la création du Groupe de Travail Ouvert sur les ODD[3]. Considéré comme sa réussite la plus importante, la Conférence de Rio+20 réussit à placer le développement durable au centre des politiques publiques internationales de lutte contre la pauvreté.

---

[1] (2013). *Un nouveau partenariat mondial : Vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable*. New York. Nations Unies.

[2] (2015). *Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable.* New York. Nations Unies.

[3] (2012). *L'avenir que nous voulons.* Conférence des Nations Unies sur le développement durable RIO+20. Río de Janeiro. A/CONF.216/L.1. P.53.

Formalisé en 2013 lors du Sommet de l'AGONU sur les OMD[1], le Groupe de Travail est le point de départ d'une négociation inédite au sein des Nations Unies. De nature pluraliste, il est composé de 70 membres (dont des représentants des gouvernements, de la société civile, des experts et des fonctionnaires de l'ONU) et s'est réuni dans le cadre de 13 séances au cours de 18 mois. Comme résultat de la négociation intergouvernementale, le Groupe de Travail Ouvert présente en juillet 2014 une proposition d'objectifs pour le développement durable qui est par la suite soumise aux Etats.

Plus concrètement, la proposition du Groupe de Travail Ouvert formule 17 objectifs et 169 cibles pour les atteindre. Selon un négociateur mexicain « on n'attendait pas beaucoup de ce document, cependant il règle trois « différends ». Tout d'abord, il contribue à ce que les délégations intériorisent l'idée du *« 1 track »*. C'est-à-dire, qu'il parvient à faire converger les processus de Río et des OMD au sein d'un seul agenda. Puis, il a permis aux pays du G77 de s'approprier les objectifs proposés, grâce aux caractéristiques de la négociation de laquelle ils sont issus. Enfin, la proposition du Groupe de Travail arrive à intégrer les trois dimensions du développement durable (sociale, économique et environnementale) dans la préparation de l'Agenda post-2015.

C'est ainsi qu'en 2014, l'AGONU[2] décide que les objectifs proposés par le Groupe de Travail seraient la base de l'Agenda du Développement post-2015. Acteurs d'une conjoncture très différente de celle qui a donné lieu à la Déclaration du Millénaire, les Etats s'attelleront à définir la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement. A cet égard, Sara Luna et Jorge Montaño, négociateurs mexicains de la délégation du pays auprès de l'ONU, écrivent :

> « Au cours de la dernière décennie, les pays en développement ont bousculé la dynamique du multilatéralisme, en élargissant leur participation et leur influence dans la prise de décisions

[1] (2013). *Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs du développement durable.* New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/67/L.48/Rev.1.

[2] (2014). *Rapport du Groupe de travail ouvert sur les objectifs du développement durable, créé conformément à la résolution 66/288 de l'Assemblée générale.* New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/68/309.

concernant des thèmes centraux de l'agenda international tels que le changement climatique, le commerce international et le financement du développement ».[1]

Suite au mandat de l'AGONU, le Secrétaire Général des Nations Unies a présenté un rapport de synthèse en décembre 2014 appelé « La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète ». Ici, il était question d'affiner le cadre conceptuel de la négociation finale des 17 objectifs proposés. A cet effet, le document explicite six points clefs pour assurer la réalisation des ODD : la dignité ; les êtres humains ; la planète ; le partenariat ; la justice ; et la prospérité.[2]

La somme des documents cités ci-dessus composent la base sur laquelle a été construit le processus de négociation des ODD. Au-delà d'une simple révision des OMD, il est le résultat d'une conjoncture marquée par la participation croissante des pays en développement (et en particulier des pays émergents) sur la scène internationale. Pour l'auteur de ces lignes, l'activisme de ceux-ci reste l'innovation la plus significative de l'agenda du développement post-2015.

1.2. L'adoption de l'Agenda du Développement post-2015

Quinze ans après l'adoption de la Déclaration du Millénaire, les Etats ont adopté en septembre 2015 un nouvel agenda composé de 17 objectifs et 169 cibles. Carrefour entre les efforts pour lutter contre la pauvreté et les efforts pour transiter vers des sociétés durablement développées, l'Agenda post-2015 se veut transformateur.

En premier lieu, cette section exposera les principaux éléments de la perspective générale de l'inclusion économique et sociale. Formulée par le Mexique, il s'agit d'une vision construite à partir de l'expérience et des priorités nationales en matière de développement.

[1] Montaño, J. et Luna, S. (2015). La definición de la agenda de desarrollo para después de 2015: su proceso y desafíos. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 103. México D.F. SRE. Instituto Matías Romero. P.41.

[2] (2014). *La dignité pour tous d'ici à 2030: éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète.* Rapport de synthèse du Secrétaire général sur le programme de développement durable pour l'après-2015. New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/69/700.

En second lieu, l'objectif sera d'analyser l'adoption du nouvel agenda, ainsi que de revoir en détail la contribution du Mexique au texte. De plus, ce travail essaiera d'aborder certaines de ses implications.

c. La perspective générale de l'inclusion économique et sociale

Au sein de la SRE, la Direction Générale pour les Affaires Mondiales (DGTG selon son sigle espagnol) a eu la responsabilité de coordonner la participation du Mexique à la définition de l'Agenda post-2015. Pour ce faire, l'équipe a formulé « la perspective générale de l'inclusion économique et sociale », autour de laquelle s'est construit le positionnement du pays dans la négociation des ODD.

La perspective générale d'inclusion sociale et économique considère la lutte contre les causes structurelles de la pauvreté, les inégalités et l'exclusion, comme l'un des défis majeurs du développement. Dans cette logique, sa mise en œuvre doit favoriser la formulation de politiques et de programmes visant à assurer et élargir l'égalité des chances pour tous. Afin d'améliorer les conditions de vie, cette perspective promeut la création d'opportunités pour toutes les populations, et particulièrement pour les groupes marginalisés, exclus et vulnérables.[1]

A ce titre, les négociateurs mexicains ont plaidé pour que la « perspective générale de l'inclusion » soit intégrée en tant que principe directeur et thématique transversal de l'Agenda du Développement post-2015. A partir de cette approche, ils soulèvent la nécessité d'adopter des mesures visant d'une part, à combler les brèches en matière d'inégalité et d'autre part, à briser le cycle de la pauvreté. Il s'agit ici d'une approche étroitement liée au principe d'« universalité » et du respect des droits de l'homme. De plus, on y relève une volonté d'influencer la reconfiguration de la coopération internationale pour le développement.

A cette fin, la perspective de l'inclusion aspire à garantir l'universalité de l'Agenda post-2015 et son caractère transformateur, et conçoit le développement à partir d'une

[1] (2015). *México en la negociación de la Agenda de Desarrollo Post-2015.* México D.F., SRE. Dirección General de Temas Globales. P.2.

approche de droits. Le développement social, économique, culturel et politique devient ainsi un droit humain, essentiel pour avancer dans l'amélioration des conditions de vie des personnes. De ce point de vue, les critères d'équité, d'accessibilité, de disponibilité, d'acceptabilité et de qualité sont indispensables pour la réalisation progressive du droit au développement.[1]

Pour compléter la perspective, le Mexique a cherché à ce que l'Agenda post-2015 soit articulé autour de trois éléments : la cohérence, la participation et la responsabilisation. Premièrement, le nouvel agenda devait être cohérent avec les accords précédemment adoptés par la société internationale. Ainsi, sa formulation essaie d'encourager des synergies entre divers processus multilatéraux, et notamment avec le financement du développement et les discussions sur les changements climatiques.

Deuxièmement, il était question d'encourager la participation des divers acteurs concernés par le développement. C'est-à-dire, d'associer non seulement les Etats, mais aussi les organisations internationales, la société civile, la communauté scientifique et le secteur privé, entre autres, à la définition du nouveau cadre pour l'après 2015. Et troisièmement, l'établissement d'un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des nouveaux objectifs, s'est avéré prioritaire pour les représentants mexicains.

Par ailleurs, il est fondamental d'appréhender la perspective générale de l'inclusion comme une extension des politiques nationales de développement au domaine des relations internationales du pays. De ce fait, la notion d'« inclusion » peut être prise comme étant l'envers du concept d'« inégalité ». Ce dernier est pour sa part, l'une des problématiques auxquelles sont confrontés la grande majorité des pays émergents et des Pays à Revenu Intermédiaire. La lutte contre les inégalités est donc au centre des priorités de l'actuel gouvernement mexicain. C'est ainsi que les priorités nationales de politique publique ont le potentiel de devenir la base d'une politique internationale.

En contrepartie, les concepts promus sur la scène internationale sont construits pour influencer les politiques publiques nationales et cela même si les passerelles sont moins explicites. Les négociateurs mexicains et dirigeants de la DGTG expliquent :

[1] Ibid. P.3.

« A cet égard, la politique extérieure n'est pas qu'un véhicule pour la projection internationale du pays, sinon occupe-t-elle une place centrale dans la formulation, l'installation et l'évaluation des politiques nationales du développement ».[1]

Comme indiqué ci-dessus, les évolutions internationales ont vocation à déclencher des processus intra-nationaux, selon le degré de vulnérabilité de chaque pays. Or, cela dépend aussi de la capacité des acteurs de la politique internationale à agir dans le champ national. Dans le cas mexicain, le lien entre la DGTG et le Bureau de la présidence chargé d'évaluer le progrès des OMD est fondamental. Par exemple, au cours des dernières années ont été intégrés à la Constitution, ou ont été mis à jour, des principes et des droits concernant les droits humains : le droit à l'alimentation ; à un environnement sain, à l'intérêt supérieur de l'enfance, à l'accès à la justice, aux technologies de l'information, entre autres.[2]

En outre, il convient de rappeler que la perspective générale de l'inclusion a été renforcée avec les contributions faites par diverses organisations latino-américaines de la société civile. A cet effet, le Mexique a organisé du 17 au 19 avril 2013, une consultation régionale appelée « Atteindre le futur que nous voulons en Amérique Latine et aux Caraïbes : vers un agenda du développement post-2015 ». A l'issue de la réunion, les représentants de la société civile ont demandé l'inclusion des personnes vulnérables dans la lutte contre la pauvreté, telles que les migrants, les handicapés, les populations indigènes, les femmes et les enfants.[3]

A beaucoup d'égards, la perspective générale de l'inclusion reflète la stratégie des acteurs mexicains dans la définition de la nouvelle configuration internationale. En plus de se présenter comme un pays capable de « dialoguer » avec les différents blocs, l'objectif est de proposer des terrains d'entente pour la construction de consensus. Dans la mesure où ces consensus sont possibles, la diplomatie mexicaine pourra revendiquer une stratégie efficace.

---

[1] Dondisch, R. et Gómez, B. (2015). México en las negociaciones multilaterales sobre la agenda de desarrollo para después de 2015. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 103. México D.F. SRE. Instituto Matías Romero. P.52.

[2] Ibid. P.52.

[3] Consulta en Guadalajara. URL: http://participacionsocial.sre.gob.mx/post2015gdl.php (consulté le 30/01/2015).

d. L'adoption du nouvel agenda et la contribution du Mexique

A quelques mois de la date limite pour la réalisation des OMD, la société internationale a donné son accord à l'établissement d'un nouveau cadre qui orientera l'ensemble des actions en faveur du développement mondial. Déterminant pour l'après 2015, ce nouveau cadre se veut universel. Formulé à partir de l'analyse du bilan de l'agenda du millénaire, son but est de mettre en œuvre des objectifs plus ambitieux. Les Objectifs du Développement Durable (ODD) revendiquent donc une portée « transformatrice ». Toujours axés sur l'éradication de la pauvreté, ils assimilent désormais les trois dimensions du développement durable (sociale, économique et environnementale).

Issus d'une négociation inédite, les ODD intègrent une variété de sujets qui vont au-delà de la lutte contre la pauvreté. Par exemple, le nouvel agenda est composé de thématiques telles que la croissance démographique et les dynamiques des populations, l'urbanisation, les énergies renouvelables, la sécurité alimentaire, l'inclusion sociale, la stabilité financière internationale et le changement climatique.[1] Globalement, l'adoption de l'agenda post-2015 établit un lien formel entre les sujets énumérés ci-dessus et le développement durable, mais reconnaît aussi que ce dernier ne pourra être atteint qu'avec la réalisation des premiers.

En ce qui concerne les contributions du Mexique, il n'est pas difficile d'identifier la retranscription des thématiques prioritaires du pays dans le texte final. Tout d'abord, il est important de noter que les références aux Droits de l'Homme ont été vigoureusement soutenues par la délégation mexicaine. Dans l'introduction au programme, les paragraphes 8 et 19 insistent sur leur caractère universel, et les reconnaissent en tant qu'approche transversale à l'ensemble des objectifs. De plus, le texte fait une référence explicite aux populations les plus vulnérables.

En deuxième lieu, le nouveau programme dédie un paragraphe assez détaillé aux problématiques autour des migrants. Probablement la contribution majeure du Mexique au texte, l'approche de la migration a été particulièrement travaillée par la SRE. Analysée sous le prisme des Droits de l'Homme, le paragraphe 29 reconnaît la contribution positive des

[1] Montaño, J. et Luna, S. (2015). P.41.

migrants à la croissance et au développement durable. Par ailleurs, il s'agit ici d'un sujet qui relie les différentes priorités du positionnement du Mexique : l'inclusion, la lutte contre la pauvreté, les droits humains et l'égalité des chances pour tous. Pour l'illustrer, Montaño et Luna écrivaient déjà :

> « Par conséquent, l'agenda pour l'après 2015 doit avoir pour objectif central la promotion des conditions d'inclusion, avec des mesures appropriées pour éradiquer la pauvreté, à travers l'accès à la protection sociale et la promotion de l'accès équivalent de tous aux opportunités ».[1]

En outre, la lutte contre les inégalités dans la société constituait aussi l'une des priorités thématiques de la délégation mexicaine. Priorité aussi au niveau national (de par les fortes inégalités dont souffre la société mexicaine), les références à l'inclusion économique et sociale se veulent un composant supplémentaire à la lutte contre la pauvreté. Il s'agit donc de répertorier les causes structurelles des inégalités, de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement. Ici, il convient de signaler l'influence de l'approche des brèches structurelles, développée par la CEPAL, sur le positionnement formulé par le Mexique.

Enfin, l'importance de la désagrégation des données et indicateurs a été défendue par les négociateurs. De ce fait, cette notion est complémentaire de la promotion des mesures alternatives du développement mais aussi, du concept d'inclusion socio-économique. Présentée au cours du paragraphe 48, cette notion met l'accent sur l'accès aux données de qualité. Pour ce faire :

> « Il faudra disposer en temps utile de données ventilées de qualité, qui soient facilement accessibles et fiables, pour mesurer les progrès accomplis et garantir qu'il n'y aura pas de laissés pour compte du développement durable ».[2]

D'autre part, il est intéressant d'évoquer la contribution de l'AMEXCID aux brouillons du texte final préparés par les cofacilitateurs de l'agenda post-2015, les Représentants Permanents du Kenya et de l'Irlande auprès de l'ONU. Sollicitée par la DGTG

---

[1] Ibid. P.42.

[2] (2015). *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030.* New York. Assemblée Générale de l'ONU. A/RES/70/1. P.13.

à travers leur mécanisme de consultation, l'agence a structuré ses commentaires en trois parties. Premièrement, il était question de préserver le caractère déclaratif de l'introduction. Dans ce sens, l'équipe responsable de la formulation de la politique de coopération de l'AMEXCID a demandé à ce que le message politique du texte soit écourté, afin qu'il demeure fort, succinct et clair. A cet effet, la recommandation fut d'éviter les répétitions avec le texte qui venait d'être approuvé à Addis-Abeba.

Deuxièmement, l'AMEXCID tenait à garantir la cohérence entre le mécanisme de suivi qui venait d'être mis en place à la Conférence sur le Financement du Développement, et celui qui se construisait pour les ODD. Comme nous l'expliquerons dans une section ultérieure, les négociateurs mexicains de l'agenda post-2015 et du processus du Financement du Développement (FfD selon son sigle en anglais) ont travaillé à une proposition commune, qui a finalement été adoptée par les deux processus. De la sorte, l'agence a pu envoyer un rapport sur les résultats de la négociation à Addis-Abeba.

Troisièmement, il s'agissait d'assurer que les moyens de mise en œuvre de l'agenda soient répertoriés dans une section spécifique du document. Dans la même logique, l'AMEXCID a recommandé la révision de cette section au regard des résultats de la Conférence d'Addis-Abeba.

En somme, l'adoption du nouvel Agenda du Développement post-2015 ne semble pas représenter un défi institutionnel majeur pour le Mexique. Sur la base du travail réalisé pour évaluer les OMD, le Comité Technique Spécialisé du Bureau de la Présidence est déjà en train de s'adapter pour répondre aux défis de la mise en œuvre des ODD.

En contrepartie, il sera probant d'étudier à terme les difficultés que rencontreront certains pays pour suivre et évaluer les objectifs de l'agenda 2030. N'ayant pas été concernés par l'agenda du Millénaire, les pays riches devront concevoir des mécanismes institutionnels capables de rendre compte aujourd'hui de l'état d'avancement de son installation. Alors que dans la période 2000-2015 les discussions se concentraient sur les problématiques des pays en développement, dorénavant, elles portent sur les problèmes affrontés par tous les pays à cet égard. Autrement dit, des problématiques telles que le salaire minimum en Allemagne, le

système de santé aux Etats Unis ou le taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté en France, font désormais partie de l'agenda international du développement durable.

2. La construction du positionnement du Mexique au sein du processus préparatoire de la 3ème Conférence Internationale sur le Financement du Développement

Afin de comprendre la stratégie développée par les acteurs politiques mexicains, cette deuxième partie abordera la construction du positionnement du Mexique face au processus préparatoire de la 3ème Conférence Internationale sur le Financement du Développement. Construite sur la base de l'étude de terrain réalisée par l'auteur de ces lignes à l'AMEXCID entre 2013 et 2015, cette partie du chapitre analysera le comportement des négociateurs du Programme d'Action d'Addis-Abeba au vue de l'établissement du nouveau cadre établi pour la période 2015-2030.

Tout d'abord, il sera question de passer en revue brièvement le chemin parcouru entre la Conférence de Monterrey en 2002 et celle qui a eu lieu à Addis-Abeba en 2015. Axée sur le travail de l'AMEXCID à cet égard, la deuxième section abordera la formulation du positionnement national dans la négociation du texte final, ainsi que les interactions entre les acteurs gouvernementaux qui ont participé à sa construction.

En troisième lieu, cette partie du chapitre détaillera les étapes du processus préparatoire de la Conférence d'Addis-Abeba initié en octobre 2014, et qui s'est étendu jusqu'en juillet 2015. Enfin, la quatrième section est dédiée à la participation de la délégation mexicaine à la 3ème Conférence Internationale sur le Financement du Développement.

2.1. Le long chemin entre Monterrey et Addis-Abeba

Dans un premier temps, cette section propose une analyse sur le rôle du Mexique dans la construction du « Consensus de Monterrey ». Produit d'une conjoncture internationale

inédite, ce consensus a marqué un précédent dans les discussions internationales sur les ressources nationales et internationales en faveur du développement.

Dans un second temps, il s'agira d'étudier la participation du Mexique dans la 2ème Conférence Internationale sur le Financement du Développement, qui s'est tenue à Doha en 2008. Tout comme pour la première, la conjoncture internationale marquée par la crise financière a eu un impact non négligeable sur la portée du document adopté.

c. Le rôle du Mexique dans la construction du « Consensus de Monterrey »

Dans le cadre de la crise économique de la seconde moitié des années 90, l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGONU) s'est interrogée sur la nécessité de formuler un programme économique international propice au développement. Jadis, réussir l'articulation des agendas des institutions de Bretton Woods et celles issues des forums des Nations Unies était un enjeu majeur de la gouvernance mondiale. C'est ainsi qu'en 1997, le G77 plus la Chine ont proposé la tenue d'une conférence internationale dédiée au financement du développement.

> « Lors de cette réunion s'analyseraient les défis du développement à partir d'une perspective financière, ainsi que les possibilités d'une réforme de l'architecture financière internationale, en particulier en ce qui concerne la promotion de l'équité économique et sociale à une échelle globale »[1].

Le processus du Financement du Développement (FfD selon son sigle en anglais) a été conçu comme un agenda holistique, dont le but était d'identifier et mobiliser la totalité des sources existantes de financement (publiques et privées, nationales et internationales) en faveur du développement. A cet effet, les acteurs internationaux ont accepté de mettre en valeur la contribution de ces ressources à la mise en œuvre de stratégies pour le développement mondial. Pour la première fois, un processus multilatéral visait donc à

[1] De Lara, S. (2002). La trascendencia de la Conferencia de Monterrey. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 66. México D.F. SRE. Instituto Matías Romero. P.39.

associer les institutions de Bretton Woods, l'OMC, les Nations Unies, les Etats, le secteur privé et la société civile autour d'un programme commun.

En conséquence, un groupe de travail a été créé, dont le mandat était de recueillir les inquiétudes des différentes parties prenantes au sein d'un rapport de recommandations. Puis, un Comité Préparatoire Intergouvernemental a réalisé quatre périodes de sessions entre 2000 et 2002. Les travaux du Comité ont été enrichis par l'adoption de la Déclaration du Millénaire en 2000.

A la fin des années 2000, l'AGONU a décidé que la réunion de haut niveau devait avoir lieu au cours du premier trimestre de 2002. Un an plus tôt, le Mexique avait accepté d'accueillir le sommet, l'objectif affiché étant de réunir les représentants des différentes instances au plus haut niveau. A l'intérieur de la SRE, la Direction Générale des Organisations Economiques Régionales et Multilatérales était responsable du sujet, au sein de l'Unité des Relations Economiques et de Coopération Internationale (URECI). La Première Conférence Internationale sur le Financement du Développement a eu lieu à Monterrey, au Mexique, du 18 au 22 mars 2002.

Une caractéristique inédite de la conférence fut la participation de la Banque Mondiale (BM), du Fonds Monétaire International (FMI) et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), dans un processus dirigé par les Nations Unies. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUSED) et les cinq commissions régionales y ont aussi participé. Pour Salvador de Lara, la Conférence Internationale sur le Financement du Développement a été l'aboutissement de quatre décennies de tentatives pour réunir au sein d'un même forum, les chefs d'Etat et de gouvernement, le Secrétaire Général de l'ONU et les responsables des institutions financières internationales[1].

Après un long processus de négociation, conduit par le diplomate mexicain Mauricio Escanero en tant que facilitateur, le document résultat de la conférence a été adopté par consensus. Le « Consensus de Monterrey » établit un partenariat mondial en faveur du développement, en impliquant les acteurs nationaux, régionaux e internationaux les plus

[1] Ibid.

importants. Ce partenariat est fondé sur un pacte entre les pays en développement, qui reconnaissent leur responsabilité primordiale dans leur propre développement et les pays riches, qui s'engagent à augmenter le niveau de leur coopération internationale. D'un côté, il s'agissait d'accroître la mobilisation de ressources nationales et de l'autre, d'allouer davantage de ressources internationales. Ainsi, le Consensus de Monterrey établit un équilibre entre les demandes et les intérêts des pays riches et ceux des pays en développement.

Le Consensus de Monterrey a intégré et coordonné les réalisations d'autres processus, afin d'établir un cadre unique et global capable de refléter toutes les sources de financement pour le développement disponibles. Le texte résultat est un corps déclaratif de recommandations de politique publique, d'aspirations internationales et de compromis concrets, en incluant le fameux engagement de la part des pays riches d'allouer chaque année 0,7% de leur RNB à l'Aide Publique au Développement (APD).

Six chapitres, ou axes d'intervention, composent le Consensus de Monterrey : i) La mobilisation des ressources financières nationales au service du développement ; ii) la mobilisation des ressources internationales au service du développement : investissements étrangers directs et autres flux financiers privés ; iii) le commerce international, moteur de la croissance et du développement ; iv) le renforcement de la coopération financière et technique internationale pour le développement ; v) la gestion de la dette extérieure ; vi) le règlement des problèmes systémiques : renforcement de la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux d'appui au développement.

A partir d'une approche conceptuelle renouvelée, le Consensus de Monterrey annonce la fin de la décennie 90, marquée par la « fatigue de l'aide ». Contrairement à l'échec du sommet Nord-Sud de Cancún en 1981, la Conférence de Monterrey rassembla environ 50 chefs d'Etat et de gouvernement, ainsi que des dirigeants des banques et institutions régionales et internationales et de différentes organisations du secteur privé et de la société civile. Par ailleurs, il est important de souligner que la conférence a accueilli des ministres des Affaires Etrangères, tout comme ceux chargés du commerce, de la coopération internationale et des finances.

Avec l'organisation de la conférence et son rôle de facilitateur du Consensus de Monterrey[1], le Mexique s'inscrit pleinement dans le cycle initié à Doha en 2001, et dont le troisième rendez-vous aura lieu à Johannesburg à la fin de 2002. Qui plus est, la Conférence de Monterrey a permis aux acteurs politiques nationaux de prouver les qualités du Mexique en tant que « pont » entre les pays riches et les pays en développement.

> « Le Mexique se distingue comme une figure unique dans le monde, en ayant la capacité d'assurer la liaison entre les pays en développement et les pays développés, et de promouvoir le dialogue entre eux »[2].

d. La participation du Mexique à la Conférence de Doha

Six ans après le sommet au Mexique, la Deuxième Conférence Internationale sur le Financement du Développement a eu lieu à Doha, au Qatar, du 29 novembre au 2 décembre 2008. Sur la base de la résolution 62/187, l'AGONU a assigné les Etats et partenaires à renouveler leur engagement dans le processus, ainsi qu'à participer au plus haut niveau à ce nouveau rendez-vous. Le but affiché était celui d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey et de dresser un bilan sur l'état de l'agenda du financement du développement.

La conférence a aussi été l'occasion de faire le point sur l'imminente crise financière internationale. Dans ce sens, plusieurs défis conjoncturels ont été abordés : la sécurité alimentaire ; la volatilité des prix des aliments et des ressources énergétiques ; le changement climatique ; ou la stagnation des négociations internationales sur le commerce.

Pour le Mexique, la Conférence de Doha a octroyé plus d'importance aux problèmes sociaux, en fonction de l'évolution de la notion de développement durable. A la suite du sommet, les parties prenantes ont adopté la Déclaration de Doha sur le Financement du Développement. Ce document souligne la nécessité du maintien des engagements en matière d'APD, malgré une situation mondiale où prévalait l'incertitude économique. Enfin, il insiste

[1] Il convient ici de signaler que le document est arrivé « fermé » à Monterrey, c'est-à-dire qu'il avait été adopté *de facto* avant la tenue formelle de la Conférence. Responsable pour faciliter sa négociation, Mauricio Escanero est reconnu comme l'un des grands négociateurs au sein de la diplomatie mexicaine.
[2] De Lara, S. (2002). P.49.

sur le règlement des problèmes systémiques : la régulation et la transparence du système financier, les réformes de la BM et du FMI et le renforcement de la participation des pays en développement dans la gouvernance mondiale.

Or, la Déclaration de Doha ne fut jamais plus qu'une réitération du Consensus de Monterrey. En effet, la déclaration charge l'ONU d'organiser une autre conférence dès que possible, afin de traiter les questions liées à la crise financière et économique internationale. Puis, les parties prenantes s'engagent à examiner la nécessité d'organiser une conférence de suivi sur le processus du FfD en 2013 au plus tard[1].

A priori, l'impact de la Conférence de Doha a été neutralisé avant qu'elle n'ait eu lieu. L'échec (à Doha aussi) de la reprise du cycle des négociations sur la libéralisation du commerce mondial quatre mois plus tôt et la subséquente paralysie de l'OMC, ont inévitablement pesé sur la disposition des délégués pour créer de nouveaux accords. L'affrontement commercial entre les pays en développement et les pays riches a donc brisé le partenariat scellé à Monterrey en 2002.

A posteriori, la portée de la Déclaration de Doha a été limitée par la crise financière internationale. D'une part, les acteurs internationaux ont relégué le processus du FfD pour faire du G20 l'espace privilégié où l'on aborde ces questions. C'est ainsi qu'en 2009, les sommets à Londres en avril et à Pittsburg en septembre, avaient l'objectif de renforcer la coordination internationale autour des plans de relance économique ; l'assainissement du système bancaire ; les dispositifs et règles de surveillance du secteur financier ; et l'aide aux pays émergents. Ces sujets étant autrefois du domaine du Financement du Développement.

D'autre part, la Conférence des Nations Unies sur la Crise Financière et Économique Mondiale et son impact sur le Développement a eu lieu du 24 au 26 juin 2009 à New York. Lors de ce rendez-vous, les parties prenantes ont fait l'état des lieux de l'économie mondiale, esquissé un diagnostic sur les répercussions de la crise et proposé une série d'actions pour l'affronter. Dans ce sens, le document final reconnaît la nécessité d'orchestrer des programmes de relance inclusifs ; d'endiguer les effets de la crise afin de renforcer la capacité

[1] (2009). *Doha Declaration on Financing for Development.* New York. United Nations. P.32.

de récupération des économies ; d'améliorer la réglementation et le contrôle des marchés financiers ; ainsi que de réformer l'architecture financière et économique internationale[1].

Malgré l'impact quasi nul de la Déclaration de Doha, il convient ici d'évoquer quelques aspects à propos de la participation du Mexique. Tout d'abord, la délégation a été composée par sept fonctionnaires[2] : deux représentants de la Délégation mexicaine auprès de l'ONU, trois du Ministère des Affaires Etrangères, un diplomate de l'Ambassade mexicaine au Liban[3] et un haut-fonctionnaire du Ministère des Finances. C'est d'ailleurs ce dernier, María Eugenia Cassar Pérez[4], qui fut nommée Chef de la Délégation.

Au nom du Groupe de Río[5], Mme Cassar s'est adressée à l'assemblée plénière en insistant sur la gravité de la conjoncture internationale et ses conséquences pour les pays en développement (et particulièrement, les latino-américains). Puis, elle souligna l'importance d'assurer l'égalité entre les pays dans le débat pour trouver des solutions à la crise financière. A cet égard, ce discours fut construit autour des thèmes prioritaires pour le Mexique :

> « En particulier, on souligne l'importance de mettre en œuvre de toute urgence les accords et engagements du Consensus de Monterrey ; aborder globalement les défis posés par les crises alimentaire, énergétique, du changement climatique et des finances globales ; combler le déficit règlementaire dans le système de flux financiers internationaux ; conclure de manière satisfaisante et équitable les négociations commerciales multilatérales du cycle de Doha ; promouvoir les accords et les banques de développement régional afin de renforcer les économies régionales face à la crise et promouvoir le financement de leur développement »[6].

---

[1] (2009). *Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement.* New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/63/303.

[2] (2008). List of Participants. *Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus.* Doha. United Nations. A/CONF.212/INF/2/Rev.1.

[3] N'ayant pas d'ambassade au Qatar, les relations avec ce pays étaient dirigées par la représentation mexicaine au Liban.

[4] En 2008, Mme. Cassar Pérez était la Trésorière de la Fédération au sein du Ministère des Finances. Depuis novembre 2015, elle est la Directrice Exécutive de l'AMEXCID.

[5] Le Mexique a détenu le secrétariat *pro-tempore* du Groupe de Río entre 2008 et 2010.

[6] (2008). *Intervención de la Sra. María Eugenia Casar, Tesorera de la Federación y Jefa de la Delegación mexicana en la Conferencia Internacional de seguimiento para la financiación del desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, en su calidad de Secretario Pro-Témpore del Grupo de Río.* Doha, Qatar.

Aussi, la Chef de la Délégation appelle les donateurs traditionnels à honorer leurs engagements en matière d'APD, malgré l'impact néfaste de la crise sur leurs budgets nationaux. Dans son discours, le Mexique prône le respect des priorités nationales des pays récepteurs de coopération, ainsi que le rejet des tentations protectionnistes. Entre autres, le pays demande une participation majeure des pays en développement dans la gouvernance mondiale et met l'accent sur la nécessité de réformer l'architecture financière internationale. Dans ce sens, il soutient la régulation des marchés et institutions financières, tout comme des agences de notation. Enfin, Mme Cassar expose les défis rencontrés par les Pays à Revenu Intermédiaire et demande à la communauté internationale de les soutenir à travers la coopération internationale pour le développement.

Eclipsée par la crise financière de 2008, la Conférence de Doha n' pas réussi à revitaliser le partenariat signé à Monterrey entre les pays riches et les pays en développement. Malgré cela, le Mexique lui a octroyé une importance particulière, suite à son rôle de facilitateur du Consensus de Monterrey. Or, comme nous le verrons dans une section ultérieure, il est important de soulever que la relance du G20 en tant qu'espace privilégié pour aborder les questions économiques et financières internationales, a failli démanteler le processus du Financement pour le Développement.

2.2. La formulation d'un positionnement national

A quelques mois du début du processus de préparation de la Conférence d'Addis-Abeba, les dirigeants de l'AMEXCID se sont donné la tâche de préparer la structure pour qu'elle soit en mesure de formuler un positionnement national. S'agissant d'un processus qui aborde des thématiques qui vont au-delà de la coopération au développement, la formulation de ce positionnement a posé des défis considérables pour l'agence.

En premier lieu, cette partie s'attèlera à décrire la réorganisation interne et la répartition des compétences au sein du Ministère des Affaires Etrangères, suite à la récupération par l'AMEXCID du sujet du FfD. En second lieu, il s'agira d'expliquer l'établissement du mécanisme de consultation Interministérielle, ainsi que l'élaboration du

document de positionnement national. Enfin, on exposera les priorités thématiques du Mexique en matière de financement du développement.

d. Réorganisation interne et répartition des compétences au sein du Ministère des Affaires Etrangères

Depuis la Conférence de Monterrey, la participation du Mexique au processus du Financement du Développement a été coordonnée par la SRE. Bien que l'agenda thématique du FfD soit largement orienté par des thématiques telles que la mobilisation de ressources nationales et internationales, le commerce, la dette extérieure ou la réforme des IFIs ; le fait qu'il soit déterminé à New York contraint les Etats à utiliser leurs bras diplomatiques pour diriger les négociations. Cependant, ceci n'empêche pas l'implication des ministères des finances, considérés à beaucoup d'égards plus légitimes pour représenter les intérêts des gouvernements en matière de financement du développement.

Or, le FfD a transité par plusieurs unités administratives à l'intérieur du Ministère des Affaires Etrangères mexicain. Le sujet a ainsi été sous la responsabilité de la Direction Générale d'Organismes Economiques Régionaux et Multilatéraux, au sein de l'Unité de Relations Economiques et Coopération Internationale (URECI), jusqu'en 2010. C'est à ce moment que le sujet est transféré au Ministère Adjoint pour les Affaires Multilatérales et les Droits de l'Homme. Spécifiquement, le FfD a d'abord fait partie des compétences de la Direction Générale pour l'Organisation des Nations Unies (DGONU), puis de la Direction Générale pour les Affaires Mondiales[1] (DGTG). Jusqu'en 2014, la Direction Générale Adjointe pour la Formulation de Politiques[2] (DGAFP) a partagé avec la DGTG la responsabilité d'élaborer les documents de position qui ont guidé le travail de la Délégation mexicaine auprès de l'ONU en matière de FfD.

[1] Toutes les deux font partie du Ministère Adjoint des Affaires Multilatérales et des Droits de l'Homme.

[2] Il convient ici de rappeler que la DGAFP faisait partie de la Direction Générale pour la Coopération Technique et Scientifique, jusqu'à la proposition de modification au Règlement Intérieur de la SRE en 2013. A partir de ce moment, la DGAFP est rattachée à la nouvelle Direction Générale pour la Planification et la Formulation de la Politique de CID (DGPCI). La DGCTC est passée de l'URECI à l'AMEXCID en 2011.

Néanmoins, aux alentours de juin 2014 (lors de l'annonce qui officialisa la tenue de la Conférence d'Addis-Abeba), certains acteurs de l'AMEXCID ont formulé au sein de la SRE, un plaidoyer stratégique afin de récupérer entièrement le sujet. Dans cette perspective, l'engagement de l'agence dans le processus du FfD a fortement influencé son positionnement dans d'autres espaces de dialogue international. Pour justifier la réorganisation des compétences souhaitée, la DGAFP a formulé une série d'arguments.

