

CIHEAM



*International
Centre for Advanced
Mediterranean Agronomic
Studies*

Centre
International
de Hautes Etudes
Agronomiques Méditerranéennes

Thèse / Thesis

requis pour
l'obtention du titre

submitted
for the degree of

Master of Science

**Conditionnalités de l'aide publique
au développement :
Analyse comparative
à trois échelons de gouvernance
(Lleida, Catalogne, Espagne)**

Ana Isabel Barrau Calvo

Série "Master of Science" n°54
2003

**Institut Agronomique Méditerranéen de
Montpellier**



**Conditionnalités de l'aide publique
au développement :
Analyse comparative
à trois échelons de gouvernance
(Lleida, Catalogne, Espagne)**

**Conditionnalités de l'aide publique
au développement :
Analyse comparative
à trois échelons de gouvernance
(Lleida, Catalogne, Espagne)**

Ana Isabel Barrau Calvo

Série "Master of Science" n°54
2003

Série Thèses et Masters

Ce *Master* est le numéro 54 de la série *Thèses et Masters* de l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier.

Cette collection réunit les thèses *Master of Science* du CIHEAM-IAMM ayant obtenu la mention « Publication », ainsi que les travaux doctoraux réalisés dans le cadre des activités scientifiques et pédagogiques de l'Institut et de ses enseignants-chercheurs.

La thèse *Master of Science* du Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes :

**Conditionnalités de l'aide publique au développement:
Analyse comparative à trois échelons de gouvernance (Lleida, Catalogne, Espagne)**

a été soutenue par **Ana Isabel Barrau Calvo** en février 2000 devant le jury suivant :

M. A. Bourbouze, Professeur, INA Paris Grignon – Détaché IAM Montpellier Président
M. P.J. Roca, Chercheur UMR-CNRS IRD Regards Bordeaux Membre
M. J.L. Salinas, Enseignant-chercheur CIHEAM-IAM Montpellier Membre
M. F. Lerin, Enseignant-chercheur CIHEAM-IAM Montpellier Membre

Le travail de recherche a été encadré par M. François Lerin.

Le texte a été mis en forme pour cette publication par l'Atelier d'édition de l'Institut de Montpellier.

CIHEAM-IAMM
Institut Agronomique Méditerranéen de
Montpellier

Directeur : Gérard GHERSI

3191, route de Mende – BP 5056
34093 Montpellier cedex 05
Tél. 04 67 04 60 00
Fax : 04 67 54 25 27
<http://www.iamm.fr>

L'Institut Agronomique Méditerranéen de
Montpellier n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux opinions émises
dans cette thèse. Ces opinions n'engagent que
leur auteur.

ISBN : 2-85352-259-8. ISSN : 0989-473X

Numéros à commander au :
CIHEAM-IAMM
Bureau des Publications
e-mail : balmefrezol@iamm.fr
Prix: 50€

Fiche bibliographique

BARRAU CALVO (Ana Isabel) - Conditionnalités de l'aide publique au développement : Analyse comparative à trois échelons de gouvernance (Lleida, Catalogne, Espagne) - Montpellier : CIHEAM/IAMM, 2000 - 158 p - (Thèse Master of Science, IAMM, 2003, Collection Master of Science , n°54).

Résumé. Cette étude analyse le dispositif d'Aide Publique au Développement (APD) aux différents échelons territoriaux : municipal (Lleida), régional (Catalogne) et national (Espagne). Afin de réaliser cette analyse, nous avons choisi des analyseurs : d'une part, les flux, procédures et acteurs de la politique de coopération et, d'autre part, la gouvernance et les conditionnalités politique et écologique (démocratie et développement durable). Notre objectif est de trouver la relation existante entre ces analyseurs puisque nous considérons qu'ils déterminent tout le dispositif de coopération internationale. Nous avons mené une double enquête : théorique -concernant les notions d'institution, gouvernance et conditionnalités- pratique, auprès des acteurs concernés. De notre description et comparaison, on a pu dégager que c'est aux niveaux inférieurs de l'aide que le degré de gouvernance est le plus élevé mais que les conditionnalités sont les moins présentes, tant au niveau du discours que de la mise en pratique. Au fur et à mesure qu'on monte dans l'échelle territoriale, la relation s'inverse. Les résultats de cette analyse permettent de réfléchir à ce que pourrait être un nouveau modèle de coopération et aux actions qui devraient revenir à chaque niveau territorial.

Mots-clés. Conditionnalité - Conditions de l'aide - Gouvernance - Institution - Coopération -Aide au Développement - Démocratie - Développement Durable - Espagne - Catalogne - Lleida - Décentralisation - Concept.

Summary. *This study analyses the mechanism of Public Help for Development at the different territorial levels : municipal (Lleida), regional (Catalogne), and national (Spain). To realize this work, we have choosen different parameters : on the one hand, the flows, procedures and actors of cooperation politics and on the other hands, the governance, and politic and ecologic conditionnalities. Considering that these parameters determine all the mechanism of international cooperation, our aim is to find the existent relationship among them. So, we have conducted a double survey : theoric concerning institution, governance and conditionnalities notions and practic by questioning the concerned actors. Our description and comparison demonstrate that the degree of governance is the highest in the inferior levels of help but conditionnalities are less present in the speech and in practice. When we climb the territorial scale, this relationship reverses. The results of this analysis allow the reflection for a new cooperation model and actions for every territorial level.*

Keywords. *Conditionality - Conditions to help - Governance - Institution - Cooperation - Public Help for Development - Democracy - Lasting Development - Spain, Catalogne, Lleida - Decentralization - Concept.*

A mon grand-père pour tout...

Remerciements

Je remercie mon encadreur François Lerin pour ses conseils et sa gentillesse.

Je remercie aussi Isabelle Biagotti pour sa disponibilité.

J'exprime ma reconnaissance à mes amis qui m'ont encouragée et m'ont aidée dès le début, spécialement à Fani, Hanane et Jeanneau.

Je remercie aussi ma famille pour son appui, spécialement Jérôme et José Manuel.

Je voudrais remercier l'ensemble des personnes enquêtées notamment Juan Francisco Montalban et Arcadi Oliveres.

Pour finir, je remercie les membres du jury et l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (IAMM).

Sommaire

Sommaire	1
Liste des graphiques	4
Liste des tableaux	5
Liste des personnes interrogées	6
Liste des sigles	7
Introduction et problématique	9
I – Contexte de l'étude	9
II – Intérêt de l'étude	10
III – Problématique	11
1. Constats	11
2. Questions de départ	12
3. Hypothèses de recherche	12
4. Objectifs	13
IV – Approche méthodologique	13
1. Recherche bibliographique.....	13
2. Recherche sur le terrain.....	14
Partie I : Enquête théorique : Institution, gouvernance et conditionnalité	15
Chapitre I : Institution	16
I – Qu'est-ce qu'une institution ?	16
1. En sociologie	17
2. En droit.....	17
3. En sciences politiques	18
4. En économie	19
II – Quelle définition ?	19
Chapitre II : Gouvernance	22
I – Introduction	22
II – Concept de gouvernance : des origines à aujourd'hui	23
III – Notion de gouvernance pour les organisations multilatérales : la naissance d'une norme	25
1. Banque Mondiale	25
2. Organisation des Nations Unies	26
3. Comité d'Aide au Développement.....	27
IV – Gouvernance : catégorie d'analyse	28
V – Echelons de gouvernance : de Lleida à l'Union Européenne	30

Chapitre III : Conditionnalités	32
I – La naissance d’une norme.....	32
1. Introduction.....	32
II – La politique d’APD conditionnelle	33
III – Genèse du concept dans l’Economie Politique pratique.....	34
IV – Conditionnalité politique.....	36
V – Conditionnalité écologique	38
Chapitre IV : Coopération décentralisée	41
I – Introduction.....	41
1. Origines et évolution.....	42
II – Caractéristiques de la coopération décentralisée	44
1. Objectifs de la coopération décentralisée.....	46
III – Acteurs de la coopération décentralisée.....	47
IV – Réflexion actuelle et perspectives d’avenir	50
Partie II : Analyse descriptive de l’institution de coopération aux différents	
échelons de gouvernance	55
Chapitre 1 : Coopération municipale de Lleida.....	56
I – Introduction.....	56
1. Evolution historique : de l’origine à l’actualité	56
2. Cadre législatif.....	57
II – Flux.....	59
1. Répartition de l’APD selon ses composantes	60
2. Répartition géographique.....	62
3. Répartition sectorielle	65
III – Procédures	66
IV – Acteurs	70
1. Acteurs publics.....	70
2. Acteurs privés	71
3. Acteurs mixtes.....	72
Chapitre II : Coopération régionale de Catalogne	74
I – Introduction.....	74
1. Evolution historique : de l’origine à l’actualité	74
2. Cadre législatif.....	77
II – Flux.....	80
1. Répartition de l’APD selon ses composantes	80
2. Répartition Géographique.....	85
3. Répartition Sectorielle.....	89
III – Procédures	92
IV – Acteurs	95

1. Acteurs publics.....	95
2. Acteurs privés.....	96
3. Acteurs mixtes.....	97
Chapitre III : Coopération centrale de l’Espagne.....	99
I – Introduction	99
1. Evolution historique : de l’origine à l’actualité.....	99
2. Cadre législatif	103
II – Flux	105
1. Répartition de l’APD selon ses composantes.....	108
2. Distribution géographique.....	112
3. Répartition sectorielle	120
III – Procédures.....	127
IV – Acteurs.....	129
1. Acteurs publics.....	130
2. Acteurs privés.....	133
3. Acteurs mixtes.....	135
Partie III : Implication de la problématique méthodologique de l’analyse	
descriptive	137
Introduction	138
I – Analyse comparative de l’institution de coopération : acteurs, procédures, flux	138
1. Acteurs	138
2. Flux.....	139
3. Procédures	141
II – Analyse comparative de l’institution de coopération : gouvernance et conditionnalité	143
1. Gouvernance.....	143
2. Conditionnalités	145
3. Conditionnalité vis-à-vis de la gouvernance	148
Conclusion générale	151
Références bibliographiques	153

Liste des graphiques

Graphique 1. Evolution du montant de la CD espagnole	44
Graphique 2. Evolution du montant destiné à la CD par les CA et les entités locales	44
Graphique 3. Répartition (%) des fonds alloués à l'APD selon ses composantes (1997/98) :	60
Graphique 4. Evolution du nombre de projets de coopération financés par la mairie de Lleida.....	62
Graphique 5. Répartition (%) des fonds alloués à l'APD selon zones géographiques, 1997/98.....	63
Graphique 6. Répartition (%) du nombre de projets selon zones géographiques, 1997/98.....	63
Graphique 7. Répartition des fonds de l'APD entre les pays récipiendaires (1997/98).....	64
Graphique 8. Evolution du nombre de projets de selon la distribution géographique.....	64
Graphique 9. Répartition sectorielle des fonds de l'APD de la Mairie de Lleida (1997-98).....	66
Graphique 10. Evolution du pourcentage de l'APD catalane sur le total de la CD espagnole.....	77
Graphique 11. Evolution des fonds destinés à l'APD par le gouvernement catalan	81
Graphique 12. Distribution selon les composantes des ressources de l'APD (gérées par la Direction des Affaires Etrangères), 1998.....	82
Graphique 13. Répartition selon composantes (%) des fonds alloués à l'APD, 1998.....	82
Graphique 14. Répartition des fonds d'APD selon ses composantes (%).....	84
Graphique 15. Evolution des entités présentées et subventionnées aux appels d'offres de la <i>Generalitat</i>	85
Graphique 16. Evolution des projets présentés et subventionnés aux appel d'offres de la <i>Generalitat</i>	85
Graphique 17. Répartition (%) des fonds alloués à l'APD selon zones géographiques, 1998.....	87
Graphique 18. Répartition (%) des projets subventionnés selon zones géographiques, 1998.....	87
Graphique 19. Proportion du nombre de projets financés pour chaque zone, 1998.....	88
Graphique 20. Répartition (%) du montant de l'APD selon zones géographiques, 1998	89
Graphique 21. Evolution de la répartition géographique des fonds d'APD.....	89
Graphique 22. Distribution (%) sectorielle des fonds de l'APD, 1997	91
Graphique 23. APD/PNB aux pays du CAD, 1997	101
Graphique 24. Evolution de l'APD espagnole par rapport au PNB :	102
Graphique 25. Evolution du montant d'APD espagnole (%) géré par chaque entité	106
Graphique 26. APD espagnole bilatérale et multilatérale, 1998	109
Graphique 27. Evolution de la coopération bilatérale et multilatérale (milliers de francs).....	110
Graphique 28. Proportion des programmes bilatéraux d'aide liée espagnole par rapport à l'aide non liée, 1998.....	110
Graphique 29. Distribution des fonds de la coopération bilatérale espagnole par composantes, 1998....	111
Graphique 30. Répartition des fonds destinés à la coopération multilatérale, 1998.....	112
Graphique 31. Distribution (%) des fonds de l'aide bilatérale espagnole NON LIEE selon zones géographiques, 1998.....	113
Graphique 32 : Distribution de l'APD bilatérale espagnole NON LIEE selon grandes zones géographiques, 1998.....	114
Graphique 33. Distribution géographique de l'aide bilatérale espagnole LIEE, 1998	114
Graphique 34. Répartition de fonds de l'APD espagnole selon le revenu de pays récipiendaire, 1996... 117	117
Graphique 35. Répartition géographique(%) des fonds d'APD pour l'appel d'offres ordinaire, 1998.... 118	118
Graphique 36. Distribution géographique de l'appel d'offres extraordinaire aux ONG, 1998	119
Graphique 37. Distribution des fonds (%) de l'APD bilatérale NON LIEE selon grands secteurs, 1998 122	122
Graphique 38. Classification des fonds de l'APD espagnole destinés aux infrastructures sociales et services, 1998	123
Graphique 39. Répartition des fonds de l'APD destinés aux SSB, 1996	123
Graphique 40. Evolution de l'APD bilatérale espagnole destinée aux SSB.....	124
Graphique 41. Distribution sectorielle du programme d'aides et subventions aux ONGD selon les grands secteurs, 1998	126
Graphique 42. Evolution du budget de l'AECI (millions francs).....	132
Graphique 43. Evolution du montant alloué aux subventions des ONG.....	134