Tout d'abord, l'AMEXCID a défendu ses compétences dans le domaine de la coopération économique. En s'appuyant sur la structure qui la précédait (l'URECI), l'agence a mise en avant son expertise dans les questions de coopération fiscale, investissements étrangers et promotion commerciale, à travers sa Direction Générale pour la Coopération et les Relations Economiques Internationales. Naturellement, cette direction est l'un des interlocuteurs privilégiés de la SRE avec le Ministère des Finances. De plus, les prérogatives de l'AMEXCID en matière de coopération internationale (chapitre 4 du Consensus de Monterrey), la placent comme une structure plus apte à coordonner le processus du FfD.

D'autre part, le rôle que joue le Mexique dans l'agenda de l'Efficacité de la coopération, dérivé du FfD, nécessitait d'être soutenu lors du processus préparatoire de la Conférence d'Addis-Abeba. De fait, la 1ère Réunion de Haut Niveau du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (GPEDC selon le sigle en anglais), a servi de levier au leadership du pays dans ce domaine. A cet égard, l'AMEXCID a défendu l'argument selon lequel l'agenda de l'Efficacité de la coopération serait la contrepartie « naturelle » de celui du Financement du Développement. Complémentaires, l'un identifie les ressources financières, tandis que l'autre traite les principes qui rendent ces ressources plus efficaces. En synthèse, il s'agissait d'aborder à partir d'une même approche, la quantité et la qualité des ressources en faveur du développement.

En contraste, la DGTG avait décidé de donner la priorité aux négociations des ODD ainsi qu'à celles liées au changement climatique. En tant que responsable de l'organisation de la réunion en avril 2014 et Co-Président du partenariat jusqu'en 2016, la DGPCI a ainsi revendiqué sa capacité à diriger la participation du Mexique à la 3ème Conférence Internationale sur le FfD. Au départ, le plaidoyer s'est fait au niveau des directeurs généraux (DGPCI et DGTG), avant qu'une réunion entre le Directeur Exécutif de l'AMEXCID et le

Ministre Adjoint pour les Affaires Multilatérales et les Droits de l'Homme ne soit organisée. Suite à l'accord passé entre les deux hauts fonctionnaires, la nouvelle répartition des compétences au sein de la SRE a été communiquée officiellement à l'ensemble des représentations et délégations diplomatiques à l'étranger.

La stratégie de l'AMEXCID a donc conduit à une réorganisation des compétences au sein de la SRE. Par conséquent, le nouvel accord a établi un système de coordination entre la DGTG, chargée de la négociation de l'agenda post-2015 et la DGPCI, désormais responsable du processus préparatoire de la Conférence d'Addis-Abeba. Distribuée en novembre 2014, la communication officielle reconnaît la coordination de la participation nationale au sein de deux processus menés en parallèle, comme un défi majeur [1].

D'un point de vue interne, la nouvelle répartition des thématiques a eu un impact considérable sur l'action de l'AMEXCID. Par ailleurs, les nouvelles responsabilités de l'agence lui ont permis d'élargir l'équipe de la DGAFP. Ainsi, l'embauche de trois personnes a été suivie de ressources matérielles et financières additionnelles. Le but étant de gagner des espaces au sein de la configuration internationale, afin d'étendre sa marge de manœuvre et pouvoir mieux défendre les intérêts du pays.

En somme, la participation du Mexique à la conférence d'Addis-Abeba va marquer durablement l'identité de l'agence mexicaine. Dorénavant chargée du processus du FfD, l'AMEXCID a ainsi développé de liens étroits avec la DGTG et la Délégation mexicaine auprès de l'ONU. Outre les nouvelles interactions qu'elle a dû prendre en charge, la formulation du positionnement dans les négociations du FfD a contribué au renforcement de son axe programmatique. Enfin, ces négociations lui permettent de participer davantage dans la définition des priorités thématiques du pays, en matière de politique extérieure.

[1] (2014). SSMH01268. *Coordinación con miras a los procesos internacionales sobre la Agenda de desarrollo Post 2015 y la 3ra Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo.* México, SRE.

e. Le mécanisme de consultation Interministérielle et l'élaboration du document de positionnement national

Dès le départ du processus préparatoire de la Conférence d'Addis-Abeba, les dirigeants de l'AMEXCID savaient que l'expertise de l'agence ne couvrait pas la totalité de l'agenda du Financement du Développement. Afin d'élaborer un document de positionnement capable de guider la participation du pays aux négociations, celui-ci devait faire l'objet d'une vaste consultation avec les différents organismes gouvernementaux concernés. La variété et la quantité des thématiques abordées par les six chapitres du Consensus de Monterrey, ont exigé un effort supplémentaire de la part de l'agence pour assurer l'implication de l'ensemble des acteurs.

Le premier brouillon du document de positionnement a été réalisé par la nouvelle équipe au sein de la Direction Générale Adjointe pour la Formulation de Politiques. En premier lieu, il a été question d'effectuer une recherche documentaire, afin de tracer la trajectoire du sujet au sein de la SRE. Toutefois, l'absence d'un rapport sur l'organisation de la Conférence de 2002, d'un document de capitalisation et même, d'un dossier complet sur la participation du Mexique au processus, ont entravé cette initiative. Ainsi, les seules informations disponibles sont issues des témoignages des fonctionnaires qui avaient suivi de près ou de loin le déroulement du processus du FfD.

Structuré autour des chapitres du Consensus de Monterrey, l'objectif du premier brouillon était d'en faire un état des lieux. Dans cette logique, le document décrivait les points forts de ces derniers, exposait la situation du Mexique à l'égard de ces thématiques, proposait des lignes directrices pour le positionnement, et particulièrement, détaillait leur relation avec les reformes structurelles récemment approuvées[1]. Aussitôt, le brouillon a été modifié par les retours des directions générales de l'AMEXCID, tout comme par ceux de la DGTG et de la DGONU.

[1] Onze réformes à la constitution ont été réalisées au cours des deux premières années du gouvernement Peña Nieto : énergétique, télécommunications, concurrence économique, financière, fiscale, du travail, éducative, code national des procédures pénales, nouvelle loi de protection, politique et électorale, et transparence. A partir du début de la nouvelle administration, les actions du gouvernement ont été alignées sur les priorités posées par ces réformes.

Face à l'absence d'information sur les consultations interministérielles précédentes[1], l'équipe de la DGAFP a dû proposer une liste qui identifie les organes gouvernementaux concernés par le FfD, susceptibles d'être intégrés au processus. Librement inspirée du mécanisme interministériel conçu par la DGTG pour la négociation des ODD, la liste a par conséquent reçu l'approbation de la Direction Exécutive de l'agence.

Dans sa version finale, la liste d'organismes nationaux concernés a été composée par : l'unité de projets stratégiques de la Présidence de la République ; le ministère du développement social ; de l'environnement et des ressources naturelles ; des finances ; de l'économie ; de la fonction publique ; du travail ; des communications et transports ; de l'agriculture, bétail, développement rural, des pêches et de l'alimentation ; l'Institut national pour les femmes ; l'Institut mexicain pour la propriété industrielle ; l'Institut national pour l'entrepreneur ; ProMéxico ; le Conseil national pour la science et la technologie ; la Commission nationale des banques et des valeurs ; et l'Institut national de statistique et géographie. Les différentes structures ont été majoritairement représentées par leurs unités de relations internationales.

Quatre réunions interministérielles[2] ont été réalisées au cours du processus préparatoire de la Conférence d'Addis-Abeba. Pour chaque rendez-vous, une version du document de positionnement était envoyée au préalable aux différentes instances gouvernementales, afin de solliciter leurs avis qualifiés. Puis, les retours étaient recueillis par la DGAFP, qui les intégrait et faisait les modifications demandées. En général, les réunions étaient composées d'une présentation du document de la part du Directeur Exécutif de l'AMEXCID, d'une analyse de l'état des négociations, ainsi que d'un temps conséquent d'échange avec les autres instances représentées. La procédure a donc été répétée pour les quatre réunions. Toutefois, davantage de consultations ont été réalisées quand cela était nécessaire.

Entretemps, les interactions avec le Ministère des Finances furent particulièrement problématiques. Bien que son Unité des Relations Internationales ait été consultée dès le

[1] Selon les résultats de la recherche documentaire réalisée, la dernière consultation interministérielle avait eu lieu le 18 octobre 2012. Cependant, le seul document officiel trouvé fut une invitation de la part de la DGONU, adressée au directeur général de la DGCTC.
[2] 21 novembre 2014, 27 mars, 14 mai et 3 juillet 2015.

départ au sein du mécanisme de consultation interministérielle, ses représentants ne s'y sont intégrés qu'en janvier 2015 (le processus préparatoire avait commencé trois mois plus tôt). A partir de leur implication dans l'élaboration du document de positionnement, de fortes tensions entre les deux ministères ont eu lieu pour déterminer qui était le plus légitime pour diriger le sujet.

L'AMEXCID et l'Unité des Relations Internationales du Ministère des Finances ont pu afficher une relation d'entente, grâce au flou entretenu autour du leadership de la délégation mexicaine. En tant qu'organe déconcentré de la SRE et responsable du travail de la Délégation mexicaine auprès l'ONU, l'agence se considérait comme l'acteur le plus pertinent pour mener les négociations à New York. Bien que comprenant des volets techniques qui devraient être de la responsabilité du Ministère des Finances, elle argumenta que le processus du FfD était éminemment politique, raison pour laquelle il faisait partie des compétences du Ministère des Affaires Etrangères.[1]

En contrepartie, le Ministère des Finances revendiquait son expertise sur la majorité des thématiques abordées par l'agenda du FfD. En effet, la mobilisation de ressources nationales, internationales, de dette, ainsi que sur le système financier international sont des questions qui relèvent de son domaine d'action. C'est ainsi qu'en mai 2015, l'Unité des Relations Internationales soumit à l'AMEXCID une nouvelle version du document national de positionnement. Fondamentalement différent du texte travaillé depuis le mois d'octobre dans le cadre des interministérielles, cette nouvelle version fait apparaître exclusivement les priorités du Ministère des Finances.

En somme, après d'intenses négociations à l'intérieur du gouvernement mexicain, la version finale du document de positionnement n'a été diffusée qu'en juin 2015. En ce qui concerne la question autour du leadership de la délégation, elle a été tranchée au début du mois de juillet, après de nombreuses mésententes entre les deux équipes. Bien que l'AMEXCID ait coordonné de fait la totalité du processus préparatoire, le Ministre Adjoint

[1] Selon l'article 16 de la Loi du Service Extérieur Mexicain : « La SRE détermine la composition et les fonctions des délégations qui représentent le Mexique lors de conférences et réunions internationales. Pendant l'exécution de la fonction, les membres des délégations se conformeront aux instructions spécifiques émises par ce Ministère ».

des Finances, Fernando Aportela Rodríguez, a finalement été nommé Chef de la délégation mexicaine auprès de la 3ème Conférence Internationale sur le FfD.

De par leur nature, ces tensions peuvent être appréhendées comme un aperçu du rapport de forces existant entre les responsables des deux ministères. Analysée dans une section ultérieure, la relation entre ces groupes d'acteurs a un impact considérable sur la formulation de la politique de coopération internationale pour le développement du Mexique.

f. Les priorités thématiques du Mexique[1]

Pour l'AMEXCID, le processus du FfD doit rester un agenda holistique, ayant pour but d'identifier et mobiliser toutes les sources de financement existantes (publiques et privées, nationales et internationales), afin de promouvoir sa contribution à l'installation des stratégies de développement des pays du « Sud ». Publié en juin 2015, le document de positionnement à la Conférence d'Addis-Abeba est une synthèse des priorités thématiques des ministères des Finances et des Affaires Etrangères du Mexique.

Un engagement fort en faveur de l'amélioration des capacités nationales des pays en développement, avec le soutien de la communauté internationale, pour la mise en œuvre de stratégies économiques solides. Dans ce sens, la mobilisation de ressources nationales, particulièrement avec le renforcement des systèmes fiscaux nationaux est cruciale.

Promouvoir la coopération internationale dirigée vers l'amélioration des cadres de régulation sur l'atténuation des risques systémiques, à travers une meilleure coordination entre organismes internationaux, tels que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et le G20. Pour ce faire, il faudrait soutenir des efforts concrets tels que les accords de Bâle, en faisant appel à la vision du développement durable et ses trois piliers.

L'accent doit ainsi être mis, non seulement dans le renforcement de la régulation financière internationale, mais aussi dans le traitement des asymétries que telle ou telle régulation pourrait générer. Selon le document de positionnement, un traitement de ce type

[1] (2015). *Documento de posición sobre Financiación al Desarrollo.* México, D.F. SRE. AMEXCID.

entre les juridictions d'origine et d'accueil pourrait avoir un impact négatif sur les modèles d'affaires des filiales des banques mondiales et leurs allocations de capital.

Le texte met en garde les pays dans lesquels les banques internationales ont une présence significative, où l'application asymétrique des normes de Bâle pourrait détériorer les conditions d'égalité. Aussi, ces normes pourraient augmenter les coûts du financement tant pour les pays où les subsidiaires des banques mondiales opèrent, tout comme pour les entreprises locales disposant d'une haute qualité créditrice. Cela dû au fait que les subsidiaires demanderaient davantage de rendement afin de couvrir la consommation du capital. Ce dernier est donc requis de manière soutenue à partir de la perspective de la matrice de la banque mondiale.

Dans cette logique, le Mexique demande la formulation d'une stratégie cohérente et actualisée pour impulser le développement durable. L'objectif est de promouvoir l'action coordonnée entre des agences nationales et le Système des Nations Unies, assurant le soutien mutuel et l'établissement de cadres cohérents de financement. A ce titre, il prône une combinaison équilibrée d'incitatifs et de régulations pour encadrer l'implication du secteur privé comme partenaire dans le développement, en incluant ceux qui favorisent le respect et la responsabilisation en matière d'environnement et de droits humains.

Dans les négociations, le Mexique a insisté sur la nécessité d'un Plan d'Action Intégrale pour la coopération avec les Pays à Revenu Intermédiaire (PRI) au sein du Système des Nations Unies et dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda du Développement post-2015. Pour ce faire, il demande à ce que des méthodologies capables de prendre en compte les réalités complexes et diverses des PRI soient conçues. Dans cette logique, la communauté internationale devrait fournir de meilleures bases pour installer des stratégies différenciées, flexibles et mieux dirigées, en faveur d'une coopération efficace avec les PRI.

Par ailleurs, la coopération avec les PRI doit être menée sur la base de la situation spécifique de chaque pays et de ses capacités sectorielles et régionales pertinentes, par des mécanismes innovants de financement, l'allocation de prêts, la coopération technique, les subventions quand cela s'avère nécessaire, ainsi que de l'APD pour les pays qui en ont encore besoin. A ce titre, il faudra prendre en considération la valeur d'outils existants, tels que la

mesure de la pauvreté multidimensionnelle, l'indice de développement humain ou les brèches structurelles, pour qu'ils servent à formuler des stratégies de développement mieux dirigées, dans ses différentes expressions nationales et mondiales.

En ce qui concerne la CSS et la Triangulaire, le document de positionnement reconnaît que les Nations Unies doivent renforcer leur soutien à ces modalités. Il s'agit de faciliter l'échange de visions et de connaissances autour de stratégies réussies, de pratiques et d'expériences, ainsi que des projets et programmes testés. A cet égard, les mandats des forums comme le Comité de Haut Niveau de l'ONU sur la CSS et le Forum de Coopération au Développement de l'ECOSOC, devront être mis à jour. Ainsi, le Mexique soutien pleinement l'implication des Coopérants du Sud dans la préparation de ces discussions.

Dans cette perspective, il faudra prendre en compte les initiatives entreprises par les Coopérants du Sud, afin qu'elles poursuivent l'amélioration de la disponibilité de l'information sur la portée, les résultats et l'impact de leurs actions de coopération. La totalité des initiatives devront ainsi être soutenues, selon les méthodologies conçues par les pays en développement, tout en s'assurant qu'elles soient adaptées à leurs nécessités.

Pour l'AMEXCID, la mention explicite des quatre principes transversaux de la coopération efficace au développement dans le PAAA était un enjeu majeur. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, ces principes font l'objet d'un fort clivage entre deux groupes de pays. De ce fait, l'appropriation nationale, la gestion axée sur les résultats, les partenariats inclusifs pour le développement, la transparence mutuelle et la responsabilisation, ont été défendus fermement tout au long des négociations.

Le texte met l'accent sur l'importance d'un système de commerce multilatéral basé sur des règles, non discriminatoire et équitable, fonctionnant comme un moteur de croissance économique et de promotion du développement durable. De plus, il soutient la conclusion du cycle de négociations de Doha de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ainsi que les efforts pour réformer les institutions financières afin qu'elles soient mieux gouvernées et plus représentatives.

Pour sa part, la notion de genre a été promue par la délégation mexicaine en tant qu'approche transversale à l'agenda. Cette perspective devrait ainsi intégrer des stratégies et des politiques publiques en manière d'actions affirmatives pour l'égalité, en considérant une planification budgétaire de ressources étiquetées sensibles au genre.

Au surplus, le document prône l'initiative de l'OIT autour de la promotion de l'emploi productif et du travail décent pour tous. Enfin, il demande une reconnaissance à la contribution des migrants au développement des pays d'origine et de destination, à partir d'une perspective propre aux droits de l'homme.

Le Mexique a promu un engagement international en faveur de la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, tout comme de la transversalisation de la biodiversité dans les secteurs économiques et productifs dans le cadre du développement durable. Enfin, le document encourage la transversalité de la transparence et l'ouverture envers les affaires publiques, en incluant les données ouvertes et désagrégées, ainsi que les programmes visant à renforcer les capacités statistiques des pays.

2.3. Le processus préparatoire de la 3ème Conférence sur le Financement du Développement

Initié en octobre 2014, le processus préparatoire de la 3ème Conférence Internationale sur le Financement du Développement ne s'est pas déroulé sans difficultés. Afin de comprendre les enjeux derrière la négociation, cette partie fait le bilan d'un processus qui reflète bien les positionnements de différents blocs de pays au sein du multilatéralisme onusien.

Tout d'abord, il sera question de passer en revue la mise en scène de la Conférence d'Addis-Abeba. Puis, cette partie analysera le rôle du Mexique en tant que garant autoproclamé de l'« esprit de Monterrey ». Enfin, la troisième section exposera les « lignes rouges » formulées par les délégations au cours de la négociation, afin de mieux saisir les problématiques liées à l'adoption d'un pacte déséquilibré.

d. La mise en scène

Suite à la portée très limitée de la Conférence de Doha et au rôle joué par le G20 après la crise de 2008, des débats à l'ONU quant à la pertinence de poursuivre le processus, ont eu lieu en décembre 2013. Selon certains acteurs interviewés pour ce travail, la question était de savoir si le processus du FfD avait une place dans la gouvernance qui se dessinait pour l'ère post-2015. Malgré l'opposition de certains donateurs traditionnels, l'Assemblée Générale des Nations Unies a décidé de convoquer une troisième conférence sur le Financement du Développement entre 2015 et 2016[1]. A cet effet, ses modalités ont été arrêtées six mois plus tard, lors des discussions autour de la résolution 68/279.

La résolution sur les Modalités de la Troisième Conférence Internationale sur le FfD acte notamment, qu'elle aura lieu à Addis-Abeba, Ethiopie, du 13 au 16 juillet 2015. Le document décide alors que la conférence se tiendra au niveau politique le plus élevé possible, et souligne la participation souhaitée des ministres des finances, des affaires étrangères et de la coopération pour le développement, entre autres. Aussi, la résolution annonce que la conférence devra adopter un document final qui sera négocié au niveau intergouvernemental. Puis, elle donne mandat au Président de l'AGONU de désigner deux cofacilitateurs (l'un originaire d'un pays développé et l'autre d'un pays en développement) qui seront chargés d'organiser le processus préparatoire, ainsi que de la rédaction du document final de la conférence[2].

Par une lettre datée du 8 octobre 2014[3], le Président de l'AGONU a désigné les Représentants Permanents de la Norvège et de la Guyane, Geir O. Pedersen et George Talbot, comme cofacilitateurs de la Conférence d'Addis-Abeba. A leur tour, les cofacilitateurs ont envoyé une communication officielle qui lance le processus préparatoire et annonce son

[1] (2013). *Suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement*. New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/68/204.
[2] (2014). *Modalités de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement*. New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/68/279.
[3] (8 October 2014). *Letter of the President of the General Assembly appointing the two co-facilitators of the intergovernmental consultations*.

déroulement[1]. Ce dernier a ainsi été composé de trois sessions informelles substantives[2], d'une audition interactive avec le secteur privé et la société civile[3], de réunions organisées par les commissions régionales de l'ONU, et de trois séances de rédaction du document final.[4]

Les sessions informelles ont eu lieu à New York, organisées par le Département des Affaires Economiques et Sociales (DAES), détenant le mandat de l'AGONU et le Conseil Economique et Social de l'ONU (ECOSOC), à travers son bureau chargé du financement du développement. Sur la base de l'agenda de Monterrey, les sessions informelles substantives ont abordé : les besoins de financement dans le contexte actuel et les grandes tendances dans le financement du développement durable ; la mobilisation et l'utilisation efficace de ressources ; l'environnement propice au développement et les problèmes systémiques ; les partenariats multi-acteurs ainsi que les mécanismes de suivi de la conférence.

Dans un premier temps, les cofacilitateurs se sont donné la tâche de recueillir les éléments principaux issus des sessions informelles substantives afin de produire un premier texte. Considéré comme le point de départ des négociations, le « document d'éléments » a été distribué le 21 janvier 2015 en amont de la première séance de rédaction. Ce dernier offre une vue d'ensemble des débats sur le financement du développement, identifie les problématiques actuelles et reconnaît la nécessité de relier la Conférence d'Addis-Abeba avec le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, les résultats du Groupe de Travail Ouvert sur les ODD, le Rapport du Comité Intergouvernemental d'Experts sur le Financement du Développement Durable, ainsi qu'avec le rapport de synthèse du Secrétaire Général sur l'agenda post-2015. Finalement, le document d'éléments propose une liste d'idées de politique publique classifiées selon les chapitres du Consensus de Monterrey[5].

Afin de réagir au document d'éléments, le Mexique s'adresse aux cofacilitateurs de manière formelle le 13 février 2015. C'est ainsi que l'AMEXCID présente clairement son

[1] (13 October 2014). *Letter of the President of the General Assembly: proposed road map detailing the preparatory process and tentative programme of work for the substantive informal sessions.*
[2] 17 octobre, 10 au 13 novembre et du 9 au 12 décembre 2014.
[3] 15 et 16 janvier 2015.
[4] 27 au 29 janvier, 13 au 17 avril, 15 au 19 juin 2015.
[5] (21 January 2015). *Elements Paper for the Draft Outcome Document*. Preparatory Process for the 3rd International Conference on Financing for Development.

positionnement de départ dans la négociation. Particulièrement, la lettre défend le caractère « holistique » du processus de FfD quand elle souligne :

> « Le Mexique estime qu'il est important de préserver la perspective holistique du processus du FfD, tout comme son approche innovante, constructive et inclusive, dans la lignée de l'Esprit de Monterrey-. Le processus de FfD, qui propose un agenda formellement différentié, est clairement lié à l'Agenda du Développement post-2015, et particulièrement à son Objectif 17, raison pour laquelle nous devons assurer leur complémentarité et leur cohésion ».[1]

Aussi, le document demande des références explicites (à chaque fois que cela est nécessaire) aux sujets transversaux tels que : les Droits Humains et la dignité de toutes les personnes, la bonne gouvernance, la promotion de la justice et l'inclusion, l'ouverture, la transparence et la responsabilisation, ainsi que l'égalité des genres comme principes clés des affaires publiques. Puis, la lettre met l'accent sur la nécessité d'accompagner la mobilisation des ressources nationales avec des stratégies pour rationaliser leur utilisation.

D'autre part, la délégation énonce son intérêt pour renforcer le soutien du système onusien à la Coopération Sud-Sud et Triangulaire. Il s'agit ici de déclarer que ces modalités sont plus qu'un simple complément à la coopération au développement traditionnelle. De plus, la lettre répond au document d'éléments qui envisage l'établissement d'un forum sur l'efficacité de la coopération, au sein des Nations Unies. A cet égard, le Mexique propose d'utiliser l'expérience du GPEDC dans la matière, afin de construire sur le travail réalisé et d'éviter la duplication d'efforts. Pour ce faire, le document résultat de la Conférence d'Addis-Ababa devra reconnaître la contribution des principes de l'efficacité de la coopération.

La référence aux contributions de la migration au développement occupe une place importante dans la lettre aux cofacilitateurs. Ainsi, le Mexique annonce que cette thématique fera partie de ses priorités dans la négociation. Enfin, on y trouve un appel à l'établissement d'un Plan d'Action Global pour la coopération avec les PRI.

[1] (13 February 2015). *Letter to Co-Facilitators, Mexico's contribution to the Preparatory Process for the 3rd International Conference on Financing for Development*. AMEXCID.

Du point de vue des cofacilitateurs, le document d'éléments allait permettre d'identifier les divergences majeures entre les différentes délégations, afin de pouvoir les aborder au cours des séances de rédaction. Il était censé constituer une base solide sur laquelle allait être rédigé le « brouillon zéro » du document final. Les cofacilitateurs visaient ainsi la possibilité de se mettre d'accord sur une dernière version à la mi-juin. Du côté mexicain, l'enjeu était de jouer un rôle central tout au long de la négociation.

e. Le Mexique : garant de l'« esprit de Monterrey »

Pour les négociateurs mexicains, le processus du FfD est particulièrement important pour le positionnement du pays dans la configuration internationale post-2015. Par ailleurs, le positionnement national a d'abord été construit sur la base d'un rôle qui constituerait le pays en tant que garant de « l'esprit de Monterrey »[1]. S'agissant d'un rôle tacite que la communauté internationale aurait octroyé au pays, l'enjeu revendiqué était celui de le revalider au sein du processus préparatoire à la Conférence d'Addis-Abeba. Endossant sa responsabilité en tant que garant de « l'esprit de Monterrey », le Mexique anime le groupe informel des amis de Monterrey[2] et contribue de façon déterminante au mécanisme de suivi du processus du Financement du Développement.

Ainsi, le Mexique situe l'intérêt de la Conférence d'Addis-Abeba dans sa capacité à établir, réitérer ou reformuler des principes généraux en matière de financement du développement. Il était question de faire des recommandations de politiques publiques et de proposer des cadres règlementaires à un niveau national et international. Bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants, ils ont vocation à établir des priorités politiques. Il s'agissait aussi de maintenir et renforcer le caractère ouvert et inclusif de son mécanisme de suivi établi en 2002. Dans ce sens, il fallait conserver la participation active des principaux partenaires

[1] Selon un des négociateurs interviewés, « l'esprit de Monterrey » serait le résultat de la conjoncture qui a favorisé le consensus en 2002, marquée par l'ouverture affichée pour intégrer des acteurs divers au processus. Aussi, cet esprit aurait été induit par un certain environnement constructif, issu de la commotion généralisée causée par les attentats du 11 septembre 2001.

[2] Intégré à l'origine par les membres du bureau du processus préparatoire de la Conférence de Monterrey, le groupe informel des « amis de Monterrey » a évolué à travers le temps, selon l'intérêt des délégations à l'ONU qui mènent le processus du FfD. Le groupe est convoqué régulièrement par le Mexique depuis 2002, quand il s'est réuni pour la première fois au lendemain de la conférence de Monterrey. Il offre un espace informel de dialogue, afin d'avancer dans les discussions de fond et de promouvoir les consensus.

institutionnels (FMI, BM, CNUSED et OMC), ainsi que des autres acteurs tels que la société civile, le secteur privé, les parlementaires et les fondations, dont le rôle est fondamental pour les caractéristiques du dialogue souhaité.

L'enjeu de départ était d'établir des synergies entre le processus de FfD et l'agenda post-2015, tout en les différenciant clairement. Dans ce sens, la Conférence d'Addis-Abeba devait contribuer à identifier les moyens utiles pour l'installation de l'Agenda du Développement post-2015, et particulièrement ceux qui concernent l'ODD 17 « Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat Mondial pour le Développement Durable et le revitaliser ». Pour les négociateurs mexicains, tirer des résultats positifs d'Addis-Abeba était une condition *sine qua non* de la réussite du sommet à New York en septembre, où les Chefs d'État ont adopté l'agenda post-2015.

En outre, la délégation mexicaine a soutenu le caractère intégral et inclusif du processus du FfD. Des efforts ont été faits pour que l'on maintienne une approche qui puisse inclure toutes les ressources financières et non financières, nationales et internationales, ainsi que les sources privées et publiques disponibles afin de promouvoir le développement inclusif et durable. Cette approche dite « holistique » promeut la coordination à un niveau national et international entre les instances et organisations pertinentes, ce qui devrait produire de meilleurs mécanismes de coordination inter-agences.

En conséquence, l'AMEXCID envisage le PAAA comme étant un élément essentiel du nouveau Partenariat Mondial pour le Développement. C'est pourquoi, la délégation a défendu une approche orientée vers l'action, et centrée sur l'appui à la mise en œuvre de politiques publiques. Celles-ci au niveau national et international, afin d'aborder les trois dimensions du développement soutenable pour les rendre équilibrées, cohérentes et aptes à se renforcer mutuellement.

Selon le Mexique, le PAAA devait être véritablement universel, en identifiant les nécessités et les compromis de tous les acteurs impliqués sous le principe de « responsabilités

communes mais différenciées, selon les capacités respectives de chacun »[1]. Pour ce faire, les compromis nationaux doivent être compensés par le soutien de la communauté internationale.

En ce qui concerne le quatrième chapitre, l'accent a été mis sur l'augmentation de la qualité et de la quantité de la coopération internationale pour le développement. A cet égard, les principes de l'efficacité de la coopération ont été présentés comme une contribution essentielle à la mise en œuvre de l'agenda post-2015. De la sorte, les négociateurs ont cherché à inscrire dans le PAAA, une reconnaissance explicite au Partenariat Mondial pour la Coopération Efficace au Développement.

Faisant écho au positionnement construit par la DGTG pour les négociations des ODD, l'AMEXCID défend la notion de développement en tant que processus multi-acteur. Par conséquent, les politiques publiques de régulation installées par les organisations gouvernementales et inter-gouvernementales sont centrales. Cependant, le secteur privé, les organisations de la société civile (syndicats, académies et *think tanks* inclus), les migrants, fondations et d'autres acteurs publics (gouvernements locaux et parlements), doivent aussi être considérés comme des agents clés du développement. A ce titre, ils jouent des rôles différents dans la mise en œuvre de la politique publique et d'initiatives particulières, en assurant la responsabilisation de tous les secteurs de la société. Dans cette logique, le développement durable serait aussi du développement inclusif.

Les éléments décrits ci-dessus, représentent les piliers sur lesquels s'est construit le positionnement du Mexique dans la 3ème Conférence Internationale sur le FfD. En effet, en s'assumant en tant que garants de « l'esprit de Monterrey », les négociateurs mexicains se sont donné pour tâche non seulement de défendre ses priorités, mais aussi, de jouer un rôle central dans la construction d'un consensus autour du document qui sera adopté. A l'image de ce que représente la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement pour le Brésil, les acteurs mexicains concernés ont accordé un intérêt particulier au rôle de leur délégation dans le processus préparatoire de la Conférence d'Addis-Abeba. Du côté des interlocuteurs internationaux, il suffit d'indiquer que le Mexique a été sollicité à plusieurs reprises (par les

[1] Ceci, avec l'exception de thèmes sur les droits humains et la migration, où le Mexique soutient le principe de coresponsabilité.

cofacilitateurs comme par certains donateurs traditionnels) pour essayer de débloquer les négociations débattues dans le texte.

Toutefois, le sens du rôle du Mexique en tant que garant du processus de FfD peut être assimilé au positionnement du pays dans d'autres forums onusiens. Au-delà de ce que l'on pourrait bien qualifier d'un « cofacilitateur *ad hoc* », les négociateurs mexicains s'attèlent à bâtir un positionnement de « consensus positif ». Autrement dit, il ne s'agit pas de défendre des positions neutres (comme celle de la Suisse par exemple), mais d'identifier les points de convergence entre deux groupes opposés et de s'y rallier[1]. Pour ce faire, l'appartenance du pays à l'OCDE et sa catégorisation comme pays en développement, est systématiquement présentée comme un avantage comparatif.

f. Les « lignes rouges » et la négociation d'un pacte déséquilibré

Afin de comprendre les enjeux présents derrière le Programme d'Addis-Ababa, il est nécessaire de passer en revue les thèmes principaux sur lesquels les délégations se sont affrontées au cours de la négociation. Bien qu'il soit difficile de les ranger dans des groupes délimités, nous pouvons identifier l'opposition d'au moins deux blocs de pays. Fidèle au ton de diverses discussions à l'ONU, la négociation s'est polarisée autour de l'affrontement entre le G77 et les donateurs traditionnels. Loin d'être une catégorisation stricte, il s'agit ici de regroupements informels et souples, basés sur la similarité des positionnements défendus par les délégations.

Après les discussions autour du « document d'éléments » pendant la première séance de rédaction, le brouillon « zéro » du document final a été distribué le 16 mars 2015. Malgré un processus préparatoire qui semblait être suffisant pour arriver à une version consensuelle en juin, celle-ci n'a vu le jour qu'à la veille de la fin de la conférence. Suite aux difficultés pour atteindre les objectifs fixés pour la deuxième séance de rédaction, les délégations du G77 ont exigé le prolongement des négociations du texte. En conséquence, les cofacilitateurs ont

[1] Propos recueillis de l'entretien réalisé avec l'un des négociateurs mexicains du PAAA.

été obligés de proposer trois séances supplémentaires[1], afin d'aborder les préoccupations exprimées par les différentes délégations.

D'une manière générale, le G77 considérait que le brouillon zéro était trop chargé du côté des responsabilités des pays en développement en matière de mobilisation de ressources nationales ; tandis que la partie sur les engagements en termes de coopération internationale ne représentait aucun progrès significatif par rapport aux engagements du Consensus de Monterrey. Pour les délégations, la valeur ajoutée du processus du FfD résidait dans le pacte entre les pays riches et les pays en développement qui mutualise les défis du développement mondial. Ce dernier devait par conséquent, être dressé avec des engagements concrets et partagés. Du point de vue du G77, le brouillon zéro n'atteignait pas l'équilibre souhaité.

A ce titre, le groupe des pays en développement a demandé à ce que le PAAA fournisse des résultats concrets. Outre une longue liste de demandes spécifiques faites par les différentes délégations en leur nom[2], nous passerons ici en revue trois sujets qui ont bloqué la négociation jusqu'à sa fin. Appelés dans le jargon diplomatique les « lignes rouges », ces thèmes soulèvent des problématiques qui vont au-delà des discussions sur le financement du développement. A ce moment-là, les cofacilitateurs ont fait appel au Président de l'AGONU pour essayer de débloquer la négociation.

Tout d'abord, il a été question de définir la portée du principe de la « responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives, compte tenu des différences entre les situations nationales » (CBDR selon son sigle anglais). Développé dans le cadre des conférences de Río, les pays du G77 soutenaient l'intégration du principe dans le cadre du FfD. Nettement opposés à son application au-delà des négociations sur le changement climatique, les donateurs traditionnels ont essayé de restreindre toute référence au CBDR dans le PAAA.

Bien qu'au départ l'AMEXCID n'affichât pas de réserves à cet égard, ses négociateurs ont fini par se rallier au positionnement défendu par le pays au sein de la négociation des

[1] Du 12 au 15 mai, du 26 au 29 mai et du 1er au 5 juin.

[2] Par exemple, les Etats-Unis ont exigé le changement du nom originel du document "Accord d'Addis-Abeba" par "Programme d'Action", afin d'éviter les interprétations qui le considéreraient comme un texte contraignant sous le droit international.