Liste des tableaux

Tableau 1. Classification par fonctions du budget de dépenses de la Mairie de Lleida	59
Tableau 2. Répartition par composantes des fonds de l'APD de la mairie de Lleida	60
Tableau 3. Répartition (%) du budget destiné aux projets de coopération selon entités(1997/98)	61
Tableau 4. Répartition (%) du budget destiné aux projets de sensibilisation selon entités (1997/98)	61
Tableau 5. Evolution de la répartition par composantes du budget de l'APD de la mairie de Lleida (francs)	61
Tableau 6. Evolution des ONG dédiées à la coopération subventionnées par la mairie de Lleida	61
Tableau 7. Répartition des fonds de l'APD de la mairie de Lleida selon zones géographiques (1997/98)	62
Tableau 8. Répartition des projets de coopération en Amérique Latine, 1997/98	63
Tableau 9. Répartition des projets de coopération en Afrique, 1997/98	64
Tableau 10. Evolution du % de projets selon les zones géographiques	65
Tableau 11. Répartition sectorielle du nombre des projets de coopération, 1997/98	66
Tableau 12. Répartition des fonds de l'APD de la <i>Generalitat</i> de Catalogne selon les entités publiques gestionnaires, 1997	81
Tableau 13. Répartition des fonds de l'APD selon composantes et entités gestionnaires	83
Tableau 14. Répartition du budget de l'APD de la <i>Generalitat</i> selon les entités, 1997	84
Tableau 15. Répartition des fonds de l'APD selon zones géographiques, 1998	86
Tableau 16. Répartition selon zones géographiques des fonds de l'APD et du nombre de projets subventionnés	88
Tableau 17. Distribution sectorielle des fonds de l'APD, 1997 (les données pour cette année portent sur la totalité des fonds, y compris ceux des départements)	90
Tableau 18. Distribution des fonds de l'APD acheminés à travers les ONG, 1998	91
Tableau 19 . APD/PNB,1997 et 1998 (Espagne)	101
Tableau 20. Participation de chaque Ministère/Administration dans l'APD espagnole, 1998	106
Tableau 21. Distribution de l'APD bilatérale espagnole selon les entités publiques, 1998 (milliers francs)	107
Tableau 22. Montant de l'APD espagnole destiné aux ONG	107
Tableau 23. Classification des fonds de la coopération espagnole selon composantes, 1998 (millions de francs)	109
Tableau 24. Distribution de l'aide multilatérale espagnole (milliers de francs) :	111
Tableau 25. Répartition géographique des fonds de l'APD bilatérale espagnole TOTALE, 1998 (milliers de francs)	113
Tableau 26. Evolution de la destination géographique de l'aide bilatérale espagnole	115
Amérique	115
Tableau 27. Principaux pays bénéficiant de l'APD bilatérale espagnole, 1996 (millions de francs).....	115
Tableau 28. Principaux pays bénéficiant de l'APD bilatérale espagnole, 1997 (millions de francs).....	116
Tableau 29. Répartition géographique pour l'appel d'offres ordinaire, 1998 (milliers francs).....	118
Tableau 30. Répartition géographique pour l'appel d'offres extraordinaire, 1998 (milliers francs).....	119
Tableau 31. Nombre de projets selon zones géographiques, 1998	119
Tableau 32 : Distribution de l'APD bilatérale espagnole NON LIEE selon grands secteurs, 1998 (milliers de francs)	121
Tableau 33. Evolution sectorielle de l'APD bilatérale espagnole	125
Tableau 34. Evolution de la distribution sectorielle (millions de dollars).....	126
Tableau 35. Fonds de l'APD gérés par le secteur non gouvernemental	139
Tableau 36. Priorités géographiques annoncées aux trois échelons	140
Tableau 37. Priorités géographiques effectives aux trois échelons	140

Liste des personnes interrogées

- AYUSO, Anna. Professeur du CIDOB
- BLECUA CASAS, Ramón. Chef de l'Unité d'Appui de l'AECI du MAE.
- CAMPS i VIDAL, Núria. Gérant du FCC.
- FERNANDEZ, Adela. Coopérant du Comité Oscar Romero.
- GALINSOGA, Albert. Titulaire de la cathedra Jean Monnet.
- GARCIA, Juan Carmelo. Secrétaire Général de IEPALA.
- GINE i DAVI, Jaume. Directeur de l'Aire Extra-Européenne et de Coopération de la Direction Générale des Affaires Etrangères, Generalitat de Catalogne.
- GROLLEAU, Jean-Louis. Head Informations Systems Development Cooperation Directorate, OCDE.
- MALE, Jean Pierre. Directeur de ESTUDIS, Cabinet d'études socio-économiques et de *consulting* international, Barcelone.
- MONTALBAN CARRASCO, Juan Francisco. Subdirecteur Général Chef de l'office de Planification et Evaluation du MAE.
- SAIZ, Cristina. Membre de la *Comissió 0,7% i més*, Lleida.
- SERRA, Gabriela. Coordinatrice technique de l'ONG EntrePueblos.
- SERRANO, Mayte. Directrice technique de la Coordination Espagnole des ONG pour le Développement.
- SOTILLO LORENZO, José Angel. Directeur de l'IUDC (Institut Universitaire de Développement et Coopération) de l'Université Complutense de Madrid.
- TARRADELLES BERTRAN, Alberto. Directeur en fonction du Département de Coopération International de l'ONGD Intermón.
- USALL i RODIE, Josep. Directeur du CCI (Centre de Coopération International) de l'Université de Lleida.

Liste des sigles

ACP :	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AECI :	Agence Espagnole de Coopération internationale
AL :	Amérique Latine
ALA :	Amérique Latine et Asie
AP :	Administration Publique
APD :	Aide Publique au Développement
BM :	Banque Mondiale
BOE :	Bulletin Officiel de l'Etat
CA :	Communautés Autonomes
CAD :	Comité d'Aide au Développement
CDD :	Commission du Développement Durable
CCD :	Conseil de Coopération pour le Développement
CD :	Coopération Décentralisée
CE :	Communauté Européenne
CEE :	Communauté Economique Européenne
CICI :	Commission internationale de Coopération Internationale
CIDOB :	Centre d'Information et Documentation International
CIFAD :	Commission Inter-ministérielle des Crédits FAD
CMC :	Conseil Mixte de Coopération
CODES :	Coopération et développement
COPCA :	Consortium de Promotion Commerciale de Catalogne
DH :	Droits de l'Homme
EM :	Etat Membre
FAD :	Fonds d'Aide au Développement
FCC :	Fonds Catalan de Coopération pour le Développement
FCD :	Fonds de Coopération pour le Développement
FEMP :	Fédération Espagnole de Municipalités et Provinces
FMI :	Fonds Monétaire International
GCP :	Gestion du Cycle du Projet
ICI :	Institut de Coopération Ibéro-américaine
ICMAMPD :	Institut de Coopération avec le Monde Arabe. Méditerranéen et PED.
IDE :	Investissements Extérieurs Directs
IRPF :	Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques
IUDC :	Institut Universitaire de Développement et Coopération
MAE :	Ministère des Affaires Etrangères
MEH :	Ministère de l'Economie
NOEI :	Nouvel Ordre Economique International
NU :	Nations Unies
OCDE :	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OIF :	Organisation Internationale Financière
OInonF :	Organisation Internationale non Financière
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
ONG :	Organisation non Gouvernementale
ONGD :	Organisation non Gouvernementale pour le Développement
OPE :	Office de Planification et Evaluation
OTC :	Office Technique de Coopération
PACI :	Programme Annuel de Coopération Internationale
PAS :	Programme d'Ajustement Structurel
PED :	Pays en Développement
PIB :	Produit Intérieur Brut
PMA :	Pays les Moins Avancés
PNB :	Produit National Brut

PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
RH :	Ressources Humaines
SECIPI :	Secrétariat d'Etat pour la Coopération Internationale et l'Ibéro-Amérique
SECT :	Secrétariat d'Etat, de Commerce et de Tourisme et de la Petite et Moyenne Entreprise
SMI :	Système Monétaire International
SSB :	Secteurs Sociaux de base
TCE :	Traité Constitutif de la CE
TUE :	Traité de l'UE
UCE :	Unités de Coopération a l'Etranger
UdL :	Université de Lleida
UE :	Union Européenne
UNESCO :	Organisation de Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture.

Introduction et problématique

Ce travail de recherche est consacré à l'analyse de l'institution de coopération aux différents échelons territoriaux. Les échelons que nous avons choisis vont du niveau **local** : municipalité de Lleida, au niveau **régional** : communauté de Catalogne et au niveau **national** : Etat espagnol. Pour mener la recherche, nous avons utilisé des analyseurs : le degré de gouvernance et les conditionnalités qui, dans notre étude, sont la **démocratie** et l'**environnement**.

Nous allons réaliser une étude descriptive d'abord, et comparative ensuite, afin de réfléchir sur ce que pourrait être un nouveau modèle de coopération, et sur le niveau territorial le plus adéquat pour le rendre efficace comme fournisseur de biens communs (démocratie et environnement). Pour cela nous essaierons de trouver la relation existant entre les niveaux de gouvernance et les conditionnalités, relation qui influe sur la politique de coopération des acteurs tant publics que privés.

Dans une première partie, nous avons mené une enquête institutionnelle et conceptuelle autour des concepts qui, pour nous, constituent les vecteurs qui déterminent aujourd'hui les politiques de coopération : gouvernance et conditionnalités.

Dans une deuxième partie, nous avons décrit le dispositif de coopération à chaque niveau choisi. Pour cela nous avons réalisé une enquête auprès des acteurs concernés par les politiques de coopération.

Dans la dernière partie, nous avons établi la comparaison entre les trois niveaux de gouvernance en utilisant les analyseurs démocratie et environnement, que nous avons choisis afin de faire ressortir la relation existant entre conditionnalités et niveaux de gouvernance.

I – Contexte de l'étude

Nous allons introduire le contexte de l'étude en faisant référence aux mutations qui, de nos jours, touchent au niveau international les politiques de coopération. Nous ne détaillerons pas l'historique de la notion du développement ni de l'aide au développement car une vaste bibliographie existe à ce sujet.

Notre étude intervient dans un contexte en évolution permanente. Nous allons essayer d'esquisser les tendances qui nous semblent les plus significatives.

La réflexion actuelle autour des politiques de coopération porte sur le rythme, les modalités de mise en œuvre et les nouvelles notions de la politique de coopération mise en place par les nouveaux et multiples acteurs agissant sur la scène internationale. Nous ne sommes plus au temps où la coopération internationale se faisait d'Etats à Etats et où la coopération pour le développement dissimulait des objectifs de compétition commerciale et géostratégique qui dépendaient uniquement des Etats nationaux. Pour redonner un sens à l'action publique internationale, la coopération ne peut plus se limiter à la seule coordination des politiques étatiques. Elle implique un échange global entre toutes les composantes de la société mondiale et la participation de tous les acteurs concernés. Néanmoins, les objectifs classiques de la politique étrangère n'ont pas disparu.

La problématique de la coopération est en train de se transformer à cause des changements de la société internationale dans le sens d'un élargissement de ses enjeux, de ses acteurs et de ses instruments. Les questions fondamentales sont posées de façon différente, la notion de développement et même la demande de coopération se trouvent contestées : la coopération relève en priorité des grandes organisations, censées déterminer les règles du jeu économique et financier (BM, FMI). Les organisations internationales restent des instances où les Etats cherchent des règles du jeu. Les règles du jeu international ne sont pas fixées seulement aux Nations Unies mais par un nombre restreint d'acteurs dans

les institutions de Bretton Woods, au Club de Paris¹, à l'OMC. La politique promue par les institutions de Bretton Woods a des conséquences sur la restructuration et la reconversion des institutions de coopération à partir des nouvelles missions requises par un monde en perpétuel changement (Tiers Monde, 1997). On assiste à un repositionnement global des institutions les unes par rapport aux autres. La plupart des coopérations bilatérales recourent désormais de plus en plus à des opérateurs privés (bureaux d'études, ONG...). Ces institutions privées sont les grands bénéficiaires des ajustements internes des institutions internationales et nationales et récupèrent ainsi progressivement l'essentiel des financements publics.

Depuis la fin des années 80, les Nations Unies ont contribué à la prise de conscience des défis auxquels le monde est confronté, en organisant une série de grandes conférences : environnement, droits humains, croissance démographique, crise sociale planétaire, égalité des sexes ont été les principaux sujets débattus. Ces conférences ont renouvelé les termes du débat Nord-Sud et ont donné l'occasion à de nouveaux acteurs (ONG, femmes, élus municipaux) de se manifester.

Le bon fonctionnement de la société mondiale dépend chaque fois plus de l'espace occupé par la société civile, qui se situe entre l'état et le marché. Les réseaux de solidarité à l'échelle planétaire tendent à remettre en cause les catégories, les priorités traditionnelles. La perte de légitimité des Etats s'est accompagnée d'une augmentation du rôle de nouvelles organisations locales ou transnationales, coïncidant rarement avec les limites de l'Etat-nation : associations de solidarité internationales, ONG du Nord et du Sud, réseaux associatifs transnationaux, organisations de quartiers, etc., ont fait entendre des voix qui n'avaient pas coutume de s'exprimer dans les enceintes des Nations Unies. L'intrusion dans la vie internationale des élus locaux est elle aussi de plus en plus massive. La prise de conscience des problèmes de l'environnement urbain dûs à la croissance des villes les ont érigés au rang d'interlocuteurs de poids des Etats. Ils réalisent des tâches qui étaient naguère dévolues à ces derniers. Ils plaident pour une accélération des processus de décentralisation².

Or, l'APD reste un élément décisif du système mondial de sécurité collective même si elle stagne ou régresse. Au niveau des politiques de coopération, les conditionnalités se multiplient : conditionnalité économique (ajustement macro-économique), conditionnalité politique (démocratie), conditionnalité sociale (élimination de la pauvreté, sécurité alimentaire) et conditionnalité écologique. A ce propos, les Etats du Sud n'ont cessé d'exprimer leur crainte de se voir imposer de nouvelles conditionnalités par un Nord qui définit tout seul l'ordre des nouvelles priorités internationales (Tiers Monde, 1997).

C'est dans ce contexte complexe que se situe notre étude. Les nouveaux acteurs, les nouvelles formes d'organisation, la mise en question des politiques de coopération telles qu'elles ont été conçues jusqu'à présent, les mutations des rapports Nord-Sud, etc., mettent en évidence l'importance accrue des notions de gouvernance et de conditionnalité comme facteurs déterminants (avec d'autres, bien sûr) de l'évolution des politiques d'aide au développement.