ODD (et rejoindre ainsi les donateurs traditionnels). De ce fait, ces pays craignaient une instrumentalisation de la part des BICS, qui utiliseraient le CBDR pour éviter tout type d'engagement. Finalement restreint au changement climatique, le texte approuvé indique :

> « Nous nous félicitons de l'Appel de Lima en faveur de l'action climatique et nous estimons encourageant l'engagement pris par la Conférence des Parties de parvenir, lors de sa réunion à Paris en 2015, à un accord ambitieux qui soit applicable à toutes les parties et conforme au principe de la responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives, compte tenu des différences entre les situations nationales ».[1]

La deuxième ligne rouge concerne l'établissement du Mécanisme de facilitation des technologies. Issu de la déclaration de Río+20, le mécanisme vise à : renforcer les capacités des pays en développement en matière d'identification de besoins technologiques ; stimuler la coopération technologique ; ainsi qu'à améliorer le développement et le transfert de technologies[2]. A cet effet, le débat portait sur la pertinence d'aborder le sujet dans le cadre du FfD, ou si au contraire, il devait faire partie des discussions sur les ODD.

Dans ce sens, le G77 redoutait la volonté des donateurs traditionnels (et particulièrement celle des Etats Unis) d'« enterrer » l'initiative à Addis-Ababa, afin de l'écarter du sommet de New York. Dans cette logique, le groupe (et particulièrement le Brésil) demandait à ce qu'elle fasse partie des moyens de mise en œuvre de l'agenda post-2015. Ne figurant pas parmi ses priorités thématiques, le Mexique n'a pas soutenu l'initiative, sans pour autant s'y être opposé. Présenté comme étant l'un des seuls résultats concrets de la conférence, ses objectifs, actions et participants font l'objet du paragraphe 123 du PAAA. En somme, le mécanisme a été lancé le 26 septembre 2015 à New York, lors d'un évènement parallèle sponsorisé par le Brésil et la France.

Troisièmement, la discussion autour du Comité d'Experts de la coopération internationale en matière fiscale a provoqué l'affrontement le plus sérieux entre les deux bords. D'une part, la demande du G77 portait sur la transformation du comité d'experts, dans

---

[1] (2015). *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development.* New York. United Nations. P.29.

[2] Technology Facilitation Mechanism. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1285unep.pdf (consulté le 30/11/2015).

un organe composé d'une représentation intergouvernementale. L'objectif étant bien évidemment, que les pays en développement gagnent davantage d'influence dans la formulation de normes fiscales au niveau international.

Pour leur part, les donateurs traditionnels soutenaient que le comité n'avait besoin que de ressources financières supplémentaires, afin de lui permettre de remplir ses fonctions. Suite aux consultations avec le Ministère des Finances et le président du comité, Armando Lara Yaffar[1], l'AMEXCID a tout simplement soutenu le renforcement de l'organisme. Il s'agit ici là du dernier nœud à avoir été débloqué dans la négociation. En effet, la proposition finale du paragraphe a été présentée le 15 juillet 2015, avant son adoption précipitée par une assemblée incrédule et épuisée. Rédigé de manière ambiguë, le paragraphe 29 du PAAA favorise l'option qui vise au renforcement du comité :

> « Nous avons décidé de continuer à chercher à améliorer ses ressources afin de le rendre plus efficace encore et d'augmenter ses capacités opérationnelles. À cette fin, nous augmenterons la fréquence de ses sessions, pour la porter à deux par an, chacune devant comprendre quatre jours de travail. Nous intensifierons la participation du Comité aux travaux du Conseil économique et social grâce à la réunion spéciale sur la coopération internationale en matière fiscale afin d'améliorer encore le traitement intergouvernemental des questions fiscales. Les membres du Comité continueront à rendre compte directement au Conseil économique et social. Nous continuons à engager instamment les États membres à soutenir le Comité et ses organes subsidiaires, au moyen du fonds d'affectation spéciale volontaire, pour lui permettre de s'acquitter de son mandat, notamment pour faciliter une participation accrue des experts des pays en développement aux réunions de ses sous-comités. Les membres du Comité, qui agiront en leur qualité d'experts, seront choisis dans les domaines de la politique fiscale et de l'administration fiscale. Les gouvernements proposeront des candidats suivant le principe d'une répartition géographique équitable afin que différents systèmes fiscaux soient représentés, puis le Secrétaire général désignera les membres du Comité, en concertation avec les États Membres ».[2]

Faute d'avoir trouvé un compromis entre les deux blocs de pays, les cofacilitateurs feront le choix de nuancer les éléments de langage. Cette méthode a été utilisée pour

[1] Directeur de Traités Internationaux du Ministère des Finances du Mexique.
[2] (2015). *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development.* New York. United Nations. P.11.

contourner l'impossibilité de construire de compromis entre les lignes rouges des deux blocs de pays. A l'image du paragraphe sur le comité d'experts, les cofacilitateurs se sont contentés de proposer de « *bridging paragraphs* », basés davantage sur la rédaction des phrases que sur le compromis réel entre les différents négociateurs.

A l'instar de ce qui est arrivé en 2008, la conjoncture internationale a eu un impact considérable sur la Conférence d'Addis-Abeba. La réussite de cette dernière était alors présentée comme condition *sine qua non* pour la réussite du sommet de New York en septembre, tout comme pour celle de la conférence sur le changement climatique à Paris en novembre 2015. Outre la traditionnelle polarisation des discussions onusiennes, la nécessité d'adopter un document final sur le FfD a prévalu sur la pertinence de son contenu. En conséquence, la volonté de renouveler le pacte entre les pays riches et les pays en développement a été revue à la baisse.

2.4. La Conférence d'Addis-Abeba

L'objectif de cette partie est d'appréhender les enjeux présents derrière la participation de la délégation mexicaine à la Conférence d'Addis-Abeba. A travers les différentes sections, nous passerons en revue son organisation, les principaux acteurs ainsi que les conflits inhérents à la négociation.

Dans un premier temps, on abordera le processus et les décisions qui ont dû être prises pour constituer la délégation. Puis, la deuxième section analysera en détail le Programme d'Action d'Addis-Abeba et les contributions spécifiques du Mexique. Enfin, la troisième section exposera en détail le mécanisme accordé pour suivre et évaluer la mise en œuvre des conférences sur le Financement du Développement, au vue de leur relation avec l'Agenda post-2015.

a. L'assemblage d'une délégation nationale

Dès le départ du processus préparatoire, la composition de la délégation mexicaine a soulevé plusieurs problématiques. Divers acteurs ont ainsi revendiqué leur droit à participer à la 3ème Conférence sur le FfD. Comme il a déjà été exposé ci-dessus, la désignation de la délégation qui a représenté le pays à Addis-Abeba a principalement été retardée à cause du rapport de forces entre l'AMEXCID et l'Unité des Relations Internationales du Ministère des Finances.

D'un côté, l'agence mettait en avant l'expérience de la SRE dans la négociation de processus multilatéraux onusiens. Il s'agissait pour eux, de porter au mieux un positionnement national intégré par les contributions des instances gouvernementales ayant participé au mécanisme de consultation interministérielle. Aussi, l'enjeu était d'assurer le rôle du Mexique en tant que garant de l'« esprit de Monterrey » et « pont » entre les pays riches et ceux en développement. Ce positionnement voulu, faisait partie de la stratégie formulée par la diplomatie mexicaine ici et au sein d'autres forums de négociation multilatérale.

De l'autre côté, le Ministère des Finances défendait son expertise dans la majorité des sujets de l'agenda du FfD[1]. En effet, la mobilisation de ressources nationales et internationales, les questions autour de la dette ou la réforme des IFIs, relèvent du domaine de ce ministère. Néanmoins, le chevauchement de certaines prérogatives de l'AMEXCID et de l'Unité des Relations Internationales peut aussi expliquer la logique concurrentielle dans laquelle se sont engagées les deux instances.

En outre, la composition de la délégation mexicaine a été fortement contestée par le secteur de la société civile concerné. C'est ainsi qu'au mois d'avril, la Direction Générale chargée de la liaison avec les Organisations de la Société Civile (DGVOSC selon son sigle espagnol) a invité l'AMEXCID à une réunion avec les OSCs, organisée conjointement avec la DGTG. Faisant partie des réunions prévues pour discuter de l'agenda post-2015, l'objectif était ici de connaître l'état des lieux du FfD. Habitués à faire partie des processus dirigés par

[1] Ouvertement exprimé par l'équipe, il y a eu une étroite coordination des positionnements élaborés par l'Unité des Relations Internationales du Ministère des Finances et le Département du Trésor des Etats Unis. Par ailleurs, il est possible d'établir une relation entre leur arrivée dans le mécanisme interministériel, et le premier rapprochement de la part de l'équipe étasunienne chargée du FfD.

la DGTG (voire à faire partie des délégations), les OSCs ont sollicité à la fin de cette réunion leur inclusion dans ce qui restait du processus préparatoire de la Conférence d'Addis-Abeba.

L'AMEXCID a participé à une deuxième réunion en mai (sous le même format), et en a présidé une troisième en juin avec le Ministère des Finances, cette fois-ci dédiée exclusivement au sujet du FfD. Bien que la première rencontre avec les OSCs ait été de caractère informatif, elles ont été invitées à soumettre leurs contributions, afin de les intégrer dans le document de positionnement. Nonobstant, le choix fait pour les consulter tardivement, ainsi que leur exclusion de la future délégation ont troublé l'entente entre l'agence et ses contreparties associatives. Au cours des réunions, il était possible de repérer un certain manque d'expérience de la part de l'équipe de l'AMEXCID, pour réussir leur interaction avec la société civile.

Dans cette logique, l'agence a décidé de rejeter d'autres demandes pour intégrer la délégation mexicaine. Tel a été le cas du secrétaire de la Commission des Finances du Sénat, qui a sollicité d'être nommé à la tête d'une délégation composée par quinze parlementaires. La demande fut bien évidemment refusée, non sans un effort supplémentaire pour ne pas affecter les relations avec le pouvoir législatif.

Sur le modèle de la Deuxième Conférence sur le FfD, la délégation mexicaine à Addis-Abeba a finalement été présidée par Fernando Aportela Rodríguez, Ministre Adjoint des Finances du Mexique. Avec lui, trois fonctionnaires de l'AMEXCID (dont son Directeur Exécutif), un de la DGTG (négociateur des ODD), un représentant du Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles[1], quatre autres du Ministère des Finances, une diplomate de la délégation auprès de l'ONU, et deux de l'Ambassade mexicaine en Ethiopie, ont composé la délégation qui a représenté le pays dans la Troisième Conférence Internationale sur le FfD.

Par conséquent, le discours devant l'assemblée de la conférence a été prononcé par le Chef de la délégation. Contrairement à ce qui avait été accordé dans les réunions de coordination, sa rédaction a donc privilégié les thématiques prioritaires du Ministère des

[1] Ancien Ministre de l'Environnement et actuel Coordinateur National de la treizième Conférence des Parties de la Convention sur la diversité Biologique.

Finances. Construit principalement autour des « réussites » du gouvernement fédéral, le discours avance l'idée selon laquelle les réformes structurelles approuvées allaient dans le sens prôné par l'agenda du financement du développement. Dans ce sens, l'intervention développe les bienfaits des réformes en matière éducative, télécommunications, énergie, fiscale et financière. A cet égard, Fernando Aportela déclare :

> « Plusieurs des aspects les plus ambitieux du nouveau cadre du Financement pour le Développement, sont déjà en train d'être mis en œuvre par le pays au cours des trois dernières années ».[1]

Toutefois, le fonctionnaire accorde une mention au GPEDC et aux principes sur l'efficacité de la coopération. Puis, il fait référence aux défis rencontrés par les PRI ainsi qu'à la contribution de la Coopération Sud-Sud dans les efforts mondiaux de développement. De plus, il réaffirme le compromis du pays avec le groupe MIKTA (Mexique, Indonésie, Corée du Sud, Turquie et Australie) et défend une approche de la migration basée sur les droits humains. Enfin, il invite tous les pays à se rendre à la treizième Conférence des Parties de la Convention sur la diversité Biologique, qui aura lieu au Mexique en 2016.

Par ailleurs, il n'est pas difficile de constater le clivage qui survécut dans la délégation depuis sa composition. Pour illustrer ce fait, il suffit d'évoquer les évènements parallèles auxquels le Mexique a participé pendant la conférence. M. Aportela a assisté aux évènements consacrés aux risques et à la résilience ; au lien entre la transparence et l'échange d'information ; à la révolution des données ; et aux investissements résilients pour les catastrophes. Pour sa part, le Directeur Exécutif de l'AMEXCID (en tant que suppléant du Chef de la délégation) a participé à ceux sur le *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD) ; le GPEDC et les PRI ; ainsi qu'à une réunion des directeurs généraux du Forum sur la Coopération au Développement de l'ECOSOC.

Bien que le mécanisme de consultation interministériel ait permis l'élaboration d'un document de positionnement solide, les tensions entre l'AMEXCID et l'Unité des Relations Internationales ont eu un impact négatif sur la cohérence des positions défendues à Addis-

[1] (2015). *Intervención del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. Dr. Fernando Aportela Rodríguez.* Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo. Adís Abeba, Etiopía.

Abeba. Problématique depuis le début, sa composition a donné lieu à une délégation bicéphale sur place, chacune des deux équipes se sentant responsable de la défense des priorités de leurs institutions respectives.

b. Le Programme d'action d'Addis-Abeba et la contribution du Mexique

Si l'on examine le Programme d'Action d'Addis-Abeba par rapport au document de positionnement du Mexique, il est possible de faire un bilan sur la contribution du pays à la 3ème Conférence Internationale sur le FfD. Pour ce faire, cette section identifiera les thématiques qui se trouvent au sein du document final, et qui ont été promues par la délégation mexicaine lors de la négociation. Ces thématiques ayant été discutées, et pour certaines issues des contributions recueillies lors du mécanisme de consultation interministériel.

En ce qui concerne la première partie du PAAA sur le nouveau cadre mondial pour le financement du développement post-2015, cinq axes ont été soutenus par le Mexique[1]. Tout d'abord, l'intégration des trois dimensions du développement durable (économique, sociale et environnementale) a été présentée comme l'un des enjeux principaux de la conférence. Puis, il a été question d'assurer la cohérence et la coordination entre les organismes nationaux et internationaux chargés de mobiliser les ressources pour financer le développement.

Dans ce sens, le document final devait renouveler le pacte de Monterrey entre les pays riches et les pays en développement, construit autour de l'équilibre entre la responsabilité de chaque pays pour son propre développement et les engagements en matière de coopération internationale. Ainsi, la bonne gouvernance, l'état de droit, les droits humains, l'accès aux systèmes de justice, la lutte contre la corruption et l'égalité des genres font partie du PAAA en tant que thématiques transversales. Notamment, les négociateurs mexicains ont porté beaucoup d'intérêt au contenu du paragraphe sur la contribution du processus du FfD à l'Agenda post-2015.

[1] (2015). *Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo. Informe Reglamentario.* México D.F. SRE. AMEXCID. P.23.

Dans sa deuxième partie, le document final d'Addis-Abeba propose une série d'initiatives ponctuelles. Du côté mexicain, la nécessité de mettre en place un nouveau pacte social afin d'« assurer la protection sociale et la prestation de services publics essentiels pour tous »[1], a fait l'objet de consultations avec le Ministère du Développement Social et celui du Travail. Bien qu'il soit difficile de rejeter l'idée d'un pacte de ce type, aucun aspect concret n'a été prévu pour son installation. Le Ministère du Développement Social a également été consulté sur l'initiative pour intensifier la lutte contre la faim et la malnutrition. Avec le concours du Ministère de l'Agriculture, l'objectif était de mettre l'accent sur la revitalisation du secteur agricole, le renforcement du développement rural et de la sécurité alimentaire.

Pour sa part, le paragraphe sur le plein emploi productif et un travail décent pour tous fût travaillé avec le Ministère du Travail et la Direction Générale chargée de la relation avec l'Organisation Internationale du Travail, au sein de la SRE. L'initiative en faveur de la protection des écosystèmes relevait donc des compétences du Ministère de l'Environnement. De la sorte, le paragraphe sur la promotion des sociétés pacifiques et ouvertes à tous a été concerté avec les Ministères de la Fonction Publique et de l'Intérieur, puis avec la Direction Générale pour les Droits de l'Homme.

Le PAAA aborde ensuite les nouveaux domaines d'intervention du FfD, différant quelque peu de ceux qui composent le Consensus de Monterrey. Ainsi, le Ministère des Finances a formulé les positions sur le premier, appelé « Ressources publiques intérieures ». Engagé en faveur d'une réduction importante des flux financiers illicites, le Mexique a promu le travail de l'OCDE sur l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert des profits (BEPS selon son sigle anglais). Sujet majeur dans la négociation, la délégation mexicaine s'est prononcée pour le renforcement du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale.

Le deuxième domaine concerne l'« Entreprise privée et finances intérieures et internationales ». Les ministères des Finances et de l'Economie insistent ici sur l'importance pour les gouvernements de créer un environnement favorable au secteur privé. Autrement dit, d'assurer la transparence, la stabilité et la prévisibilité de l'administration des ressources

[1] (2015). *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence international sur le financement du développement.* Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 27 juillet 2015. Nations Unies. A/RES/69/313. P.5.

publiques. A ce titre, le Ministère du Travail a soutenu le paragraphe où l'on exige du secteur privé le respect des normes internationales en matière d'environnement, travail et santé.

Il est important de noter que les ministères des Finances, de l'Intérieur et des Affaires Etrangères ont soumis des propositions de rédaction du paragraphe sur la migration. Malgré l'opposition de certains donateurs traditionnels, le paragraphe 40 a fini par reconnaître :

> « … la contribution positive des travailleurs migrants à une croissance inclusive et un développement durable dans les pays d'origine, les pays de transit et les pays de destination ».[1]

Outre l'approche basée sur les droits humains des migrants, l'enjeu était d'éviter à tout prix que leurs transferts financiers puissent faire l'objet d'une taxation au nom du développement. En effet, si le Mexique participe au Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, c'est pour défendre l'idée selon laquelle ces flux ne peuvent pas être considérés en tant que flux privés. Au sein de l'OCDE, ce débat fait partie de la problématique autour de la modernisation de l'APD et du nouveau concept « TOSSD ».

Naturellement, le troisième volet sur la « Coopération internationale pour le développement » comporte des sujets exclusifs à l'AMEXCID. Particulièrement, l'équipe de la DGFP s'est concentrée sur six thématiques : l'APD et sa distribution parmi les différents bénéficiaires ; la modernisation des méthodes pour la mesurer, ainsi que l'utilisation proposée du TOSSD ; l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de la Coopération Sud-Sud, et sa contribution au développement durable ; l'invitation à la Conférence des Parties de la Convention sur la diversité Biologique ; et le mandat donné aux agences onusiennes pour qu'elles formulent des stratégies pour coopérer avec les PRI.

Le quatrième domaine, appelé « Le commerce international, moteur du développement » a fait l'objet de consultations avec les ministères de l'Economie, des Finances et ProMéxico[2]. De manière générale, le positionnement du pays défend la promotion

[1] Ibid. P.15.

[2] Organisme chargé de promouvoir l'attraction d'investissement étranger direct et les exportations de produits et services, ainsi que l'internationalisation des entreprises mexicaines pour contribuer au développement économique et social du pays, et au renforcement de l'image du Mexique comme partenaire stratégique pour faire des affaires.

d'un système multilatéral de commerce universel, régulé mais ouvert, transparent et prévisible, non-discriminatoire et équitable, le tout dans le cadre de l'OMC. Il prône aussi un appui vigoureux aux exportations.

Par ailleurs, les questions autour de la « Dette et viabilité de la dette » représentent un dilemme pour le Mexique. Alors que pour le Ministère des Finances, le pays est clairement favorable aux dites « solutions du marché » (comme le *pari passu* révisé ou les clauses d'action collective) ; ses diplomates considéraient que cette position était indéfendable à l'égard des partenaires latino-américains[1]. En fin de compte, le PAAA encourage les débiteurs et les créanciers à travailler ensemble pour prévoir et résoudre les situations insoutenables de dette souveraine.

De même, le Ministère des Finances a formulé l'essentiel des propositions pour le « Règlement des problèmes systémiques ». Globalement, elles portent sur la mise en œuvre des mesures nécessaires pour améliorer la gouvernance économique mondiale et sa stabilité macroéconomique et financière. Aussi, elles rappellent l'engagement pour renforcer la représentativité des pays en développement dans la direction des organismes internationaux.

Le septième et dernier domaine comporte les « Science, technologie, innovation et renforcement des capacités ». Bien que timidement, le pays a soutenu le lancement du mécanisme de facilitation des technologies. Cette décision s'est d'ailleurs appuyée sur l'expertise de la DGTG dans les négociations des ODD. Puis, le Conseil National de Science et Technologie (CONACYT) a encouragé la mention de la pauvreté multidimensionnelle en tant qu'une des alternatives pour mesurer le développement, et dont la méthode va au-delà du revenu par habitant.

En définitive, la mise en relation des priorités du Mexique avec le PAAA approuvé nous permet de mesurer l'influence du pays sur le nouveau cadre mondial pour le financement du développement post-2015.

[1] Notamment, par rapport à la résolution de l'AGONU approuvé en septembre 2014 (A/RES/68/304) et proposée par l'Argentine, qui prévoit l'établissement d'un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine. Face à la difficulté pour se mettre d'accord en interne, le Mexique s'est abstenu lors du vote.

c. Le mécanisme de suivi des conférences sur le Financement du Développement et leur relation avec l'Agenda post-2015

Depuis le début des négociations, la relation entre le processus du FfD et l'agenda post-2015 s'est avérée assez polémique. Or, comprendre les enjeux de cette discussion (en apparence superficielle), revient à saisir le rôle fondamental joué par le Mexique dans le processus. Faisant l'objet d'une séance conjointe avec les cofacilitateurs et les négociateurs des deux agendas au mois de mai 2015, cette relation ne s'est pourtant établie qu'avec l'approbation du PAAA. A cet égard, deux questions ont dû être tranchées.

En premier lieu, il s'agissait de savoir si la Conférence d'Addis-Abeba devait aborder l'ensemble des moyens de mise en œuvre (MOI selon son sigle anglais) de l'Agenda post-2015. Les MOI étant définis comme une notion :

> « … qui décrit un mélange interdépendant de ressources financières, de transfert et de développement de technologies, de création de capacités, d'une mondialisation inclusive et équitable, de l'intégration régionale, ainsi que la création d'un environnement national favorable et indispensable pour mettre en œuvre le nouvel agenda du développement durable, particulièrement dans les pays en développement ».[1]

Globalement, les donateurs traditionnels (et en particulier la délégation de l'Union Européenne) considéraient la 3ème Conférence sur le FfD comme l'espace propice pour décharger l'Agenda post-2015 de la discussion sur ses MOI. Entre autres, cette question relevait d'une réflexion sur le futur même du FfD. En effet, les négociateurs mexicains ont rapporté la volonté de l'Union Européenne de subordonner le processus à l'Agenda post-2015, voire à le supprimer. Pour ce faire, l'agenda de la Conférence d'Addis-Abeba devait assimiler les trois dimensions du développement durable d'une part; et aborder l'ensemble des MOI du nouvel agenda d'autre part.

[1] (2014). Means of Implementation; Global Partnership for achieving sustainable development. *Compendium of TST Issues Briefs. United Nations inter-agency technical support team for the United Nations General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals.* UN DESA. P.107.

En contrepartie, les pays en développement estimaient que le processus de FfD contribuait de façon importante à la définition des MOI de l'Agenda post-2015. Compte tenu de sa nature holistique et coordinatrice, il établissait un cadre général de financement permettant la réalisation des ODD et leurs cibles (notamment concernant l'ODD 17). Dans de telles conditions, le PAAA n'avait pas vocation à aborder la totalité des moyens de mise en œuvre, sinon de proposer des politiques et des mesures en faveur de la mobilisation de ressources financières et non financières, dirigées vers la réalisation des engagements internationaux en faveur du développement.

Pour le Mexique, être garant de l'« esprit de Monterrey » signifiait aussi de préserver le caractère dit « holistique » du processus du FfD. C'est-à-dire, veiller à ce que la Conférence d'Addis-Abeba soit complémentaire de l'Agenda post-2015, mais qu'elle reste indépendante de celle-ci. Il convient ici de souligner que cet argumentaire a largement été développé par les négociateurs mexicains (essentiellement par ceux qui avaient participé aux Conférences de Monterrey et Doha).

En second lieu, il était question de définir le mécanisme de suivi de la 3ème Conférence sur le FfD. Jusqu'ici, le suivi du processus était assuré par l'AGONU et l'ECOSOC. Dans un premier temps, l'ECOSOC convoquait une réunion spéciale annuelle de haut niveau avec la BM, le FMI, l'OMC et la CNUSED (appelée aussi *« Spring meeting »*), dont l'objectif était d'aborder les questions liées à la cohérence, la coordination et la coopération entre les organismes en matière de FfD. A l'issue de chaque réunion, un résumé était par la suite soumis par le Président de l'ECOSOC à l'AGONU[1]. Proposée systématiquement par le Mexique, une résolution annuelle portant sur le suivi du FfD était adoptée par le Conseil pendant son segment de coordination autour du mois de juillet.

Dans un second temps, la Deuxième Commission de l'AGONU (sur la base d'un projet introduit par le G77) adoptait une résolution annuelle qui faisait l'état des lieux des discussions sur le financement du développement. Puis, la résolution demandait au Secrétaire Général de l'ONU de préparer un rapport sur le progrès de la mise en œuvre des engagements internationaux ainsi que des dispositifs prévus dans le cadre du FfD.

[1] Financing for Development. FfD follow-up. ECOSOC. URL: http://www.un.org/esa/ffd/ffd-follow-up/ecosoc.html (consulté le 08/12/2015).

Au cours des négociations, le G77 et les donateurs traditionnels ont confronté leurs visions sur le nouveau mécanisme de suivi du FfD. D'un côté, le G77 exprima sa volonté pour relancer le projet d'établissement d'une commission organique de l'ECOSOC. Ce projet envisageait la création d'une nouvelle bureaucratie chargée de suivre, de manière différentiée, les engagements en matière de FfD. De l'autre côté, certaines délégations européennes plaidaient pour un suivi circonscrit au mécanisme qui se bâtissait pour l'Agenda post-2015. Par conséquent, la situation a été exploitée par la délégation mexicaine, qui a aussitôt formulé et proposé aux cofacilitateurs une troisième voie[1], répondant ainsi à son positionnement de « consensus positif ».

Présente à New York autour du mois de mai, la délégation mexicaine revendiqua une proposition qui assurerait l'indépendance du FfD par rapport à l'Agenda post-2015 (afin que le premier ne devienne pas subsidiaire du deuxième). En même temps, elle mettrait en place un mécanisme dit « systémique » pour le suivi des deux processus, qui éviterait les chevauchements et qui garantirait leur cohérence. L'initiative du Mexique s'est alors renforcée quand la Suisse présenta, presque en même temps, une proposition assez similaire. Très vite, la troisième voie s'imposa comme étant la solution la plus pertinente et la plus capable de régler le débat entre les deux blocs de pays sur cette question.

C'est ainsi que pendant les séances de rédaction additionnelles, les cofacilitateurs ont demandé à certaines délégations de faciliter la négociation des derniers sujets de discussion, également appelés les « lignes rouges ». Pour chaque sujet, ils ont désigné une délégation parmi les pays riches et une seconde issue des pays en développement. Dans cette logique, la Suisse et le Mexique ont été choisis pour faciliter la négociation du mécanisme de suivi du processus de FfD. Néanmoins, considérant que le Mexique « n'était pas vraiment » un pays en développement, le G77 a sollicité l'intégration de l'Egypte parmi les cofacilitateurs *ad hoc*.

Sur la base des propositions du Mexique et la Suisse, puis avec la contribution de la délégation égyptienne, le PAAA approuve la restructuration du mécanisme de suivi des conférences du FfD. Les pays ont ainsi posé les bases de son renforcement, en utilisant et

[1] La proposition a ainsi été travaillée par la DGAFP, la délégation mexicaine auprès l'ONU et la DGTG (chargée des négociations des ODD).

réorganisant les structures existantes, sans avoir à créer de nouveaux organes bureaucratiques au sein de l'ONU. Ce projet affiche un double objectif : d'un côté, il se propose de réviser les engagements du FfD ; et de l'autre côté, il explicite sa contribution aux moyens de mise en œuvre de l'Agenda du Développement post-2015.

Désormais, le mécanisme de suivi sera constitué par un Forum Annuel sur le Financement du Développement. Au sein de l'ECOSOC, ce mécanisme garantit le dialogue entre tous les acteurs pertinents, et aura le mandat de produire un ensemble de recommandations accordées de manière intergouvernementale. Ces recommandations constitueront un vase communicant du financement du développement avec les délibérations du Forum Politique de Haut Niveau de l'ONU.

De plus, un Dialogue de Haut Niveau sur le FfD d'une journée aura lieu tous les quatre ans, dos à dos avec le Forum Politique de Haut Niveau sous les auspices de l'Assemblée Générale de l'ONU. Ce dialogue sera alors soutenu par un Groupe de Travail Inter-Agence qui produira un rapport annuel, et qui en même temps servira de contribution au Rapport Global sur le Développement Durable.

Finalement, le PAAA prévoit une évaluation du processus de FfD à deux égards. Premièrement, il devra rendre compte des progrès dans la mise en œuvre du cadre holistique du FfD. En ce sens, il travaillera sur la base du processus actuel, en améliorant la coordination et la participation des différents acteurs du processus. Deuxièmement, il établira un canal spécifique pour sa contribution à l'installation de l'Agenda du Développement post-2015 et particulièrement, des cibles de certains ODD. Cette contribution devra ensuite être remise aux institutions chargées de suivre les ODD, en prenant en compte le rôle de l'ECOSOC en tant qu'entité coordinatrice du processus.

Conclusion

Au cours de ce chapitre, nous avons analysé le positionnement du Mexique dans les négociations des Objectifs du Développement Durable pour l'adoption de l'Agenda post-2015 en septembre 2015. Dans une seconde partie, on a étudié la formulation du positionnement du pays dans les négociations du Programme d'Addis-Abeba, issu de la 3e Conférence Internationale sur le Financement du Développement. Complétés par la Conférence des Nations Unies sur les Changements Climatiques (Paris, du 30 novembre au 11 décembre), ces trois rendez-vous ont abouti au passage d'une architecture classique de l'aide internationale à une nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015.

Au sein de ces négociations, les acteurs politiques mexicains ont joué un rôle crucial. En effet, ils ont notamment réussi à inscrire dans l'Agenda du développement post-2015 la perspective de l'inclusion économique et sociale. Cette perspective est une approche transversale qui véhicule les priorités de développement d'un pays comme le Mexique, lui-même confronté aux problématiques issues de la répartition inégale des richesses dans sa société. En définitive, on constate le transfert d'une politique publique nationale vers l'international.

Pour conclure, on soulève ici l'instrumentalisation de la Coopération Sud-Sud de la part des acteurs politiques mexicains afin d'élargir la marge de manœuvre du pays dans la nouvelle configuration post-2015. Le but étant de peser davantage dans la nouvelle conjoncture. Au demeurant, la négociation du Programme d'Action d'Addis-Abeba a permis à l'AMEXCID d'avancer dans la construction de son positionnement à l'international. Cependant, il faut rappeler que ce type d'instrumentalisation n'est pas l'apanage des acteurs politiques mexicains. Ce raisonnement peut tout aussi bien s'appliquer à autres Coopérants du Sud, pour se positionner en tant que « pays émergents ».

VI. D'une approche mésoaméricaine, vers l'exportation d'un modèle de développement ?

À la question « pourquoi le Mexique coopère-t-il avec d'autres pays ? », la plupart des personnes interviewées pour ce travail ont répondu qu'il s'agissait d'une question de « solidarité ». Cette question se complexifie si l'on s'interroge sur la pertinence d'offrir 500 millions de dollars par an à d'autres pays, alors que 46,2% de la population mexicaine (soit 55,3 millions de personnes) vit dans la pauvreté.[1] Il convient ici de rappeler que la « solidarité » est l'un des principes revendiqués par les Coopérants du Sud, voire le plus symbolique. C'est précisément ce facteur qui différencie la Coopération Sud-Sud et la coopération traditionnelle : tandis que la première modalité serait « solidaire », la seconde serait « intéressée ».

Bien que l'AMEXCID n'existe que depuis 2011, le gouvernement mexicain mène des projets de coopération depuis les années 30. Depuis, les pratiques du pays en la matière sont catégorisées dans la tradition de la Coopération Sud-Sud. Toutefois, l'analyse des antécédents et des principales caractéristiques des projets de coopération du Mexique laisse entrevoir une certaine opacité quant aux motivations derrière l'allocation des ressources. De plus, comme il a été étudié dans le quatrième chapitre de cette thèse, les projets mexicains sont assez fragmentés dans une quantité importante de pays. Majoritairement offerts sous la modalité de coopération technique, il est difficile de démontrer l'efficacité de ce type de programmes. À

[1]CONEVAL. (2015). *Coneval informa los resultados de la medición de la pobreza 2014.* Comunicado de prensa No. 005. México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

cela s'ajoute l'absence d'un système de surveillance et d'évaluation des projets mis en œuvre par le Mexique.

Dans cette logique, il faut souligner que 5 des 551 millions de dollars offerts en 2013 ont servi à financer le fonctionnement administratif de l'AMEXCID. Il faut également prendre en compte le fait que l'AMEXCID n'opère pas encore de projets sur le terrain : à l'heure actuelle, ses responsabilités sont plutôt limitées à la coordination des projets mis en œuvre par les différents ministères et institutions publiques.

Les schémas décrits ci-dessus sont des schémas que l'on suppose exclusifs aux donateurs traditionnels. En ce sens, on se demande comment la Coopération Sud-Sud du Mexique peut reproduire des schémas propres à la coopération traditionnelle, alors qu'elle est définie à la base comme différente. L'auteur de ce travail de recherche défend l'idée que la Coopération Sud-Sud du Mexique comporte les mêmes mécanismes de formulation que ceux utilisés par les donateurs traditionnels. De ce fait, les projets mexicains sur le terrain ne peuvent pas être si différents de ceux menés par les donateurs traditionnels.

Dans un premier temps, ce chapitre analysera la coopération internationale avec l'Amérique centrale, un sous-continent considéré par certains responsables politiques comme la « zone d'influence naturelle » du Mexique. Dans un second temps, on examinera quelques projets emblématiques de la nouvelle coopération du Mexique avec le reste du monde.

1. La coopération internationale avec l'Amérique centrale : « zone d'influence naturelle » du Mexique

Avant de rentrer dans le vif du sujet, il convient de s'attarder sur certaines précisions d'ordre pratique. L'Amérique centrale est une sous-région qui lie (ou sépare) l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud. Face aux plus de 120 millions d'habitants du Mexique, les sept pays qui composent cette région (Belize, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica et Panama) ne comptent que 45,739 millions d'habitants.

Bien que traiter les relations politiques et économiques séparément s'avère une démarche difficile, il ne s'agit pas ici de scinder strictement les deux domaines mais de les mettre en contraste. Il sera ensuite possible de réviser les caractéristiques des relations économiques qu'entretient le Mexique avec les pays d'Amérique centrale afin de mieux comprendre la nature de son influence politique.

En outre, nous établirons ici les coïncidences qui peuvent exister entre les intérêts politiques et les relations économiques du Mexique vis-à-vis des pays de la région. En faisant ce parallèle nous pourrons avancer dans l'analyse de l'impact économique de l'enchevêtrement des logiques sociales. De surcroît, cette démarche nous permettra d'observer comment le partage des mêmes problématiques sociales peut aussi inciter les acteurs économiques à développer certaines activités.

Dans un premier temps, on révisera les principales interventions politiques du Mexique en Amérique centrale. Puis, on dressera une brève histoire de l'intégration économique et commerciale de la sous-région. Enfin, on rappellera les principaux éléments de ce qu'on a appelé ici la conjoncture « pré-mésoaméricaine ».

1.1. Un enchevêtrement de logiques sociales entre le Mexique et l'Amérique centrale.

On constate l'existence d'un enchevêtrement des logiques sociales se manifestant au-delà des frontières qui divisent les pays de la région. Les problématiques liées à la pauvreté, à la migration, à la violence, au trafic de drogues et même aux soulèvements armés constituent des phénomènes qui dépassent les frontières étatiques. C'est pourquoi il appartient nécessairement aux gouvernements centroaméricains et mexicain de tenter de s'attaquer à ces conflits. Ainsi, la volonté des acteurs politiques mexicains d'élargir la zone d'influence du Mexique dans la région s'est traduite par un programme complexe de coopération avec les pays de l'Amérique centrale. Cette section défend l'idée que ces logiques sociales enchevêtrées sont à l'origine des projets de coopération mexicaine dans la région.