II – Intérêt de l'étude

Nous aurions pu mener notre étude sur un seul niveau, car la conditionnalité de la politique publique au développement est déjà suffisamment complexe pour essayer d'approfondir un peu plus son étude. Mais, il nous semble intéressant de réaliser une étude comparative des niveaux choisis, car on note une tendance récente à l'accroissement de l'importance des institutions « sous-étatiques » et de leur rôle dans le domaine de la coopération internationale. Les administrations décentralisées elles constituent un des centres des politiques de développement. De plus, la Catalogne est considérée un des grands moteurs régionaux européens. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons choisi ce sujet, mais il y en a d'autres :

¹ Organisme mis en place par les pays détenant des créances publiques sur des pays du Tiers monde en difficultés de paiement. Il est chargé de négocier des rééchelonnements des dettes publiques (Dictionnaires d'Economie et de Sciences Sociales, 1996).

² C'est le transfert du pouvoir de l'Etat aux collectivités locales. Elle s'inspire d'une perspective auto-organisationnelle. Il s'agit d'établir un exécutif reconnaissant les communautés et les droits collectifs (BM, 1997).

- Il s'agit d'un objet très complexe : un grand nombre d'acteurs y participent et jouent un rôle important dans le dispositif d'aide au développement. La coopération qui intervient principalement entre les pays riches et les pays pauvres, ne se joue pas dans des relations inter étatiques, ni d'entreprise à entreprise. Entre l'Etat et le marché, l'institution « coopération » essaie de fournir une série de biens communs³.
- C'est un objet très peu étudié : on note l'absence d'analyses empiriques et même théoriques sur le dispositif de coopération, même s'il existe des évaluations de projets et de politiques.
- Il s'agit d'un sujet important de par les montants alloués : 32 523 MF pour l'UE, 7 618 MF pour l'Espagne, 47,6 MF pour la Catalogne et 5,2 MF pour Lleida.
- Il répond à une sensibilité et une inquiétude personnelles face aux disparités sociales et économiques entre ce qu'on pourrait appeler "premier, troisième et quart-monde", ainsi qu'entre les mondes rural et urbain. J'essaie d'apporter ma contribution, dans la mesure du possible, à la réduction de cette situation d'inégalité

III – Problématique

1. Constats

A partir de ce panorama sur la situation du dispositif d'aide, nous pouvons établir les constats suivants :

- **Complexité du dispositif de l'aide.** Il existe différentes échelles de gouvernance et à l'intérieur de chacune, une multiplicité d'acteurs. Tous les niveaux territoriaux déterminés, qui se superposent les uns aux autres, sont traversés par les différents acteurs appartenant à la société civile⁴. Ainsi, nous pouvons parler de niveaux de gouvernance : le réseau des organisations, notamment les ONG mais aussi les syndicats, les universités, etc., les administrations publiques, les organisations internationales, BM, FMI, ONU, etc. et en dernière instance les citoyens.
- Chaque acteur a ses propres objectifs et met en place des procédures différentes qui découpent l'espace géographique et sectoriel. Cela entraîne des risques en termes d'efficacité, de coordination et de cohérence, à deux niveaux :
- **Territorial** : les politiques et programmes des acteurs à chaque niveau de gouvernance s'influencent mutuellement
- **Sectoriel** : les différentes politiques sectorielles mises en place par les administrations peuvent avoir des objectifs contradictoires.
- Chaque acteur en matière de coopération, a des **contraintes internes et externes**, dans son processus de prise de décisions et de définition de politiques et de doctrines. Les politiques de coopération internationale de chaque acteur ont des **interactions**. D'une part, les conditionnalités des organismes internationaux ont des effets sur la gestion et la définition de la politique d'aide des autres acteurs et vont donc diminuer leur marge de manoeuvre, d'autre part ce sont les Etats qui appartiennent à ces organisations. Ainsi, les interrelations vont dans les deux sens.
- Il existe un consensus général sur le **rôle fondamental de la société civile comme fournisseur des biens publics**⁵. Ainsi, le système de coopération effectue des choix publics qui orientent une partie importante de la politique d'aide mais non sa totalité. De ce fait, les organismes de coopération mettent en place des politiques d'aide au développement afin de gérer les biens communs c'est-à-

³ Les biens communs sont en accès libre mais chacun peut utiliser une partie.

⁴ Selon l'acception la plus commune, cette expression désigne l'ensemble des acteurs et des rapports entre ces acteurs qui constitue la trame de la vie sociale (la sphère privée) et économique (le marché) d'un pays. Elle s'oppose à l'Etat, et par extension à tout ce qui relève des activités spécialisées de la vie politique (Dictionnaire de la vie politique et sociale, 1993).

⁵ Il s'agit d'un bien dont la consommation est conjointe, c'est-à-dire que c'est le même bien qui est utilisé par tous les usagers et l'accès est libre. C'est le cas de l'air qu'on respire (GRIFFON).

dire, les biens ou services qui bénéficient à l'ensemble de la communauté, sans exclusion possible : la démocratie et l'environnement font partie de ces biens publics.

2. Questions de départ

Les constats établis précédemment nous amènent nous poser à une première question, fondamentale :

Quelle est la relation existant entre les deux vecteurs qui conditionnent l'institution de la coopération? :

- **Echelons de gouvernance.** La gouvernance entendue comme l'ensemble de relations de pouvoir au sein d'une société et les modes d'arbitrage entre les différentes parties prenantes d'une affaire commune.
- **Conditionnalités de choix public.** D'une part, les politiques économiques et de développement conduites par les organisations multilatérales amènent les autres acteurs à s'inscrire dans leur logique, sans pour autant leur permettre de contribuer suffisamment à leur élaboration. D'autre part, les acteurs participant au dispositif d'aide internationale définissent leurs stratégies dans le but de fournir des biens publics que ni l'Etat ni le marché ne peuvent fournir.

La complexité de cet environnement soulève un certain nombre de questions dont les réponses vont nous aider dans notre sujet de recherche :

- Comment le choix public des acteurs concernés par la coopération influence-t-il la définition des programmes de coopération ?
- Quel est le poids relatif du marché et du bien public dans la définition de la politique de coopération ?
- Existe-t-il des acteurs dont le pouvoir est plus grand en ce qui concerne la définition du choix public ?
- Comment se déterminent les choix stratégiques d'un acteur de coopération?

3. Hypothèses de recherche

Voici les hypothèses que nous allons vérifier au travers de notre recherche bibliographique et de nos études de terrain :

- Derrière la notion de coopération il y a une institution. C'est-à-dire que les procédures, les dispositifs et les flux qui s'y rapportent peuvent être analysés comme un ensemble de relations et de facteurs interagissant.
- Les Etats définissent dans le cadre de leur politique extérieure, une politique de coopération pour le développement en direction notamment des PED. L'institution « coopération » pour le développement est donc largement influencée par les choix publics effectués dans le cadre des politiques de relations extérieures.
- Le niveau de territorialité gradue la définition et l'application des conditionnalités de mise en place. Chaque acteur de coopération pour chaque niveau de gouvernance définit sa stratégie de développement. Celle-ci est régie par un système de préférences non seulement géographiques mais aussi sectorielles. Ce système établit le cadre des conditionnalités qui seront appliquées tant aux pays récipiendaires de l'aide qu'aux acteurs demandeurs de fonds. Ceci dépend très directement du niveau de territorialité où la politique d'aide est mise en place.

4. Objectifs

Il s'agit dans une première étape, de **décrire et comparer** l'institution de coopération, à chaque échelon de gouvernance, en utilisant les analyseurs mentionnés. Ces derniers vont nous permettre d'appréhender l'institution d'APD. Cette description et cette comparaison auront pour but de nous fournir des éléments de réflexion sur :

- Ce que pourrait être un nouveau modèle de coopération.
- Quel rôle pourrait-t-il avoir comme fournisseur de biens communs et donc collectifs.
- Quelles actions de coopération devraient revenir à chaque niveau territorial pour rendre le dispositif d'aide plus efficace.

Un deuxième objectif sera de trouver les références et les instruments formant le corpus théorique qui nous permettra d'analyser les institutions de coopération (économie des institutions, économie agro-alimentaire, économie publique...).

IV – Approche méthodologique

Afin de déterminer le cadre théorique et méthodologique, deux démarches différentes s'imposent :

1. Recherche bibliographique

Une recherche bibliographique approfondie a été nécessaire pour bien situer l'étude dans son cadre théorique. Cette consultation a abordé deux domaines différents.

① D'abord, étant donné que les problèmes de développement sont une des sources d'inspiration des différents champs théoriques, des manuels ont été consultés et analysés.

- ⇒ **Bibliographie théorique** :
- économie institutionnelle
 - économie du développement
 - politique internationale

Nous avons consulté des documents et des rapports traitant de la gouvernance dans ses différentes interprétations, et des conditionnalités.

② Ensuite, comme les organismes d'aide, notamment les agences de développement internationales et nationales, publient régulièrement des études sur la politique de coopération mise en place, la lecture de ces rapports est indispensable pour avoir une idée d'ensemble de l'APD et prendre en compte l'opinion des experts dans le domaine.

- ⇒ **Rapports des organismes d'aide** :
- Banque Mondiale
 - PNUD6
 - CAD7
 - Gouvernement espagnol
 - Certaines ONG

La recherche bibliographique nous permettra d'avoir les références théoriques utiles pour pouvoir interpréter les enquêtes qui seront effectuées dans la phase suivante.

6 PNUD: Programme de Nations Unies pour le Développement.

7 Comité d'Aide au Développement. Organe de l'OCDE qui réunit 21 EM. Il est chargé de coordonner les programmes bilatéraux d'APD établis par les EM (Institutions économiques Internationales, 1997).

2. Recherche sur le terrain

Dans une première étape, des enquêtes ont été réalisées auprès des « grands acteurs », sélectionnés selon ce qu'on appelle en termes sociologiques le « **choix par notoriété** », c'est-à-dire ayant une importance stratégique et de vraies connaissances pratiques sur notre sujet, même si leur rôle n'est pas reconnu professionnellement :

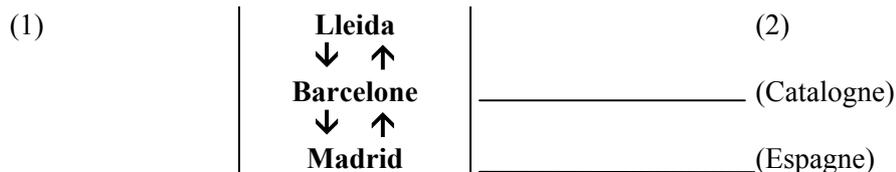
- Responsables politiques de la définition de la politique d'aide.
- Responsables de projets de coopération des ONG.
- Responsables de la mise en place de la politique de d'aide.

On a interrogé aussi des membres des ONG étant donné que la majorité de l'aide décentralisée est canalisée à travers les ONG et que leur source de financement est majoritairement publique.

Cette première étape a servi à établir comment les conditionnalités fonctionnent pour chaque échelon de gouvernance et donc, à décrire et à comparer le dispositif de coopération de manière systématique grâce aux analyseurs (conditionnalités et gouvernance) que nous avons choisis.

Dans une deuxième étape (dans le cadre du programme de doctorat) et en fonction des résultats de la première, nous enquêterons auprès des acteurs qui peuvent nous aider à analyser les programmes intéressants pour appuyer et approfondir les conclusions établies.

Le sens des enquêtes a été le suivant :



- (1) Première étape
- (2) Deuxième étape

Partie I
Enquête théorique :
Institution, gouvernance et conditionnalité

Chapitre I

Institution

Le dispositif de coopération internationale est financé essentiellement par des fonds publics procédant des Etats donateurs. Les gouvernements destinent une partie de leur budget à l'aide au développement. Celle-ci peut être mise en œuvre par les Etats eux-mêmes directement (coopération bilatérale), par les organisations multilatérales financées par les contributions des Etats (coopération multilatérale) ou bien par les organisations non gouvernementales dont une part importante des ressources procède aussi des fonds publics (coopération non gouvernementale). Ces trois types de coopération configurent le dispositif d'aide publique au développement (APD).

Cette étude prétend analyser uniquement la politique d'aide bilatérale, d'Etat à Etat. Or, bien évidemment, la référence aux autres acteurs concernés par la politique de coopération est nécessaire, car l'Etat recourt de plus en plus, aux agents privés pour mettre en place sa politique d'aide. De plus, aux niveaux inférieurs de l'aide, les instances publiques, comme nous le verrons, ne sont que des agents de financement de la politique de coopération.

Dans cette partie, nous allons démontrer que le dispositif d'APD, tel que nous l'avons défini (bilatérale, multilatérale et non gouvernementale), constitue une institution. Cela nous servira dans nos recherches ultérieures de doctorat.

Si le dispositif d'APD est une institution, l'analyse ne sera pas la même que si nous le considérons comme un ensemble d'organisations mettant en place des actions dans un même domaine.

Nous esquisserons tout d'abord une définition de la notion d'institution. Pour cela, nous nous appuyerons sur les définitions fournies par les différentes disciplines. Ensuite, nous préleverons les éléments pertinents pour définir l'APD comme institution. Enfin, nous démontrerons que le dispositif d'APD est une institution.

I – Qu'est-ce qu'une institution ?

Différentes disciplines ont donné une définition de ce terme et les ouvrages portant sur les institutions sont nombreux. Les sciences sociales ont largement utilisé ce terme ; comme le souligne Jacques Chevalier, « le concept d'institution semble avoir perdu en compréhension ce qu'il a gagné en extension ; il est devenu fuyant et insaisissable ».

Le terme est apparu au XII^e siècle. Il s'agit d'une notion ambiguë, polysémique, complexe, dont la signification a varié et varie encore (Grawitz, 1994).

Les analyses de la notion d'institution ont été menées tantôt en adoptant un point de vue comparatif, tantôt en décrivant un système précis. C'est justement l'objet de notre étude : la description et la comparaison du dispositif d'APD aux différents niveaux de gouvernance. L'étude du dispositif d'APD comme, d'ailleurs, celle des institutions, est pluridisciplinaire : des éléments juridiques, politiques, sociologiques et économiques interagissent.

Des analyses sociologiques et juridiques ont tracé la voie au début du siècle, en mettant le concept d'institution au centre de l'étude des phénomènes sociaux et politiques. Ensuite, les politologues et les économistes ont commencé à s'y intéresser. Les sens varient d'une discipline à une autre et le même concept désigne des réalités différentes selon les théories.

L'institution peut désigner des formes sociales établies mais aussi les processus par lesquels la société s'organise. Nous allons présenter les définitions et les caractéristiques que les différentes disciplines associent au concept d'institution.

1. En sociologie

Jadis, l'acception classique du mot institution était "l'ensemble des lois qui régissent une cité : la manière dont les pouvoirs publics et privés s'y trouvent répartis, les sanctions et les ressorts qui mettent en œuvre leur exercice régulier" (Encyclopedia Universalis, 1996).