En premier lieu, il s'agira de rappeler comment l'intervention politique mexicaine a été monnaie courante en Amérique centrale. Puis, de raconter brièvement l'histoire de

l'intégration économique et commerciale de la sous-région. En troisième lieu, on réfléchira à la conjoncture pré-mésoaméricaine, c'est-à-dire des années qui ont précédé le lancement de l'initiative du Plan Puebla Panama. Enfin, il sera question d'intégrer dans l'argumentation, quelques exemples de résistances sociales à l'encontre du projet d'intégration centroaméricain.

e. L'intervention politique mexicaine, monnaie courante en Amérique centrale

L'intervention politique des gouvernements mexicains vis-à-vis des pays centroaméricains existe formellement depuis leur indépendance de la couronne espagnole au cours de la première moitié du XIXe siècle. Cette sous-section n'abordera le sujet qu'à partir du début des années 80. L'intérêt d'étudier le rôle qu'a joué le Mexique en Amérique centrale à cette période est justifié par les transformations sociales, politiques et économiques qui ont bouleversé le contexte de toute la région.

À ce voisinage géographique et culturel, nous pouvons ajouter le partage d'une région historiquement placée sous la houlette des États-Unis. Si considérer que la zone naturelle d'influence étasunienne s'étend jusqu'à la Colombie n'est pas une démarche insensée, nous pouvons aussi constater que la présence du Mexique dans cette région n'a pas été moins importante. C'est ainsi que l'interventionnisme étasunien dans les affaires centroaméricaines a atteint son apogée dans les années 60 et 70, à l'époque des coups d'État militaires. Outre les conséquences désastreuses de cet interventionnisme, la fin de cette période marque profondément le positionnement que vont adopter les pays centroaméricains vis-à-vis du gouvernement des États-Unis pendant les années 90 et 2000. En contrepartie, il est intéressant de regarder comment l'activisme diplomatique déployé par le Mexique a posé les bases sur lesquelles repose la coopération de ce pays avec cette région. Dans ce sens il serait pertinent de réfléchir à la façon dont la présence mexicaine pourrait faire contrepoids à l'influence étasunienne.

En ce sens, l'ensemble de ces pays s'est doté du Comité d'action et de soutien au développement économique et social de l'Amérique centrale (CADESCA en espagnol). Créé

en 1983 pendant la réunion ministérielle du IXe Conseil du Système économique latino-américain (SELA), l'objectif de ce comité était de soutenir les efforts diplomatiques pour que les pays centroaméricains puissent rentrer dans une période de paix durable, avec des projets visant le développement économique de la région. En vue de mieux illustrer les objectifs du CADESCA, nous pouvons évoquer l'intégration centroaméricaine, l'accès aux marchés régionaux et la coopération internationale comme domaines qui délimitent son mandat.[1]

En parallèle, le gouvernement du Mexique se trouvait en pleine transformation socioéconomique, ce qui l'a amené à restructurer d'autres volets de son appareil institutionnel. C'est ainsi que la Commission mexicaine pour la coopération avec l'Amérique centrale (CMCAC) a été créée en 1990, à l'initiative du ministre d'Affaires Étrangères Fernando Solana (1988-1994). L'objectif de cette commission était de contribuer au développement économique et social des pays centroaméricains ainsi que de promouvoir le processus d'intégration régionale. En outre, cet organe (placé sous la tutelle du ministère des Affaires Etrangères) a reçu comme mandat de coordonner, évaluer et autoriser les programmes, projets et actions de coopération mis en place par le gouvernement mexicain dans la région.[2] La CMCAC est alors intégrée par 23 institutions gouvernementales qui gèrent le programme de coopération avec l'Amérique centrale. Ce dernier est structuré en trois domaines : économique, éducatif-culturel et technique-scientifique.

La Réunion Sommet de l'Amérique centrale et le Mexique a été organisée en 1991, deux mois après la création de la CMCAC. Connu sous le nom de Sommet Tuxtla I, cet événement devient historique car il réunissait pour la première fois tous les présidents de la région lors d'une conférence ministérielle. Comme le signale Juan de Villafranca, diplomate collaborateur du Ministre Solana : « ce sommet prétend ouvrir une nouvelle étape dans les relations du Mexique avec ces nations, ce à tous les niveaux ». En premier lieu, les gouvernements ont signé l'Accord Général de coopération qui renforce le cadre de la coopération régionale en matière économique, culturelle, technique et scientifique. Deuxièmement, la « Déclaration de Tuxtla » marque le début d'un dialogue politique entre les pays centroaméricains et le gouvernement mexicain, dialogue ratifié par la suite avec la tenue

[1]Hirezi, H. D. (1984). El Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).*Integración latinoamericana.* Banco Interamericano de Desarrollo. P.50.
[2] CMCC. (1996). *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995.* México D.F., SRE. P.6.

du Sommet Tuxtla II en 1996 et puis du troisième sommet en 1998. Enfin, les négociations issues de ces conférences ont abouti en 2000 à la signature d'un traité de libre-échange entre le Mexique et le « triangle du nord » formé par le Guatemala, le Salvador et le Honduras.

Suivant la même perspective politique, le début des années 90 a été l'occasion d'approfondir le processus d'intégration centroaméricaine. Une fois surmontés les conflits armés, les premiers gouvernements post-dictatoriaux se sont engagés dans la reformulation des organismes internationaux de coopération. C'est ainsi qu'en 1993, le Belize, le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama ont créé le Système d'intégration centroaméricain (SICA). Né d'une révision de la Charte de l'Organisation des États centroaméricains en vigueur depuis 1962, le SICA a permis de renforcer les mécanismes existants de coopération.[1] Par ailleurs, cet organisme a contribué à enrôler les pays de la région dans un processus d'insertion à l'économie internationale par la voie de l'ouverture au commerce extérieur et des stratégies d'attraction des investissements.

Aujourd'hui, le SICA comporte la République Dominicaine comme pays associé, ainsi que le Mexique, le Chili et le Brésil comme observateurs régionaux. De leur côté, l'Espagne, l'Allemagne, la Chine et le Japon y participent comme observateurs extrarégionaux. Enfin, il est pertinent de souligner que ce système a également servi aux Institutions Financières Internationales pour promouvoir ses PAS au cours des années 90. Selon Daniel Matul, leur présence « a garanti une politique régionale orientée par des acteurs externes en matière fiscale, de libéralisation des marchés, de l'établissement des limites à l'action de l'État, des équilibres macroéconomiques, entre autres ».[2]

Après la fin d'une période particulièrement conflictuelle pour la région, les pays centroaméricains entrent dans les années 90 immergés dans des réalités socioéconomiques difficiles. Les gouvernements de la région se trouvent alors confrontés aux demandes des sociétés déchirées ainsi qu'aux défis posés par des systèmes économiques désarticulés et des régimes politiques fragiles.

---

[1] Sistema de la Integración Centroamericana. URL : http://www.sica.int/ (consulté le 06/04/2016).

[2] Matul, D. (2007). Condiciones estructurales, inequidad y exclusión como fuente de conflicto en Centroamérica: Explorando los vínculos. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe.* Buenos Aires, Ediciones CRIES. P.218.

Par ailleurs, les conflits armés avaient déjà généré une dynamique migratoire qui renforçait les flux de populations vers le Mexique, les États-Unis et le Canada. Par conséquent, en 1987 l'UNHCR convoque la Conférence internationale sur les réfugiés, les déplacés et les rapatriés d'Amérique centrale (CIREFCA) pour essayer de trouver de solutions avec les gouvernements de la région. La tenue de cette conférence aboutit sur un plan d'action qui régularise le statut des réfugiés et qui reconnaît le droit d'asile.[1] Le document sera signé par le Mexique, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Costa Rica, le Nicaragua et le Belize.

C'est ainsi que le Mexique devient une destination privilégiée pour les populations centroaméricaines forcées à quitter leur pays d'origine, à l'instar des migrants guatémaltèques, dont le nombre de réfugiés au sud-est mexicain (principalement dans les États du Chiapas, Quintana Roo et Campeche) a été d'environ 2000 personnes. De sorte que le Mexique et le Guatemala se sont vus obligés à poursuivre les négociations sous le cadre de la CIREFCA, ce qui a donné lieu à un accord qui définit les conditions du rapatriement des réfugiés en 1992. Cependant, on estime que sur la totalité des migrants forcés, seuls 65.379 sont retournés au Guatemala, le reste s'étant installé définitivement sur le territoire mexicain.[2]

Après l'explosion des flux de personnes au début des années 90, la question migratoire a gagné de l'importance au sein du débat public mexicain. Ainsi, en plus de son statut de pays receveur de migrants centroaméricains, le Mexique devient le principal pays à faire partir des migrants vers les États-Unis – une tendance qui n'a cessé de s'accroître jusqu'à nos jours. D'autre part, son voisinage avec la plus grande puissance économique au monde fait du Mexique le pont terrestre obligé pour les migrants qui aspirent au rêve étasunien.

Par conséquent, le gouvernement mexicain a créé en 1993 l'Institut National de Migration en vue de planifier, exécuter, contrôler, surveiller et évaluer les divers services relatifs à la migration.[3] De même, cet organisme a été chargé de coordonner les différents ministères concernés par la question migratoire. Cette initiative sur le terrain institutionnel

---

[1] Olmos, C. (2003). *América Central: situación migratoria después de los conflictos.* Amérique latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM. P.7.
[2] Ibid.
[3] Instituto Nacional de la Migración, antecedentes. URL : http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Antecedentes (consulté le 06/05/2016).

visait à faire face aux problématiques liées aux réfugiés centroaméricains présents dans le pays depuis les années 70. Sur le plan régional, le Mexique a été inclus par l'Organisation internationale pour les migrations au sein du Bureau pour l'Amérique centrale et les Caraïbes. Créé en 1997, cette unité spéciale fournit aux pays de la région une assistance technique dans la formulation des programmes et des projets concernant la gestion et la recherche migratoire.[1]

En dernière analyse, il est possible d'identifier deux étapes dans la politique étrangère mexicaine vis-à-vis des pays d'Amérique centrale. Premièrement, les conflits armés au cours des années 70 et 80 ont permis au gouvernement mexicain d'assumer une posture politique située à l'opposé de l'interventionnisme étasunien dans les affaires centroaméricaines. Initialement soutenu par les recettes issues du boom pétrolier, le Mexique a pu déployer un activisme diplomatique important en vue d'asseoir sa présence dans la région. Néanmoins, les gouvernements mexicains qui ont succédé au bouleversement économique occasionné par la crise de la dette n'ont pas pu disposer de la même marge de manœuvre.

C'est ainsi que la deuxième étape de cette description concerne le début des années 90, juste au moment où le pays concrétisait la transformation de son modèle économique. La nouvelle politique économique du Mexique est ainsi devenue le moteur et le guide de la reprise des initiatives auprès de la région centroaméricaine. Bien qu'il s'agisse d'initiatives politiques très hétérogènes et obéissant à des motivations diverses, nous verrons comment l'enchevêtrement des mêmes logiques sociales au Mexique et en Amérique centrale se trouve à l'origine de la coopération mexicaine dans cette région.

[1] Organización Internacional para las Migraciones. Nuestra labor. URL : https://www.iom.int/es/nuestra-labor (consulté le 06/05/2016).

f. Une brève histoire de l'intégration économique et commerciale centroaméricaine

Il est intéressant de repérer comment le processus d'intégration centroaméricain semble profondément lié à l'intégration de l'économie mexicaine dans l'ensemble que forme l'Amérique du Nord à partir de son rapprochement avec le marché étasunien. Dans ce sens, il ne suffit pas de réfléchir à la force d'attraction que constitue le pôle économique nord-américain auprès des pays centroaméricains mais d'en apprendre plus sur les facteurs qui les lient. Les défis économiques auxquels sont confrontés les pays de la région au début des années 90 deviennent ainsi le point de départ de cette sous-section.

Tout d'abord, on examinera brièvement la structure socioéconomique des pays qui forment l'Amérique centrale. En ce qui concerne la démographie, les habitants de l'ensemble de cette région représentent 6,5% du total de la population latino-américaine ; tandis qu'au niveau économique ces pays ne forment que 2,2% du PIB ajouté de toute l'Amérique latine[1]. D'autre part, la pauvreté constitue la problématique la plus importante à laquelle sont confrontés les gouvernements de la région. Au cours des vingt dernières années les statistiques nous montrent comment la pauvreté a diminué en termes de pourcentage, alors qu'en termes réels, la quantité de la population considérée comme « pauvre » n'a cessé d'augmenter.[2]

En ce qui concerne la structure macroéconomique de ces pays, leur déficit dans la balance commerciale a augmenté pendant la même période. Néanmoins, cette situation est partiellement compensée par les ressources issues des investissements étrangers, de la contraction des dettes extérieures ainsi que des envois de fonds des migrants (*« remesas »*). Par exemple, au Guatemala, au Salvador ou au Honduras les *remesas* représentent entre 8 et plus de 15% du PIB.[3] Au niveau de la structure économique réelle, l'agriculture primaire constitue la principale activité de la région. Certes, l'agro-industrie ne représente qu'entre 30

[1]Mercado Común Centroamericano.URL : http://www.gestiopolis.com/mercado-comun-centroamericano/ (consulté le 07/05/2016).

[2]Pomareda, C. (2008). *Política Comercial y Seguridad Alimentaria en Centroamérica: Opciones e Implicaciones.*Reunión Subregional de la Red de Integración y Comercio para Centroamérica y Panamá. Washington DC., Banco Interamericano de Desarrollo. P.4.

[3]Rompe récord monto de remesas recibidas en América Latina y el Caribe. http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-05-12/monto-record-de-remesas-recibido-en-la-region-en-2014,11158.html (consulté le 07/04/2016).

et 45% du PIB des pays centroaméricains, mais les estimations indiquent qu'une grande partie du commerce se réalise en dehors des cadres formels. De plus, les zones rurales ont tendance à pratiquer une agriculture d'autosubsistance. De son côté, l'industrie manufacturière complète le reste de l'appareil productif centroaméricain malgré un ralentissement de ses activités occasionné par la progression des productions chinoises dans le marché étasunien.

Par ailleurs, il convient de s'attarder sur les caractéristiques du processus d'intégration centroaméricaine. Le Marché commun centroaméricain (MCCA) constitue ainsi le mécanisme d'unification économique le plus important de la région. Il est possible de remonter à l'indépendance de l'Amérique centrale du Mexique en 1824 pour évoquer le grand nombre de tentatives qui ont eu lieu en vue d'unifier les pays de la région. Néanmoins, la création du MCCA en 1960 constitue l'initiative qui jette les bases du processus d'intégration aujourd'hui en cours.

Intégré initialement par les gouvernements du Guatemala, du Salvador, du Honduras et du Nicaragua, ce marché commun s'élargit au Costa Rica en 1962. Depuis sa création, le MCCA est doté d'une importante infrastructure institutionnelle qui organise le fonctionnement des politiques mises en place. Nous pouvons notamment citer le Comité Exécutif de l'intégration économique et le Conseil Économique, où siègent les ministres de l'économie des pays membres. Ces deux organes sont chargés de l'exécution des programmes élaborés par le Secrétariat de l'intégration économique centroaméricaine (SIECA). Enfin, la Banque centroaméricaine d'intégration économique (BCIE) est l'instance qui octroie les financements destinés aux projets de développement industriel.[1]

En 1984, le gouvernement mexicain a signé un accord de coopération financière avec la BCIE. L'objectif était de promouvoir l'échange commercial avec l'Amérique centrale à travers des concessions établies dans des accords partiels effectués par le Mexique avec les cinq pays du MCCA. Ces accords ont permis de privilégier l'entrée des produits centroaméricains dans le marché mexicain. Toutefois, le contexte politique de l'époque a eu un impact négatif sur les échanges commerciaux de la région. Par conséquent, un grand nombre d'analyses se réfèrent aux années 80 comme la « décennie perdue ».

[1] Estrategia Institucional DCIE 2015-2019. URL : http://www.bcie.org/?cat=1460&title=Estrategia%20Institucional%20BCIE%202015-2019&lang=es (consulté le 07/04/2016).

Suite aux grandes transformations survenues dès le début des années 90, les chantiers ouverts par la récupération économique et la restructuration des régimes politiques font rentrer le MCCA dans une nouvelle période. C'est ainsi que les gouvernements centroaméricains relancent en 1991 le processus d'intégration lors du Protocole de Tegucigalpa. Guidés par les tendances de l'époque, les responsables politiques reformulent le traité constitutif de l'Organisation des États Centroaméricains (dont les objectifs sont davantage d'ordre politique) pour lui donner un caractère fondamentalement économique.

Ainsi, les mesures prévues avaient pour but avoué la libéralisation commerciale de la région. Suivant la même ligne, le Protocole de Guatemala signé en 1993 avance vers l'accomplissement des objectifs qui visent l'ouverture économique, c'est-à-dire qu'il sert à mettre en marche « les programmes de libre-échange et d'union douanière, la mobilité des facteurs, l'intégration monétaire ainsi que la stratégie de relations extérieures du régime ».[1]

Au cours de cette même année nous assistons à la création du Système d'intégration centroaméricaine (SICA). Comme nous l'avons vu dans la section précédente de ce chapitre, le SICA inclut dans le processus d'intégration une dimension politique qui se pose comme objectif fondamental « d'assurer un espace de paix, de liberté, de démocratie et de développement ».[2] D'une manière générale, le MCCA a représenté la somme des efforts des gouvernements centroaméricains pour faire entrer leur économie dans le marché international. Ultérieurement, les pays de la région ont intégré l'OMC à partir de 1995.

Par conséquent, en 2003 ont commencé les négociations pour constituer une zone de libre-échange en vue de renforcer l'intégration économique de la région. Après neuf cycles de travail, le Guatemala, le Salvador, le Honduras et le Nicaragua ont conclu le Traité de libre-échange de l'Amérique centrale (CAFTA en anglais) fin 2003. Le Costa Rica et la République Dominicaine ne signent l'accord que l'année suivante[3]. C'est aussi en 2004 que les États-Unis intègrent le CAFTA dans leur stratégie pour créer des zones de libre-échange avec les économies latino-américaines. En revanche, les accords commerciaux conclus à cette époque

[1] Reza, G. A. (2006). *Integración Económica en América Latina*. México D.F., Plaza y Valdés Editores. P.140.
[2] Reseña histórica del SICA. URL : http://www.sica.int/sica/resena_sica.aspx (consulté le 04/05/2016).
[3] Reza, G. A. (2006). P.146.

avec le Mexique n'ont pas été négociés en bloc par l'ensemble des pays centroaméricains. Le Mexique a donc signé un traité de libre-échange avec le Costa Rica en 1995, puis avec le Nicaragua en 1998 et finalement avec le Guatemala, le Salvador et le Honduras en 2001.

Pour leur part, les relations économiques du Mexique avec l'ensemble des pays centroaméricains comptent peu dans le commerce extérieur total de ce pays. Pour illustrer ce fait, il suffit de rappeler qu'en 2014 seul 0,59% des exportations mexicaines ont été destinées au Guatemala, son principal partenaire commercial en Amérique centrale. Quant aux Costa Rica, Panama, El Salvador, Nicaragua, Honduras, ils en ont été destinataires à hauteur de 0,31%, 0,25%, 0,23%, 0,21% et 0,17% respectivement. En contrepartie, du total des importations mexicaines dans la même année : 1,29% provenaient du Costa Rica ; 0,30% du Nicaragua ; 0,24% du Guatemala ; 0,19% du Honduras ; 0,04% d'El Salvador ; et 0,008% du Panama.[1] Ces chiffres reflètent la distance qui a éloigné (au moins d'un point de vue économique) le Mexique du reste de l'ensemble latino-américain. À ce propos, Pellicer, Herrera-Lasso et González remarquent :

> « … la négociation de l'ALENA a marqué une nouvelle frontière entre le Mexique et les pays de la région, ce qui a amené l'Amérique du Sud à le regarder désormais comme faisant partie de l'Amérique du Nord et non de l'Amérique latine ».[2]

g. Conjoncture « pré-mésoaméricaine »

Les initiatives politiques des gouvernements mexicains et centroaméricains pour développer des programmes de coopération ont favorisé l'intensification des relations économiques et commerciales qu'ils entretiennent. D'un côté, si ces dernières n'ont peut-être pas été à la hauteur des objectifs visés, elles ont favorisé l'intégration des marchés économiques dans la région. D'autre part, les faiblesses structurelles des mécanismes existants sont loin de consolider un bloc politique fort qui pourrait mieux coordonner des politiques publiques régionales. Malgré cela, il n'est pas difficile d'identifier des logiques

[1]The Observatory of Economic Complexity.URL: http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/mex/ (07/04/2016).

[2]Pellicer O., Herrera-Lasso L. et González G. (2006). Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico. *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.P.65.

sociales qui transgressent les frontières politiques des pays concernés. Des phénomènes comme la migration, la violence liée au narcotrafic, les questions de pauvreté voire les mouvements de résistance ne sont que quelques exemples de ces problématiques.

Le pouvoir d'action des acteurs sociaux est sans doute déterminé par les problématiques qui sont les leurs dans le contexte où ils sont immergés. Plus précisément, les transformations économiques des années 90 ainsi que les tentatives de réforme des régimes politiques mexicains et centroaméricains ont donné nécessairement lieu à une série de résistances sociales. Après vingt ans d'expérimentations dans la région, les régimes de démocratie libérale et d'économie de marché mis en place par les responsables politiques n'ont pas eu les résultats attendus. Au contraire, la polarisation des richesses n'a jamais été aussi accentuée, le volume des populations au-dessous du seuil de pauvreté a nettement augmenté et les spirales de violence ont restreint les libertés d'une majorité des populations de la région. Conséquence directe du modèle économique choisi, la concentration des richesses par un groupe minuscule de la population est l'un des dénominateurs communs du Mexique et des pays centroaméricains.

Ces modèles sont alors entrés dans une contradiction irréconciliable avec plusieurs secteurs de la société, ce qui a fini par engendrer des tensions profondes. Dans une analyse sur le concept de configuration appliqué aux réalités latino-américaines, Enrique de la Garza Toledo explique ces tensions en ces termes :

> « Les nouveaux mouvements et sujets sociaux sont en train de se construire sur ces terrains contradictoires et en dispute (les expériences, l'égalité et la démocratie) ; ces mouvement ne portent pas pour le moment de projet clair de société alternative, mais avec l'accumulation des forces ils pourraient avoir recours à des niveaux plus abstraits de pensée en vue de générer des options viables de société et de vie en commun. »[1]

Or, il existe une large diversité d'analyses qui donnent des clés pour interpréter ces mouvements sociaux. La difficulté la plus conséquente est donc de dessiner les nouvelles cartes qui nous permettront de dépasser définitivement aussi bien les analyses axées sur le public/privé que celles rivées à la lutte des classes. De plus, dans le contexte latino-américain, la question est de savoir comment dépasser la connotation révolutionnaire généralement

[1] Toledo, E. d. l. G. (2001). La epistemología crítica y el concepto de configuración. *Revista mexicana de sociología*. México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales. 63:109-127. P.110.

portée à leur égard. Il convient donc de réfléchir au moment de rupture et aux conditions qui auraient pu occasionner la fracture entre les gouvernements mexicains/centroaméricains et un secteur de leurs populations. Il s'agit donc d'explorer les espaces où les tendances encouragées par le processus de la mondialisation sont entrées en collision avec des mouvements de résistance. L'auteur de cette thèse part de l'idée que la région dite « mésoaméricaine » (c'est-à-dire le Sud-sud-est du Mexique et une grande partie de l'Amérique centrale) constitue l'un de ces espaces.

Par exemple, la période inédite de stabilité politique qui a parcouru les pays centroaméricains à partir du début des années 90 (et qui a été interrompue par le coup d'État au Honduras en juin 2009) ne s'est pas déroulée dans un contexte social paisible. De plus, les difficultés économiques rencontrées par la plupart des pays de la région ont vraisemblablement augmenté les pressions sociales en vigueur encore aujourd'hui. Au contraire, Gabriel Aguilera Peralta présente cette situation sous la forme d'un dilemme :

> « De la même façon que lors du mythe de Sisyphe, les sociétés centroaméricaines qui ont réussi à se libérer de la conflictualité engendrée par des gouvernements autoritaires et des guerres semblent avoir troqué ces maux contre une conflictualité exprimée sous une autre forme, dominée par des conflits économico-sociaux, de violence criminelle et de participation. »[1]

Du coté mexicain, le changement de modèle économique au début des années 90 a été contesté directement depuis plusieurs tranchées. Le soulèvement zapatiste en 1994 constitue sans doute la meilleure illustration d'un groupe social défiant ouvertement l'État dont il refuse de faire partie. Malgré la diversité et le grand nombre d'exemples que nous pourrions évoquer, nous nous concentrerons ci-dessous sur ces mouvements de résistance que l'on peut retrouver au bout de la chaîne d'interdépendances que l'on étudie.

[1]Peralta, G. A. (2007). Sísifo revisado: Conflictos y conflictividad en Centroamérica. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe.* Buenos Aires, Ediciones CRIES. P.67.

1.2. La coopération en tant que pratique de « voisinage »

Historiquement, la Coopération Sud-Sud mexicaine sert à asseoir l'influence politique et économique du pays en Amérique centrale. Pour justifier ceci, les acteurs politiques considèrent que la cette sous-région représente la « zone d'influence naturelle » du Mexique. En revanche, ces projets trouvent leur origine dans la notion du « voisinage », une idée qui peut être assimilée au principe de « solidarité ».

Premièrement, on présentera au cours de cette section le Projet Mésoaméricain d'intégration pour le développement. Puis, il sera question d'analyser état des lieux, les défis et les mécanismes de formulation d'un projet encore inachevé. Dans un troisième temps, on passera en revue quelques manifestations des résistances sociales à l'encontre du projet d'intégration centroaméricain. Enfin, nous présenterons ici le volet le plus récent de la coopération avec l'Amérique centrale, appelé le projet « Mésoamérique sans Faim ».

a. Le Projet Mésoaméricain d'Intégration pour le Développement.

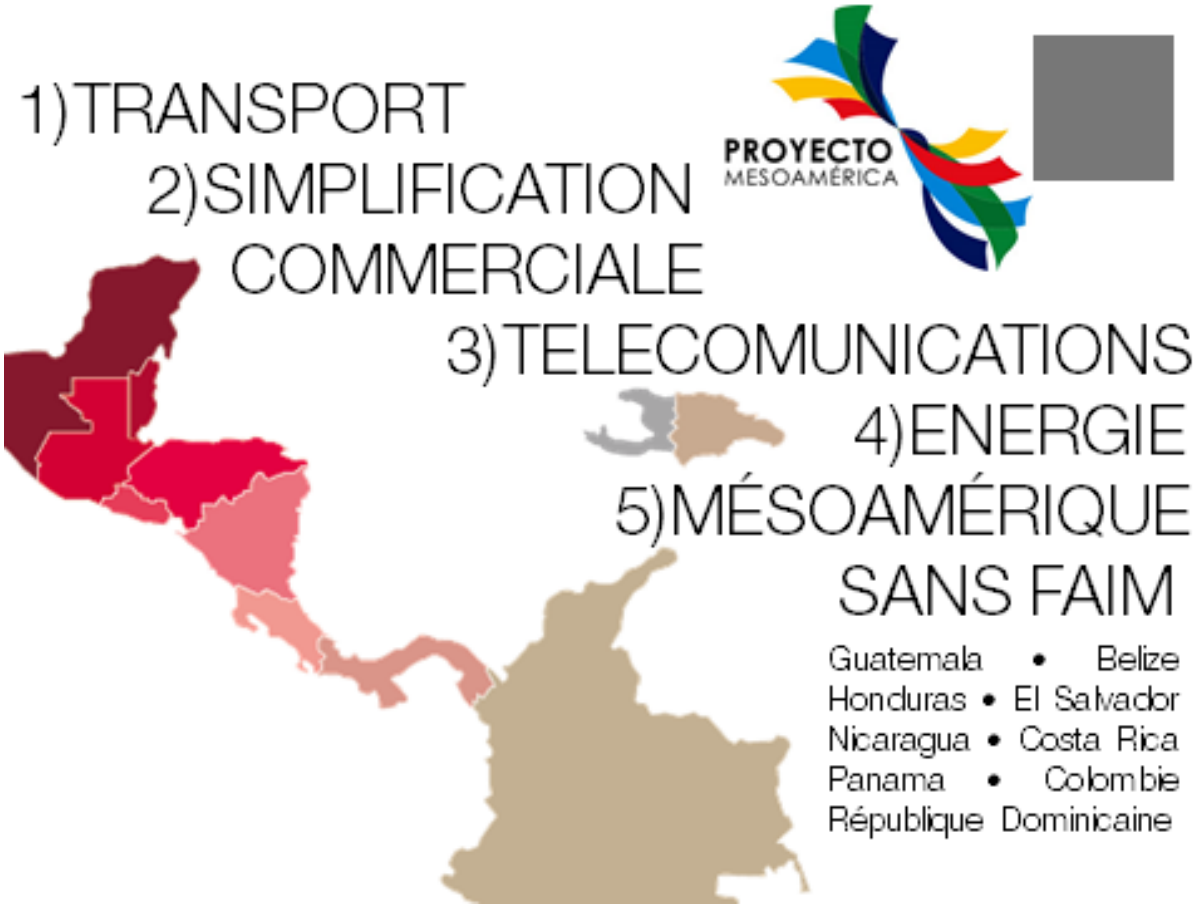
En 2007, un an après l'élection de Felipe Calderón à la présidence mexicaine, le PPP a failli disparaître à cause de ses faibles résultats. Or, grâce au lobbying des pays centroaméricains et certains groupes de consultation, le gouvernement de Calderón a décidé de le reconduire.

Le 28 juin 2008, à Villahermosa, au Tabasco, les Chefs d'État et de Gouvernement centroaméricains, de la Colombie et du Mexique se sont réunis lors du e Sommet du Mécanisme de Dialogue et Concertation de Tuxtla. Ils ont révisé le processus de restructuration et de renforcement du PPP et ont acté son évolution vers le Projet Mésoaméricain d'Intégration et de Développement de Mésoamérique, aussi appelé Projet Mésoaméricain (PM). Toutefois, le processus s'est vu restructuré et ses projets ont été réduits à des initiatives orientées pour atteindre les OMD[1]. Le Plan Puebla Panama est alors devenu le Projet pour l'intégration et le Développement de la Mésoamérique et en 2009 il a été élargi pour inclure la Colombie.

[1]Sánchez, L. M. d. l. M. (2010). P.28.

Le PM s'est alors imposé comme un mécanisme de dialogue et de coordination qui articule les efforts de coopération, de développement et d'intégration entre les pays de la région. L'objectif est d'étendre et améliorer leurs capacités ainsi que de rendre plus efficace l'instrumentation des projets qui visent à bénéficier concrètement aux sociétés dans les domaines de l'infrastructure, de la connectivité et du développement social.[1]

Ainsi, les projets mis en place pendant la première étape du PPP ont contribué à l'intégration physique et au développement régional. Leur mise en place a été considérée comme une condition nécessaire pour le développement de programmes et de projets plus ambitieux dans le domaine social.



En ce sens, le PM intègre dans sa deuxième étape des projets appelés de « haut impact social ». Ces projets agissent sur des domaines tels que la santé, l'environnement, les catastrophes naturelles et le logement, ce qui représentait une opportunité pour les pays

[1]Portal Oficial del Proyecto Mesoamérica. ¿Quiénes somos? URL: http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=160 (consulté le 08/05/2016).

coopérants afin qu'ils puissent participer avec leur expérience et ressources dans la consolidation des priorités de la région.

Les volets qui constituent le PM sont les suivants : i) Dialogue Politique : il s'agit d'un forum de haut niveau où se réunissent les dirigeants pour réviser les priorités régionales ; ii) Intégration Régionale : ses activités impliquent deux pays membres ou plus dans des sujets économiques et sociaux ; iii) Spécialisation : ce volet promeut des projets spécifiques et soutient ou complète des projets ayant une portée régionale, mis en place par d'autres espaces ou initiatives ; iv) Gestion de Ressources : afin de faciliter l'attraction de ressources d'autres agences de coopération internationale vers des projets prioritaires pour la Mésoamérique ; v) Biens Publics Régionaux : Il encourage la création de biens qui génèrent des bénéfices pour plus d'un pays comme conséquence de l'action coordonnée des pays impliqués.

Le PM se concentre sur deux axes prioritaires intégrés par huit projets spécifiques qui recouvrent le développement social et économique.

Premièrement, l'axe social. On considère que les bases posées dans ce domaine donnent une impulsion importante au développement de projets qui permettront d'améliorer la qualité de vie des habitants de la région. Le Système Mésoaméricain de Santé Publique (SMSP) a été créé avec pour objectif d'apporter des réponses à des problèmes communs de santé publique maternelle et infantile, de vaccination, de nutrition et de maladies transmissibles comme le paludisme et la dengue. Aussi, le but était de renforcer les Systèmes Nationaux de Santé à travers des interventions choisies et visant à répondre à quatre des huit objectifs du Millénaire. De plus, l'Institut Mésoaméricain de Santé Publique (IMSP) a été constitué, dont l'objectif est de permettre de renforcer les compétences régionales, de consolider la coopération technique et horizontale ainsi que la formation de ressources humaines.[1]

En ce qui concerne le domaine du développement durable, le travail est orienté vers l'implémentation de la Stratégie Mésoaméricaine de Durabilité Environnementale (EMSA en espagnol) comme un large schéma de coopération, structuré et flexible qui permettra de développer des projets régionaux à moyen et long terme concentrés dans trois domaines stratégiques : 1) Biodiversité et forêts, 2) Changement climatique et, 3) Compétitivité durable.

[1]PM. (2011). *Informe Ejecutivo del Proyecto Mesoamérica 2010-2011.* XIII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Mérida, Yucatán, México. Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. P.31.

D'autre part, le PM promeut le Système Mésoaméricain d'Information Territoriale (SMIT), dont le but est de réduire les risques associés aux catastrophes naturelles, à travers l'établissement d'une plateforme régionale homogène disposant d'informations concernant les menaces, les vulnérabilités et les risques.

Deuxièmement, le PM se concentre sur l'axe économique. Il s'agit globalement de faire progresser la construction de plateformes d'infrastructures électriques, de télécommunications et de transport.

La stratégie d'Accélération du Corridor du Pacifique qui prévoyait pour 2015 que ce corridor routier long de 3000 km entre le Mexique et le Panama deviendrait la principale route commerciale de la région, en atteignant pour cela les standards internationaux les plus élevés en termes de poids, de dimensions et de sécurité routière. Faisant aussi partie de cette stratégie, la Procédure Mésoaméricaine pour le Transit International de Marchandises (TIM) a été implémentée, ce qui a permis de réduire les temps de transit de marchandises de plus d'une heure à moins de dix minutes. Au second semestre 2010 ont démarré les tests de la Procédure sur la frontière entre le Mexique et le Guatemala. L'implémentation du TIM dans toutes les frontières a été achevée en 2011.

Le passage frontalier El Ceibo (Mexique-Guatemala) a été modernisé, ce qui a permis l'ouverture d'une nouvelle route entre l'Amérique centrale et le Mexique. Ainsi, la réhabilitation de ponts internationaux comme celui de Río Hondo (Belize-Mexique) et La Amistad (Honduras-El Salvador), permettra la consolidation de corridors logistiques d'intégration, disposant des meilleures normes techniques et de sécurité reconnues internationalement.

L'interconnexion électrique entre le Mexique et le Guatemala, inaugurée en octobre 2009, vise à réduire le coût de l'énergie dans la région. La construction des lignes électriques de transmission, les postes et les structures régulatrice et institutionnelle du projet SIEPAC devraient connaître des avancées importantes dans les prochaines années. C'est aussi le cas des études de conception, d'impact environnemental et de régulation de la future interconnexion électrique entre le Panama et la Colombie. Le SIEPAC a commencé avec des opérations partielles au cours de l'année 2010, et totales en 2011.

De même, le Réseau de Recherche et Développement de Biocarburants a été formé en vue de diffuser les connaissances et les nouvelles applications dans les énergies renouvelables, en veillant à ce que la sécurité alimentaire ne soit pas affectée. Ce réseau a l'objectif d'étendre les bénéfices des usines de biodiesel mises en place au Honduras, à El Salvador et au Mexique.