La notion d'institution est évidemment liée à celle d'organisation, et parfois leurs définitions tendent à se chevaucher. Les organisations fonctionnent à l'aide de règles auxquelles leurs membres doivent se conformer et qui indiquent quel comportement est risqué ou prohibé dans des contextes déterminés (Faverau, 1989). Parfois, ces règles sont impératives, explicites, parfois elles sont implicites, conséquence de conventions tacites. Ainsi, règles explicites et conventions tacites confèrent aux organisations une tendance à l'institutionnalisation. Une des raisons de l'institutionnalisation est la présence de techniques efficaces (Labourdette, 1992). Mais, dans certains cas, l'institutionnalisation se produit, alors que les procédés ne sont pas bien définis. L'institution est plus qu'une organisation : elle a une « âme » (Hauriou). Indissoluble, elle s'oppose par sa nature et sa durée, aux simples relations d'obligation. L'institution naît de certaines exigences de l'intérêt commun d'une collectivité et elle doit durer aussi longtemps que ces exigences elles-mêmes (Foulquie, 1978).

Selon Durkheim, les institutions sont les « manières collectives d'agir ou penser » (formes juridiques, conventions, coutumes), qui ont une existence propre, en dehors des individus, et auxquelles ceux-ci tendent à se conformer. Les institutions sont des systèmes normatifs. Elles se reconnaissent à leur caractère contraignant. Mais la contrainte institutionnelle a un fondement moral, qui revêt deux formes principales : le respect et l'autonomie.

Selon la définition donnée dans le Dictionnaire de la Sociologie de Larousse (Boudon, 1989), une institution consiste dans l'ensemble complexe de valeurs, de normes et d'usages partagés par un certain nombre d'individus. C'est toute activité régie par des anticipations stables et réciproques entre les acteurs entrant en interaction (Parsons, 1951). Pour que ces activités se développent, il est indispensable que chacun des acteurs en présence renonce à profiter dans le court terme des avantages que peut lui procurer son rôle momentané, et qu'il accorde la priorité à plus long terme aux exigences de sa tâche et au point de vue de ses partenaires.

Les institutions sont des phénomènes sociaux, impersonnels et collectifs, présentant permanence, continuité, stabilité (Chevalier, 1981). Dans cette perspective, elles constituent un ordre supérieur aux individus et aux groupes, qui assure la cohésion sociale, réalise l'intégration et fonde la pérennité de la société. Elles sont l'expression et la garantie de l'ordre social. Elles englobent les normes et les obligations de comportement (les normes juridiques) et les groupes organisés, au sein desquels s'effectuent les processus d'apprentissage et de socialisation. Cette définition correspond à l'institué social.

2. En droit

La théorie juridique de l'institution est illustrée par Renard (1933) et surtout par Maurice Hauriou (1925). Celui-ci conçoit l'institution comme le produit d'une lente évolution sociale, passant par une idée d'œuvre ou d'entreprise, qui naît dans un milieu social ; la mise sur pied d'organes destinés à la réaliser ; l'assentiment de ceux qu'elle englobe : alors, l'organisation devient durable, « institué ». « Une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes de pouvoir et réglées de procédures ». Hauriou distingue deux types

d'institutions : les institutions vivantes, de nature corporative qui tendent à la personnification morale ; les institutions inertes, de la catégorie des choses qui sont dépourvues d'autonomie. Les premières sont l'objet d'un double processus. Un processus d'incorporation, qui résulte de la mise en place d'un pouvoir organisé : l'institution forme un « corps », acquiert une individualité objective, à travers les organes qui agissent en son nom. Un processus de personnification, qui résulte des manifestations de communion : l'idée d'œuvre passe à l'état subjectif, dans les consciences individuelles ; l'institution devient alors une communauté effective, une « personne ».

Dans l'analyse juridique, l'institution définit les structures fondamentales qui permettent d'identifier un régime politique, et qui se distinguent des effets contractuels et interindividuels de la simple volonté des acteurs sociaux (Hauriou, 1916).

La notion d'institution est liée au droit, car les institutions ont besoin du droit pour exister. Elles naissent, vivent et meurent juridiquement. Elles occupent juridiquement la durée et leur chaîne solide se croise avec la trame plus légère des relations juridiques passagères. Toute institution sécrète un droit qui lui est propre : un droit statutaire et un droit disciplinaire.

Selon le Grand Larousse Universel (1995), les institutions sont un ensemble des formes ou des structures politiques, telles qu'elles sont établies par la loi ou la coutume et qui relèvent du droit public.

3. En sciences politiques

Par institution, il faut entendre l'ensemble des faits sociaux qui, s'inscrivant dans la durée, ont l'apparence d'une réalité objective, naturelle et sont vécus comme tels par les individus.(Chevalier, 1996).

Les institutions ont une histoire : elles ont été produites par les hommes mais les traces de la genèse se sont effacées ; l'institutionnalisation est « le mode par lequel des pratiques sociales développées en réponse à des problèmes particuliers se pérennisent dans des ensembles de règles spécifiques (Cox, 1986).

A l'intérieur d'une société donnée, les institutions sont liées entre elles : elles forment un ensemble cohérent et structuré, un « ordre ». Cet ordre s'est complexifié au fur et à mesure du développement social. Les institutions n'ont de sens qu'en relation avec les individus.

Les institutions politiques recouvrent l'ensemble des significations stables concernant le politique dans une société donnée ; celles-ci sont évidemment indissociables d'un ordre social plus global. L'ordre politique repose, au-delà des dispositifs et des idéologies, sur un socle de représentations communes, qui permettent la communication et l'action politiques. Le jeu politique ne présuppose pas que les acteurs adhèrent aux mêmes valeurs, mais plus simplement qu'ils se comprennent, qu'ils parlent le même langage. La capacité d'action des acteurs politiques variera en fonction de la maîtrise plus ou moins grande du code qui commande le fonctionnement politique (Chevalier, 1996).

Cette approche de l'institution politique est statique mais, plus récemment l'institution est perçue comme un processus dialectique résultant de la tension permanente entre les cadres dans lesquels se déroule la vie collective (les formes instituées) et les forces qui les animent et les font bouger (les forces instituanes). Les institutions sont une réalité évolutive, le produit de transactions implicites et explicites entre tous ceux qui sont à même de contribuer à sa définition.

L'institutionnalisation des rapports politiques se caractérise dès lors par un triple aspect : le processus de différenciation politique s'est traduit par l'apparition de rôles spécifiques, définis et encadrés par des règles, fixant des modèles de comportement (régime politique) ; l'exercice de ces rôles a entraîné la constitution de positions politiques, définissant la place occupée par les acteurs du jeu politique, et articulées au sein d'un espace social spécifique (champ politique) ; enfin, rôles et positions amèneront à remplir des fonctions politiques différenciées mais, néanmoins complémentaires (système politique).

Selon Eisenstadt (Dictionnaire de la Science Politique et des Institutions Politiques, 1994), l'institution est une entité dont le principe régulateur organise la plupart des activités de ses membres dans une société ou une collectivité, et selon un modèle organisationnel défini, qui est étroitement lié soit aux problèmes fondamentaux, soit aux besoins de cette société, de ce groupe ou à quelques uns de ses buts. Le concept d'institutionnalisation vise les processus et les entreprises qui tendent à organiser les modèles sociaux de façon stable.

4. En économie

Un ensemble croissant de publications dans le domaine de l'économie érigent les institutions en catégorie cruciale pour l'analyse économique. L'intérêt de la théorie économique pour les institutions est assez nouveau, compte tenu de la partition traditionnelle des disciplines en sciences sociales selon laquelle elles étaient par nature dévolues à la sociologie, l'institution étant une catégorie collective.

Pour les nouveaux économistes institutionnels, l'institution renvoie à un état social des individus, qui représente une autorité par rapport à leur intérêt ou leurs préférences. L'institution est un terme générique en résonance avec les notions d'organisation, de communauté, de groupement, de collectif ; de valeurs, de conventions, de normes. Il s'agit encore de conduites, d'activités privées ou collectives et en amont, de manières de faire, de penser et de percevoir même, qui présentent une grande stabilité sans être pour autant immuables (Corei, 1995).

Sur le plan fonctionnel, les institutions apportent de l'ordre dans les actions de leurs membres et les relations qu'ils entretiennent. Certains économistes, opposent l'institution au marché, et considèrent ainsi que sa principale fonction est la coordination des actions individuelles dans un contexte où le marché n'est pas efficient. L'institution est un système normatif, qui intervient en amont des préférences et des valeurs de ses membres.

Les institutions seraient un ensemble de règles plus ou moins formelles, les règles du jeu sociales ou d'une communauté particulière, allant des coutumes au droit ou à la constitution d'une nation.

Mais, avant cette nouvelle économie institutionnelle, dans les années 20 opérait l'institutionnalisme américain. Ces économistes mettaient l'accent sur le rôle joué par les institutions dans l'économie et sur l'influence des conflits d'intérêts résultant des comportements des différents groupes sociaux et, par conséquent de l'exercice du pouvoir (Grand Larousse Universel, 1995). L'institution est la codification juridique de coutumes, des traditions qui sont le produit de l'histoire.

Les institutions peuvent être considérées à la fois comme des structures et des processus où se joue de façon privilégiée une dynamique des règles d'action et de rationalité collective (Corei, 1995).

II – Quelle définition ?

Nous allons identifier, dans toutes les définitions que nous avons présentées, les traits qui nous intéressent et qui nous semblent suffisants pour ratifier notre hypothèse : le dispositif d'APD est une institution.

Ainsi, nous avons décidé de retenir les caractéristiques suivantes :

- Pour la fondation d'une institution il faut une volonté commune, un **intérêt commun** d'une collectivité (une rationalité collective) et l'**idée d'une œuvre** à accomplir. Des **organes** mettent en place des **procédures** pour la réalisation de l'idée.
- Une institution est l'action de fonder ou de former. Elle désigne donc une forme sociale établie et occupe un **espace social** spécifique.

- C'est un ensemble d'activités : **conduites** ou modèles de comportement qui se répètent dans une communauté suivant des **normes**, des **valeurs** et des **règles**. En ce sens, elle est un **système normatif**.
- C'est une production de significations, toute institution est un **code** et la capacité d'action des agents concernés dépend de la maîtrise de ce code. L'institution est une **codification juridique** de manières de faire qui sont le produit de l'histoire.
- Les institutions sont **permanentes, continues** et **stables**, elles ont donc une histoire. Or, en même temps elles sont une **réalité évolutive**. Dans ce sens, elles font référence aussi bien aux structures qu'aux processus.
- Les institutions relèvent du **droit public**.

Le dispositif d'APD est-il une institution ?

Le dispositif d'APD présente une série de caractéristiques qui le définissent et que nous établirons tout au long de cette étude. Néanmoins, nous pouvons déjà esquisser des traits communs à tout le système de coopération internationale, quel que soit le niveau auquel il est mis en place. Ces traits nous permettent de définir l'APD comme une institution :

- La politique de coopération internationale vise des objectifs bien définis (au moins dans ses postulats théoriques) : le développement humain, la réduction de la pauvreté, la protection de l'environnement, la démocratie... Tous sont des biens collectifs que le dispositif de coopération est appelé à fournir. La communauté internationale a une volonté commune et elle a qualifié ces biens comme des biens communs ou collectifs. Pour atteindre ces objectifs, des organes tant publics que privés, interagissent et dessinent le cadre stratégique et les procédures de mise en place des actions de coopération.
- La politique de coopération occupe un espace social bien déterminé.
- Le système de coopération produit des normes. Les successives conférences internationales au sein du système de Nations Unies, du Conseil de l'Europe... ont permis la création des normes : conventions sur les droits de l'homme, sur la protection de l'environnement, lois de coopération... De plus, des Commissions se sont créées au sein de ces organismes afin de veiller au respect de ces normes. Mais, même avant la mise en place d'un système normatif, qui est en gestation, des règles implicites régissaient et régissent encore, le comportement des acteurs de ce domaine, formant un code de conduite. Force est de constater que les acteurs publics ont une marge plus large dans l'application de ces règles car, seuls les pouvoirs publics ont, jusqu'à présent, la capacité de créer le système juridique. Mais le tiers-secteur (ONG, coopératives...) a un rôle croissant dans la définition des biens collectifs bien que son statut vis-à-vis des organes publics reste pour le moment consultatif.
- Le dispositif d'APD a une histoire. Dès la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, les pays vainqueurs ont mis en place un dispositif de coopération internationale. Si les objectifs, les normes, les procédures ont changé, l'APD reste de nos jours un élément primordial de la politique extérieure des pays et du système de sécurité mondial.
- Bien que les ONG soient des entités régies par le droit privé, elles sont des acteurs essentiels du système de coopération internationale. Le cadre de la politique d'APD défini par les gouvernements est le cadre que doivent respecter tous les acteurs privés s'ils veulent accéder aux subventions publiques.

Nous pouvons en conclure que le système d'APD est une institution et fonctionne comme telle. On trouve des normes, des comportements, des organes, des procédures, une histoire en continuelle évolution. Bien entendu, les motivations et les intérêts des acteurs (publics ou privés) sont très diverses, car leur point de départ est différent. Mais, malgré cela, leur but ultime est de fournir une série de biens considérés par tous comme collectifs. Pour y parvenir, un système juridique et normatif existe : le dispositif d'APD est en soi une institution, il existe par-delà les acteurs ou individus qui le composent.

Chapitre II

Gouvernance

I – Introduction

L'évolution du contexte actuel entraîne de nouvelles réflexions autour du système de coopération internationale. A ce titre, de nouveaux concepts sont apparus et on observe un renouvellement du discours et des pratiques de la politique d'aide au développement.

Ainsi, la politique de coopération doit faire face à de nouveaux défis :

- Le processus de mondialisation, la fin de la guerre froide et les mouvements d'intégration régionale ont ébranlé les structures de la politique internationale. Ces évolutions ont entraîné un peu partout une crise de la souveraineté étatique, une remise en cause des mécanismes de régulation internationale et la nécessité de réfléchir à leurs limites.
- A l'heure actuelle, on assiste à une recomposition non seulement du rôle des Etats mais aussi des organisations internationales et de la société civile. En moins d'un siècle, l'image de la société internationale est passée du modèle de la "communauté d'Etats civilisés", tous orientés vers la compétition et poursuivant les mêmes buts égoïstes de puissance et d'intérêt national à celui d'une "société civile mondiale" hétérogène, multcentrée, en quête d'espace public et de régulation (Smouts, 1997).
La complexité des sociétés modernes, structurées en sous-systèmes sociaux relativement autonomes, remet en cause les formes traditionnelles d'autorité. L'interdépendance accrue entre tous les acteurs concernés dans un même domaine, le problème de la gestion des externalités, la crise de la légitimité, des croyances, etc. amènent inéluctablement à penser de nouvelles formes de coordination sociale.
- L'APD reste un élément décisif du système mondial de sécurité collective. Face aux défaillances des mécanismes de sécurité collective, les conférences internationales se succèdent⁸. Elles jouent un rôle décisif dans la formulation de recommandations, lesquelles produisent de nouvelles normes. Ces conférences traduisent l'émergence d'une opinion publique structurée. Celle-ci ne s'exprime pour l'instant qu'à travers sa frange militante mais anticipe une nouvelle configuration des enjeux et des rapports de force, si elle réunit les conditions d'un débat vraiment démocratique.
- On assiste aujourd'hui à un repositionnement global des institutions les unes par rapport aux autres. La plupart des coopérations bilatérales recourent désormais de plus en plus à des opérateurs privés (bureaux d'études, entreprises, ONG...). Ces institutions privées récupèrent ainsi progressivement l'essentiel des financements publics. Libéraliser le marché du développement implique un retour à une problématique théorique de l'après-développement ou d'un autre développement. (Tiers Monde, 1997).

Tous ces opérateurs privés, avec les institutions publiques, sont appelés à fournir des biens communs (droits humains, démocratie, protection de l'environnement...). Si l'Etat demeure le cadre légitime du jeu démocratique et de la définition des politiques publiques, il abandonne, de plus en plus, des pans entiers de sa mission de service public. Les choix des biens collectifs à fournir doivent être effectués en respectant davantage les lignes directrices définies par les bailleurs de fonds. Tel est le cas de la politique

⁸ Conférence de Jometien (1990) sur le développement et l'éducation ; Conférence de Rio (1992) sur le développement et l'environnement ; Conférence de Vienne (1993) sur les droits humains ; Conférence du Caire (1994) sur la population et le développement ; Conférence de Copenhague (1995) sur le développement social ; Conférence du Pekin (1995) sur la femme ; Sommet sur l'alimentation en Rome (1996).

de coopération : l'Etat a recours aux ONGD et autres agents privés pour fournir des biens collectifs, mais c'est lui qui définit le cadre stratégique pour la mise en œuvre des programmes.

C'est dans ce contexte que s'est affirmée la notion de gouvernance, traduisant autant l'exigence d'une réflexion sur les rapports d'autorité et de pouvoir qu'un besoin de mettre à jour le rôle des acteurs non-étatiques dans les mécanismes de régulation politique. Elle est devenue une question fondamentale, étant donné la multiplicité d'acteurs opérant sur la scène internationale.

Nous pourrions continuer cette énumération de faits et de constats afin de justifier le choix de la gouvernance comme un des vecteurs de notre étude. Mais il est évident que la question des affaires internationales ne peut être séparée de la notion de gouvernance : celle-ci permet de penser la coopération internationale comme un processus continu, mis en place par des acteurs de différentes natures obéissant à de multiples rationalités. La régulation doit donc se faire de manière conjointe par un jeu permanent d'échanges, de conflits, de négociations et d'ajustements mutuels (Smouts, 1997).

De nos jours, le concept de gouvernance joue un rôle essentiel dans beaucoup de domaines. Les études qui traitent de la gouvernance sont d'inspirations diverses et relativement disparates (Jessop, 1995). Leurs racines théoriques sont très variées : économie institutionnelle, relations internationales, études des organisations, étude du développement, science politique, administration publique, management d'entreprises...

Trois discours sur la gouvernance ont lieu simultanément et il faut les différencier pour éviter des confusions :

- Celui de la Banque Mondiale et des bailleurs de fonds, qui s'adresse aux PED et qui traduit la gouvernance en conditionnalité institutionnelle (cf. partie suivante).
- Celui qui s'inspire des études de politique publique et qui traite la gouvernance comme la manière dont les individus et les institutions publiques et privées organisent la gestion de leurs affaires communes.
- Celui des études de relations internationales qui désignent la gouvernance comme un ensemble de régulations fonctionnant sans recours obligatoire à une autorité, produites par la prolifération des réseaux dans un monde de plus en plus interdépendant (Rosenau).

Nous allons présenter séparément ces discours, même si les dispositifs de coopération présentent des caractéristiques communes à tous les trois : les acteurs de la coopération internationale ont mis en place une conditionnalité de la gouvernance, ils appartiennent à des réseaux d'échange d'informations, d'expériences et ils sont en interaction avec d'autres acteurs avec lesquels ils essaient de se coordonner et de gérer leurs affaires communes.

Enfin, plusieurs territoires, acteurs, procédures, processus, flux, etc, nous amènent à reconnaître la gouvernance telle que nous la définirons dans la partie suivante, comme l'un des vecteurs qui dirige la politique de coopération des différents acteurs et qui est en interaction avec d'autres vecteurs comme celui des conditionnalités.

II – Concept de gouvernance : des origines à aujourd'hui

Nous allons décrire ci-après le concept de gouvernance non comme conditionnalité institutionnelle, mais comme un processus, une manière de gérer, et une forme de régulation entre les parties prenantes d'une affaire commune.

Plusieurs définitions et approches existent. Nous allons d'abord présenter brièvement ce qu'était la gouvernance à son origine. Ensuite, nous classerons ces définitions selon les critères utiles à notre étude,

afin de faire de la gouvernance une catégorie d'analyse pour le système de coopération. Pour cela, nous proposerons notre propre définition de la gouvernance.

C'est seulement récemment, que la gouvernance est entrée dans le vocabulaire courant des sciences sociales. Mais, plusieurs auteurs ont trouvé les racines de ce terme dans une histoire plus lointaine⁹. Dans les années soixante-dix, le concept de gouvernance est réapparu, en référence aux problèmes de gouvernabilité des sociétés modernes. Puis, l'atomisation du corps social, la prolifération de réseaux, la résistance accrue à toute forme d'autorité ont provoqué le recours au terme de gouvernance pour exprimer les rapports entre la société, l'Etat et les modes de coordination qui rendent possible l'action publique (Kooiman, 1993). Ce concept s'applique pour l'essentiel aux sociétés post-industrielles, mais il a pris une dimension plus universelle depuis l'écroulement du système de valeurs qui caractérisait l'affrontement Est-Ouest et dans lequel le public primait sur le privé.

Or, depuis plusieurs années, ce terme se diffuse fortement pour s'appliquer à de nombreux contextes et il devient un mot passe-partout, à la mode, qui peut signifier tout et n'importe quoi (Jessop, 1998). Aujourd'hui, ce mot est utilisé partout dans le monde sous l'impulsion anglo-saxonne, dans des contextes multiples : celui, en Europe particulièrement, des interactions croissantes entre public et privé et de la critique de l'Etat social ou bien celui, au plan des relations internationales (Rosenau et Czempiel, 1992), de la défiance croissante à l'encontre de certaines organisations intergouvernementales, mais plus encore de l'autoritarisme étatique persistant dans nombre de relations nouvelles (Gaudin, 1998).

L'intérêt porté à la gouvernance est né d'une lacune dans le vocabulaire des sciences sociales pour décrire le monde réel. De nos jours, plusieurs disciplines s'intéressent à ce concept : l'économie institutionnelle prend en compte des mécanismes qui assurent la coordination des activités économiques autrement que par l'échange et la hiérarchie; la théorie des relations internationales a découvert les régimes internationaux; la science politique s'intéresse aux formes de coordination au-delà du partage classique public/privé et aux diverses formes d'interdépendance entre différents niveaux de gouvernement et domaines fonctionnels, etc.

Ainsi, le débat sur la gouvernance s'est étendu au-delà du discours politique et social et, actuellement dans le management des firmes, il est devenu un terme courant : "*corporate governance*". Le système de gouvernance à l'intérieur des firmes est justifié par l'existence d'un état de conflits permanents entre les différents partenaires de l'entreprise sur la question du partage de la richesse créée. Un système de gouvernance améliore l'efficacité des firmes (Bancal, 1997) et s'il est performant, il est capable de prévenir certains conflits (Charreaux, 1997).

Dans ce sens, des études ont été réalisées autour de ce concept. Par exemple, une thèse doctorale a analysé des structures de gouvernance encadrant une transaction et un ensemble de transactions mais aussi, des structures de gouvernance interindividuelles aux modalités d'encadrement collectif de transactions (Garnier, 1999).

Une autre raison du recours à ce concept est qu'il permet une distinction avec celui de "gouvernement", qui désigne les institutions et les agents chargés de gouverner -les gouvernants- mais aussi, en français, le fait même de gouverner (Jessop, 1998). Le gouvernement n'est qu'un des acteurs de la gouvernance. Si la question des affaires publiques se déplace aujourd'hui du gouvernement vers la gouvernance, c'est parce que les gouvernements sont de plus en plus contraints dans leurs actions par l'influence d'autres acteurs (Etats étrangers, organisations supranationales, acteurs privés, milieu associatif, etc.). Ils ne peuvent pas définir et appliquer seuls les règles qui conduisent les individus et les groupes sociaux. La gouvernance

⁹ Pierre Coulomb, souligne que le concept de gouvernance apparaît dans certains passages de la Bible. Jean-Pierre Gaudin remonte la généalogie du terme au XVI^e siècle (Marcou et al., 1997) et plus largement au XVIII^e, à une époque où la gouvernance (en français) entrait dans l'ambition des Lumières d'associer un gouvernement de type éclairé et le respect de la société civile. D'autres placent l'origine de ce concept au Moyen Age pour désigner le partage du pouvoir entre différents corps constitutifs de la société médiévale anglaise. Pour Anthony Pagden, 1998, le débat sur la gouvernance est au cœur de la civilisation occidentale au moins depuis le milieu du XVII^e et il était centré sur l'idéologie, le statut et, par-dessus tout, la légitimité des empires ou pour reprendre le terme en usage à l'époque, des monarchies universelles.

désigne précisément les mécanismes d'élaboration et de contrôle de ces règles (Courrier de la Planète, 1997).

Selon Jean Leca, le gouvernement est un terme couramment employé pour couvrir quatre notions :

- Les principes généraux de constitution et d'organisation d'une collectivité.
- L'organe (ou les organes) qui au jour le jour instruit, décide, alloue, impose, administre ...
- Le processus notamment de décision et de gestion.
- L'ensemble de produits, de normes : en définitive des programmes et des politiques.

Pour cet auteur, l'intérêt porté à la gouvernance naît d'une double constatation : d'une part, certains secteurs sociaux peuvent résister avec succès à toute gouvernance politique et d'autre part, la dynamique des sociétés complexes permet l'autonomie des secteurs et des groupes (sinon des individus) susceptibles de mettre leur croissance et la préservation de leurs propres ressources au-dessus de la politique de services aux autres.

Selon Gerry Stoker, le mot "gouvernement" se réfère aux institutions officielles de l'Etat et au pouvoir coercitif légitime dont elles ont le monopole. Le gouvernement se caractérise par la capacité de prendre des décisions et le pouvoir de les appliquer. Le mot gouvernement s'entend en particulier comme la suite des processus formels et institutionnels qui, au niveau de l'Etat-nation, ont pour but d'assurer le maintien de l'ordre public et de faciliter l'action collective. Les analystes s'accordent à considérer le gouvernement comme l'ensemble des objectifs hiérarchisés, des pilotages unifiés et des intérêts bien intégrés.

III – Notion de gouvernance pour les organisations multilatérales : la naissance d'une norme

Comme nous l'avons mentionné auparavant, un des discours sur la gouvernance la définit comme une conditionnalité de l'APD. C'est un discours sur la bonne gestion : la bonne gouvernance implique un Etat de droit, une bonne administration, de la transparence et la responsabilité des dirigeants politiques devant leur population (Smouts, 1998).

Bien des pratiques actuelles des organismes internationaux donnent créance à la notion de gouvernance que chacun d'eux définit à sa guise. Nous avons choisi quelques organisations internationales qui influencent la politique de coopération à tous les niveaux et qui ont des effets sur la gestion et la définition de la politique d'aide des autres acteurs et sur la gouvernance. Ces acteurs sont :

- Banque Mondiale
- Organisation des Nations Unies
- Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE

1. Banque Mondiale

Depuis qu'en 1989, la Banque Mondiale a qualifié la situation en Afrique de "*crises in governance*", le terme est très associé à la politique de développement, en particulier dans le monde post-colonial (Banque Mondiale, 1989).

Le concept de gouvernance a permis aux institutions financières internationales de minimiser l'économisme et de revenir aux questions sociales et politiques que posait le calendrier des restructurations économiques. Les organisations comme la BM et le FMI n'ont qu'un mandat politique réduit -elles n'ont pas à intervenir dans les affaires politiques des Etats-, néanmoins pour le bon fonctionnement d'une économie de marché moderne, les aspects politiques sont très importants. Grâce à la gouvernance, ils ont pu aborder des questions délicates concernant la politique des pays récipiendaires sans être accusés d'outrepasser leurs compétences statutaires.

La bonne gouvernance a été ajoutée aux programmes économiques néolibéraux par souci d'efficacité, même si dans la rhétorique des institutions financières internationales, le lien entre réforme libérale, bonne gouvernance, démocratie et société civile était fortement souligné.

La définition de la gouvernance, telle qu'elle se précise au début des années 1990, implique en effet une relation causale entre le mode de gouvernement et celui de développement. Les institutions de Bretton Woods soulignent qu'une gouvernance positive est une condition d'une croissance et d'un développement soutenus (Frischtak, 1994). A ce propos, ils affirment : *Good Governance is good economics*. C'est ainsi que l'on justifiera les conditions qui se sont ajoutées aux ajustements structurels et qui sont désignées sous le nom de *conditionnalités*.

Dans le discours des agences d'aide, on peut distinguer la coexistence d'au moins deux définitions de la gouvernance : une définition normative et une définition plus descriptive : « la véritable innovation est l'édition d'une norme ». La gouvernance est devenue une norme, un nouveau moyen de régulation internationale. Dans la pratique, la norme de la gouvernance a englobé les normes de la démocratie, des droits de l'homme et la limitation de dépenses militaires. Pour définir la gouvernance, la BM a utilisé un vocabulaire technique : gestion publique, comptabilité, cadre légal, information libre et transparence, ce qui traduit bien le choix du maintien d'une certaine réserve politique (Biagiotti, 1997).

C'est du "Consensus de Washington" que sortira le modèle de réformes institutionnelles et d'économie de marché. En 1992, la BM devait publier un document intitulé *Governance and Development*, produit par Governance Task Force, qui réaffirme certaines propositions de base pour un cadre cohérent d'intervention de la Banque : la gestion efficace et responsable du secteur public et l'existence d'un cadre prévisible et transparent pour les activités économiques sont essentielles à l'efficacité des interventions tant des marchés que des gouvernements... et donc, du développement économique.