Aussi appelé « Projet Mésoaméricain », ce projet peut se caractériser comme un schéma institutionnalisé de coopération intergouvernementale qui prévoit des formes de participation du secteur privé et de la société civile. Il a pour but de promouvoir un plan de développement régional qui poursuit l'amélioration de la compétitivité, la connectivité et la coordination régionale des politiques sociales et économiques entre les pays centroaméricains, le Mexique et la République Dominicaine[1].

La Direction Exécutive est en même temps le bureau régional du Projet Mésoaméricain, dont le siège se trouve à San Salvador, au Salvador. Selon les accords adoptés par la Commission Exécutive en 2004, chacun des pays membres s'est engagé à verser un quota annuel destiné à financer l'opération de la Direction Exécutive. Particulièrement, ces quotas financent la rémunération du personnel et des consultants, les dépenses administratives, les *per diem*, les frais de déplacement, etc. Les montants investis par chaque pays sont alloués par la BCIE.[2]

b. État des lieux, défis et mécanismes de formulation d'un projet encore inachevé

Le Projet Mésoamérique (PM) se veut une plateforme de travail pour développer un portefeuille de projets en faveur de l'interconnexion et la coopération horizontale (Coopération Sud-Sud) pour le développement social de la région. À cet effet, on cherche à faire en sorte que la notion de « Mésoamérique » soit fondée sur une réalité géoéconomique et géopolitique en Amérique latine. En plus de leur voisinage géographique, les pays centroaméricains, le Mexique et la Colombie partagent de nombreuses caractéristiques structurelles socioéconomiques, tout comme des logiques sociales enchevêtrées.

[1] Portal Oficial del Proyecto Mesoamérica. URL : http://www.proyectomesoamerica.org/
[2] Ibid.

De par la diversité des projets qu'il recouvre, le PM est davantage qu'un simple mécanisme de coopération. Il est ainsi à l'origine d'agendas pour la connectivité et de produits et biens publics qui contribuent à l'intégration régionale. Au sein du PM sont formulés des projets régionaux auxquels participent les pays de façon simultanée, à partir de contributions institutionnelles, juridiques, économiques, financières et d'infrastructures communes. Par ailleurs, la plupart des projets qui composent son axe économique favorisent l'intégration de la région, s'ajoutant aux efforts politiques allant dans ce sens. Parmi les impacts indirects du PM se trouvent les investissements étrangers directs, l'augmentation des échanges commerciaux, ainsi que la complémentarité économique et sécuritaire.[1]

Selon la vision de sa Direction Exécutive, le PM comporte des avantages dans l'accompagnement des institutions qui composent le groupe technique interinstitutionnel.[2] Ceux-ci concernent son approche pragmatique, la responsabilisation périodique de ses dirigeants, sa capacité à articuler des acteurs institutionnels pour atteindre des objectifs partagés et mettre en œuvre des projets concrets. De plus, le PM dispose d'un bagage accumulé d'expériences autour du financement et de l'exécution d'un large éventail de projets. À ce titre, le rôle du Mexique et de la Colombie dans les programmes d'interconnexion électrique et de fibre optique est souvent cité du fait de leur envergure et de leur portée régionale. Pour ces programmes, on a rassemblé des ressources de coopération technique et financière pour un montant total de 160 millions de dollars. Pour leur part, les pays bénéficiaires ont investi environ 1500 millions de dollars dans l'infrastructure concernée par l'agenda du PM.[3]

Or, le Projet Mésoamérique doit encore faire face à certains défis, classés en trois volets par les auteurs du rapport. Tout d'abord, on reconnaît que le processus de formulation et la méthode pour choisir les projets doivent être institutionnalisés. Ainsi, les portefeuilles de projets du PM ont été construits un par un, à travers une approche *ad hoc* : C'est-à-dire qu'ils ne sont pas issus de processus de planification homogénéisés. Par conséquent, les différents

[1]PM. (2013). *Informe Estado de los proyectos: Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica.* San Salvador. Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. P.2.
[2]Le groupe technique interinstitutionnel soutient la commission exécutive dans le financement et la définition des projets du PM. Il est ainsi composé par la BID, la BCIE, la CAF-Banque de Développement de l'Amérique latine, la CEPAL, le SICA, le SIECA, l'OPS et la FAO.
[3]Ibid.

projets suivent une trajectoire difficile à tracer, ce qui rend difficile leur capitalisation ainsi que l'évaluation de leur impact sur le terrain. Globalement, on souligne que les domaines du transport et de la santé sont les mieux structurés, tandis que ceux qui concernent les télécommunications, la facilitation commerciale, l'énergie et le logement présentent des déficits à cet égard. Pour surmonter cette problématique, on prévoit de mettre en place un protocole afin de planifier des projets à partir d'objectifs spécifiques ; une plateforme pour surveiller les niveaux politique et technique ; et de s'assurer que les projets développés soient le résultat de ce processus de planification.

Le deuxième défi identifié concerne la disponibilité des ressources pour financer les projets régionaux. Il convient ici de préciser que l'action régionale se déroule en trois phases, chacune desquelles nécessite des intrants financiers et techniques. Ces trois phases couvrent la définition de l'agenda, la préparation de l'action régionale et l'exécution des projets. À cet effet, le rapport indique un besoin d'aligner les objectifs et projets régionaux avec les intérêts et priorités nationales, ce besoin étant considéré comme le principal défi de l'action régionale. Le PM devrait donc servir d'espace multilatéral pour l'alignement des objectifs des projets de coopération avec les objectifs nationaux de développement. Pour ce faire, il prévoit d'établir des mécanismes pour la conception de projets de coopération technique, comme la promotion d'instruments novateurs de financement.[1]

Le troisième défi examine d'une part la structure du PM dans son expression « minime », c'est-à-dire en tant que plateforme pour la coordination politique internationale, et d'autre part, l'expression « maximaliste » du PM comprise comme un espace régional où sont formulés et exécutés les projets qui contribuent à l'intégration de la région. Au niveau institutionnel, la Commission Exécutive du PM est chargée de la planification, la coordination et la surveillance des projets approuvés. Il s'agit ici de mieux articuler ses fonctions avec le travail des autorités nationales. Pour ce faire, les recommandations signalent que la Commission Exécutive doit formuler une vision régionale et mieux définir son orientation politique. Par la suite, il est nécessaire de déterminer des lignes directrices afin de renforcer la communication entre les différents secteurs, les responsables des projets et les groupes de travail spécialisés. L'objectif est que la direction du PM puisse remplir son rôle de coordination politique et interinstitutionnelle, afin d'augmenter l'efficacité de l'ensemble des

[1]Ibid. P.2.

projets. Au surplus, les efforts pour renforcer la Commission Exécutive cherchent à stimuler les échanges institutionnels entre les acteurs techniques et politiques.[1]

En somme, entre janvier 2008 et juin 2015, 107 opérations financières ont été approuvés dans le cadre du Projet Mésoamérique. Ensemble, elles représentent un montant total de 3,077 millions de dollars alloués aux différents domaines couverts (transport, facilitation commerciale et compétitivité, énergie, télécommunications et gestion des risques). Compte tenu de leur portée régionale, les 107 opérations ont été financées par la Banque Interaméricaine de Développement (BID), la Banque Centroaméricaine d'Intégration Economique (BCIE), la Banque de Développement d'Amérique latine (CAF) et par le Fonds d'Infrastructure pour les pays mésoaméricains. Parmi ces 107 projets, 62 ont déjà été conclus, ayant mobilisé environ 612 millions de dollars. Quant aux 45 opérations financières restantes, elles sont en cours d'exécution, ce qui nécessite un investissement qui s'élève à $2,465 millions de dollars.[2]

En définitive, le Projet Mésoamérique est le projet de coopération au développement le plus ambitieux du Mexique. Sa portée est ainsi élargie par la conjugaison des efforts en faveur du développement des pays centroaméricains, avec les initiatives qui œuvrent pour l'intégration de la région. Il faut toutefois remarquer que le PM n'est pas fondé sur des relations équilibrées entre les pays. Force est de constater que la Colombie et surtout le Mexique n'entretiennent pas de rapports horizontaux avec leurs contreparties en Amérique centrale. Le rôle de financeurs des deux premiers agit au détriment de la place des derniers au sein du PM. Nonobstant, sa nature novatrice nous rappelle qu'il s'agit d'un projet encore inachevé, et donc voué à évoluer.

[1] Ibid. P.3.
[2] AMEXCID. (2015). *Proyecto Mesoamérica: Hacia el fortalecimiento del papel de México en la Región.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. P.6.

c. Résistances sociales à l'encontre du projet d'intégration centroaméricain

Conçu comme une réponse aux problèmes qui affectaient la région, le Plan Puebla Panama (PPP) a été présenté par le gouvernement mexicain de Vicente Fox comme un modèle régional de développement. Proposé en 2000 aux gouvernements centroaméricains, le PPP fut le projet de coopération phare du gouvernement de Fox, censé bouleverser les relations avec l'Amérique centrale. Par ailleurs, le lancement du PPP coïncidait avec les négociations des gouvernements du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua, en vue d'établir un accord de libre-échange avec les États-Unis. Connu sous le nom d'Accord de libre-échange de l'Amérique centrale (CAFTA en anglais), cet accord est finalement entré en vigueur 2004, après sa ratification par le pouvoir législatif étasunien.

Quasiment en parallèle, une centaine d'activistes du Chiapas inaugurent le Forum Mésoaméricain, lors du congrès qui s'est tenu à Tapachula (ville mexicaine frontalière avec le Guatemala) en 2001. Né comme contestation directe des projets du PPP, le Forum Mésoaméricain a étendu ses revendications jusqu'à inclure celles qui rejetaient le CAFTA. Se décrivant lui-même comme « une expression régionale d'organisations sociales, civiles et de mouvements populaires »[1], ce réseau a réussi à rassembler une quantité importante d'ONG mexicaines et centroaméricaines autour de deux facteurs ; premièrement, la supposée appartenance à la région mésoaméricaine, et deuxièmement, l'opposition commune au projet véhiculé par ces deux initiatives, qualifié de « régionalisme néolibéral ».

Ce projet est aussitôt assimilé aux essais de développement des marchés économiques régionaux, au lancement de grands projets d'infrastructure, ou à l'instauration des zones de libre-échange avec les États-Unis. Lors de l'entrée en vigueur de l'ALENA, le mouvement zapatiste a ouvertement condamné les propos du PPP. C'est ainsi que les revendications du Forum Mésoaméricain se manifestaient en faveur de la protection de l'environnement, des terres, des droits culturels des communautés indigènes et contre l'impact négatif des projets envisagés sur les secteurs économiques précaires et les conditions précaires de travail dans les

[1] Foro Mesoamericano. URL : http://foromesoamericano.codigosur.net/leer.php/8373284 (consulté le 25/05/2015).

maquiladoras[1]. Dans une certaine mesure, l'opposition au PPP et au CAFTA a unifié plusieurs groupes sociaux de contestation dans un mouvement régional de résistance.

En définitif, même si le Forum Mésoaméricain accueillait un large éventail d'ONG aux stratégies et objectifs divers et variés, l'activisme des réunions annuelles tenues sous son égide témoigne d'une nouvelle forme de mobilisation sociale. Comme le signale Rose J. Spalding :

> « le Forum Mésoaméricain était différent de par sa portée transnationale, son champ conceptuel, son engagement envers l'action et son caractère récurrent. Son code organisationnel mettait en permanence l'accent sur ses campagnes décentralisées organisées autour de structures polycentriques, depuis une approche caractéristique des nouvelles formes d'activisme transnational »[2].

En 2003, le Président Fox se montre moins enthousiaste vis-à-vis du PPP du fait de ses résultats mitigés, ce qui se traduit par une réduction importante de son financement. Cette décision ne peut pas s'analyser sans prendre en compte la recrudescence des résistances que ce projet a éveillée surtout dans les États du Chiapas et de l'Oaxaca. Pour sa part, le Forum Mésoaméricain s'est concentré, à travers ses cellules locales, sur la lutte contre la ratification du CAFTA par les pouvoirs législatifs centroaméricains.

Des coalitions régionales se sont ainsi organisées. Nous pouvons notamment citer entre autres le Mouvement Populaire de Résistance 12 octobre, le Red Sinti Techán, le Forum de la Société Civile, la Confédération de Fédérations de la Réforme Agraire Salvadorienne. Toutes ces coalitions avaient pour point commun le fait de rassembler en leur sein plusieurs organisations plus petites qui militaient (à l'origine) pour des raisons très diverses. Elles étaient alors composées par des groupes féministes, écologistes, indigénistes, syndicalistes, paysans, ouvriers, etc. Malgré la force déployée par ces mouvements d'opposition (principalement au Salvador et au Honduras), le processus de ratification du CAFTA par les pays centroaméricains, la République Dominicaine et les États-Unis a finalement abouti en 2005.

---

[1] Spalding, R. J. (2008). Neoliberal Regionalism and Resistance in Mesoamerica. *Latin American Social Movements in the Twenty-first Century. Resistance, Power, and Democracy.* New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. P.326.

[2] Ibid. P.328.

La même année, la réunion du Forum Mésoaméricain a enregistré une participation plus faible que la précédente. En 2006 et en 2007 elle n'a pas eu lieu. Par la suite, il aura fallu attendre la relance du PPP pour assister aux nouvelles manifestations de résistance à l'encontre du même projet, cette fois-ci renommé Projet Mésoaméricain.

En somme, les contestations sociales portées à l'égard d'un volet du programme de coopération mexicain en Amérique centrale illustrent bien les liens existants entre des acteurs interdépendants. La réaction des populations affectées ne peut être que l'enchaînement obligé des événements déclenchés par les décisions prises à une échelle supérieure. Autrement dit, un mouvement effectué par les acteurs politiques induit un contre-mouvement de la part des acteurs sociaux. Nous pouvons donc apercevoir là l'espace où se révèle le rapport de forces, et bien plus encore, un processus où les acteurs sociaux luttent pour accroître leur pouvoir de décision et leur marge de manœuvre. Or, David Slater nous met en garde sur le fait que :

> « Le développement d'une lutte démocratique ne peut être vue que comme une articulation des différentes luttes de plusieurs groupes subalternes, mais aussi comme la lutte pour une démocratisation des multiples positions du sujet qui prend chaque agent dans la lutte ».[1]

d. Mésoamérique sans Faim

Le projet « Mésoamérique sans Faim » est une initiative du Mexique coordonnée par l'AMEXCID, visant à renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Belize, de la Colombie, du Costa Rica, d'El Salvador, du Honduras, du Nicaragua, du Panama et de la République Dominicaine. Lancée le 26 juin 2015 lors du XVe Sommet du Mécanisme de dialogue et concertation de Tuxtla, il constitue aujourd'hui la neuvième ligne d'action du Projet Mésoamérique (PM). Ses objectifs sont, d'une part, le renforcement des cadres institutionnels locaux, nationaux et régionaux afin de créer les conditions qui permettront d'éradiquer la faim à partir de l'échange d'expériences et de meilleures pratiques, et d'autre part, d'accroître la complémentarité et la coopération entre les pays de la région

[1]Slater, D. (2008). Power and Social Movements in the Other Occident. *Latin American Social Movements in the Twenty-first Century. Resistance, Power, and Democracy.*New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. P.24.

mésoaméricaine, afin de mettre en œuvre des projets en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.[1]

Ce projet se veut une réponse à la faible progression des indicateurs sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la région. C'est ainsi qu'en février 2014, un groupe technique de travail des Nations Unies (FAO, PMA, UNICE, OPS, PNUD et ONU femmes) a élaboré le document à partir duquel a été formulé Mésoamérique sans Faim. Dans un contexte où environ 13% de sa population est sous-alimentée, la moyenne centroaméricaine se trouve au-dessus de la moyenne de l'Amérique latine et des Caraïbes (6,1%). Par conséquent, les indices de sous-alimentation se traduisent dans un niveau élevé de dénutrition infantile (en excluant le Mexique et la Colombie), ce qui signifie que plus d'un quart des mineures de cinq ans en Mésoamérique sont mal nourris.[2]

La formulation de Mésoamérique sans Faim s'est effectuée en deux phases. Au cours de la première ont été conçus sa structure et son cadre logique, y compris ses objectifs et les dispositions opérationnels et techniques pour sa mise en œuvre. Dans ce processus ont été définis les participants, la hiérarchie des objectifs, les indicateurs pour le suivi et son évaluation, ainsi que les lignes directrices pour sa coordination et son soutien. Lors de la deuxième phase, on a invité les contreparties centroaméricaines à participer à des ateliers de planification. À partir des résultats de ces ateliers, on a pu définir les actions prioritaires, les besoins en matière de ressources humaines et matérielles, tout comme l'information nécessaire à l'établissement des systèmes de suivi et d'évaluation.

Pour financer le projet, le Mexique (à travers l'AMEXCID) s'est engagé à verser dans un fond commun avec la FAO 3 millions de dollars par an pendant une période initiale de cinq ans. Mésoamérique sans Faim cherche à renforcer les cadres institutionnels locaux, nationaux et régionaux qui travaillent en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ainsi, il vise à soutenir de façon différentiée l'agriculture familiale, à travers une série d'activités qui seront mises en place dans chaque pays. Tout d'abord, le projet fournira un

[1] AMEXCID. (2015). *Mesoamérica sin Hambre.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
[2] ONU. (2014). *Componente Regional del Programa "Mesoamérica sin Hambre".* Grupo Técnico de Trabajo de las Naciones Unidas compuesto por la FAO, PMA, UNICEF, OPS, PNUD y ONU Mujeres.

soutien technico-législatif aux Fronts Parlementaires contre la Faim en Mésoamérique[1], afin de formuler des cadres règlementaires pour l'approbation du budget alloué aux efforts en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ensuite, il promouvra des instruments pour améliorer la production et l'analyse de l'information, la mesure des résultats et l'articulation des politiques sectorielles des systèmes nationaux de coordination. Aussi, il prévoit l'établissement d'un mécanisme interministériel pour aborder les stratégies et plans globaux pour combattre la faim et la malnutrition.[2]

En outre, le projet devra contribuer à ce que les politiques publiques en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'agriculture familiale intègrent une approche territoriale pour décentraliser leur gestion vers les gouvernements locaux. Dans ce sens, il favorise leur articulation avec l'ensemble des institutions publiques et privées. De ce point de vue, il peut contribuer aussi à une meilleure caractérisation des agriculteurs familiaux, à l'administration des connaissances, ainsi qu'à l'évaluation des politiques et programmes sur la base d'une gestion orientée vers les résultats.

L'un des objectifs de Mésoamérique sans Faim est de plaider auprès des différents pays pour qu'ils disposent de politiques différentiées dans les différents secteurs de l'agriculture familiale. Pour ce faire, une stratégie sera formulée pour mettre en place des mécanismes qui permettront la participation citoyenne, et particulièrement la contribution de ceux qui travaillent en faveur de l'accès aux ressources productives et aux services techniques, à la gestion durable des ressources naturelles et à l'accès aux marchés. Enfin, ce projet mexicain de coopération encourage la collaboration des pays pour faire avancer l'innovation sociale et technique autour de l'agriculture familiale. Le but étant de favoriser les services techniques de production des semences, d'augmenter le financement, d'organiser les producteurs, d'améliorer la gestion des ressources naturelles, d'établir des mécanismes de gestion des risques et d'assurer l'accès aux marchés.[3]

---

[1]Le Front Parlementaire contre la Faim est une coalition internationale ouverte, qui rassemble les parlementaires de la région qui œuvrent en faveur de l'éradication de la faim en Amérique latine.

[2] FAO, SRE et AMEXCID. (2015). *Mesoamérica sin Hambre, cooperación y políticas para la seguridad alimentaria.* México D.F. P.4.

[3]Ibid. P.5.

De fait, Mésoamérique sans Faim est l'extension du programme social mis en œuvre par le gouvernement d'Enrique Peña Nieto en 2012, baptisé « Croisade Nationale contre la Faim ». Avec ce projet, le Mexique cherche à partager son expérience nationale à cet égard, promue par différentes institutions comme ayant réussi, malgré le peu d'informations disponibles sur son véritable impact et les nombreuses critiques à son encontre. À ce titre, le CONEVAL signale que la conception de Croisade Nationale contre la Faim comporte plusieurs imprécisions, et remarque qu'elle s'est inspirée du programme brésilien « Zéro Faim », une expérience qui n'est plus en vigueur.

De plus, le rapport du CONEVAL souligne l'inexistence d'un document conceptuel contenant : les différentes définitions (dont celle sur la pauvreté) ; le cadre théorique ; l'identification des causes et effet ; le diagnostic de la situation au Mexique ; ainsi que la caractérisation de la population à qui ce programme est destiné.[1] D'autres problématiques comme la méthode utilisée pour sélectionner les municipalités bénéficiaires, ou son approche court-termiste ont été critiquées. Ajouté à ceci, on peut s'interroger sur la pertinence d'étendre à l'international un programme dont les résultats n'ont pas encore été observés au niveau national. Malgré tous les facteurs cités ci-dessus, Mésoamérique sans Faim peut être considéré comme le projet de coopération emblématique du gouvernement de Peña Nieto.

2. Vers l'exportation d'un certain modèle de développement mexicain ?

Les documents fondateurs de la coopération mexicaine (et notamment dans la LCID et le PROCID), ne proposent pas de définition précise sur ce que le Mexique entend par Coopération Sud-Sud (CSS). Toutefois, l'analyse du positionnement développé par ses dirigeants dans les forums multilatéraux[2] ainsi que l'examen des pratiques mises en œuvre sur le terrain nous permettent d'élaborer un raisonnement à cet égard.

[1] CONEVAL. (2015). *Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.* México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. P.63.

[2]Particulièrement, cette sous-section reprend quelques éléments du document élaboré pendant le processus préparatoire de la Troisième Conférence Internationale sur le Financement du Développement. AMEXCID. (2015). *Mexico's position on South-South Cooperation.* Non officialworkingdocument.México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Cependant, dans la première partie de cette partie, on tentera de répondre à la question : Qu'est-ce qu'est la Coopération Sud-Sud pour le Mexique ? Pour ce faire, on dressera le bilan du positionnement du pays dans les forums internationaux qui s'occupent de ces questions. Dans la seconde partie, on présentera quelques projets emblématiques de la nouvelle coopération mexicaine.

2.1. Qu'est-ce qu'est la Coopération Sud-Sud pour le Mexique ?

Pour le Mexique, la Coopération Sud-Sud est un partenariat entre égaux fondé sur le principe de solidarité internationale. À ce titre, elle doit être considérée comme une modalité de coopération complémentaire à l'Aide Publique au Développement (APD), n'ayant pas vocation à s'y substituer. Or, le Mexique reconnaît le besoin de la rendre plus efficace, en renforçant ses mécanismes de responsabilisation mutuelle ainsi que sa transparence. Aussi, il prône davantage de coordination avec d'autres projets de coopération sur le terrain, afin de mieux les adapter aux priorités établies par les plans de développement des pays bénéficiaires. Dans ce sens, il œuvre en faveur d'une amélioration de la qualité des initiatives de CSS, depuis une approche orientée vers les résultats.

Les acteurs politiques mexicains considèrent que la CSS présente d'importants avantages comparatifs par rapport à la coopération traditionnelle. Cependant et pour exploiter pleinement son potentiel, elle doit surmonter plusieurs défis : il faut tout d'abord améliorer sa prévisibilité, ainsi que son engagement stratégique ; éviter la prolifération, l'isolement et les activités de coopération disposant d'une portée à court terme ; établir des procédures spécifiques pour l'évaluation, la transparence et la responsabilisation mutuelle ; améliorer les moyens de coordination ; enfin capitaliser et rendre accessible l'information récoltée au niveau national.

D'autre part, le Mexique soutient le travail des Coopérants du Sud pour améliorer l'accessibilité de l'information sur la portée, les résultats et l'impact de leurs projets de coopération. Néanmoins, cette information doit être fournie selon les méthodologies conçues par les coopérants eux-mêmes, en cohérence avec les spécificités de leurs actions, à l'image du mécanisme développé pour comptabiliser la coopération mexicaine.

Entre autres, ce travail a étudié l'influence de l'agenda sur l'efficacité que présentait la coopération sur les mécanismes de formulation de la politique de coopération mexicaine. À cet effet, les responsables mexicains considèrent que le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (PMCED) représente une opportunité pour les Coopérants du Sud. D'un côté, ceux-ci peuvent apprendre de l'échange d'expériences encouragé par le partenariat, afin de maximiser l'impact des projets de coopération depuis leur perspective de coopérants duals. De l'autre, il s'agit d'un espace au sein duquel les Coopérants du Sud peuvent faire avancer la « cause » des pays à revenu intermédiaire, en vue de repenser les critères existants pour l'allocation de l'APD.

En outre, le Mexique encourage les initiatives, mécanismes et dispositions prises pour renforcer la CSS entre les pays en développement. Plus spécifiquement, les projets de CSS auraient le potentiel d'adresser efficacement les problématiques concernant : l'éradication de la pauvreté et la faim, l'égalité des genres, l'émancipation des femmes, l'accès aux technologies de l'information et de la communication, la science, l'environnement, la culture, la santé, l'éducation et le développement humain. Au surplus, la coopération mexicaine privilégie les partenariats multi-acteurs, nécessaires pour intensifier les programmes de CSS. Ceux-ci étant voués à intégrer les ONG, les fondations, les gouvernements locaux, les institutions académiques, ainsi que les parlementaires dans des schémas innovants de coopération au développement.

Les projets en faveur du partage de connaissances (*« knowledge sharing »*) sont considérés comme des contributions au renforcement des capacités nationales et locales. Pour le Mexique, ce type de projets peut impliquer des rapports Nord-Sud, Sud-Nord, Sud-Sud, triangulaires ou régionaux, ainsi que favoriser l'engagement des acteurs publics et privés, surtout quand ils sont soutenus par des organisations multilatérales. De ce fait, cette modalité est assez utilisée par les fournisseurs du Sud dans leurs programmes de coopération.

Au cours des négociations de l'Agenda du Développement post-2015, les responsables mexicains ont défendu la place de la CSS en tant que manifestation de solidarité entre les populations et les pays du « Sud ». En contribuant à améliorer le bien-être de ces sociétés, la CSS est devenue une partie intégrante des moyens de mise en œuvre des Objectifs du

Développement Durable (ODD). Selon le positionnement mexicain, la contribution de la CSS à la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement est cruciale. C'est la raison pour laquelle cette modalité ne peut se limiter à n'être qu'un simple complément, car la coopération traditionnelle bénéficie des expériences de la CSS, de sa diversité, de son importance croissante et de sa trajectoire unique.

Le Mexique reconnaît par ailleurs les spécificités de la CSS, ainsi que la participation des Coopérants du Sud sur la base du principe de « responsabilités communes mais différentiées » (CBDR en anglais). Un principe qui doit être conforme aux capacités, avantages comparatifs et ressources disponibles de chaque acteur. Pour ce faire, les négociateurs mexicains soutiennent les initiatives qui visent à renforcer le Comité de Haut Niveau pour la Coopération Sud-Sud au sein du PNUD, organisme onusien qui coordonne le soutien multilatéral à cette modalité de coopération.

Bien loin de la classer dans une des deux traditions (Sud-Sud ou APD), cette thèse défend l'idée que la coopération mexicaine est le résultat de l'assemblage des deux. De par son ancrage historique et ses caractéristiques actuelles, la coopération mexicaine est devenue involontairement une modalité hybride, constituée sur les principes revendiquées tant par la CSS que par l'APD. Nonobstant, l'examen des caractéristiques des projets mexicains emblématiques est indispensable si l'on veut mieux saisir le décalage qui existe entre la formulation et les pratiques sur le terrain.

2.2. Projets emblématiques de la nouvelle coopération mexicaine

A partir de l'analyse de quatre projets emblématiques, on aspire à mieux saisir les enjeux auxquels est confrontée la nouvelle coopération du Mexique. Il s'agit en définitive, d'identifier l'« ADN » de leurs mécanismes de formulation.

En premier lieu, il sera question d'exposer les Tables rondes Sud-Sud sur l'institutionnalisation de l'évaluation en Afrique du Sud. Deuxièmement, on exposera les enjeux de la coopération électorale du Mexique. Puis, on présentera l'action humanitaire menée en Haïti, pour faire face à la catastrophe survenue après le tremblement de terre de

2010. Enfin, cette section analysera les Fonds communs établis avec le Chili et l'Uruguay, considérés par cette thèse comme des expériences uniques de « coopération horizontale ».

a. Tables rondes Sud-Sud sur l'institutionnalisation de l'évaluation en Afrique du Sud

L'expérience du gouvernement mexicain dans l'évaluation de ses politiques de développement social, a amené la Fondation Bill & Melinda Gates à proposer un projet de renforcement institutionnel en faveur de plusieurs pays africains. Plus spécifiquement, l'invitation a été adressée au Conseil National d'Évaluation de la Politique de Développement Social (CONEVAL)[1], à l'AMEXCID et au bureau latino-américain de Clear.[2] Au départ, l'objectif a été d'organiser une série de formations ayant eu lieu en novembre 2013 à Pretoria, auxquelles ont participé des fonctionnaires et experts d'Afrique du Sud, du Ghana, du Bénin, d'Ouganda, d'Inde et du Pérou. Il s'agissait de partager l'expérience du Mexique, depuis une approche horizontale propre à la Coopération Sud-Sud. Le projet et ses résultats ont d'ailleurs été exposés lors de l'Exposition Global du Développement Sud-Sud des Nations Unies en 2014, en tant que projet emblématique de la coopération mexicaine.[3]

Avec l'approbation de la Loi de développement social en 2004 et de la Loi sur le Budget et la responsabilité fiscale en 2006, l'évaluation des programmes financés par le gouvernement mexicain est devenue obligatoire. De plus, le CONEVAL a gagné une réputation à l'international grâce à la qualité des statistiques qu'il produit. Au Mexique, il a développé un ambitieux système de suivi, d'évaluation et de recherche autour de la politique sociale du pays, depuis une approche orientée vers les résultats. Tout particulièrement, le CONEVAL a reçu pour mandat de concevoir une méthodologie pour mesurer la pauvreté multidimensionnelle dans le pays. Ce mandat ayant été mis en œuvre à partir de 2009, le Mexique est devenu le premier pays à développer des capacités institutionnelles pour

[1]Le CONEVAL est une organisation publique décentralisée, disposant d'une autonomie technique et capable de produire des statistiques concernant le niveau de la qualité de vie et la mesure de la pauvreté au Mexique.
[2]Le centre Clear soutient le renforcement des capacités pour mesurer l'efficacité et les résultats des politiques et programmes publics. Il promeut la construction de systèmes nationaux et sous-nationaux de suivi et évaluation (M&E), ainsi que de gestion orientée vers les résultats.
[3]AMEXCID.(2014). *Capacity Building for Social Development Programs Evaluation.* 2014 High-level Forum of Directors-General for Development Cooperation. Global South-South Development Expo. Mexican Agency for International Development Cooperation. P.1.

effectuer des mesures de ce type. Pour ce faire, le CONEVAL est chargé de surveiller les besoins sociaux et de diffuser ses statistiques de manière systématique. Pour mesurer la pauvreté multidimensionnelle, il évalue huit indicateurs : le revenu par habitant actuel ; le niveau d'éducation par foyer ; l'accès aux services de santé ; l'accès à la sécurité sociale ; la qualité des espaces de vie ; l'accès aux services de base dans les foyers ; l'accès à la nutrition ; et le degré de cohésion sociale.[1]

Développée ultérieurement par l'Initiative d'Oxford pour la Pauvreté et le Développement Humain (OPHI en anglais), l'Indice sur la pauvreté multidimensionnelle a été intégré au Rapport sur le Développement Humain du PNUD en 2010. Aujourd'hui, cette mesure est utilisée officiellement par les gouvernements de la Colombie, des Philippines et du Bhoutan. Aussi, des pays comme le Chili, le Costa Rica, la République Dominicaine, El Salvador, le Honduras, le Pakistan, l'Afrique du Sud et le Vietnam sont en train d'explorer le potentiel de son utilisation.[2]

En comparaison, au sein du bureau de la présidence de l'Afrique du Sud, le Département chargé de la performance, le suivi et l'évaluation a été établi en 2010 pour les mêmes objectifs. Un système d'évaluation annuel de la performance de l'administration a été mis en œuvre afin de travailler avec l'ensemble des autorités locales. Aussi, un système de visites improvisées sur le terrain à travers le pays a été instauré, en plus d'un mécanisme citoyen de suivi. Un programme est en train d'explorer le potentiel de la recherche pour nourrir la formulation de politiques publiques. Ces initiatives s'ajoutent au programme de formations pour les fonctionnaires des autorités locales qui vise à stimuler la demande de données produites à partir des données recueillies.

Pour sa part, l'Ouganda a également mis en œuvre différentes initiatives pour effectuer un suivi et évaluer ses politiques publiques. En 2003 par exemple, le gouvernement a approuvé un cadre pour coordonner de manière synchronisée les efforts de suivi et d'évaluation des programmes sociaux. Il a établi pour ce faire un système d'évaluation gouvernementale.

---

[1] CONEVAL. (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.* México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. P.2.

[2] OPHI. (2014). *Universal Multidimensional Poverty Measurement for the Effective Implementation of the Sustainable Development Goals.* Concept Note. Special Side-Event at the 69th UN General Assembly. New York.

Bien que plusieurs de ces pays aient lancé des initiatives pour suivre et évaluer leurs politiques publiques, ils ne disposent pas forcément des mécanismes institutionnels pour mettre en œuvre les recommandations produites. De fait, les institutions chargées de produire des statistiques et de promouvoir leur utilisation sont rares. Quand elles existent, l'expertise est souvent dispersée dans plusieurs agences, compromettant leur capacité à produire et utiliser les données efficacement.

Par ailleurs, le rapport du projet conclut que face au besoin de produire des analyses sur la pertinence des programmes sociaux, fondées sur des données statistiques fiables, les systèmes d'évaluation nécessitent d'être les plus autonomes possible. Le rapport rappelle en outre que lorsque des experts et évaluateurs indépendants sont consultés, ils appartiennent généralement à des institutions occidentales, ce qui peut affaiblir la crédibilité des données qu'ils produisent. D'où la valeur ajoutée des projets de Coopération Sud-Sud.

Conduit par les experts mexicains et co-organisé avec le gouvernement de l'Afrique du Sud, le projet a débouché sur le lancement d'une coalition internationale composée par des acteurs politiques et des experts techniques du « Sud ». Celle-ci vise à promouvoir une entente commune sur l'utilisation efficace des données récoltées en faveur de l'amélioration de l'impact des politiques publiques sociales sur le terrain. D'autre part, il s'agit d'encourager la collaboration entre les acteurs politiques et les experts pour mettre en œuvre les recommandations issues des évaluations réalisées. La coalition devra donc travailler pour identifier de nouvelles façons de produire et d'utiliser les données, afin d'améliorer les politiques publiques et augmenter leur transparence et mécanismes de responsabilisation. L'objectif est de formuler un plan en faveur de l'institutionnalisation des systèmes de suivi et l'évaluation dans différents pays du « Sud ».

Ce projet de coopération mexicaine a d'ailleurs été l'occasion de soutenir d'autres initiatives internationales qui encouragent l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques dans les pays en développent (Eval Partners, CLEAR, 3ie, UNDP). Il a servi à construire des liens entre ces pays, en partageant la nature des enjeux auxquels ils sont confrontés ainsi que les solutions pour les surmonter. Paradoxalement, il est encore difficile d'évaluer l'impact de projets de coopération technique comme celui-ci, cependant, le rapport

conclut que ces ateliers ont permis aux pays d'identifier des partenaires pour continuer l'échange autour de ces questions ; de s'accorder sur le fait que ces tables rondes doivent continuer à être conduites par des pays, fonctionnaires et experts du « Sud » ; de poser les bases d'une communauté de praticiens soutenue par le Mexique, qui prévoit d'élargir et d'assurer la continuité des travaux des tables rondes et fournir une plateforme pour partager les apprentissages et les diffuser.[1]

De ce fait, le Mexique s'est engagé à trouver davantage de financements afin de répliquer les expériences de ce projet dans d'autres pays en développement. Aussi, la Banque Africaine de Développement a prévu d'établir un Forum de Parlementaires du continent pour augmenter la portée des discussions dans ce domaine. Enfin, l'organisation Clear va créer une base de données pour référencier les lignes directrices, standards et politiques publiques formulés par ces pays en matière de suivi et d'évaluation.

b. Approches de la coopération électorale du Mexique

En décembre 2010, le Ministère des Affaires Etrangères et l'Institut National Electoral (INE) du Mexique ont signé une convention générale de coopération[2] afin de renforcer la présence du pays dans le monde, à partir du partage de ses capacités en matière de démocratie électorale. Dans ce cadre a aussi été signée en 2011 une convention spécifique de coopération technique concernant l'administration électorale renouvelée tous les deux ans. Ces instruments légaux prévoient de mettre en place des projets de coopération technique suivant trois modalités : des ateliers internationaux, des formations spécialisées et la participation d'experts mexicains dans des forums internationaux.