Pour la BM, la gouvernance est "la manière dont est exercé le pouvoir dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays, en vue d'assurer un développement fort et équitable et le complément nécessaire de saines politiques économiques". Cela implique une forte relation entre une économie de marché, un Etat solide et ferme et une société civile. La faiblesse des institutions, l'absence d'un cadre légal adéquat, des interventions politiques dommageables, etc., peuvent être nuisibles au développement des pays. La bonne gouvernance est synonyme de gestion saine du développement et elle implique trois dimensions :

- La forme du régime politique.
- Le processus par lequel l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales du pays.
- La capacité des gouvernements à planifier, à formuler, à exécuter leurs politiques et à remplir leurs fonctions.
-

Cependant, la théorie de la *Good Governance* et des *conditionnalités* a de nombreuses insuffisances et contradictions (Le Bel, 1995) : la participation de la société civile et les diverses consultations populaires apparaissent non pas comme la construction d'un partenariat nouveau, mais comme l'entérinement des conditions imposées de l'extérieur, et comme la réduction des droits économiques et sociaux fondamentaux aux seuls besoins de base, dont la satisfaction est discrétionnairement et politiquement décidée par l'Etat. M.A. Guichaoua énonce que si les conditionnalités sous l'ajustement structurel, qui impliquent indirectement la conditionnalité politique de l'assistance au développement, ont réussi, la gouvernance n'a pas fait son apparition (Fujioka, 1998).

2. Organisation des Nations Unies

La *Good Governance* est le principal thème de représentation du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Les modalités de développement se modifient : de la croissance économique

dans les années soixante, aux besoins essentiels dans les années soixante-dix, à l'environnement et au développement humain durable, dans les années quatre-vingt-dix.

Les Nations Unies ont autorisé l'ingérence humanitaire suite à l'apaisement de l'affrontement est-ouest. La bonne gestion de l'Etat est apparue comme constituant une des politiques à part entière des Nations Unies.

Le terme est apparu dans le mandat du PNUD, qui est l'organe principal de l'assistance technique au développement au sein des Nations Unies, vers 1992 et 1993. Selon ce Programme, la gouvernance est un mécanisme complexe, qui consiste en des processus, des relations et des institutions, par lequel les citoyens et les groupes formulent leurs intérêts, exercent leurs droits et leurs obligations et médiatisent leurs différences. La bonne gouvernance se caractérise par la participation, la transparence (Accountability), l'efficacité et l'Etat de droit. Le PNUD, comme la BM, souligne le besoin de développer un partenariat entre l'Etat, la société civile et le secteur privé. Le PNUD signale que "notre soutien à la bonne gouvernance consiste à promouvoir l'interaction constructive entre tous les trois" (Governance for sustainable human development, 1996). La gouvernance contient l'idée que les décisions globales reposent sur les décisions locales, nationales et régionales en même temps qu'elles les influencent. La mobilisation des compétences et des ressources de différents acteurs et institutions à des niveaux multiples, local, national et international, y est mise en valeur.

L'idéal de la gouvernance comme modalité de coopération internationale prétend faire converger les attentes de différents acteurs à des niveaux multiples, à savoir la conciliation des intérêts de la communauté internationale, de l'Etat et de la société civile.

Les cinq domaines prioritaires de la gouvernance soulignés par le PNUD sont :

- Les institutions : législatives, judiciaires et électorales
- La gestion du secteur public et du secteur privé
- La décentralisation et la gouvernance locale
- Les organisations de la société civile
- La gouvernance face aux circonstances exceptionnelles

Le PNUD souligne que pour un développement humain durable, il est nécessaire de créer un environnement favorable (*Governance for sustainable development*, 1997). La gouvernance est une approche globale et elle implique un **processus interactif à long terme**.

Le PNUD lui-même souligne que la bonne gouvernance sous-entend certaines valeurs occidentales, ce qui pourrait nuire au respect de la diversité culturelle et socio-économique de chaque pays. Cependant, il convient de souligner que la gouvernance signifie l'harmonisation des valeurs universelles et des valeurs enracinées dans la culture authentique de chaque pays. Pour le PNUD, la gouvernance est un processus d'apprentissage mutuel qui concerne non seulement les pays bénéficiaires, mais aussi les pays donateurs. Il s'agit de l'échange mutuel volontaire entre différents acteurs, qui cherchent à assumer leurs responsabilités (Fujioka, 1998).

3. Comité d'Aide au Développement

Pour les membres du CAD, un développement durable nécessite une interaction positive entre progrès économique et progrès politique. Le Rapport final du « Groupe de travail ad hoc sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques » a tiré des conclusions, dont la première est que "la démocratisation et la bonne gouvernance sont indispensables pour atteindre les objectifs de développement de la Stratégie pour le XXIème siècle".

L'investissement de ressources dans la gestion démocratique des affaires publiques permettra de progresser sur la voie de la réalisation des objectifs de développement. L'émergence de sociétés plus participatives, transparentes et responsables est indispensable pour tous les objectifs définis dans la

stratégie du CAD (Rapport du CAD sur Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle).

Le CAD préfère utiliser une terminologie différente de celle des autres organismes internationaux. Ainsi, il donne force au “développement participatif et à la bonne gestion des affaires publiques” au détriment du concept de gouvernance qui est utilisé de façon sporadique¹⁰.

Néanmoins, le discours sous-jacent partage plusieurs aspects avec celui de la gouvernance, à savoir :

- Le développement participatif doit soutenir les institutions et les mécanismes qui aident la population, contribuer à l'émergence de la société civile, appuyer les programmes de décentralisation et la participation de la population au niveau local, en soutenant les organisations et les groupes communautaires, c'est-à-dire qu'il doit soutenir la démocratisation, renforcer le pluralisme de la société civile
- La bonne gestion des affaires publiques implique le respect de l'Etat de droit, la transparence dans la gestion du secteur public, la lutte contre la corruption, la réduction des dépenses militaires
- Le respect des droits de l'homme.

Le CAD ne conçoit pas la gouvernance comme une conditionnalité (Grenaud, entretien), bien qu'il souligne la possibilité d'utiliser la conditionnalité institutionnelle dans les cas de violations très graves des Droits de l'homme.

Comme nous pouvons l'observer, toutes ces institutions multilatérales de développement conçoivent la gouvernance comme facteur déterminant leurs programmes de coopération. Nous allons développer notre catégorie d'analyse en fonction du concept proposé par ces institutions et par d'autres définitions des auteurs experts en ce domaine.

IV – Gouvernance : catégorie d'analyse

Puisque la coordination sociale entre les différentes parties s'est avérée beaucoup plus complexe que ce que le mot gouvernement pouvait désigner, la gouvernance prône de nouvelles formes de gestion du collectif. La gouvernance est un des concepts clés du débat sur le développement et il est utile pour fonder une vraie démocratie sur des bases sociales solides.

Il y a autant de définitions de la gouvernance que de pratiques institutionnelles ou individuelles, car elle désigne à chaque fois un processus. Nous allons mettre en oeuvre une approche qui prend en compte trois catégories de définitions de la gouvernance, à savoir : les acteurs, les processus et les niveaux territoriaux.

ACTEURS : La gouvernance prend en compte la multiplicité d'acteurs autonomes et les réseaux autour desquels ceux-ci sont organisés. Elle se rapporte à l'élaboration de styles de gouvernement dans lesquels les frontières entre les acteurs public et privé, de même qu'à l'intérieur de chaque groupe tendent à s'estomper.

Du fait de l'interdépendance des secteurs public, privé et associatif concernés par l'action collective, tant dans les PED que dans les pays développés, la gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement, mais qui participent à la fourniture de services et aux décisions stratégiques. La gouvernance part du principe que le rôle de l'Etat est d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective. Les gouvernants n'ont plus le monopole des fonctions de commandement et d'arbitrage politique. Ces dernières sont désormais assurées par un large éventail d'organisations gouvernementales et non gouvernementales, d'entreprises privées et de mouvements sociaux, qui contribuent ensemble à certaines formes de régulation politique, économique et sociale au niveau national et international. (Senarcléurs)

¹⁰ Ce fait peut traduire un certain équilibre politique entre les membres anglo-saxons ou non.

Les acteurs n'ont ni la même légitimité, ni les mêmes capacités, ils sont aussi les destinataires des règles du jeu qu'ils ont eux-mêmes élaborées. La structure mise en place est la réalisation d'un grand nombre de gouvernants qui s'influencent réciproquement (Kooiman et Van Vliet, 1993).

Au niveau global par exemple, l'action des ONG, des mouvements des citoyens, des entreprises transnationales, des marchés de capitaux intégrés participent à la gouvernance.

PROCESSUS : La gouvernance est un processus fondé sur l'accommodement et non sur la domination. Elle repose sur des interactions continues. Elle conçoit la gestion des affaires internationales non comme une activité inter-étatique, mais comme un processus de négociation/interaction entre des intervenants hétérogènes. Elle désigne de nouvelles techniques de gestion des affaires communes.

La gouvernance est une approche plurielle et interactive du pouvoir qui implique négociation, participation et coordination.

Les règles du jeu sont négociées et élaborées collectivement, sans rapports marqués de dépendance ou de hiérarchie. La gouvernance s'exerce sur des activités fondées sur des objectifs partagés, qui n'ont pas été définis nécessairement par des instances officielles.

Des mécanismes de dialogue assurent la participation des acteurs concernés. Toute idée d'organisation et de contrôle centralisés est récusée. Elle suggère une prolifération des modes d'organisation, de niveaux et d'instances de décision, de corps sociaux qui se gèrent eux-mêmes dans un mouvement volontaire.

La gouvernance désigne les modes de coordination entre activités et organisations autonomes mais interdépendantes. Elle renvoie au mode de conduite de certaines organisations ou institutions caractérisées par la multiplicité des parties prenantes et au partenariat entre acteurs publics et privés. Elle englobe l'ensemble des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, l'administration, le gouvernement, le Parlement, les tribunaux, les collectivités locales, l'administration de l'Etat, la Commission Européenne, le système de Nations Unies... (Calame, 1996). Ainsi donc, les résultats de la gouvernance ne sont pas différents de ceux du gouvernement. La différence réside plutôt dans les procédés employés. Elle privilégie des mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique (Rhodes, 1996 et Stoker, 1997).

Projets, partenariat, consensus, partage de responsabilités et bien public sont des vocables habituels des acteurs concernés par la gouvernance. La gouvernance vise à intégrer des sous-systèmes fragmentés dans une action collective d'intérêt public. Dans le domaine du développement, le système de gouvernance est mis en place pour essayer de fournir des biens collectifs que ni l'Etat ni le marché ne sont capables de procurer. Les actions de la gouvernance doivent surgir d'initiatives exprimant des buts communs.

NIVEAUX TERRITORIAUX : La gouvernance est un processus de coordination multiniveaux ou multipolaire. Elle s'installe pour traiter des problèmes qui exigent une action conjointe dans les domaines où l'Etat n'a pas un rôle moteur. Ces domaines se retrouvent à de nombreux niveaux de la société, du niveau local au niveau supranational (Hewitt de Alcantara).

David Held a élaboré des travaux sur l'enchaînement souhaitable de la démocratie locale à la gouvernance cosmopolite. Ceux-ci sont inspirés du principe de subsidiarité et cherchent à définir ce qui reviendrait aux niveaux local, régional, national, mondial, tout en envisageant les différents modes de participation possibles.

V – Echelons de gouvernance : de Lleida à l’Union Européenne

Ce travail s’efforce d’analyser la politique d’APD autour de deux axes qui, influencent aujourd’hui sa définition et sa mise en place : la gouvernance et les conditionnalités de l’aide. D’abord, nous mettrons en évidence les structures de gouvernance autour desquelles se déroulent les politiques de coopération internationale. Nous essaierons ainsi de montrer que chacun des niveaux territoriaux choisis constitue un échelon de gouvernance et qu’à l’intérieur de chacun, le degré de gouvernance souhaitable est différent.

Les institutions liées à la politique de coopération définissent des principes, des normes, des règles et des procédures de décision afin de faire converger les attentes des acteurs de manière implicite ou explicite. Elles désignent ces régulations qui fonctionnent d’une manière conjointe, par un jeu permanent d’échanges et de négociations.

La politique de coopération de l’UE s’articule à différents niveaux et nous en avons choisi quatre qui vont du local à l’international. Ainsi, à l’intérieur de chaque niveau, des acteurs de nature et rationalité diverses, pas toujours convergents, négocient les principes, règles, etc., concernant la politique de coopération.

Notre analyse de la gouvernance va nous permettre de caractériser un dispositif comme étant de gouvernance ou pas. Mais, auparavant, il faut mettre l’accent sur le fait que l’apparition de la gouvernance dans le discours des institutions résulte d’un équilibre des rapports de force entre les parties prenantes dans le processus de négociation. C’est le cas des organisations internationales : BM, CAD... Dans le cas de l’Espagne, nous considérons comme primordiale l’appropriation de la gouvernance comme norme du dispositif d’APD, étant donné la conjoncture actuelle. Le système d’APD espagnol présente la plupart des caractéristiques de la gouvernance comme nous allons le voir ci-dessous :

ACTEURS : L’Etat espagnol s’organise territorialement de la façon suivante :

- Municipalités
- *Provincias*
- *Comunidades Autónomas* (CA)

A chacun de ces niveaux, la politique d’APD est mise en place par des acteurs de différentes natures. Ainsi, les institutions publiques définissent le cadre légal que tous les acteurs concernés doivent respecter.

Ces agents publics pour chacun de ces trois niveaux sont :

Lleida	Mairie (Municipalité) <i>Diputació (Provincia)</i>
Catalogne	<i>Generalitat de Catalunya</i> ¹¹ (CCAA)
Espagne	Gouvernement Central
Union Européenne	Commission Européenne

A côté des acteurs publics, d’autres à caractère mixte ou privé viennent compléter le panorama de la coopération. Une définition plus exhaustive de l’ensemble du dispositif est faite dans la partie III (des ONG, des associations à but non lucratif, l’Église, les entreprises, les syndicats, les universités, etc.). Ces acteurs constituent un dispositif de coopération caractérisé par une multiplicité d’acteurs autonomes mais interdépendants.