À l'instar de la plupart des projets de coopération du pays, les ateliers internationaux sont le principal outil avec lequel le Mexique partage ses capacités institutionnelles. Ceux-ci visent particulièrement les autorités électorales tout comme les responsables politiques sur la

[1]AMEXCID.(2014). P.4.

[2] SRE, INE. (2010). *Convenio General de Apoyo y Colaboración Interinstitucional con el objeto de establecer los mecanismos formales mediante los cuales colaborarán permanentemente para fortalecer e incrementar la presencia de México a nivel internacional en materia de administración electoral, por medio de la cooperación técnica (asesoría y capacitación), el intercambio de experiencias y el establecimiento de procesos que contribuyan a difundir la información y los documentos que se generen.* México D.F.

base d'une demande formelle de la part des gouvernements bénéficiaires. De ce fait, les ateliers organisés prennent en compte leurs priorités, ainsi que les objectifs qu'ils se sont fixés. Les ateliers couvrent des thématiques telles que : la logistique dans l'organisation des élections ; le recensement électoral ; les cartes d'identification ; le financement et la surveillance ; ainsi que la transmission des résultats électoraux.

Pour leur part, les formations spécialisées et les forums internationaux permettent de diffuser les connaissances et favorisent l'échange des meilleures pratiques entre les différents pays. Par ailleurs, 30 activités ont été mises en œuvre depuis la signature de la convention spécifique. Au sein de celles-ci, 396 autorités électorales et responsables politiques provenant d'une quarantaine de pays se sont formés à la conduite politique des problèmes techniques issus du processus électoral.

L'AMEXCID est ainsi chargée de soumettre au ministère des Affaires Étrangères le programme qu'il reçoit de l'INE. Ce document propose les demandes des pays qui veulent bénéficier de ces projets de coopération, tout comme les thématiques qui seront travaillées selon leurs priorités nationales. À l'intérieur de l'INE, le Centre international de formation et de recherche électorale est l'unité chargée de formuler et d'effectuer les formations. Le Centre collabore d'ailleurs avec d'autres partenaires comme le PNUD, l'OEA, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA en anglais) et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire mexicain.

Ces projets de coopération sont cofinancés. Généralement, la plupart des ateliers sont organisés au Mexique. À cette fin, le pays bénéficiaire couvre les coûts liés au transport des fonctionnaires, tandis que l'INE finance les frais de voyage. Or, l'AMEXCID peut aussi financer une partie de ces coûts, selon la nature de la demande. Parmi les pays qui ont participé à ces programmes se trouvent : les Philippines, le Timor-Oriental, le Népal, l'Indonésie, l'Inde, la Moldavie, le Nigeria, Haïti, la Géorgie, la Roumanie, l'Égypte, la Libye, la Tunisie, le Cameroun, l'Irak, la Russie, l'Éthiopie, la Palestine et plusieurs pays latino-américains.[1]

[1]AMEXCID. (2014). *Cooperación Electoral de México.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

c. L'aide humanitaire du Mexique en Haïti

Au cours des années 2000, la coopération mexicaine en Haïti s'est focalisée dans l'échange d'expériences et les projets de renforcement des institutions du pays caribéen. Cependant, la nature des programmes a changé à partir du tremblement de terre en 2010. Depuis, la coopération du Mexique s'est structurée autour de deux axes : le premier concerne l'aide humanitaire pour pallier les conséquences immédiates de la catastrophe tandis quele second est tourné vers la reconstruction et les projets en faveur du développement à moyen et long terme. Quant à ce dernier axe, il a visé cinq secteurs : l'agriculture, la santé, l'environnement, l'éducation et le développement socioéconomique. Entre janvier 2010 et décembre 2012, le gouvernement mexicain a déboursé un total de 27 millions de dollars.[1]

Suite au tremblement de terre survenu le 12 janvier 2010 en Haïti, le gouvernement mexicain a fait don de 8 millions de dollars au pays caribéen afin de surmonter l'urgence humanitaire. De prime abord, 3 millions ont été alloués à des projets de construction, de reconstruction, de réaménagement et de soutien aux écoles, hôpitaux et orphelinats dans le cadre du programme « Alliance du Mexique pour Haïti ». L'Alliance pour Haïti est un partenariat multi-acteur composé de fondations privées, d'organisations non gouvernementales et l'AMEXCID, au nom du gouvernement mexicain. En contrepartie, les fondations privées ont fourni 2,5 millions de dollars en espèce et 500.000 dollars en nature.

Le 26 novembre 2010 a été souscrite la Convention de Collaboration entre le gouvernement du Mexique et les fondations *Fomento Social Banamex, Fundación Cuervo, Desarrollo Inmobiliario Polanco, Fundación Televisa, Fundación BBVA Bancomer, Fundación TV Azteca et la Fundación Chrysler*. L'ONG mexicaine *Unidos por Ellos* a également servi de témoin d'honneur. Deux entreprises privées (*Grupo Metal-Intra* et *Ericsson Telecom*) ont effectué des contributions en nature. Selon les rapports consultés, le gouvernement haïtien a participé au processus malgré le manque de précisions à cet égard. Le caractère inédit de l'Alliance Mexique pour l'Haïti réside dans sa capacité à rassembler le gouvernement avec le secteur privé au sein d'un même programme d'aide humanitaire.

[1] Hurtado Epstein, S. (2013). *"México for Haiti" Alliance.*1st Training in Management of South-South and Triangular Cooperation.Case Report. AMEXCID. P.1.

Dans le cadre de l'Alliance, divers projets de renforcement institutionnel, de soutien au secteur public de la santé, de l'éducation, ainsi que des formations techniques en faveur de la reconstruction du pays ont été mis en œuvre. Plus spécifiquement, les ressources allouées ont servi à financer divers projets mis en œuvre par des ONG déjà présentes sur le terrain. Pour illustrer les caractéristiques de ces projets, on peut citer la reconstruction d'une école rurale dans le village de Gressier, dont l'équipement et les frais de fonctionnement ont été financés par le Mexique pendant deux ans, ou encore la construction d'un bâtiment de deux étages de seize salles chacun, qui sert d'école technique à environ 800 jeunes Haïtiens. En matière d'aide alimentaire, le ministère des Affaires Étrangères a financé une cantine communautaire dans le village de Carrefour de mai 2010 à septembre 2012.

L'un des défis les plus importants dans l'établissement de l'Alliance du Mexique pour Haïti a été la conception du cadre légal nécessaire afin de le rendre opérationnel. Si le gouvernement mexicain avait déjà mis en œuvre des partenariats public-privés (PPP), c'était en revanche la première fois qu'il s'engageait dans un schéma de ce type à l'international. En vue d'établir un PPP de coopération au développement efficace, le gouvernement mexicain et l'une des fondations privés (*Fomento Social Banamex*) ont signé un contrat qui spécifie leurs fonctions. À cet effet, la fondation a été chargée de la coordination des projets. Les autres fondations ont convenu d'allouer leurs ressources financières à travers la gestion de *Fomento Social Banamex*.[1]

L'Alliance pour Haïti est devenue l'un des projets emblématiques du gouvernement mexicain. Malgré l'absence d'évaluation d'impact post-séisme, il est censé avoir bénéficié à la population haïtienne avec des infrastructures dans le secteur de l'éducation et de la santé. Il s'agit d'un schéma innovant pour le Mexique, à travers lequel il peut partager les coûts tout en profitant des avantages comparatifs de chacun des acteurs impliqués. Ainsi, davantage d'efforts doivent encore être faits pour inciter le secteur privé à participer dans ces types de partenariats. À ce titre, il faudra établir des mécanismes pour assurer l'appropriation de ces programmes par les pays bénéficiaires.

[1]Ibid.

De même, les autorités mexicaines devront concevoir des cadres légaux afin de clarifier la division des fonctions entre les acteurs. En addition, les responsables de l'agence sont conscients de la nécessité de communiquer davantage autour de ces schémas de collaboration. Car suite à la mise en œuvre de l'Alliance pour Haïti, on a observé une absence de stratégie de communication coordonnée, chaque acteur communiquant de façon indépendante.

À partir de cette expérience, le gouvernement mexicain encourage la participation du secteur privé dans ses projets de coopération au développement. Pour ce faire, l'AMEXCID est en train de développer une stratégie pour réguler la collaboration avec le secteur privé et la société civile dans d'autres projets de coopération et humanitaires.

Toutefois, il convient de noter que la coopération du Mexique avec Haïti ne se limite pas aux projets mis en œuvre dans le cadre de l'Alliance. Après le tremblement de terre et l'aide humanitaire fournie, les institutions mexicaines ont déployé un large éventail de projets dans divers domaines. Par exemple, les ministères de la Marine et la Défense nationale ont distribué à l'aide alimentaire et réalisé des campagnes sanitaires. Pour sa part, le ministère de l'Éducation a offert 300 bourses pour que de jeunes Haïtiens effectuent leurs études supérieures au Mexique.[1] En réponse à une demande du gouvernement haïtien, les ministères de l'Économie mexicain et chilien ont lancé un projet pour renforcer les cadres haïtiens en matière de promotion de l'investissement étranger.[2] Le ministère de l'Agriculture est en train de soutenir son homologue haïtien aux côtés de l'Institut Interaméricain de Coopération en Agriculture. Aussi, l'Institut Fédéral Électoral et de fonctionnaires et l'Institut National des Statistiques et Géographie mènent des formations dans leurs domaines.

Bien que le Mexique ait fait partie du « Groupe d'Amis pour Haïti » et participé à la Conférence de Donateurs post-séisme, le degré de coordination de ses actions avec les autres coopérants demeure peu clair. Qui plus est, on peut s'interroger sur la cohérence des projets mis en œuvre par les différentes institutions mexicaines, compte tenu de la création récente de l'AMEXCID à ce moment donné (institution chargée de coordonner la coopération mexicaine

[1] Llegan a México 102 beneficiarios del programa « 300 becas para Haití". URL: http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/6658-469 (06/05/2016).
[2] AMEXCID. (2013). *Cooperación de México hacia Haití.* Informe General. México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. P.7.

dans son ensemble). Or, l'Alliance pour Haïti a réussi à octroyer une visibilité aux actions du Mexique, sur un terrain d'expérimentation aujourd'hui connu pour ses échecs plus que pour ses réussites en termes d'aide humanitaire.

d. Les Fonds communs avec le Chili et l'Uruguay : des expériences uniques de « coopération horizontale »

Né de la volonté d'approfondir leurs relations bilatérales, les gouvernements mexicain et chilien ont signé le 26 janvier 2006 un Accord d'association stratégique. Composé de trois volets (politique, économique et commerciale et coopération), l'accord a établi le Fonds Commun de coopération Mexique-Chili. Ce dernier se veut un instrument de coopération internationale qui vise à financer la mise en œuvre des programmes, projets et actions bilatérales et trilatérales de coopération au développement. Du point de vue administratif, la coordination du Fonds est la responsabilité de la Commission de Coopération, où siègent les dirigeants de l'AMEXCID et de l'Agence de Coopération Internationale du Chili (AGCID).[1]

Pour son fonctionnement, les pays se sont engagés à verser 1 million de dollars par an, afin de financer des projets en faveur de leur développement durable. En moyenne, une cinquantaine de porteurs de projets demandent chaque année à être financés par le Fonds. Ces projets sont proposés par divers acteurs, parmi lesquels des institutions publiques, le secteur privé, des gouvernements locaux, des universitaires, et des organisations de la société civile. Les projets financés recouvrent un large éventail de thématiques, telles que le soutien à la réforme du système de justice pénale mexicain ; le développement durable des communautés indigènes ; la formation, la recherche et le transfert de technologie en faveur d'une gestion durable de la forêt ; la restauration du patrimoine culturel ; le renforcement des liens de coopération entre les industries de la chaussure du Mexique et du Chili ; ou les efforts pour identifier de nouvelles opportunités commerciales pour les petites et moyennes entreprises exportatrices des deux pays.[2]

[1] ¿Qué es el Fondo? URL: http://www.agci.gob.cl/fondo_chile_mexico/que_es.html (consulté le 09/04/2016).
[2] Fondo México-Chile : modelo de cooperación Sud-Sur en A.L. y C. URL: http://amexcid.gob.mx/index.php/en/press/announcements/162-casos-de-exito/1892-fondo-mexico-chile-modelo-de-cooperacion-sur-sur-en-al-y-c (consulté le 09/04/2016).

Avant la mise en place du Fonds, la coopération bilatérale entre le Mexique et le Chili était très faible (11 projets entre 1999 et 2007). En revanche, dans la période allant de 2007 (première année de fonctionnement du Fonds) à 2014, 64 projets ont été financés. Parmi ceux-ci, 36 ont été finalisés, 18 sont en cours d'exécution et 10 des projets approuvés commenceront prochainement.[1] De ce fait, le Fonds a réussi à rapprocher les deux pays sur la base d'une relation horizontale, particulièrement favorisée par la ressemblance de leurs niveaux de développement.

Depuis 2007, le Fonds Mexique-Chili a rempli le portefeuille de la Coopération Sud-Sud entre les deux pays. De fait, le projet est souvent présenté comme un exemple réussi de ce type de coopération, car il respecte les principes de l'intérêt mutuel, promeut l'échange des expériences et dispose d'un cofinancement à parts égales. De même, cet outil permet de mettre en œuvre des initiatives de coopération triangulaire, comme le programme des formations des ressources humaines en Haïti en matière d'investissements étrangers, ou les cours d'espagnol et diplomatie, offerts aux fonctionnaires du service extérieur des pays caribéens. Dans ce sens, lors de la VIe Séance extraordinaire de la Commission de Coopération de l'Accord d'association Stratégique du 26 janvier 2015 au Chili, on a décidé de soutenir prioritairement de projets dans les domaines suivants : éducation et culture ; développement agricole ; compétitivité ; environnement et protection sociale. Ensuite, la Commission a prévu de lancer des projets de coopération triangulaire en matière de réforme pénale au Guatemala, à El Salvador et au Honduras, ainsi qu'en faveur de la santé en Haïti.

En conséquence, le caractère innovateur du Fonds a suscité l'intérêt d'autres acteurs pour ce type de modalités de coopération. C'est ainsi que le Mexique a décidé de réitérer l'expérience, cette fois-ci avec l'Uruguay, à travers la signature d'un Accord d'association stratégique à l'image de celui signé avec le Chili. Signé en 2009, le Fonds Commun de coopération Mexique-Uruguay dispose d'un cofinancement de 500.000 dollars annuels (250.000 par pays). Cependant, à la différence du premier exemple, ce fonds est géré financièrement et coordonné par l'Agence Uruguayenne de Coopération Internationale (AUCI). Son administration est assurée par le PNUD, avec qui les deux pays ont établi le

[1]AMEXCID. (2015). *Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile.* SRE. México D.F. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. P.1.

Projet Cadre de soutien à la stratégie de Coopération Sud-Sud (PRODOC- URU/13/001), document règlementaire des opérations du Fonds Commun.[1]

Quant aux projets financés pour la période 2012-2014, ils s'inscrivent dans cinq secteurs : l'environnement et le changement climatique, la santé, le développement social, la science et la technologie, et la culture. Dans ce cadre, 18 institutions provenant des deux pays ont participé à leur mise en œuvre. En 2014 a eu lieu à Montevideo la IIe Réunion de la Commission Technique et Scientifique Mexique-Uruguay, lors de laquelle a été dressé le bilan du portefeuille des projets, ainsi que les priorités thématiques pour la période 2015-2017. Les projets sélectionnés par le dernier appel d'offre portent sur : le renforcement des programmes à caractère technologique-entrepreneurial ; la conception, la technologie et l'innovation ; la gestion environnementale du système aquifère Mercedes ; le renforcement du développement des fermes rurales et de leurs communautés à partir de l'échange de bonnes pratiques ; le renforcement de la qualité des statistiques vitales et des registres pour le développement de politiques publiques ciblées ; la médiation dans le développement local ; la petite enfance ; le développement des capacités dans les sciences de la viande et la caractérisation de la valeur nutritive des viandes commercialisées ; et sur les communautés d'apprentissage en faveur de la durabilité en contextes ruraux et urbains.[2]

Bien que ces expériences soient encore récentes, les expectatives envers ce type de d'instruments sont élevées. Leur caractère innovant repose sur leur fonctionnement cofinancé, la nature équilibrée des rapports entre ces pays et les objectifs visés par les projets mis en œuvre. À divers égards, ces projets représentent la meilleure expression de la Coopération Sud-Sud du Mexique, tout comme des principes qu'il revendique.

[1] AMEXCID. (2015). *Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. P.1.

[2] AMEXCID et AUCI. (2015). *Proyectos seleccionados por la Comisión de Cooperación Técnica y Científica. Fondo conjunto de cooperación Uruguay-México.* Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

Conclusion

Au cours de ce chapitre, nous avons tracé les composants actuels de la coopération internationale du Mexique avec l'Amérique centrale, région considérée sa « zone d'influence naturelle ». Puis, nous avons proposé une analyse sur l'enchevêtrement des logiques sociales entre le Mexique et l'Amérique centrale. On a par la suite élucidé la manière dans laquelle le gouvernement mexicain exerce un rôle dominant, à travers des programmes de coopération dont l'objectif est d'améliorer le niveau de vie de son « voisinage ». Tel est le cas du Projet Mésoamérique, dont les principaux enjeux ont été exposés ci-dessus.

D'autre part, on a tenté de définir avec précision quel type de Coopération Sud-Sud le Mexique défend, à partir de son positionnement dans les négociations multilatérales de 2015. En outre, nous avons fait appel à quelques projets emblématiques de la nouvelle coopération mexicaine, mis en œuvre au-delà de la région centroaméricaine. Ici, l'objectif a été d'étudier les mécanismes de formulation et les montants alloués. Ces projets ont couvert des domaines divers tels que la coopération électorale, l'aide humanitaire, ainsi que le renforcement des capacités en matière d'évaluation des politiques sociales. À ce titre, il convient de s'interroger sur la volonté du gouvernement mexicain d'exporter son modèle de développement. Ensuite, on a passé en revue les Fonds Communs de coopération avec le Chili et l'Uruguay, considérés par l'auteur de cette thèse comme la meilleure expression de la Coopération Sud-Sud mexicaine.

L'analyse de ces pratiques nous a permis de démontrer que les mécanismes de formulation des projets de coopération utilisés par le Mexique sont semblables à ceux employés par les donateurs traditionnels. Par conséquent, la coopération mexicaine reproduit des schémas inefficaces comme l'opacité, la fragmentation de ses actions, l'absence de systèmes de surveillance et d'évaluation et la bureaucratisation. Des schémas que l'on réserve normalement aux analyses sur la coopération traditionnelle. Malgré cela, dans les forums multilatéraux les responsables de la formulation de la politique de coopération mexicaine revendiquent une différence difficilement prouvable sur le terrain.

Conclusion générale

Alors que presque 50%[1] de sa population vit encore dans la pauvreté, qu'est-ce qui pousse un pays comme le Mexique à coopérer ? Quelles sont les motivations qui l'ont amené à allouer environ 551 millions de dollars en 2013 ?[2] Plus encore, pourquoi à partir de la mise en place du nouveau système mexicain de coopération internationale pour le développement en 2011, ces montants ne cessent pas d'augmenter, au même titre que les programmes de Coopération Sud-Sud qui ne finissent pas de s'étendre à d'autres continents au-delà de l'Amérique centrale ?

À partir de cette question principale, nous proposons une analyse des enjeux auxquels sont confrontés les acteurs qui constituent la coopération internationale pour le développement, coopération issue de ce que Lautier et Ceballos ont reconnu comme étant « un champ imbriqué de la gouvernance internationale ».[3] L'objectif de ce travail a été d'avancer dans la compréhension des phénomènes internationaux actuels. En effet, la fin du contexte bipolaire, l'affirmation politique des « pays émergents » et le dynamisme des acteurs non-étatiques (ONG, secteur privé, fondations, universitaires, etc.) ont bousculé les dynamiques internationales depuis les années 90.

[1] CONEVAL. (2015). *Coneval informa los resultados de la medición de la pobreza 2014.* Comunicado de prensa No. 005. México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

[2] Cooperación Internacional para el Desarrollo otorgada por México en 2013. URL: http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/ (consulté le 19/02/2016).

[3] Ceballos, M. et Lautier, B. (2013). Les CCTP en Amérique Latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales. *Revue Tiers Monde.*No. 214. Paris. Armand Colin. P.219-245.

Notre étude postule que le « consensus »[1] sur la popularité de la Coopération Sud-Sud (CSS) n'est pas tant dû à l'efficacité de celle-ci qu'aux effets du délitement de l'architecture classique de l'aide internationale. Par conséquent, le nouvel élan des Coopérants du Sud (dont le Mexique) repose sur un processus de reconfiguration de la coopération internationale pour le développement.

L'enjeu de notre cadre théorique a été d'identifier les « chaînes d'interdépendance », pour analyser les actions de leurs composants et saisir le degré de resserrement des *mailles du filet*. À partir de cette analyse, nous avons modifié la manière dont nous percevons ce phénomène international. La mobilisation d'une partie de l'éventail conceptuel de Norbert Elias nous a permis d'entrevoir les liens entre la Coopération Sud-Sud, la catégorisation du Mexique en tant que « pays émergent », l'approbation de la Loi de coopération internationale pour le développement (LCID) et la nouvelle configuration post-2015.

De ce fait, l'établissement de ces liens n'est que la manifestation d'un phénomène d'interpénétration complexe entre des acteurs qui occupent différentes places au sein d'une configuration particulière. Cette thèse ne constitue donc qu'un premier essai pour délimiter et comprendre les *contrecoups de l'échiquier.* Les possibilités pour élargir notre champ de recherche sont ainsi immenses, allant de l'étude de certaines organisations internationales jusqu'à une enquête de terrain sur un projet de coopération mexicain dans un pays d'Amérique centrale. Tout ceci, en passant par l'observation de l'évolution de l'AMEXCID et par l'analyse de la politique étrangère du Mexique dans les années à venir.

Cette thèse affirme tout particulièrement que le Mexique, en tant que Coopérant du Sud, est en train de reproduire certains des schémas que l'on croyait exclusifs aux donateurs traditionnels. La coopération mexicaine reproduit ainsi des schémas contestables comme : l'opacité ; la fragmentation de ses actions ; se sert majoritairement de canaux de coopération inefficaces (comme la coopération technique et scientifique) ; l'absence de systèmes de surveillance et d'évaluation de ses projets ; ainsi que la bureaucratisation de sa gestion.

[1] Lautier, B. (2011). Politiques de redistribution et de transferts sociaux. *Les enjeux du développement en Amérique Latine : dynamiques socioéconomiques et politiques publiques.* Paris. Editions de l'AFD/Institut des Amériques. P.250-288.

Pour étayer cette affirmation, nous avons formulé trois hypothèses. La première considère que la Coopération Sud-Sud du Mexique s'inscrit dans ce que nous avons appellé dans ce travail la « nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement, issue de l'adoption de l'Agenda post-2015 ». Au sein de cette nouvelle configuration, les acteurs politiques mexicains, en tant que dirigeants d'un « pays émergent », auraient endossé des « responsabilités systémiques ».

Le premier chapitre de ce travail a donc exposé le délitement de l'architecture classique de l'aide internationale au profit de la nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015. Il nous a permis d'étudier la portée de la coopération traditionnelle, limitée par l'activisme croissant des nouveaux acteurs (Coopérants du Sud, ONG, secteur privé, institutions académiques, parlementaires et gouvernements locaux) dans la coopération au développement. Puis, d'analyser le processus de redéfinition de la coopération traditionnelle. Par la suite, nous avons analysé comment la Coopération Sud-Sud est devenue une stratégie politique des « pays émergents » pour bousculer le *statu quo* des relations internationales depuis la fin de la guerre froide. À partir de notre cadre théorique, nous avons pu saisir la façon dont cette stratégie a permis à ces pays émergents d'augmenter leur marge de manœuvre au sein de la nouvelle configuration internationale.

Le deuxième chapitre a servi à passer en revue les « responsabilités systémiques » du Mexique en tant que « pays émergent ». Afin de combler le manque de repères pour appréhender ces phénomènes, nous avons utilisé des concepts comme le « Sud global », les « pays émergents » et la catégorisation des « pays à revenu intermédiaire ». Dans ce cadre, ces concepts s'inscrivent dans la compréhension de Boike Rehbein du « monde multicentrique ».[1]

D'autre part, nous avons analysé la stratégie internationale du Mexique depuis les années 90. Aujourd'hui, le Mexique se console de n'avoir pas pu rentrer dans le « premier monde » par l'idée d'appartenir au monde des « pays émergents ». L'objectif a été de savoir comment les acteurs politiques assimilent le discours sur l'« émergence »[2] et endossent des

[1]Rehbein, B. (2010). *Critical Theory after the Rise of the Global South.* Berlin, Rochester. Trascience Journal Vol. 1, No. 2.
[2]Jaffrelot, C. (2010). *Au-delà des BRIC : les nouveaux pays émergents*. Mondes. Paris, MAE, Editions Grasset.

« responsabilités systémiques ».[1] En définitive, l'une de ces « responsabilités systémiques » est d'engager le processus du renouvèlement du système de coopération du Mexique, issu de l'approbation de la LCID en 2011. Dans cette logique, l'élargissement des programmes mexicains de Coopération Sud-Sud devient une des conséquences de ce phénomène. Il a ensuite été question d'analyser la trajectoire qui a amené le pays à stationner au stade de l'émergence. Nous avons enfin étudié les espaces multilatéraux dans lesquels le Mexique affirme son statut de « pays émergent ».

La deuxième hypothèse de ce travail concernait l'appartenance de la coopération mexicaine à la tradition de la Coopération Sud-Sud. Nous soutenons ici que le nouveau système de coopération du Mexique revendique les principes de la Coopération Sud-Sud, au même titre que les principes sur l'efficacité de la coopération au développement, propres à la coopération traditionnelle.

Pour appuyer notre deuxième hypothèse, le troisième chapitre a porté sur la trajectoire du processus d'institutionnalisation de la Coopération Sud-Sud du Mexique et la rupture qu'elle a traversée. Nous avons donc tracé la trajectoire de la Coopération Sud-Sud mexicaine depuis les années 70, en établissant une continuité conceptuelle jusqu'en 2000. Dans ses origines, la Coopération Sud-Sud du Mexique s'inscrit dans la tradition tiers-mondiste, idéologie que sa politique étrangère a contribué à modeler.

Par ailleurs, grâce aux recherches historiques et aux entretiens réalisés, nous pouvons conclure que la rupture survenue en 2000 avec la disparition de l'Institut Mexicain de Coopération Internationale a été le résultat de l'affrontement de deux groupes d'acteurs politiques. Le clivage entre ces deux groupes d'acteurs (l'un issu du PRI et l'autre du PAN), peut s'expliquer par la différence dans leurs visions sur le devenir de la coopération mexicaine. Pour les premiers, issus du PRI, la coopération mexicaine aurait été formulée au sens large de coopération pour le développement, une coopération dont l'articulation des champs technico-scientifique, éducatif-culturel et économique aurait été indispensable en vue de l'instaurer en tant que politique publique à part entière. Pour le groupe d'acteurs issus du PAN, la coopération internationale ne constitue pas en elle-même une politique publique, elle

[1]Entretien avec M. Agustín García-López Loaeza, Représentant permanent du Mexique auprès l'OCDE. Paris, le 9 mai 2011.

n'est qu'un des volets de la politique économique internationale – autrement dit un ensemble d'instruments dispersés au sein de plusieurs entités gouvernementales, et dont l'objectif principal est la promotion des intérêts économiques du pays à l'étranger.

Par conséquent, la LCID est étudiée comme la réponse du premier groupe d'acteurs à la rupture opérée en 2000. La négociation législative de la LCID (de 2007 à 2011) reflète ainsi la confrontation entre ces deux groupes d'acteurs. La politique étrangère mexicaine n'est que l'espace où a lieu cette confrontation. En conclusion, l'entrée en vigueur de la LCID représente la victoire de la vision du premier groupe d'acteurs politiques sur le devenir de la coopération mexicaine.

Notre quatrième chapitre examinait les processus de formulation du nouveau système de coopération internationale du Mexique. Après l'étude des définitions et de la méthodologie de comptabilisation de la CSS mexicaine, nous avons élucidé un dilemme auquel sont confrontés les acteurs politiques du pays : continuer à faire partie de la tradition Sud-Sud ou se tourner vers la coopération traditionnelle ? Il convient de rappeler ici que la deuxième hypothèse formulée dans ce travail affirme que la coopération mexicaine ne peut pas être assimilée ni à la Coopération Sud-Sud, ni à la coopération traditionnelle. Par conséquent, nous avons constaté que les acteurs et les processus de formulation de la politique de Coopération Sud-Sud du Mexique sont similaires à ceux utilisés par les donateurs traditionnels. En conclusion, si les processus de formulation de la politique de coopération mexicaine sont semblables à ceux utilisés pour formuler la coopération traditionnelle, les pratiques sur le terrain ne peuvent pas être aussi différentes. Les affirmations sur la nature différente de la Coopération Sud-Sud mexicaine perdent ainsi de leur validité.

La troisième hypothèse propose d'appréhender la Coopération Sud-Sud comme un instrument utilisé par les acteurs politiques pour positionner le Mexique en tant que « pays émergent ».

C'est pourquoi le cinquième chapitre de cette thèse a analysé le positionnement du Mexique dans les négociations des Objectifs du Développement Durable pour l'adoption de l'Agenda post-2015 en septembre 2015. Dans sa seconde partie, ce chapitre a étudié en détail la formulation du positionnement du pays dans les négociations du Programme d'Addis-

Abeba, issu de la 3e Conférence Internationale sur le Financement du Développement. Complétés par la Conférence des Nations Unies sur les Changements Climatiques (Paris, du 30 novembre au 11 décembre), ces trois rendez-vous ont abouti au passage d'une architecture classique de l'aide internationale à une nouvelle configuration de la coopération internationale pour le développement post-2015.

Au sein de ces négociations, les acteurs politiques mexicains ont joué un rôle crucial. En effet, ils ont notamment réussi à inscrire dans l'Agenda du développement post-2015 la perspective de l'inclusion économique et sociale. Cette perspective est une approche transversale qui véhicule les priorités de développement d'un pays comme le Mexique, lui-même confronté aux problématiques issues de la répartition inégale des richesses dans sa société. En définitive, on constate le transfert d'une politique publique nationale vers l'international.

Cependant, les acteurs politiques mexicains ont instrumentalisé la Coopération Sud-Sud pour élargir la marge de manœuvre du pays dans la nouvelle configuration post-2015, leur but étant de peser davantage dans la nouvelle conjoncture. En contrepartie, la négociation du Programme d'Action d'Addis-Abeba a permis à l'AMEXCID d'avancer dans la construction de son positionnement à l'international. Qui plus est, ce type d'instrumentalisation n'est pas l'apanage des acteurs politiques mexicains. Ce raisonnement peut tout aussi bien s'appliquer à autres Coopérants du Sud.

Afin que la troisième hypothèse de gagne en profondeur, le sixième et dernier chapitre de ce travail porte toute simplement sur la nouvelle coopération au développement du Mexique. En termes historiques, la Coopération Sud-Sud mexicaine sert à asseoir son influence politique et économique en Amérique centrale. Pour justifier ceci, les acteurs politiques considèrent que cette sous-région est la « zone d'influence naturelle » du Mexique. En revanche, ces projets trouvent leur origine dans la notion du « voisinage », une idée qui peut être assimilée au principe de « solidarité ».

D'autre part, nous avons étudié la manière dont les instruments mis en œuvre par le nouveau système de coopération facilitent l'extension des programmes de Coopération Sud-Sud du Mexique vers d'autres continents. S'agissant pour la plupart de projets offerts sous

une modalité de coopération technique et scientifique, leur objectif est de partager les politiques qui sont considérées comme « réussies » au niveau national. On a vu que la soi-disant « réussite » de certaines politiques publiques à l'intérieur du pays (comme la Croisade contre la Faim), n'est pas fondée sur des preuves scientifiques. Ceci pourrait nous amener à penser qu'il s'agit là de la volonté des acteurs politiques d'exporter un certain modèle mexicain de développement. Toutefois, les conditions nécessaires pour qu'une telle exportation réussisse ne sont pas encore réunies. La faiblesse des montants alloués, les déficits dans la consolidation du système mexicain de coopération ou le manque d'un projet politique clair à cet égard sont autant d'obstacles pour l'heure insurmontables.

Les chemins à explorer

Ce travail ouvre de nouvelles perspectives de recherche. La dynamique inhérente à la sociologie des relations internationales nous permet d'envisager lors de recherches futures que l'étude d'un modèle graphique de la nouvelle configuration post-2015 reste à faire. À l'instar des tentatives réalisées par la sociologie des réseaux sociaux, ce modèle permettrait de visualiser en détails notre objet d'étude afin d'enrichir son analyse. De plus, l'auteur de cette thèse aspire à réaliser une étude de terrain complémentaire à l'autre bout de la chaîne d'interdépendance, à savoir sur un projet de coopération du Mexique dans un pays centroaméricain.

En fin de compte, nous avons conclu que la coopération mexicaine ne peut être classée ni au sein du modèle de Coopération Sud-Sud, ni en celui de la coopération traditionnelle. La nouvelle coopération mexicaine est donc un mélange des deux traditions.

Bibliographie

AFD. (2014). *Rapport annuel 2014.* Paris. Agence Française de Développement.

Agtmael, A. V. (2008). *The Emerging Markets Century.* Free Press.

Alkire, S., Roche, J.M. et Sumner, A. (2013). *Where Do the World's Multidimensionally Poor People Live?* Oxford Poverty & Human Development Initiative. Working Paper No. 61. Oxford Department of International Development.

Alonso, J. A., Glennie, J. et Sumner, A. (2014). *Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo.* UN/DESA Working Paper No. 135.

AMEXCID et AUCI. (2015). *Proyectos seleccionados por la Comisión de Cooperación Técnica y Científica. Fondo conjunto de cooperación Uruguay-México.* Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

AMEXCID. (2011). *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2013). *Cooperación de México hacia Haití.* Informe General. México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2014). *Capacity Building for Social Development Programs Evaluation.* 2014 High-level Forum of Directors-General for Development Cooperation. Global South-South Development Expo. Mexican Agency for International Development Cooperation.

AMEXCID. (2014). *Cooperación Electoral de México.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2014). *Informe Anual del Consejo Consultivo, 2014.* México D.F., Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. SRE.

AMEXCID. (2014). *Mémoire of the First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation.* México, D.F. Mexican Agency for International Cooperation for Development.

AMEXCID. (2014). *Reglas de Operación, Fideicomiso No. 108608, Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.* México D.F., SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2014). SSMH01268. *Coordinación con miras a los procesos internacionales sobre la Agenda de desarrollo Post 2015 y la 3ra Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo.* México, SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Documento de posición sobre Financiación al Desarrollo.* México, D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile.* SRE. México D.F. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Fundamento legal. Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.* México D.F. SER. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Letter to Co-Facilitators, Mexico's contribution to the Preparatory Process for the 3rd International Conference on Financing for Development*. 13 February 2015. SRE. Mexican Agency for International Cooperation for Development.

AMEXCID. (2015). *Mesoamérica sin Hambre.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Mexico's position on South-South Cooperation.* Non official working document. México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Mexico's proposal for a Comprehensive Action Plan for Development Cooperation with Middle Income Countries.* Non-official working document. SRE, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Proyecto Mesoamérica: Hacia el fortalecimiento del papel de México en la Región.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Sistema de planeación, monitoreo y evaluación (PME) de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.* México D.F., SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AMEXCID. (2015). *Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo. Informe Reglamentario.* México D.F. SRE. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Barbot, J. (2010). Mener un entretien de face à face. *L'enquête sociologique.* Paris. PUF.

Berruga Filloy, E. (2000). La política mexicana de cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 61. México D.F., SRE, Instituto Matías Romero.

Bosco, M. A. (2008). Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional. *Revista Mexicana de Política Exterior.* México D.F., Instituto Matías Romero.

Bracho, G. (2015). *In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda.* Bonn. German Development Institute.

Bracho, G. et García-López, A. (2009). La reforma de la cooperación mexicana en el contexto internacional: los donantes emergentes y el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. *Quince años de México en la OCDE.* México D.F., SRE. Instituto Matías Romero.

Bressand, A. (1980). Le rapport de la commission Brandt : principaux éléments de l'analyse et des recommandations. *Politique étrangère,* No. 2.

Carbonnier, G. (2010). L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique. *Revue internationale de politique de développement.* No. 1.

Carbonnier, G. et Sumner, A. (2012). Reframing aid in a world where the poor live in emerging economies. *Revue internationale de politique de développement.*

Castañeda, J. (1974). La Charte des droits et des devoir économiques des Etats. Note sur son processus d'élaboration. *Annuaire français de droit international.* Volume 20.

Castañeda, J. (2001). Los ejes de la política exterior de México. *Nexos*. México D.F. Diciembre.

Ceballos, M. et Lautier, B. (2013). Les CCTP en Amérique Latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales. *Revue Tiers Monde.* No. 214. Paris. Armand Colin.

CELAC. (2015). *Declaración especial de la Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños sobre los retos que enfrentan los países de renta media de la CELAC: hacia un enfoque de resultados.* Belén, Costa Rica. III Cumbre de la CELAC.

CEPAL. (2012). *Los Países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales.* Santiago de Chile. Naciones Unidas.

CEPM. (2009). *Informe Ejecutivo del Proyecto Mesoamérica 2008-2009*. Guanacaste. Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica.

CNUCED. (2013). *Manuel de statistiques de la CNUCED.* New York et Genève. Nations Unies.

CONEVAL. (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.* México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2015). *Coneval informa los resultados de la medición de la pobreza 2014.* Comunicado de prensa No. 005. México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2015). *Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.* México D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

De Lara, S. (2002). La trascendencia de la Conferencia de Monterrey. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 66. México D.F. SRE. Instituto Matías Romero.

De Sardan, O. (1993). *Le développement local comme champ politique local.* Marseille. Bulletin de l'APAD, 6.

Devin, G. (1995). Norbert Elias et l'analyse des relations internationales. *Revue française de sciences politique* **45**(2). Paris.

Devin, G. (2007). *Sociologie des relations internationales.* Paris. Editions La Découverte.

DOF. (1917). Fracción X, Artículo 89. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.*

DOF. (1983). *Ley de Planeación.* México, D.F. Diario Oficial de la Federación. Art. 21.

DOF. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México D.F. Diario Oficial de la Federación.

DOF. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México D.F. Diario Oficial de la Federación.

DOF. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México D.F. Diario Oficial de la Federación.

DOF. (2008). *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012.* SRE. Diario Oficial de la Federación.

DOF. (2011). Decreto por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. 6 de abril de 2011. Secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F., Diario Oficial de la Federación.

DOF. (2011). *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F., Diario Oficial.

DOF. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* México D.F. Diario Oficial de la Federación.

DOF. (2015). 9ª Reforma DOF 11-05-1988. *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo.* México D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

DOF. (2015). Fracción X, Artículo 89. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Dondisch, R. et Gómez, B. (2015). México en las negociaciones multilaterales sobre la agenda de desarrollo para después de 2015. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 103. México D.F. SRE. Instituto Matías Romero.

Dussouy, G. (2007). *Les théories de l'interétatique,* Paris. L'Harmattan.

Easterly, W. (2007). *Are Aid Agencies Improving ?* Washington, DC. The Brookings Institution.

Easterly, W. et Pfutze, T. (2008). *Where does the money go?* Washington, DC. The Brookings Institution.

Echeverría, L. (1972). *Segundo Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República.

Elias, N. (1997). *La société des individus.* Paris, Pocket.

Elias, N. (2003). *La dynamique de l'Occident*. Paris, Pocket.

Elias, N. (2003). *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris, Pocket.

Escanero, M. et González, N. (2014). La Primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED: consolidar un espacio incluyente contra la pobreza y la desigualdad. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 102. México D.F., SRE, Instituto Matías Romero.

FAO, SRE et AMEXCID. (2015). *Mesoamérica sin Hambre, cooperación y políticas para la seguridad alimentaria.* México D.F.

Figueroa, B. (2014). Breve historia de la cooperación internacional de México. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 102. México D.F., SRE, Instituto Matías Romero.

Flores, V. D. (1994). El ingreso de México a la OCDE. *Revista de Comercio Exterior.* México D.F. Junio 1994. Bancomext.

Gabas, J.J. (2002). *Nord-Sud : L'impossible coopération ?* Paris, Presses de Sciences Po.

Galeana, P. (2007). Antecedentes históricos del artículo 89 constitucional. *Anuario de Historia.* Facultad de Filosofía y Letras, México D.F.UNAM. Vol. 1.

Gauthier, A. (1996). *Le Mexique : atouts et problèmes d'un pays émergent*. Paris, Bréal.

Godement, F. (2011). *Paradigmes de l'émergence et nouvelles puissances internationales.* Mondes. Paris, MAE, Editions Grasset.

Gómez-Robledo Verduzco, A. (1988). Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior. *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., UNAM, Nueva Serie Año XXI, Número 63.

Green, R. (2010). Panorama General de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Pluralidad y Consenso.* México D.F., Senado de la República. 12.

Green, R. et Heller, C. (1980). Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta. *Foro Internacional,* v. XXI, No. 82.

Hernández-Vela, E. (1988). Doctrina Carranza. *Diccionario de Política Internacional.* México D.F., Porrúa.

Hirezi, H. D. (1984). El Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA). *Integración latinoamericana.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Hurtado Epstein, S. (2013). *"México for Haiti" Alliance.* 1st Training in Management of South-South and Triangular Cooperation. Case Report. SRE. Mexican Agency for International Development Cooperation.

INEGI. (2015). *Balanza comercial de mercancías de México.* Aguascalientes. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Jaffrelot, C. (2008). *L'Enjeu mondial. Les pays émergents.* Paris. Presses de Sciences Po et L'Express.

Jaffrelot, C. (2010). *Au-delà des BRIC : les nouveaux pays émergents*. Mondes. Paris, MAE, Editions Grasset.

Lafargue, F. (2011). Des économies émergentes aux puissances émergentes. *Questions internationales.* Paris. La Documentation Française. No.51.

Lautier, B. (2011). Politiques de redistribution et de transferts sociaux. *Les enjeux du développement en Amérique Latine : dynamiques socioéconomiques et politiques publiques.* Paris. Editions de l'AFD/Institut des Amériques.

Lemoine, M. (2002). *Amérique centrale, les naufragés d'Esquipulas.* Atalante. P.57-58.

Littré, E. (1873-1874). *Dictionnaire de la langue française.* Paris, L. Hachette.

López Cabana, S. (2014). *Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur: un aporte desde Iberoamérica.* Montevideo. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

Lozoya, J. A. (1999). *La nueva política mexicana de cooperación internacional.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.

Lozoya, J. A.. (1981). El Dialogo Norte-Sur y la diplomacia multilateral. *Foro Internacional*, 21(4 (84).

Matul, D. (2007). Condiciones estructurales, inequidad y exclusión como fuente de conflicto en Centroamérica: Explorando los vínculos. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe.* Buenos Aires, Ediciones CRIES.

Montaño, J. et Luna, S. (2015). La definición de la agenda de desarrollo para después de 2015: su proceso y desafíos. *Revista Mexicana de Política Exterior.* Num. 103. México D.F. SRE. Instituto Matías Romero.

Moreno del Cueto, C. (1986). La política exterior en las relaciones multilaterales. *Fundamentos Prioridades de la política exterior de México*. México D.F., El Colegio de México.

Nualart, J. (2000). La promoción cultural de México como instrumento de la política exterior. *Revista Mexicana de Política Exterior*. Num. 61. Instituto Matías Romero.

O. Rabasa, E. (2005). *Los siete principios básicos de la política exterior de México*. México D.F., UNAM.

OCDE. (2014). *Réunion à Haut Niveau du CAD, Communiqué final.* Paris. Organisation de coopération et de développement économiques.

OCDE. (2015). *Coopération pour le développement 2015 : Faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action.* Paris. Editions. Organisation de coopération et de développement économiques.

OECD. (2014). *Towards more inclusive measurement and monitoring of development finance: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD).* Paris. Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2015). *Development Co-operation by Countries Beyond the DAC: Towards a more complete picture of international development finance.* The Development Assistance Committee. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Olea, V. F. (1994). La Política Exterior de México hacia América Latina. *La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochenta*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Olmos, C. (2003). *América Central: situación migratoria después de los conflictos.* Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM.

OMC. (2015). *Statistiques du commerce international 2015.* Genève. Organisation mondiale du commerce.

ONU. (1978). *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries.* New York, Special Unit for TCDC.

ONU. (2003). *Coopération économique et technique entre pays en développement.* 58ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/58/220.

ONU. (2008). List of Participants. *Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus.* Doha. United Nations. A/CONF.212/INF/2/Rev.1.

ONU. (2009). *Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement.* New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/63/303.

ONU. (2009). *Document final de Nairobi adopté par la Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud.* Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. A/RES/64/222.

ONU. (2010). *Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.* New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/65/1.

ONU. (2012). *L'avenir que nous voulons.* Conférence des Nations Unies sur le développement durable RIO+20. Río de Janeiro. A/CONF.216/L.1. P.53.

ONU. (2013). *Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs du développement durable.* New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/67/L.48/Rev.1.

ONU. (2013). *Suivi de la Conférence internationale sur le financement du développement.* New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/68/204.

ONU. (2013). *Un nouveau partenariat mondial : Vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable*. New York. Nations Unies.

ONU. (2014). *Componente Regional del Programa "Mesoamérica sin Hambre".* Grupo Técnico de Trabajo de las Naciones Unidas compuesto por la FAO, PMA, UNICEF, OPS, PNUD y ONU Mujeres.

ONU. (2014). *La dignité pour tous d'ici à 2030: éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète.* Rapport de synthèse du Secrétaire général sur le programme de développement durable pour l'après-2015. New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/69/700.

ONU. (2014). *Modalités de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement*. New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/68/279.

ONU. (2014). *Rapport du Groupe de travail ouvert sur les objectifs du développement durable, créé conformément à la résolution 66/288 de l'Assemblée générale.* New York. Assemblée Générale des Nations Unies. A/RES/68/309.

ONU. (2015). *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence international sur le financement du développement.* Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 27 juillet 2015. Nations Unies. A/RES/69/313.

ONU. (2015). *Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable.* New York. Nations Unies.

ONU. (2015). *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030.* New York. Assemblée Générale de l'ONU. A/RES/70/1.

OP. (2015). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015.* México D.F. Oficina de la Presidencia de la República.

OPHI. (2014). *Universal Multidimensional Poverty Measurement for the Effective Implementation of the Sustainable Development Goals.* Concept Note. Special Side-Event at the 69th UN General Assembly. New York.

Padilla, I. (2007). El recuento de los daños. *Diplomacia y cooperación cultural de México: Una aproximación*. México, D.F. Colección Encrucijada UNICACH.

Paugam, S. (2010). *L'enquête sociologique.* PUF. Paris.

Pellicer O., Herrera-Lasso L. et González G. (2006). Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico. *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Peralta, G. A. (2007). Sísifo revisado: Conflictos y conflictividad en Centroamérica. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe.* Buenos Aires, Ediciones CRIES.

Piefer, N. (2014). *Experiences of Middle-Income Countries in Development Cooperation.* Study prepared for Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) and Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

PM. (2011). *Informe Ejecutivo del Proyecto Mesoamérica 2010-2011.* XIII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Mérida, Yucatán, México. Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica.

PM. (2013). *Informe Estado de los proyectos: Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica.* San Salvador. Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica.

PMCED. (2008). *Programme d'Action d'Accra.* Troisième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide au développement.

PMCED. (2011). *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement.* Quatrième Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, République de Corée, 29 novembre – 1 décembre.

PMCED. (2014). *Première Réunion de haut niveau du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement.* Communiqué de la RHN de Mexico, le 16 avril 2014.

PND. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

PNUD. (2015). *Présentation, Rapport sur le développement humain 2015.* New York. Programme des Nations Unies pour le Développement.

Pomareda, C. (2008). *Política Comercial y Seguridad Alimentaria en Centroamérica: Opciones e Implicaciones.* Reunión Subregional de la Red de Integración y Comercio para Centroamérica y Panamá. Washington DC., Banco Interamericano de Desarrollo.

Prado Lallande, J. P. (2013). La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón. *Foro Internacional.* México D.F. 213-214, LIII. El Colegio de México, CEI.

Prado Lallande, J.P. (2015). *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos, tendencias.* Madrid. Catarata.

Rehbein, B. (2010). *Critical Theory after the Rise of the Global South.* Berlin, Rochester. Transcience Journal Vol. 1, No. 2.

Reza, G. A. (2006). *Integración Económica en América Latina*. México D.F., Plaza y Valdés Editores.

Roche, J-J. (2006). *Théories des relations internationales,* Paris. Editions Montchrestien.

Rouquié, A. (2006). *Le Brésil au XXIe siècle,* Ed. Fayard.

Ruíz, L. (1989*).* *Las Negociaciones Internacionales de México.* México D.F., SRE.

Sánchez, L. M. d. l. M. (2010). Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior.* México D.F., Instituto Matías Romero: 55.

Santiso, J. (2003). *The political economy of emerging markets: actors, institutions and crisis in Latin America.* New York / London, Palgrave.

SE. (2015). *Inversión Extranjera Directa en México y en el Mundo. Carpeta de Información Estadística.* México D.F. DGIE.

SEGIB. (2015). *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.* Madrid. Secretaría General Iberoamericana.

Shapira, Y. (1978). La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva. *Foro Internacional.* México D.F., El Colegio de México. Vol. 19, No.1.

SHCP. (2015). *Intervención del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. Dr. Fernando Aportela Rodríguez.* Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo. Adís Abeba, Etiopía.

Smith, K., Yamashiro Fordelone T. et Zimmermann, F. (2010). *Beyond the DAC, the welcome role of other providers of development co-operation.* DCD Issues Brief.

Soria Morales, E. (2008). La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: propuestas para la construcción de una política integral. *Cooperación internacional para el desarrollo en México: Hacia una agenda participativa.* México D.F., Instituto Mora. Porrúa.

Soule-Kohndou, A.F. (2014). *Les « clubs » de puissances « émergentes » : fonctions objectives et usages stratégiques.* Institut d'Etudes Politiques de Paris. Ecole Doctorale de Sciences Po.

Spalding, R. J. (2008). Neoliberal Regionalism and Resistance in Mesoamerica. *Latin American Social Movements in the Twenty-first Century. Resistance, Power, and Democracy.* New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

SRE, INE. (2010). *Convenio General de Apoyo y Colaboración Interinstitucional con el objeto de establecer los mecanismos formales mediante los cuales colaborarán permanentemente para fortalecer e incrementar la presencia de México a nivel internacional en materia de administración electoral, por medio de la cooperación técnica (asesoría y capacitación), el intercambio de experiencias y el establecimiento de procesos que contribuyan a difundir la información y los documentos que se generen.* México D.F.

SRE. (1996). *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995.* México D.F., Secretaría de Relaciones Exteriores.

SRE. (2000). La Canciller Green convoca a los sectores público y privado a consolidar una política de cooperación internacional de Estado. *Boletín de Prensa, num. 323/00.* México D.F., Dirección General de Comunicación Social.

SRE. (2008). *Intervención de la Sra. María Eugenia Casar, Tesorera de la Federación y Jefa de la Delegación mexicana en la Conferencia Internacional de seguimiento para la financiación del desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, en su calidad de Secretario Pro-Témpore del Grupo de Río.* Doha, Qatar.

SRE. (2015). *México en la negociación de la Agenda de Desarrollo Post-2015.* México D.F., SRE. Dirección General de Temas Globales.

Toledo, E. d. l. G. (2001). La epistemología crítica y el concepto de configuración. *Revista mexicana de sociología*. México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales. **63:** 109-127.

Trinidad, C. (2008). *Resumen Principales sucesos en la Historia del Plan Puebla Panamá 2000-2008.* Dirección Ejecutiva PPP. San Salvador, SRE.

UN. (2009). *Doha Declaration on Financing for Development.* New York. United Nations.

UN. (2014). *Letter of the President of the General Assembly appointing the two co-facilitators of the intergovernmental consultations*. 8 October 2014. New York. United Nations.

UN. (2014). *Letter of the President of the General Assembly: proposed road map detailing the preparatory process and tentative programme of work for the substantive informal sessions.* 13 October 2014.

UN. (2014). Means of Implementation; Global Partnership for achieving sustainable development. *Compendium of TST Issues Briefs. United Nations inter-agency technical support team for the United Nations General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals.* UN DESA.

UN. (2015). *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development.* New York. United Nations.

UN. (2015). *Elements Paper for the Draft Outcome Document*. Preparatory Process for the 3rd International Conference on Financing for Development. 21 January 2015. New York. United Nations.

UNESCO. (2000). *World Culture Report.* Paris. United Nations Educational Scientific and Cultural Organization.

WB et IMF. (2015). *From billions to trillions : Transforming development finance.* Development Committee.

Xalma, C. (2013). El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana. *Integración y Comercio,* No. 36.

Zahran, M., Roman-Morey, E. et Inomata, T. (2011). *Coopération Sud-Sud et Coopération Triangulaire dans le système des Nations Unies.* Genève. Corps commun d'inspection. Nations Unies.

Ressources en ligne

¿Qué es el Fondo? URL: http://www.agci.gob.cl/fondo_chile_mexico/que_es.html (consulté le 09/04/2016).

¿Qué es la Alianza? URL : https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/#la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos (consulté le 04/05/2016).

¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo? URL: http://www.amexcid.gob.mx/index.php/es/acerca-de-la-amexcid/ique-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo (consulté le 24/02/2016).

1992 Mensaje del presidente Carlos Salinas de Gortari con motivo de la culminación del TLC. URL: http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1992-CSG-TLC.html (consulté le 12/05/2016).

About APEC. URL : http://www.apec.org/About-Us/About-APEC.aspx (consulté le 04/05/2016).

About MIKTA. URL : http://www.mikta.org/about/history.php (consulté le 31/03/2016).

Aide publique au développement : définition et champ couvert. URL : http://www.oecd.org/fr/cad/stats/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm (consulté le 17/02/2016).

Banxico reduce estimación de crecimiento para 2016. URL: http://www.forbes.com.mx/banxico-reduce-estimacion-crecimiento-2016/ (consulté le 03/05/2016).

Consulta en Guadalajara. URL: http://participacionsocial.sre.gob.mx/post2015gdl.php (consulté le 30/01/2015).

Contributions des États Membres au budget ordinaire. URL : http://www.un.org/fr/aboutun/budget/contributions.shtml (consulté le 04/05/2016).

Cooperación Internacional para el Desarrollo otorgada por México en 2013. URL: http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/ (consulté le 19/02/2016).

Country and Lending Groups. URL : http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups (consulté le 12/04/2016).

Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México 2011. URL: http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/old/2011.html (consulté le 24/02/2016).

Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo de México 2012. URL: http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/old/2012.html (consulté le 24/02/2016).

Development Working Group Information Exchange Facility. URL: http://www.g20dwg.org/ (consulté le 24/03/2016).

En savoir plus sur le Forum pour la coopération en matière de développement. URL : https://www.un.org/ecosoc/fr/node/49626 (consulté le 23/03/2016).

Entrevista a Rosario Green, Embajadora Emérita de México. AMEXCID. URL: http://amexcid.gob.mx/index.php/en/press/announcements/161-entrevistas/1897-entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico (consulté le 07/10/2015).

Estrategia Institucional DCIE 2015-2019. URL : http://www.bcie.org/?cat=1460&title=Estrategia%20Institucional%20BCIE%202015-2019&lang=es (consulté le 07/04/2016).

Financing for Development. FfD follow-up. ECOSOC. URL: http://www.un.org/esa/ffd/ffd-follow-up/ecosoc.html (consulté le 08/12/2015).

Fondo México-Chile : modelo de cooperación Sud-Sur en A.L. y C. URL: http://amexcid.gob.mx/index.php/en/press/announcements/162-casos-de-exito/1892-fondo-mexico-chile-modelo-de-cooperacion-sur-sur-en-al-y-c (consulté le 09/04/2016).

Foro Mesoamericano. URL : http://foromesoamericano.codigosur.net/leer.php/8373284 (consulté le 25/05/2015).

General Assembly underscores need for successful conclusion of Doha development agenda as it acts on Second Committee texts. URL: http://www.un.org/press/en/2003/ga10224.doc.htm (consulté le 11/03/2016).

Global Dialogue of Agencies and Ministries for International Cooperation and Development. URL: https://gc21.giz.de/ibt/var/app/wp342P/1803 (consulté le 24/03/2016).

Historia de la AMEXCID. URL : http://amexcid.gob.mx/index.php/historia (consulté le 07/10/2015).
http://www.proyectomesoamerica.org/
Increased export performance and competitiveness of developing countries is mainly a China story. URL: http://www.voxeu.org/article/south-south-trade-it-s-mostly-china (consulté le 01/04/2016).

Instituto Nacional de la Migración, antecedentes. URL : http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Antecedentes (consulté le 06/05/2016).

JICA, Actividades en México. URL: http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/jmpp.html (consulté le 05/11/2015).

L'adhésion au Comité d'aide au développement (CAD). URL : http://www.oecd.org/fr/cad/relations-mondiales-cad/ladhesionaucomitedaideaudeveloppementcad.htm (consulté le 27/04/2016).

La Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud s'ouvre à Nairobi dans un contexte de crise économique et financière. URL : http://www.un.org/press/fr/2009/DEV2778.doc.htm (consulté le 14/03/2016).

La cooperación internacional para el desarrollo: el rol de la universidad. URL : www.uia.mx/reunionanuies/ponencias.../emb_green.doc (consulté le 02/01/11).

La coopération Sud-Sud est caractérisée par l'égalité et la coopération gagnant-gagnant (président chinois). URL : http://french.xinhuanet.com/2015-09/27/c_134664696.htm (consulté le 27/04/2016).

La réforme du Conseil de sécurité de nouveau en débat à l'Assemblée générale. Centre d'actualités de l'ONU. URL : http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=11389&Cr=Conseil&Cr1=Assembl%C3%A9 (consulté le 27/05/2011).

Le Comité d'aide au développement. URL : http://www.oecd.org/fr/cad/lecomitedaideaudeveloppement.htm (consulté le 24/03/2016).

Le décrochage de l'aide aux pays pauvres se poursuit à mesure que les gouvernements serrent la vis budgétaire. URL : http://www.oecd.org/fr/cad/stats/le-decrochage-de-laide-aux-pays-pauvres-se-poursuit-a-mesure-que-les-gouvernements-serrent-la-vis-budgetaire.htm (consulté le 19/03/2016).

Llegan a México 102 beneficiarios del programa "300 becas para Haití". URL: http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/6658-469 (06/05/2016).

Los entretelones del Acuerdo de San José. URL : http://revistafortuna.com.mx/contenido/2010/12/15/los-entretelones-del-acuerdo-de-san-jose/ (consulté le 01/09/2015).

Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. URL: http://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales (consulté le 19/04/2016).

Mercado Común Centroamericano. URL : http://www.gestiopolis.com/mercado-comun-centroamericano/ (consulté le 07/05/2016).

México reporta cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. URL: http://agendapost2015.sre.gob.mx/es/mexico-reporta-cumplimiento-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/ (consulté le 15/12/2015).

MIKTA, Vision. URL : http://www.mikta.org/about/vision.php (consulté le 04/05/2016).

Multiplier par mille les milliards de dollars pour le développement. URL : http://blogs.worldbank.org/voices/fr/multiplier-par-mille-les-milliards-de-dollars-pour-le-developpement (consulté le 23/03/2016).

New Country Classifications. URL: http://data.worldbank.org/news/new-country-classifications-2015 (consulté le 19/04/2016).

Observatorio de cooperación internacional. URL: http://www.observacoop.org.mx/index.php/amexcid (consulté le 16/02/2016).

Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. URL : http://www.observacoop.org.mx/ (consulté le 23/02/2015).

OECD.Stat. Aid (ODA) disbursements to countries and regions. URL: http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A (consulté le 26/02/2016).

Organización de los Estados Americanos. Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. URL: http://www.oas.org/es/sedi/femcidi/about.asp (consulté le 10/03/2016).

Portal Oficial del Proyecto Mesoamérica. ¿Quiénes somos? URL: http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=160 (consulté le 08/05/2016).

Prado Lallande, J. P. ***La Cooperacion Internacional para el Desarrollo del Presidente Enrique Pena Nieto: Transformaciones y Continuidades.*** P.2. URL: http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/72b4d8f8-7263-47d6-a823-6e9847f64247.pdf (consulté le 05/11/2015).

Proceso. (2002). *Refuta Castañeda críticas contra la política exterior mexicana.* 11 de noviembre. URL: http://www.proceso.com.mx/?p=246662 (consulté le 14/10/2015).

Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica. URL : http://portal2.sre.gob.mx/mesoamerica/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=22 (consulté le 22/05/2011).

Ratifican México y Venezuela Acuerdo de San José. URL : http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/pdfExclusiva/25834 (consulté le 13/05/2011).

Rebeca Grynspan será la nueva secretaria general iberoamericana. URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/18/actualidad/1392748838_156993.html (consulté le 25/04/2016).

Reseña histórica del SICA. URL : http://www.sica.int/sica/resena_sica.aspx (consulté le 04/05/2016).

Robinson, G. (2011). *Brics, MIKTs and O'Neill's 'lucrative lexicon'.* Financial Times, FT Alphaville. URL: http://ftalphaville.ft.com/2011/01/17/460756/brics-mikts-and-oneills-lucrative-lexicon/ (consulté le 31/03/2016).

Rompe récord monto de remesas recibidas en América Latina y el Caribe. http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-05-12/monto-record-de-remesas-recibido-en-la-region-en-2014,11158.html (consulté le 07/04/2016).

Sistema de la Integración Centroamericana. URL : http://www.sica.int/ (consulté le 06/04/2016).

Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo. URL: http://amexcid.gob.mx/index.php/es/acerca-de-la-amexcid/sistema-mexicano-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo (consulté le 12/02/2016).

South-South' Trade Falters. URL : http://www.wsj.com/articles/south-south-trade-falters-1446133209 (consulté le 01/04/2016).

SRE. (2001). Informe de labores de la SRE 2001. Secretaría de Relaciones Exteriores. Transparencia y acceso a la información pública. Portal de obligaciones de transparencia, México D.F. URL: www.sre.gob.mx/transparencia/docs/informe_2001.doc. (consulté le 02/10/2015).

Technology Facilitation Mechanism. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1285unep.pdf (consulté le 30/11/2015).

The High-level Committee on SSC. URL: http://ssc.undp.org/content/ssc/services/policy/governing_bodies/high_level_committee.html (consulté le 24/03/2016).

The Observatory of Economic Complexity. URL: http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/mex/ (07/04/2016).

The OECD should give up control of the aid agenda. URL: http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/apr/29/oecd-control-aid-agenda (consulté le 11/05/2015).

United Nations Office for South-South Cooperation. Background. URL : http://ssc.undp.org/content/ssc/about/Background.html (consulté le 10/03/2016).

Annexes

Liste des entretiens

- **Agustín García-López Loaeza**, Représentant permanent du Mexique auprès l'OCDE. Paris, le 9 mai 2011.
- **Mario López Roldán**, Conseiller auprès du secrétaire général de l'OCDE. Paris, avril 2011.
- **Talita Yamashiro Fordelone**, Analyste des politiques à la direction de la coopération pour le développement de l'OCDE et chargée de l'engagement avec les pays non-membres du CAD. Paris, mai 2011.
- **Gerardo Bracho**, Représentant permanent du Mexique auprès le CAD de l'OCDE. Paris, mai 2011.
- **Sonia Ruiz Canales**, Directrice-Adjointe du RENCID et du système de gestion de la qualité des évaluations. México D.F., le 19 mars 2014.
- **Fabiola Soto Narváez**, Directrice de Planification. México D.F. le 27 mars 2014.
- **Bernadette Vega Sánchez**, Directrice pour le registre, le suivi, l'évaluation et la divulgation. México D.F. le 02 avril 2014.
- **Camila Zepeda Lizama**, Directrice pour les Institutions et les Forums de Financement de la Coopération. México D.F. le 03 avril 2014.
- **Sandra Bucio Escobedo**, Directrice Générale Adjointe de Planification. México D.F. le 03 avril 2014.
- **Luiz Ramalho**, GIZ, Directeur du Projet de coopération allemand pour le renforcement institutionnel de l'AMEXCID. México D.F. le 29 avril 2014.
- **Sonia Elena González Aguirre**, Directrice de Coopération Bilatérale avec l'Afrique, le Moyen Orient, l'Amérique Latine et les Caraïbes. México D.F. le 07 mai 2014.
- **Huitzilihuitl Heberto Herrera Pineda**, Directeur Général Adjoint du Développement Social-Humain et Soutenable. México D.F. le 09 mai 2014.
- **Amb. Bruno Figueroa**, Directeur Général pour la Coopération Internationale pour le Développement. México D.F. le 09 mai 2014.
- **Marco Alcázar**, Secrétaire Technique de la Commission des Affaires Étrangères du Sénat (2006-2012), Directeur Général de l'IMEXCI. México D.F. le 12 mai 2014.
- **Rosario Green**, Ambassadrice Emérite depuis 2013, Sénatrice et Présidente de la Commission des Affaires Étrangères (2006-2012), Ministre des Affaires Étrangères (1998-2000), Secrétaire-Adjointe des Affaires Politiques de l'ONU (1992-1996). México D.F. le 21 mai 2014.
- **Samuel Bourdeau**, Attaché de coopération universitaire, Ambassade de France au Mexique. México D.F. le 22 mai 2014.
- **Juan Manuel Valle Pereña**, Directeur Exécutif de l'AMEXCID de 2012 à 2015. México D.F. le 02 juin 2014.
- **Jorge Alberto Lozoya**, 1er Secrétaire de la Coopération Ibéro-américaine, Directeur Exécutif de l'IMEXCI, Secrétaire Exécutif de la Commission mexicaine pour la Coopération avec l'Amérique Centrale, Directeur Général de la Coopération Internationale. México D.F. le 11 juin 2014.

Synthèse des entretiens

Séjour de Doctorat

27 novembre 2013 au 31 mai 2014

Direction Générale Adjointe pour la Formulation des Politiques
Agence Mexicaine de Coopération Internationale pour le Développement

Méthodologie : Après avoir consacré les premiers mois du séjour à l'observation du terrain, le but était d'identifier les personnes ressources de l'AMEXCID afin de recueillir leurs témoignages à propos de l'état d'avancement de l'installation de la Loi de Coopération internationale pour le développement[1] (LCID). Pour ce faire, il a fallu appréhender l'organisation institutionnelle de l'Agence, retracer les trajectoires de chacune des unités qui la composent, tout comme de cerner le positionnement des principaux acteurs qui dirigent la Coopération Sud-Sud du Mexique.

C'est ainsi que l'ensemble de ces entretiens exposent le fonctionnement du Système mexicain de coopération internationale[2] aujourd'hui, à travers les compétences et les activités des différents organes qui constituent l'Agence. L'AMEXCID est composée d'une Direction Exécutive et de cinq Directions Générales : Planification et la Formulation de la politique de coopération internationale pour le développement (DGPCI), Coopération Internationale pour le Développement (DGCID), Projet Mésoaméricain (DGPM), Coopération et Relations Economiques et Internationales (DGCREI) et Coopération Educative et Culturelle (DGCEC).

Les entretiens ont été semi-directifs et leur durée a oscillé entre 45min et 90min chacun, raison pour laquelle ils ont tous été enregistrés. Dans cette logique, les personnes interviewées ont été amenées à parler de leur expérience au sein de l'Agence, ainsi que du fonctionnement des directions dans lesquelles elles travaillent.

Les thèmes principaux qui ont été abordés sont : l'histoire de la coopération internationale pour le développement (CID) du Mexique et les antécédents de l'Agence ; les pratiques de formulation et les caractéristiques de la coopération Sud-Sud ; les mécanismes prévus par la LCID pour donner une nouvelle ampleur à la CID du pays ; la méthode de quantification des montants alloués à la CID ; les Commissions Mixtes où se formulent les programmes de coopération du Mexique en Amérique Centrale ; la catégorisation du Mexique en tant que « pays émergent » ; la restructuration de l'Agence qui est advenue en 2013 ; son positionnement vis-à-vis des « donateurs émergents » comme le Brésil, l'Inde ou la Chine.

[1] Approuvée et entrée en vigueur le 6 avril 2011, il s'agit de la loi qui définit la base juridique de la reconfiguration de la politique mexicaine de coopération internationale.

[2] Selon la LCID, ce Système est composé de cinq piliers chargés de l'instrumentation de la politique mexicaine de coopération internationale : le programmatique, le statistique, le financier et l'administratif. La LCID étant considérée comme le pilier juridique (et donc le cinquième pilier).

Sonia Ruiz Canales, Directrice-Adjointe du RENCID[1] et du système de gestion de la qualité des évaluations, DGPCI (19/03/14)

L'objectif de l'entretien a été de connaître l'expérience de la SRE dans le maintien du registre des programmes de coopération mis en œuvre par les différentes entités du gouvernement mexicain (RENCID). D'autre part, il a été question de discuter de l'état d'avancement des mécanismes d'évaluation que l'AMEXCID est en train de mettre en place depuis l'entrée en vigueur de la LCID.

Les thèmes qui ont été abordés sont : les antécédents institutionnels du RENCID et les lignes directrices suivies pour son exécution. Les acteurs nationaux et internationaux ayant participé à la conception du registre ainsi que leur degré d'influence. Les procédures suivies par l'Agence pour récolter l'information nécessaire à la construction du registre et la méthodologie mise en place pour cela. Enfin, nous avons discuté des caractéristiques des entités qui mènent des programmes de coopération, leur mode de suivi, les délais envisagés pour la publication du registre, et la feuille de route pour son exécution.

Les quelques pistes de conclusion nous montrent le caractère innovant de l'exercice que réalise le Mexique, en comparaison avec d'autres pays latino-américains ; l'influence importante du programme de renforcement institutionnel allemand pour la création du RENCID ; que le registre espagnol de coopération internationale est un modèle pour le registre mexicain ; qu'il ne s'agit pas de la première tentative de la SRE[2] pour constituer un registre national des programmes de coopération ; que le processus inachevé de formalisation de la DGPE constitue un obstacle non négligeable pour la récolte des données nécessaires au registre ; que l'un de ses mandats est la réingénierie des processus existants dans les différentes Directions Générales de l'AMEXCID.

Fabiola Soto Narváez, Directrice de Planification, DGPCI (27/03/14)

L'objectif de l'entretien a été de documenter le témoignage d'une des personnes qui ont participé à la constitution de l'AMEXCID en 2011 et qui y travaillent encore. Ainsi, le but était de retracer la trajectoire de l'ingénierie institutionnelle de l'Agence, depuis sa conception jusqu'à aujourd'hui, en passant par la restructuration engagée en 2013. Notamment, de parler de la création de la DGPE, de son mandat, des défis et du travail qui reste encore à faire pour sa consolidation. De plus, il a été question de connaître l'avis de l'interlocutrice sur l'évolution de la DGA de Formulation des Politiques, qui était auparavant au sein de la DGCTC et qui, suite à la restructuration de 2013, a été placée sous la tutelle de la DGPE.