PROCESSUS : Les différents acteurs concernés par la politique de coopération partagent des objectifs. Ceux-ci, en Espagne, sont définis par les instances officielles. Cependant, on note la présence accrue des organismes non officiels dans le processus de régulation des normes. Ces acteurs prennent un rôle actif de

¹¹ *La Generalitat de Catalunya* est le nom du gouvernement catalan

plus en plus en amont (et non à l'aval, comme auparavant) dans tout le processus de la politique de coopération.

Les mécanismes de dialogue qui assurent la participation de tous les acteurs sont en place, les Conseils de Coopération en sont une preuve. Il reste à voir le développement futur de ces mécanismes.

Tous les acteurs, à chaque niveau, visent à fournir des biens publics. Il s'agit d'intégrer ces acteurs qui forment des sous-systèmes, et de trouver un espace où les règles, les procédures soient agréées par l'ensemble. L'Etat n'est plus le seul concerné dans la fourniture de biens collectifs. Les ONG et les autres acteurs privés partagent avec les instances publiques le rôle de fournisseur de ces biens : développement durable et démocratie en font partie. De plus, les gouvernements sont de plus en plus conscients de la capacité des ONG à pallier ces déficits sociaux.

Longtemps réclamée par la société civile, la Loi de Coopération espagnole soumise par le gouvernement a été approuvée par le Parlement, en 1998. Le secteur non gouvernemental a fait entendre sa voix. Des manifestations, suivies d'un dialogue avec le gouvernement, ont servi à modifier une loi qui ne répondait pas aux demandes de la société. Néanmoins, la négociation n'a pas été équilibrée et la participation réelle des ONG a été limitée.

NIVEAUX TERRITORIAUX : A l'intérieur de chaque niveau, un dispositif de coopération a été mis en place. Entre les niveaux, il existe une coordination à travers la création de *plateformes* ou des structures de coordination, comme nous verrons ci-dessous.

Aujourd'hui, le moment est propice pour instaurer un vrai système de gouvernance dans le dispositif d'APD espagnol. La Loi de Coopération reconnaît le rôle de la coopération non gouvernementale. La société civile se mobilise de plus en plus et veut participer à tous les processus de décision concernant la politique de coopération. En cela, le concept de gouvernance comme norme nous intéresse. Mais la norme doit être transparente et efficace. En Espagne, les rapports de force (nous le verrons) sont loin d'être équilibrés, mais les premiers pas ont été faits dans ce sens. Voilà que la gouvernance nous ramène à notre sujet car elle est en train de définir et de déterminer la situation et l'évolution du système de coopération.

Chapitre III

Conditionnalités

Dans une première partie, nous allons analyser la conditionnalité telle qu'elle a été définie par les organismes internationaux de développement afin de la replacer dans le contexte actuel. Ensuite, nous détaillerons la genèse de ce terme pour bien comprendre l'importance de ce concept dans la pratique d'APD dans la plupart des pays. L'institution d'APD veut se doter de normes de fonctionnement : la conditionnalité en est une.

Dans une deuxième partie, nous analyserons la forme que peut prendre la conditionnalité et les différentes manières dont elle a été appliquée par les bailleurs de fonds.

Enfin, dans la troisième partie, nous identifierons et décrirons les conditionnalités qui font l'objet de notre étude, à savoir conditionnalité politique et écologique. Elles vont nous servir comme catégories d'analyse à chaque niveau de gouvernance. D'autres choix étaient possibles, car à l'heure actuelle, les conditionnalités se sont multipliées. Mais ces deux conditionnalités ont défini et déterminé de façon importante les stratégies de développement et la mise en place de nombreux programmes de coopération.

I – La naissance d'une norme

1. Introduction

Le discours et la pratique des conditionnalités suscitent beaucoup de débats. Mais nous ne voulons pas rentrer dans un débat pour ou contre la conditionnalité, car notre étude la prend comme une catégorie d'analyse.

Dans les pratiques de coopération, conditionner l'aide n'est pas une idée nouvelle, c'est le concept de conditionnalité explicite qui est nouveau (Biagiotti, 1997).

Contexte de la conditionnalité

Les termes de mondialisation et de conditionnalité désignent des phénomènes qui existent dès la formation du système capitaliste mondial au XV^e siècle (Sotillo, 1996) et qui ont une interrelation entre eux. Avant de parler des conditionnalités dans les politiques d'aide, il convient de souligner que les conditionnalités en tant que telles sont appliquées dans les relations qui définissent le monde contemporain. Selon Sotillo, le nouveau cadre mondial est en soi-même un ordre de conditionnements. Le processus de globalisation a entraîné la rétraction de l'image de l'ordre mondial comme système inter étatique, même s'il n'existe pas d'institutionnalité mondiale. Ce nouvel ordre mondial, qui construit des espaces politiques et institutionnels à partir des Etats, est asymétrique et hiérarchisé. Il existe un retard dans la construction de nouvelles institutions mondiales, correspondant au niveau actuel d'interrelation.

Selon ce même auteur, le concept de conditionnalité se substitue à celui de dépendance et il représente un progrès dans la mesure où il fait référence à un réseau complexe d'acteurs et non à une supposée relation bilatérale simple. Il faut se poser les questions suivantes :

- Quel est le sujet qui conditionne ?
- A travers quels mécanismes conditionne-t-on ?
- Quel est le contenu de la conditionnalité ?
- Qui est le conditionné ?
- Qui est le destinataire de la conditionnalité ?

Jusque là, nous avons parlé de la conditionnalité dans sa acception la plus large. Cette introduction était nécessaire pour comprendre le concept dans son contexte actuel. Maintenant, nous allons appréhender la conditionnalité liée à l'aide au développement, qui est notre centre d'intérêt, sans oublier que la conditionnalité de l'aide n'est qu'une des formes des réseaux de conditionnalités.

II – La politique d'APD conditionnelle

La conditionnalisation de l'aide apparaît au début de la décennie comme une tentative pour briser le tabou sur la liaison entre développement et régime politique (Biagiotti, 1997). Cependant, les politiques de coopération dans les années 1960-70 contenaient déjà souvent des conditionnalités tacites¹².

Les politiques conditionnelles sont marquées par l'histoire du pays ou de l'institution qui donne de l'aide. Les relations centre-périphérie sont ainsi, conditionnées par une multitude de facteurs explicites ou implicites.

Comme nous l'avons déjà souligné, la pratique de l'aide a toujours été soumise à des conditions. Mais c'est seulement quand celles-ci deviennent explicites que nous pouvons parler des conditionnalités. Dans le passé, les bailleurs de fonds s'intéressaient surtout au résultat. Grâce aux conditionnalités, ils s'intéressent à la méthode pour atteindre ce résultat car elle inclut le résultat : le mode de gouvernement, les Droits de l'homme, etc. La pratique de la conditionnalité recherche un changement des structures et de leur fonctionnement. La méthode est devenue aussi importante que l'accès au marché, la libéralisation, etc. Il suffit de respecter une série d'exigences que la communauté internationale estime primordiales : Droits de l'Homme, Développement durable, etc.

Le débat premier sur la conditionnalité est encore actuel, il tourne autour des droits humains, du développement et de la démocratie.

La trame de conditionnalités est un nouvel ensemble de relations politiques qui se répercutent directement sur les peuples. Néanmoins, elles impliquent, en principe, les Etats. Ainsi, les conditionnalités peuvent avoir différentes formes (Sotillo, 1996) :

- Rétention de l'assistance militaire
- Rétention de l'assistance pour le Développement
- Imposition de sanctions économiques
- Blocage de l'accès à certaines technologies

Les conditionnalités peuvent être imposées bilatéralement ou multilatéralement. Elles peuvent promouvoir des objectifs économiques ou politiques, encourager les droits humains ou le développement durable.

Nous venons de le montrer, la conditionnalité peut prendre différentes formes, mais la plus courante est la menace de rétention de l'aide. Les Droits de l'Homme, le Développement Durable, etc., justifient en eux-mêmes un type de conditionnalité. Par exemple, les DH, comme principe social sont une condition pour l'exercice du pouvoir étatique, c'est-à-dire que la conditionnalité est implicite dans les DH (Munera, 1996). Les DH sont une éthique qui se transforme en norme positive et qui se traduit en une condition d'exercice du pouvoir. Ceci permet de modifier la logique de conditionnalité en la pensant comme une limitation de l'exercice des pouvoirs au niveau global, régional et local, et pas seulement comme un mécanisme de pouvoir. Nous pouvons dire la même chose pour les autres conditionnalités.

Pendant les années 1980, c'était la conditionnalité économique au travers des PAS qui primait ; dans les années 90, c'est la conditionnalité politique qui prend le relais. Au milieu des années 90, on entend parler

¹² En 1961, Jimmy Carter imposait une liaison entre DH et aide au développement.

d'un changement de paradigme du développement à travers l'aide au développement par le biais du commerce et de l'investissement (Clinton). Ce courant de pensée réoriente fortement le discours sur les conditionnalités, car les concepts de durabilité et de droits de l'homme peuvent être relégués au profit d'autres priorités liées aux exigences des marchés : importance des discours et des pratiques de conditionnalités.

La conditionnalité de l'aide au développement peut prendre deux formes différentes :

Conditionnalité forte ou négative : elle suppose que l'aide sera réduite ou suspendue si le bénéficiaire n'adopte pas la norme proposée. Elle a un contenu de sanction. Geler l'aide, c'est punir deux fois la population qui souffre. Une application correcte est donc nécessaire afin d'éviter les effets néfastes sur les peuples. De 1990 à 1993, lors de la démocratisation rapide de certains pays, les bailleurs de fonds ont été tentés par la conditionnalité négative.

Conditionnalité douce ou positive : à partir de 1993, la plupart des bailleurs de fonds s'y sont limités. Elle encourage les pays qui s'efforcent de respecter la norme. Il s'agit de faire un effort particulier pour soutenir les pays, les institutions, etc., qui respectent les normes politique, environnementale, etc. Elle présente des inconvénients au niveau surtout de la souveraineté des Etats, notamment dans les pays les plus faibles qui dépendent de l'aide au développement. Il s'agit souvent de mesures sélectives et arbitraires, étant donné l'inexistence de régulation internationale en la matière. Les Etats ont appliqué leurs décisions à des fins d'intérêts politique ou économique conjoncturels. (Villan Duran, 1996).

III – Genèse du concept dans l'Economie Politique pratique

Nous allons essayer de montrer comment le concept de conditionnalité a été assumé par les différentes instances d'aide internationale, et comment il a évolué dans l'Economie Politique pratique. Nous nous intéresserons aux différents usages que les gouvernements font de la conditionnalité comme vecteur déterminant de leur politique d'aide. Cette analyse nous permettra de mettre en évidence comment ce concept est devenu important dans l'Economie Politique pratique. Nous allons décrire ce processus pour le cas de la conditionnalité politique, car elle est antérieure à l'écologique.

Le discours de l'UE est celui qui nous intéresse le plus, car il a été adopté récemment, au cours des années 90, et l'Union fait l'objet de notre étude. Les autres instances internationales comme la BM ou l'ONU incluent aussi les conditionnalités dans leurs discours. Nous allons décrire les mécanismes d'adoption de la politique conditionnelle dans les instances internationales, avant de les étudier dans les instances nationales, régionales et municipales.

Conditionner signifie soumettre une action à une norme, norme politique, norme écologique... (Biagiotti, 1999). Par exemple au XXème siècle, l'aide à la reconstruction des pays vaincus, l'Allemagne et le Japon a été soumise à des exigences de démocratie et de libéralisme (imposition des normes des vainqueurs aux vaincus).

Pendant les années 1980-1990, les conditionnalités se multiplient car il existe une conviction partagée et renouvelée sur le rôle du politique dans le développement économique. C'est au cours des années 1990, qu'un discours plus profond sur la conditionnalité apparaît, pas tant au niveau de l'instrument qu'au niveau de la doctrine.

La particularité de la conditionnalité de l'aide est sa liaison avec la promotion d'un modèle politique précis, ce qui est souvent très éloigné de l'objet principal de l'accord recherché (Pierre d'Argent, 1996). Depuis toujours, les Etats ont réservé leur aide à ceux qui étaient proches d'eux idéologiquement. La conditionnalité verte est plus neuve, elle est apparue après la préoccupation pour les DH.

Les différentes institutions multilatérales ont commencé à rendre explicites leurs politiques de conditionnalité et elles se sont prononcées sur la conditionnalité de l'aide. Celle-ci avait au début un

caractère économique, puis elle a pris un caractère politique : les DH, la démocratie... sont devenus l'objet de la conditionnalité. Plusieurs raisons y ont contribué, à savoir :

- L'intérêt pour la conditionnalité apparaît au moment où il y a une reconnaissance des individus comme sujets de droit international. Ce changement se produit à fur et à mesure que l'industrialisation s'accélère et que le libre échange se généralise, car il y a des relations juridiques de la modernité qui dépassent les frontières des Etats nationaux. De plus, le scénario est devenu plus complexe avec la reconnaissance de la *titularité* des droits aux acteurs sociaux, supra-individuels.
- L'inefficacité des stratégies de développement.
- L'essor des mouvements humanitaires.

Les autres conditionnalités : écologique, sociale, etc., ont fait leur apparition plus tard. Les discours, les résolutions, concernant la conditionnalité se sont multipliés et les institutions de l'aide ont introduit explicitement la conditionnalité dans la mise en œuvre de leurs politiques d'aide.