Les thèmes qui ont été abordés sont : les sources et références du modèle institutionnel qui ont été utilisées dans la conception de l'AMEXCID, tout comme les acteurs nationaux et

[1] Le Registre National de la coopération internationale pour le développement est considéré comme le pilier statistique du Système.
[2] Acronyme utilisé pour nommer le Ministère Mexicain des Affaires Étrangères.

internationaux qui ont participé au processus de constitution de l'Agence. Les caractéristiques du corps d'experts mexicains en matière de coopération internationale. Le programme de renforcement institutionnel mis en œuvre par la GIZ. Les principes selon lesquels est formulée la politique de Coopération Sud-Sud mexicaine, ainsi que la place de celle-ci au sein de la SRE et de l'Agence. Enfin, l'interlocutrice a été interrogée sur les principales différences entre la Coopération Nord-Sud (CNS) et la CSS, ainsi que sur le positionnement de la coopération internationale du Mexique face à celle du Brésil.

Les pistes de conclusion ont tourné autour du fait que la CSS est un outil discursif qui est formulé au sein de l'AMEXCID pour positionner le Mexique en tant qu'un acteur pertinent et « responsable », au sein des cadres de discussion multilatéraux où sont discutés les sujets propres à la coopération internationale pour le développement ; l'existence d'une volonté politique au sein du gouvernement mexicain de promouvoir la coopération internationale du pays ; que la LCID donne à la coopération internationale mexicaine un avantage comparatif face aux agences d'autres pays similaires ; que « faire beaucoup avec peu » a été cité comme la seule différence entre la CNS et la CSS ; qu'une capacité institutionnelle limitée reste le principal défi de l'AMEXCID pour mettre en place toutes les dispositions qui sont prévues par la LCID et l'actuelle administration de la SRE[1].

Bernadette Vega Sánchez, Directrice pour le registre, le suivi, l'évaluation et la divulgation, DGPCI (02/04/14)

L'objectif de l'entretien a été de recueillir l'expérience d'une personne qui avait travaillé à la DG de Formulation des Politiques, quand celle-ci était sous la tutelle de la DGCTC. Lors de cet entretien, il a été question de discuter de l'état d'avancement des processus qui devraient mener à la constitution d'un système de registre, de suivi, d'évaluation et de divulgation des programmes de coopération mexicains, tous processus qui sont des expériences inédites pour l'AMEXCID.

Les thèmes qui ont été abordés sont : les antécédents institutionnels de l'Agence, la transition entre son ancienne administration et l'actuelle, ainsi que la feuille de route en vigueur pour la mise en place des dispositions prévues par la LCID. Il a été question de la décision de placer la coopération culturelle et la promotion économique sous le mandat de l'AMEXCID, tout comme des défis liés à celle-ci. Nous avons discuté du grand écart entre la rhétorique de l'Agence, les pratiques en son sein et ce qui se passe sur le terrain des projets de coopération mexicains ainsi que de la caractérisation du Mexique en tant que pays émergent et de sa présence dans la rhétorique de l'Agence.

[1] Parmi lesquelles se trouve l'objectif de tripler, d'ici 2018, le montant que le pays alloue à sa coopération internationale pour le développement.

Les quelques pistes de conclusions ont tourné autour de l'idée que la CTC trouverait ses origines dans le Conacyt[1] et ses programmes de bourses d'études supérieures pour les étudiants mexicains à l'étranger ; le fait qu'il n'existe pas encore une histoire officielle sur la coopération internationale mexicaine ; que l'indicateur par lequel la SRE mesure la performance de l'Agence est basé sur le nombre des projets qu'elle coordonne ; que de manière générale il n'existe pas une culture d'évaluation au sein de la CSS ; qu'il existe des contradictions évidentes dans le regroupement, au sein d'une même Agence, de la CID et de la promotion économique ; que certains acteurs politiques véhiculent l'image d'un Mexique « frère », « solidaire », « conciliateur », que ces concepts sont repris dans les pratiques de formulation de sa CSS, et que celle-ci est utilisée pour obtenir une présence douce dans des pays tiers ; enfin, que l'AMEXCID ne dispose pas encore du développement institutionnel nécessaire pour gérer un registre précis, établir un suivi, ainsi qu'évaluer et communiquer autour des programmes de coopération mexicains.

Camila Zepeda Lizama, Directrice pour les Institutions et les Forums de Financement de la Coopération, Direction Exécutive (03/04/14)

L'objectif de l'entretien a été de connaître l'expérience de la SRE dans la quantification des montants alloués aux programmes de coopération mexicains. Egalement, de documenter son expérience en tant que chargée par le Directeur Exécutif de l'Agence, de constituer une nouvelle méthodologie pour quantifier la coopération mexicaine.

Les thèmes qui ont été abordés sont : le 24 février 2014, comme la date à laquelle l'AMEXCID publie officiellement pour la première fois les résultats de l'exercice de quantification de la coopération mexicaine, correspondant aux années 2012 et 2013. La stratégie de publication de ces données ainsi que ses différences avec les méthodologies de quantification utilisées au sein du CAD. Il a été aussi question de discuter l'utilisation de l'Indice de Présence Globale Elcano[2] pour évaluer l'axe 5 - le Mexique avec une « Responsabilité Globale » - du Plan National de Développement 2013-2018 du gouvernement mexicain (le PND).

Les quelques pistes de conclusions ont été dans le sens de l'impossibilité de mesurer l'efficacité de la CTC ; le caractère expérimental de l'exercice de quantification de la CID mexicaine ; la volonté politique de ne pas mettre en place une stratégie de publication des données allouées à la CID auprès de l'opinion publique mexicaine ; et les inconsistances de l'Indice Elcano.

[1] Le Conseil National des Sciences et Technologies est un organisme public décentralisé du gouvernement mexicain, chargé de promouvoir et stimuler le développement de la science et de la technologie du pays. Ici, l'interviewée fait référence à sa Direction Adjointe d'études supérieures et des bourses, dont les compétences sont d'établir de liens avec des institutions académiques à l'international, afin de pouvoir soutenir le parcours des étudiants mexicains à l'étranger.

[2] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/IndiceElcanoPresenciaGlobal

Sandra Bucio Escobedo, Directrice Générale Adjointe de Planification, DGPCI, (03/04/14)

L'objectif de l'entretien a été de connaître l'état d'avancement de la formulation du PROCID. Le but étant d'identifier ses références bibliographiques, les acteurs nationaux et internationaux qui ont été impliqués dans sa réalisation, ainsi que le degré d'influence des agendas internationaux de CID sur le programme qui sera établi.

Les thèmes qui ont été abordés sont : les antécédents de cet exercice, son cadre temporel et le processus d'approbation partagé entre la SRE et le Ministère des Finances. De même, il a été question d'explorer les principes sur lesquels est basé le PROCID, ses priorités thématiques et régionales, ainsi que les perspectives énoncées par le programme. Enfin, nous avons discuté des liens entre le PROCID, le programme sectoriel de la SRE et le PND, tout comme des définitions utilisées pour certains concepts.

Les quelques pistes de conclusion ont tourné autour du fait que la LCID avait prévu des délais trop courts et « impossibles à respecter » pour la formulation du PROCID[1] ; aussi, le Ministère des Finances mexicains avait imposé des lignes directives très restrictives (allant jusqu'à limiter le texte à un nombre précis de caractères) pour sa publication dans le Journal Officiel de la Fédération ; le PROCID a dû être aligné, tout d'abord, avec les objectifs déjà fixés par le PND, et ensuite avec ceux qui sont stipulés par le programme sectoriel de la SRE, ce qui a donné une marge de manœuvre minime aux « auteurs » du programme ; le PROCID a été écrit par des bureaucrates sans être passé par un processus quelconque de consultations avec la totalité des acteurs impliqués dans la coopération mexicaine ; le programme fait référence aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris, le caractère « dual » du Mexique, les Accords de Busan et selon l'interviewé, à certains « standards internationaux ».

Luiz Ramalho, GIZ, Directeur du Projet de coopération allemand pour le renforcement institutionnel de l'AMEXCID (29/04/14)

L'objectif de l'entretien a été de connaître le projet de renforcement institutionnel que l'agence de coopération allemande opère depuis 2011, année de constitution de l'AMEXCID. De même, il était question de jauger l'influence de la GIZ sur le fonctionnement de l'agence mexicaine.

Les thèmes qui ont été abordés sont : les antécédents de la coopération Mexique-Allemagne. La méthodologie mise en place par le projet de renforcement institutionnel ainsi que les expectatives de la GIZ vis-à-vis le projet de l'AMEXCID. La coopération allemande

[1] Selon la LCID, le PROCID aurait dû être constitué 240 jours après son entrée en vigueur en 2011. Cependant, le programme n'a été publié que le 30 avril 2014, après un processus d'approbation très long et peu clair entre la SRE et le Ministère des Finances mexicain.

en Amérique Latine et le diagnostic réalisé par la GIZ sur l'état actuel du développement institutionnel de l'AMEXCID.

Les quelques pistes de conclusion tournent autour de l'existence d'un parallèle entre la restructuration institutionnelle de l'AMEXCID de l'année 2013, et celle qui a été mise en place au sein de la coopération allemande pendant la même année ; le caractère prioritaire du Nicaragua, de El Salvador et du Honduras pour la coopération allemande ; l'existence d'autres projets similaires de renforcement institutionnel exécutés par la GIZ en Indonésie et en Afrique du Sud (pays avec lesquels l'AMEXCID maintient une proximité particulière) ; ainsi que la grande importance stratégique du Mexique pour la coopération allemande.

Sonia Elena González Aguirre, Directrice de Coopération Bilatérale avec l'Afrique, le Moyen Orient, l'Amérique Latine et les Caraïbes, DGPM (07/05/14)

L'objectif de l'entretien a été de documenter l'ample expérience de l'interviewée dans les négociations des « CoMixtas[1] » mises en place par le Mexique avec chacun des pays centroaméricains.

Les thèmes qui ont été abordés sont : l'histoire des relations bilatérales entre le Mexique et les pays centroaméricains ; les priorités thématiques des programmes de coopération et le fonctionnement des CoMixtas ; les changements dans les relations bilatérales avec la constitution de l'AMEXCID et ses conséquences ; les antécédents du Programme Mésoaméricain et ses évolutions depuis sa création. De même, il a été question de réviser en détail le processus de formulation et de négociation des programmes de coopération mexicains avec les pays centroaméricains tout comme le corps d'experts qui les opèrent sur le terrain. Enfin, l'interviewée a évoqué des exemples (les plus remarquables à son avis) de projets de coopération mexicaine en Amérique Centrale.

Les quelques pistes de conclusion tournent autour de l'inertie institutionnelle qui existerait dans la SRE pour lancer et renouveler des programmes de coopération avec les pays centroaméricains ; les motivations politiques du gouvernement mexicain qui se trouvent en arrière-plan de ces programmes de coopération ; la dimension sécuritaire qui justifie les montants de coopération alloués aux pays centroaméricains ; les efforts qui ont été faits au sein de la direction du Programme Mésoaméricain pour programmer et donner une cohérence stratégique à la multiplicité des projets mexicains de coopération qui sont en place en Amérique Centrale ; la Coopération Sud-Sud du Mexique avec les pays centroaméricains serait moins horizontale que celle avec des pays comme le Chili, l'Uruguay ou le Brésil ; le fait que l'efficacité des programmes de CSS en Amérique Centrale serait moins importante pour le gouvernement mexicain que les rétributions en termes politiques, sécuritaires et économiques qu'il en tirerait en retour.

[1] Les « Commissions Mixtes » sont les espaces où se formalisent les programmes de coopération issus des négociations bilatérales entre le Mexique et chacun des pays centroaméricains.

Huitzilihuitl Heberto Herrera Pineda, Directeur Général Adjoint du Développement Social-Humain et Soutenable, DGPM (09/05/14)

L'objectif de l'entretien a été de documenter l'ample expérience de l'interviewé dans l'évolution institutionnelle du Projet Mésoaméricain[1]. Le but étant de recueillir une présentation détaillée de la trajectoire suivie par ce programme de coopération depuis sa création, son fonctionnement, ainsi que les changements vécus avec la création de l'AMEXCID.

Les thèmes qui ont été abordés sont : les origines de l'ancien Plan Puebla Panamá (PPP) et les motivations qui ont mené le gouvernement fédéral de Vicente Fox (2000-2006) à lancer le programme. Egalement, il a été question de passer en revue son approche vis-à-vis de la coopération avec l'Amérique Centrale. Nous avons évoqué le processus de formulation des projets lancés par ce programme de coopération, les entités que ceux-ci mettent en place, tout comme les caractéristiques des experts mexicains qui les opèrent sur le terrain. De même, M. Herrera a été interrogé sur les intérêts du Mexique à coopérer avec les pays centroaméricains, et les responsabilités endossées par les acteurs politiques mexicains auprès de cette région. Enfin, nous avons discuté des résultats des projets mexicains en Amérique Centrale.

Les quelques pistes de conclusion nous montrent que l'étude du Projet Mésoaméricain occupe une place primordiale dans la validation des hypothèses formulées par ce travail de recherche ; qu'avec le lancement du PPP en 2001, il s'est opéré un changement de paradigme dans la coopération mexicaine avec l'Amérique Centrale, dans le sens où le principe de « coresponsabilité » a été introduit dans le cœur des projets menés par les pays de cette zone ; également, il a été question de l'évolution d'une coopération traditionnellement verticale au détriment des pays centroaméricains, vers une coopération horizontale ; le Projet Mésoaméricain est aujourd'hui une plateforme de travail et de négociation privilégiée par les pays d'Amérique Centrale ; l'influence du Mexique dans cette région s'est vue diminuée depuis les années 2000 or, actuellement, il existe une volonté politique pour regagner ce niveau d'influence ; les principes véhiculés par le Projet Mésoaméricain sont en accord avec les principes revendiqués par la CSS ; le fonctionnement actuel du PM subit encore une lourdeur bureaucratique qui fait défaut à l'efficacité des projets mis en place ; les questions sanitaires et sécuritaires sont centrales dans l'intérêt du Mexique pour coopérer avec

[1] Lancé en 2001 à l'initiative du Mexique sous le nom du Plan Puebla Panamá, son but a été « de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des habitants de l'Amérique Centrale et du Mexique, afin de leur donner de meilleures opportunités en faveur du progrès ». Actuellement, la DGPM est chargée de promouvoir la coordination des unités administratives compétentes de la SRE, les entités de l'Administration Publique Fédérale, et les autorités des états fédérés et municipales, avec les instances pertinentes des pays membres et des membres des Organismes Internationaux pour la formulation, l'exécution et le suivi des programmes et projets du Projet Mésoaméricain. http://www.proyectomesoamerica.org/

l'Amérique Centrale ; l'apologie du « vecindario[1] » est fondamentale pour comprendre la place assumée par les acteurs politiques mexicains auprès de la région centroaméricaine.

Amb. Bruno Figueroa, Directeur Général de la Coopération Technique et Scientifique, DGCID (09/05/14)

L'objectif de l'entretien a été d'interroger l'ambassadeur Figueroa sur sa large trajectoire dans la coopération internationale du Mexique[2]. Ainsi, il a été question d'enquêter sur sa participation à la mise en place de l'AMEXCID, suite à l'entrée en vigueur de la LCID. Documenter le point de vue de « l'homme fort de l'Agence » a été l'un des défis ultimes de cette étude de terrain. A noter que l'ambassadeur Figueroa est le principal responsable de la formulation de la politique de CID de l'Agence, raison pour laquelle il a été nommé par le Ministre des Affaires Étrangères, comme le Chef négociateur du Mexique du document final de l'AGCED[3], ainsi que du volet substantif de la réunion. Malgré la difficulté de cet exercice (l'interviewé a beaucoup pesé ses réponses, étant donné le caractère politique de son poste), l'entretien a été riche en contenu et a révélé certaines contradictions concluantes.

Les thèmes qui ont été abordés sont : la responsabilité systémique du Mexique et la trajectoire que ce pays est en train de suivre en matière de coopération internationale. La place du Mexique au sein de l'OCDE et auprès des grands pays émergents. Les références bibliographiques et les principes sur lesquels est basée la CSS du pays, ainsi que ses particularités par rapport aux pratiques du reste des pays émergents. Les antécédents de l'AMEXCID et de la DGCTC. Nous avons discuté des caractéristiques communes à la CSS, selon le document final de Nairobi de 2009, et le positionnement du Mexique à cet égard. Enfin, il s'agissait de recueillir son avis sur ce qu'est le principal apport du pays à la « nouvelle configuration de la CID ».

Les quelques pistes de conclusion tournent autour de l'idée que le Mexique a une responsabilité auprès de l'Amérique Centrale ; que la CID est définitivement un instrument de politique extérieure du pays, dont les origines se trouvent au sein des problématiques sécuritaires liées à la région centroaméricaine ; que la CSS mexicaine est largement basée sur son caractère « dual », en tant que récepteur et fournisseur de coopération ; que le Mexique s'identifie comme étant un coopérant pragmatique (et considère que le Brésil a une posture idéologique sur ce sujet) ; que le positionnement du pays au sein des discussions internationales sur la CID justifie la décision d'occuper la Co-Présidence de l'AGCED pour la

[1] « Voisinage » en français, cette idée revient à de multiples occasions et dans différents entretiens, pour expliquer les dessous de la coopération mexicaine en Amérique Centrale. « Être un bon voisin », « la solidarité entre voisins », « œuvrer en faveur des intérêts du quartier », « assumer les responsabilités de vivre dans un voisinage » ne sont que quelques phrases utilisées pour justifier le caractère prioritaire des relations mexicaines avec la région.

[2] Les postes de Représentant Alterne du Mexique auprès l'OCDE et de Chef de Cabinet du premier Directeur Exécutif de l'AMEXCID, étant les plus intéressants pour cette étude.

[3] 1ère Réunion de Haut Niveau de l'Alliance Globale de la Coopération Efficace au service du Développement, qui a eu lieu à Mexico les 15 et 16 avril 2014.

période 2014-2016 ; que dans les années 80, il y a eu une tentative de la part de la SHCP[1] pour créer une Agence de Coopération ; qu'il n'y a pas un texte qui recueille l'histoire complète de la coopération internationale mexicaine ; et que le Mexique ne doit pas aller vers l'adhésion complète au CAD, sachant selon lui, que son caractère « dual » justifie son statut d'observateur.

Marco Alcázar, Secrétaire Technique de la Commission des Affaires Étrangères du Sénat (2006-2012), Directeur Général de l'IMEXCI[2] (12/05/14)

L'objectif de l'entretien a été de documenter l'expérience de l'un des experts en coopération internationale le plus reconnu au Mexique. M. Alcázar a été l'un des responsables de la rédaction de la LCID, dans la période de négociation au sein de la Commission des Affaires Étrangères du Sénat et il fut Directeur Général de l'IMEXCI. L'entretien s'est donc concentré sur cette étape, afin de recueillir le témoignage d'un des acteurs qui ont déclenché le processus de reconfiguration de la CID mexicaine.

Les thèmes qui ont été abordés sont : les responsabilités du Mexique envers l'Amérique Centrale et les motivations qui structurent ces relations. Nous avons discuté des forces et limites de l'IMEXCI, dès sa constitution et jusqu'à son démantèlement. Il a aussi été question de la composition et des priorités de la Commission des Affaires Étrangères du Sénat, au moment de la rédaction ; la proposition et les négociations qui ont mené à l'approbation de la LCID. De même, M. Alcazar a parlé des agences de coopération étrangères qui ont servi d'exemple à la conception de l'AMEXCID, tout comme sur l'influence du discours de « pays émergent » dans la formulation de la CID du Mexique. Enfin, l'interviewé a dressé une analyse des défis et des limites de la politique de CID du pays, au regard de l'actuelle mise en place des dispositions prévues dans la LCID.

Les quelques pistes de conclusion nous montrent que le but de la coopération du Mexique avec l'Amérique Centrale (selon M. Alcázar) est de « modifier les dynamiques sociales de la région » ; que l'une des grandes forces de l'IMEXCI à l'époque était sa capacité à rassembler les entités gouvernementales autour des objectifs fixés pour redéfinir la CID du pays[3] ; que le projet de création des « Institutos México » est l'une des raisons qui ont mené au démantèlement de l'IMEXCI ; que les agences de coopération d'Espagne et du Japon ont servi d'exemples pour la conception de l'AMEXCID ; que le gouvernement du Président

[1] Ministère des Finances mexicain.

[2] L'Institut Mexicain de Coopération a été la première tentative de Mme Green pour créer un organe qui s'occupe du registre, de la coordination et de la comptabilisation de la coopération mexicaine. Il fut créé par décret en 1998, et a fonctionné tout au long de son mandat en tant que Ministre des Affaires Étrangères. Cependant, il a été démantelé par son successeur M. Jorge Castañeda en 2000. Il s'agit de l'antécédent direct de l'AMEXCID.

[3] M. Alcázar ajoute à ceci, que les bureaux s'occupant de l'international au sein de chaque ministère du gouvernement, ont gagné trop d'autonomie par rapport aux directives issues du Ministère des Affaires Étrangères. Selon l'interviewé, le pouvoir de convocation du MAE auprès de ces bureaux a diminué considérablement.

Calderón et ses législateurs (au Sénat et au Congrès des Députés) ont été l'opposition qui a retardé l'approbation de la LCID ; que la volonté de formaliser la participation des organisations de la Société Civile dans la formulation de la politique de CID mexicaine, est à l'origine du refus du Président d'approuver le projet originel de la LCID ; que les références aux « responsabilités » du Mexique envers l'Amérique Centrale ont été très présentes au sein des débats législatifs sur la CID du pays ; que le projet de LCID a été rédigé en reprenant des brouillons qui avaient été élaborés à l'époque de l'IMEXCI ; que le principal défi de la CID mexicaine est d'assumer enfin le caractère primordial des relations de coopération avec l'Amérique Centrale ; que l'idée de l'importance de coopérer afin de contribuer à la tranquillité du « vecindario » est une idée qui structure la CID du Mexique avec l'Amérique Centrale.

Rosario Green, Ambassadrice Emérite depuis 2013, Sénatrice et Présidente de la Commission des Affaires Étrangères (2006-2012), Ministre des Affaires Étrangères (1998-2000), Secrétaire-Adjointe des Affaires Politiques de l'ONU (1992-1996), (21/05/14)

L'objectif de l'entretien a été de recueillir l'important témoignage de Mme. Green sur ses diverses expériences concernant la politique extérieure du Mexique. À noter qu'elle ne s'est exprimée sur ce sujet que très peu de fois[1]. Réaliser l'entretien avec Mme Green était fondamental pour comprendre la phase de rédaction et de proposition de la LCID en 2007, ainsi que le processus de négociation qu'elle a conduit, en tant que Sénatrice, jusqu'à son approbation en 2011. Il s'agit de la période la moins documentée de la phase de reconfiguration de la CID mexicaine, car il n'existe pas d'histoire officielle. Bien que Mme. Green ne fasse aujourd'hui partie d'aucune des structures formelles de l'AMEXCID, elle est informellement reconnue comme la fondatrice de la coopération internationale moderne du pays.

Les thèmes qui ont été abordés sont : le positionnement du Mexique à travers sa coopération internationale, son caractère de « pays émergent » et ses responsabilités envers l'Amérique Centrale. Nous avons discuté de son projet de création de l'IMEXCI, de ses objectifs et de ses limites jusqu'à sa disparition. Il a été question des étapes franchies tout au long du processus législatif qui a donné lieu à la promulgation de la LCID en 2011, ainsi que des membres de la Commission des Affaires Étrangères du Sénat (chambre d'origine de la loi) qu'elle a présidée. Egalement, Mme Green s'est exprimée sur l'histoire de la coopération mexicaine avec les pays centroaméricains, ses moments forts et faibles, les principes qui la fondent, ses orientations et ses limites. Entre autres, elle a été interrogée sur les membres de l'équipe avec laquelle elle a rédigé la LCID, leurs priorités, les textes auxquels ils se sont

[1] Selon la recherche documentaire réalisée autour de ses publications, Mme Green ne s'était exprimée ouvertement que deux fois (lors d'un entretien de Katia León en octobre 2013, et au cours de deux pages dans son livre « La Canciller » publié en 2013) sur la proposition et le processus de négociation de la LCID. De façon générale, la coopération internationale du Mexique n'est pas le sujet principal de sa carrière.

référés, tout comme sur les obstacles qu'ils ont rencontrés au cours du processus qui a mené à l'approbation de la loi.

Les quelques pistes de conclusion nous montrent que la « possibilité d'intervention » est ancrée au sein de la politique extérieure mexicaine envers l'Amérique Centrale ; que les acteurs politiques mexicains endossent des responsabilités liées à la « vecindad » avec ces pays, comme par exemple, le fait de s'assumer en tant que facilitateurs des processus politiques centroaméricains[1] ; pour Mme. Green la CID est de la « diplomatie douce »[2] ; la volonté politique d'assumer une responsabilité globale est impondérable[3], mais elle devrait être une priorité pour le gouvernement mexicain.

Or, deux conclusions méritent d'être surlignées, de par leur importance pour les hypothèses de recherche de ce travail. Premièrement, la CSS du Mexique a été formulée à partir de l'expérience des relations de coopération internationale avec l'Amérique Centrale et Mme Green considère que cette histoire en constitue la « pierre originelle ». Ensuite, il semblerait que la trajectoire institutionnelle (avec ses avancées et ses interruptions) suivie par la CID mexicaine soit le reflet d'un affrontement entre deux conceptions. D'un côté, Mme Green a conçu la coopération internationale comme une politique d'État intégrale, regroupant la CID, la coopération culturelle, la coopération et promotion économique dans une même structure, au sein de laquelle les objectifs sont partagés. De l'autre côté, les Ministres des Affaires Étrangères des gouvernements du PAN (et notamment M. Castañeda), ont séparé la CID de la coopération culturelle[4] et de la promotion économique, considérant qu'ils ne partageaient pas les mêmes objectifs[5]. Cependant, on pourrait conclure que l'approbation de la LCID en 2011 représente une victoire durable et très solide de la conception du PRI sur ce que doit être la coopération internationale du Mexique.

---

[1] Notamment, Mme Green fait référence à la participation du Mexique dans la résolution des conflits au Salvador (1992) et au Guatemala (1996).

[2] Ici, elle fait référence au *soft power.* Selon elle, « la diplomatie 'douce' est plus dure que la 'diplomatie dure', c'est un brise-glace ! ».

[3] Pour illustrer ceci, elle donne deux exemples. Tout d'abord, le Mexique aurait perdu la bataille pour que son candidat dirige l'OMC en 2013, à cause des pays africains qui auraient voté pour le candidat brésilien. Deuxièmement, l'actuelle politique étrangère du Mexique aurait récolté sa première victoire, en ayant été invité à la IIème Conférence Internationale de Genève sur la Syrie en janvier 2014.

[4] En 2000, le projet des « institutos México » (à l'image de l'Institut Cervantes espagnol, le Goethe allemand ou l'Alliance Francaise), représente la 1ère tentative pour créer un organisme entièrement dédié à la coopération culturelle.

[5] La création en 2007 de PROMÉXICO, une fiducie du gouvernement mexicain, dont le but est la promotion du commerce et des investissements internationaux, illustre la vision des gouvernements du PAN sur la coopération économique.

Samuel Bourdeau, Attaché de coopération universitaire, Ambassade de France au Mexique (22/05/14)

L'objectif de l'entretien a été de recueillir le témoignage d'un acteur étranger (mais ayant une expertise reconnue sur la coopération technique et scientifique du Mexique) sur la période de reconfiguration de la CID du pays depuis 2012. M. Bourdeau travaille depuis plusieurs années dans différents programmes de coopération technique et scientifique entre la France, l'UE et le Mexique. Il s'agit donc d'un diplomate français dont les contreparties sont certains des acteurs clés de la CTC mexicaine (certains d'entre eux ont été interviewés dans cette étude de terrain). Sa connaissance du milieu de la coopération mexicaine, ainsi que son expérience au Ministère de l'Éducation Publique du pays, constituent l'intérêt scientifique de cet entretien.

Les thèmes qui ont été abordés sont : son expérience dans les programmes de CTC entre la France, l'UE et le Mexique. Les attentes envers la coopération internationale du Mexique et ses programmes avec l'Amérique Centrale. Le positionnement du pays parmi les pays émergents, ainsi que ses « responsabilités » envers la 'communauté' internationale. Egalement, nous avons parlé du programme de coopération « Eurosocial », au sein duquel M. Bourdeau a travaillé.

Les quelques pistes de conclusion tournent autour de l'idée que des pays comme la France considèrent que le Mexique a un devoir envers la 'communauté' internationale, de par son histoire, culture et puissance, mais aussi de par son potentiel ; que la reconnaissance du Mexique en tant que « pays émergent » passe surtout par sa puissance économique[1] ; que le Mexique est considéré comme étant un « partenaire solide », ayant la capacité institutionnelle nécessaire pour entreprendre des programmes de coopération internationale « ambitieux » ; que le pays a le potentiel de devenir un pont entre les pays « développés » et « en développement » ; que la coopération internationale avec les Pays à Revenu Intermédiaire (principalement sous la forme des programmes de renforcement institutionnel) sert aussi aux objectifs des coopérants traditionnels, particulièrement pour que leurs projets dans les pays moins avancés gagnent en efficacité.

Juan Manuel Valle Pereña, Directeur Exécutif de l'AMEXCID de 2012 à 2015 (02/06/14)

L'objectif de l'entretien a été de connaitre le projet de M. Pereña, en tant que deuxième Directeur Exécutif de l'AMEXCID, depuis sa création. De par sa proximité avec le Ministre des Affaires Étrangères, son témoignage reflète aussi celui du gouvernement mexicain. Il a été question de l'interroger sur la place de la coopération internationale au sein de la politique extérieure de l'actuel gouvernement du pays. Toutefois, M. Pereña m'a averti qu'il n'était pas un spécialiste du sujet, mais plutôt un fonctionnaire public dont le mandat

[1] M. Bourdeau a cité M. Hollande pendant sa visite présidentielle au Mexique en avril 2014, où il déclara que la France reconnaît le Mexique en tant que « puissance économique ».

avait été de consolider l'Agence, en mettant en œuvre toutes les dispositions prévues par la LCID. Dans ce sens, l'entretien s'est centré sur l'expérience de M. Pereña dans le passé de l'AMEXCID depuis 2012, les priorités du gouvernement envers la CID du pays, ainsi que ses projections à l'horizon 2018.

Les thèmes qui ont été abordés sont : les responsabilités du Mexique envers l'Amérique Centrale, tout comme la place du pays sur la scène de la CID. Nous avons discuté des implications de reconnaître le Mexique en tant que « pays émergent », tout comme des liens évidents avec l'Axe 5 du PND. M. Pereña a été interviewé sur la trajectoire qu'il voudrait que le Mexique poursuive au sein des cadres internationaux de négociation de coopération internationale[1]. L'entretien a recueilli son avis sur la quantification de la coopération mexicaine, ainsi que sur la stratégie de l'Agence pour diffuser ces chiffres à l'opinion publique. Enfin, il a aussi été question de réviser certains des projets mis en œuvre par l'Agence, tout comme l'état d'avancement de la mise en place des dispositions prévues par la LCID.

Les quelques pistes de conclusion tournent autour de l'idée que les responsabilités qu'ont endossées les acteurs politiques mexicains envers l'Amérique Centrale trouvent leurs fondements dans une « culture de la solidarité » ; que l'Axe 5 du PND a été décidé par le Président, afin de relever l'importance de la politique extérieure (appréhendée comme une extension de la politique nationale) pour « promouvoir le développement national » ; que l'une des priorités de l'administration de M. Pereña est de conformer la CID à la stratégie du gouvernement mexicain, avec l'objectif de renforcer la présence du pays dans les cadres internationaux de négociation ; qu'il existe une volonté « d'optimiser les processus existants » au sein des entités qui mènent des projets de CID depuis les années 70[2] ; M. Pereña s'est fixé pour objectif de mettre en place un système qui permettra à tout fonctionnaire de consacrer 5% de son temps à des actions de coopération internationale (il s'agit de l'un des projets déjà annoncés par le gouvernement) ; que les statistiques socio-économiques des pays émergents aujourd'hui correspondent à celles des pays développés dans les années 50 ; que le Mexique devrait à terme rejoindre entièrement le CAD/OCDE, et donc qu'il existe une contradiction majeure avec la vision du M. Figueroa (qui à mon sens représente celle des diplomates de carrière) sur ce point ; que le but du Mexique est de se constituer en tant que « pays pont » entre le monde développé et le monde en développement ; que la méthodologie de quantification de la coopération mexicaine est unique, et qu'elle ne peut pas être comparée avec celle qui est utilisée par les pays du CAD/OCDE ; que son objectif est de mettre en place une stratégie de publication « dirigée » vers un public averti car à son avis, l'opinion publique, au sens large du terme, n'est pas prête à débattre sur les problématiques de la CID.

[1] En référence à la question : Comment décrirez-vous la trajectoire que le Mexique est en train d'emprunter, en termes de CID ? Pour mieux l'illustrer : Où situerez-vous la trajectoire du pays, par rapport à celles qui ont été empruntées (et qui s'opposeraient entre elles) par la Corée du Sud et le Brésil ?

[2] M. Pereña a illustré ce point, en insistant sur sa volonté de « clustériser » les projets de CID, en les regroupant avec d'autres projets existants (s'attaquer à la fragmentation des ces projets), mais aussi en les renforçant avec les actions menées par les organisations de la société civile et surtout, en impliquant les acteurs mexicains du secteur privé.

Jorge Alberto Lozoya, 1er Secrétaire de la Coopération Ibéro-américaine, Directeur Exécutif de l'IMEXCI, Secrétaire Exécutif de la Commission mexicaine pour la Coopération avec l'Amérique Centrale, Directeur Général de la Coopération Internationale, (11/06/14)

L'objectif de l'entretien a été de documenter l'ample expérience du M. Lozoya dans la coopération internationale du Mexique. Cet entretien m'a été recommandé par Mme Green, qui le considère fondamental dans l'histoire de la coopération mexicaine. Ainsi, le but a été de retracer l'histoire de l'IMEXCI, d'explorer ses origines et ses limites. Cependant, l'entretien est allé au-delà du processus qui a donné lieu à l'AMEXCID, couvrant de façon générale les problématiques liées à la coopération internationale d'aujourd'hui. Bien qu'il n'occupe dans l'actualité aucun poste en relation directe avec le sujet de ce travail, sa réponse à ma demande pour l'interviewer fût très positive, de par son intérêt manifeste pour le futur de la CID du pays. Il s'agit de l'entretien qui clôture la première étape de cette étude de terrain.

Les thèmes qui ont été abordés sont : la création de l'Institut d'Études du Tiers Monde en 1975, dont il a été le premier Directeur Académique, et son influence dans l'orientation de la coopération internationale du Mexique de l'époque. Ainsi, nous avons parlé des évènements qui ont précédé la création de l'IMEXCI (par instruction de la Ministre des Affaires Étrangères d'alors, Mme Green) et les raisons qui ont mené à son démantèlement en 2000. La justification du gouvernement mexicain pour coopérer avec l'Amérique Centrale et étendre son programme au-delà des frontières latino-américaines, et l'opposition trouvée à l'intérieur du pays par certains secteurs de la population. Il a été question de la vision des acteurs politiques à l'égard de la coopération internationale mexicaine des années 90, tout comme des limites auxquelles il a fallu faire face.

Les quelques pistes de conclusion tournent autour de l'idée que la coopération internationale du pays a été conçue comme un outil de politique extérieure qui n'a été prioritaire qu'à certaines périodes, entrainée par le degré d'influence de certains acteurs politiques ; la coopération internationale mexicaine pour le développement (et notamment dans sa modalité de CSS) a été formulée pendant la période du mandat du Président Luis Echeverría (1970-1976), période où le pays a participé activement au mouvement tiers-mondiste ; les Ministres des Affaires Étrangères du PAN ne considéraient pas la CID comme un volant relevant de la politique extérieure mexicaine, ce qui justifierait leur désaveu de l'IMEXCI ; la volonté d'étendre les programmes de coopération à d'autres continents trouve ses origines, selon l'interviewé, dans les années 70, tout comme l'Axe 5 du PND : « le Mexique à responsabilité globale » ; les élites économiques du pays ont constitué un obstacle majeur pour continuer à développer les programmes de coopération en Amérique Centrale ; M. Lozoya considère que « la LCID est expirée, les agences de coopération ne sont plus d'actualité dans le paysage international de la CID », son développement institutionnel a déjà été dépassé.