- La BM et le FMI ont appliqué les PAS comme une politique d'aide conditionnelle. En matière de politique d'ajustement, les conditions imposées aux pays débiteurs qui ont besoin de renégocier la dette et de garder l'accès aux marchés financiers internationaux, font partie des principes directeurs. Dès 1965, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté deux résolutions qui incitaient la BM à ne pas octroyer d'aide aux pays violant les DH. Mais, la BM, en réponse, soulignait que dans son mandat ne figurait pas l'ingérence dans les affaires politiques internes des pays. Cependant, plus récemment, la BM a entamé une réflexion profonde à ce sujet. Le concept de gouvernance est devenu une norme devant la nécessité du bon fonctionnement du PAS. Son souci d'un bon gouvernement est directement lié à ses effets économiques.
- Les Nations Unies se sont prononcées aussi à ce propos : le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), en 1994, proposait une conditionnalité sur la proportion dépenses sociales/dépenses militaires. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies est particulièrement actif en ce qui concerne les politiques conditionnelles, à cause surtout des transformations géostratégiques. Pour les Nations Unies, le respect des DH et de la démocratie sont fondamentaux pour réussir le développement socio-économique¹³. Le principal défi pour la décennie 1990 était d'octroyer une plus grande importance aux paramètres des DH dans les politiques et programmes nationaux et internationaux.
- Le Comité d'Aide au Développement (CAD), en 1991, recommandait l'utilisation de la politique conditionnelle. Depuis 1990, le CAD affirme la relation vitale entre les systèmes démocratiques, le respect des DH et le fonctionnement efficace et équitable des systèmes économiques (CAD, 1993).
- Dès la moitié des années 80, la Commission, le Parlement et le Conseil de Communautés Européennes ont exposé le besoin de lier l'action extérieure communautaire aux valeurs de la démocratie et des DH (le Parlement Européen soulignait qu'il existait une distance importante entre l'intention de l'UE de mener une politique cohérente des DH et la subordination à d'autres intérêts). La mise en pratique s'est effectuée à travers l'inclusion de la clause démocratique. La Communauté recueille au travers de différentes lignes théoriques les préceptes nouveaux : le développement n'est pas synonyme de croissance économique mais les DH, l'environnement, la qualité de vie... sont des facteurs centraux du développement. Ainsi, la Déclaration du Conseil du 21 juillet 1986, la Communication de la Commission du 25 mars 1991, la Déclaration du Conseil européen du 29 juin 1991 ou la Résolution du Conseil de Développement du 28 novembre 1991, relèvent tous un lien direct entre les violations des valeurs démocratiques, des DH et les conflits. L'apparition de la clause démocratique dans l'UE n'est pas un fait isolé, elle répond à une dynamique internationale consolidée dès la fin de la Guerre Froide. Le lien entre développement, droits humains et conflits est à l'origine de la conditionnalité et, ceci répond à une nouvelle manière d'appréhender la réalité

¹³ La Conférence Mondiale sur les DH à Vienne et la Déclaration de Copenhague soulignent la protection des DH et du droit au développement par les gouvernements.

internationale à travers des paramètres établis pendant plus d'une quarantaine d'années (Moreno, 1996).

Au niveau de l'UE, il n'existe pas de définition explicite de la conditionnalité, mais c'est au travers de ses documents qu'on peut dégager une définition. Ainsi, (Moreno, 1996) la conditionnalité est un instrument utile de l'UE qui sert à faire respecter les engagements et les obligations dans le secteur des DH et de la défense de la démocratisation, dans le cadre général de NU (Nations Unies). Elle suppose d'assujettir la coopération avec des pays tiers au respect de la démocratie et des DH.

L'UE rajoute ainsi à l'avalanche de déclarations, discours, documents et résolutions qui, actuellement, soulignent la connexion vitale existant entre systèmes de gouvernement transparents et démocratiques, respectant les DH, et la possibilité de réussir un développement économique et social durable. Ce lien apporte une justification théorique au fait que les donateurs conditionnent leur APD.

L'UE est devenue une des institutions qui prônent la conditionnalité de l'aide. C'est important pour plusieurs raisons :

- Importance quantitative de l'APD dans le volume mondial de l'APD.
- L'établissement de normes afin de réguler les conditions et les modalités de l'exercice de la conditionnalité.
- Le changement d'attitude de l'UE vis-à-vis de la conditionnalité.

Ce changement est dû aux facteurs que nous avons déjà cités et qui sont communs à toutes les institutions d'aide, mais aussi au fait que l'élection du Parlement se fait au suffrage universel.

Or, à l'heure actuelle, un autre discours a vu le jour, notamment dans les négociations de la Convention de Lomé II, qui énonce la nécessité de passer d'une logique de conditionnalités à une logique de contrat (Solagral, 1999).

IV – Conditionnalité politique

Une des conséquences du processus de globalisation est que l'image de l'ordre mondial comme système inter étatique n'existe plus. La diminution de l'importance des Etats Nationaux a provoqué l'émergence de nouvelles réalités :

- Consensus universel à propos des Droits de l'Homme comme valeur suprême
- Une communauté mondiale capable de les exiger

Des nouvelles relations politiques et juridiques émergent. La conditionnalité démocratique est utilisée pour aider les gouvernements dans leurs processus de démocratisation. Une des pratiques que vit aujourd'hui la coopération au développement est sa relation avec la démocratie, l'Etat de Droit et le respect des droits humains et des libertés fondamentales.

La conditionnalité occupe une place centrale dans le débat entre DH, démocratie et développement. Dans le domaine des Droits de l'Homme et de la Coopération, il existe une grande variété d'acteurs, tant du côté des bénéficiaires que des donateurs.

Dans les années 1990, la conditionnalité politique acquiert un rôle plus important dans l'agenda des pays donateurs. Ceci a été provoqué par la nouvelle conception de la sécurité et la redéfinition du système international, ainsi que par une vague de démocratisation et le rôle accru des organismes internationaux à ce propos.

La conditionnalité politique pose le problème de l'autonomie (totale ou partielle) de la politique de coopération au développement vis-à-vis d'autres politiques, à savoir : l'extérieure, la commerciale et l'économique. Cela implique un risque d'application discrétionnaire des principes liés à la conditionnalité.

Malgré les problèmes soulignés, la conditionnalité politique est légitime (Grasa, 1998) : les violations massives des DH sont considérées depuis longtemps, comme une action illicite par la communauté internationale. Les problèmes qu'elle suscite ont à voir avec sa mise en place et sa définition concrète.

Ainsi, on observe qu'à l'intérieur de la conditionnalité dite politique, plusieurs concepts coexistent : démocratie, Etat de droit, DH et gouvernance. Ceux-ci tendent à s'unir et à se confondre dans les discours des bailleurs de fonds.

La Conditionnalité démocratique dans l'UE

Dès le milieu des années 1980, les institutions de l'UE ont élaboré des documents à propos du lien entre action extérieure communautaire, politiques de développement et promotion des DH. L'engagement de l'UE pour les DH et la démocratisation, dérivé du système des NU, a provoqué l'établissement de la conditionnalité démocratique dans les accords entre la Communauté et les pays tiers. Ainsi, le 28 novembre 1991, les Etats membres réunis en Conseil adoptaient une Résolution sur les DH, la démocratie et le développement dans laquelle ils déclaraient l'intention d'utiliser l'APD pour promouvoir les DH et la démocratie.

Auparavant, bien qu'elle condamnât les cas de violations des DH, l'UE ne suspendait pas l'aide. Ainsi, en fut-il pendant La Convention de Lomé I et II : il n'y avait pas de clause dans les Traités. Le changement d'attitude est dû à plusieurs raisons :

- L'inefficacité des stratégies de développement
- L'essor des mouvements pro-droits humains
- L'élection du Parlement par suffrage universel

La Convention de Lomé III est le premier traité de coopération avec référence explicite aux DH. Mais la Commission continuait à défendre la non-conditionnalité de l'aide malgré les demandes du Parlement.

Déjà en 1986, les ministres des Affaires Etrangères des EM de la Communauté rédigent une déclaration sur les DH. A partir de 1987, la politique conditionnelle de l'APD se consolide. Une série de textes est publiée faisant référence aux directives, procédures et lignes d'action de la conditionnalité. L'objectif de l'Union est de donner de la cohérence et de la cohésion à ses actions et à celles des Etats Membres, et de garantir l'application non discriminatoire de la conditionnalité. Dans la Convention de Lomé IV, les références aux DH sont incluses dans les accords de troisième génération et postérieurement dans tous les accords de coopération signés et dans les ressources financières (Moreno, 1996).

Ainsi, l'UE, au début des années 1990, est l'un des principaux défenseurs des DH et de la démocratie au niveau mondial, ainsi que de l'utilisation de l'aide comme moyen de pression (Forcada Barona). L'Union promeut les DH que les textes fondamentaux des NU explicitent : la Déclaration Universelle et les Pactes sur les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. L'Union considère la nature indivisible, interdépendante et universelle de ces droits et l'existence d'une obligation juridique de les promouvoir. C'est-à-dire qu'elle défend la relativité du principe de non-ingérence.

La conditionnalité politique a été mise en pratique à partir de la « clause démocratique ». Cette clause a deux versions : positive et négative. C'est la conditionnalité positive que l'Union souhaite privilégier. Cette clause ne prévoit pas le mécanisme de prise de décision, et cela a entraîné des difficultés et une faible transparence dans son application. Depuis Lomé IV, en 1989, différents types de clauses sont incluses dans les traités en fonction du type de relation que l'Union souhaite maintenir avec l'autre Etat et en fonction souvent des intérêts politiques ou économiques.

Le Parlement Européen soulignait en 1995 (Résolution du 26 avril) la distance entre l'intention déclarée de l'UE de mener une politique des DH et la subordination à ses autres intérêts, notamment économiques et les géostratégiques. Ainsi, selon Almudena Moreno, les effets de l'inclusion de la clause démocratique ont été neutres. Les actions positives induisent une continuation de cette politique, mais l'efficacité des actions négatives est très douteuse.

V – Conditionnalité écologique

La conditionnalité écologique est née dans un contexte marqué par des phénomènes que nous avons déjà évoqués : mondialisation, échec des politiques de développement, etc. L'avènement des indépendances dans un contexte de bipolarisation du globe a favorisé l'émergence ou la consolidation de relations bilatérales exclusives. La pérennité de ces relations exigeait, de la part des pays, le respect de certaines règles. Les bouleversements géopolitiques (chute du Mur de Berlin...) ont rendu caduques les fondements, en particulier idéologiques, d'un certain nombre de relations. La définition de nouvelles règles est devenue nécessaire, notamment à propos de la démocratie et des Droits de l'Homme. Puis s'est produite une translation vers les « idéaux écologiques ». En effet, de plus en plus, les questions d'Environnement se posent comme dimension fondamentale des relations Nord-Sud. Cependant, c'est la conditionnalité écologique qui confère un statut particulier à ces relations.

Le concept de base de la conditionnalité écologique est le développement durable. Ce concept, dont il existe une multitude de définitions et qui a engendré une vaste littérature, a vu le jour il y a longtemps. Au début de ce siècle, le terme d'Environnement faisait référence à la conservation de la Nature. En 1948, s'est créée l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et en 1970, le Club de Rome publiait un rapport qui prévoyait des limites écologiques à la croissance économique. Mais c'est à partir des années 1970 que se déroulent la plupart des événements concernant l'Environnement :

- Décennie 1970 : Création du Programme des NU pour l'Environnement et célébration de la Conférence de Stockholm, en 1972. Le concept d'éco-développement est élaboré. Il est fondé sur l'utilisation judicieuse des ressources humaines et naturelles. A partir de ce moment, d'autres conférences au sein des NU auront lieu concernant des aspects spécifiques de l'Environnement, par exemple, la Conférence Habitat I à Vancouver.
- Décennie 1980 : Les conférences se succèdent et plusieurs conventions concernant le climat, la couche d'ozone, etc., voient le jour. En 1988, s'est créé un Groupe intergouvernemental d'étude sur les climats et en 1989, est né le Fonds pour l'Environnement mondial sur une initiative franco-allemande.
- Décennie 1990 : Les conventions se succèdent et, en 1992, se déroule la Conférence de Rio sur l'Environnement et le Développement (CNUED), laquelle aboutit à plusieurs conventions sectorielles et à la Déclaration de Rio ou Charte de la Terre. Lors de cette conférence est créée une Commission du Développement Durable (CCD). 178 Etats étaient officiellement représentés. Elle est le signe politique majeur de la volonté des Etats de placer le XX^e siècle sous le signe du développement durable (Solagral, 1998).

Dans le domaine de l'Environnement, plusieurs acteurs interagissent : les Etats, les organisations internationales, les ONG et les entreprises. Comme nous l'avons déjà vu, les Etats au sein des NU ont une préoccupation continue pour l'Environnement. Les organisations internationales financières et économiques se sont aussi prononcées à ce sujet :

- La BM propose de faire du développement durable un principe de réorganisation de ses activités. Cependant, toutes les tentatives ont été très critiquées par le secteur non gouvernemental.

- OCDE : en 1997, le développement durable est proposé comme principe directeur de ses travaux. Elle voit dans le développement durable le moyen de redonner une légitimité à l'institution.
- OMC : lors de l'accord de Marrakech en 1994, elle s'est dotée d'un organe compétent en matière d'Environnement : le Comité du Commerce et de l'Environnement.

Le secteur non gouvernemental a toujours été très actif sur les questions écologiques. La demande sociale à propos de l'Environnement a été portée par de grandes ONG écologistes comme Greenpeace, le Fonds Mondial pour la Nature ou *Friends of the Earth*. Mais de nombreuses ONG plus sectorielles ou locales se sont créées. Elles sont le symbole d'une société civile organisée dans la gouvernance internationale (Solagral, 1998). Ce mouvement est de plus en plus reconnu par les instances internationales. L'ONU leur a souvent accordé un statut d'observateurs des débats internationaux. De plus, les ONG se sont organisées autour de forums et de conférences afin de discuter et de proposer des alternatives aux institutions multilatérales ou publiques.

La conditionnalité écologique peut se définir par l'engagement tacite ou explicite entre deux personnes morales de droit (généralement des Etats ou des institutions) à se conformer à des règles bien définies visant la protection de l'Environnement (Sall, Mohamadou, 1996). Une série de caractéristiques permettent d'identifier la conditionnalité écologique :

- Elle s'exerce à la fois dans la coopération bilatérale et multilatérale
- Elle se veut légitime : institutionnalisation des règles de conduite à travers l'établissement d'une législation internationale
- Elle est essentiellement unilatérale : les règles du jeu sont édictées par les pays développés
- Elle se veut pacifique
- Tout en se voulant pacifique, elle possède un grand pouvoir coercitif : le respect des normes est une condition pour bénéficier de prêts ou de subventions

Comme tout le discours de la conditionnalité dans son sens le plus large, celui de la conditionnalité écologique n'échappe pas à de fortes critiques et de fortes controverses :

- Certains parlent de « droit d'ingérence écologique » et les détracteurs soulignent qu'au nom de l'universalité et de la solidarité, ce droit pourrait amener un droit de regard, qui préparerait la mainmise sur les ressources du Sud (Sachs, 1994).
- Le pouvoir médiatico-politique a une grande influence sur les questions d'Environnement ; politiquement, l'Environnement est donc à la mode.
- La conditionnalité laisse une étroite marge de manœuvre aux PED. La création de Ministères de l'Environnement au Sud répond aux exigences de la conditionnalité (Sall, 1996).
- Dans la pratique, les enjeux économiques et politiques l'emportent sur les enjeux strictement environnementaux (Clodong, 1994). Pour cette raison, certains parlent d'ingouvernabilité du monde.

Malgré tout, l'interrogation sur les questions écologiques reste légitime. Les problèmes environnementaux peuvent être locaux ou globaux. Pour cela, il est nécessaire de connaître les formes d'imbrication des problèmes locaux et des problèmes globaux. Tout ceci, en tenant compte du degré de responsabilité des divers acteurs.

La conditionnalité écologique dans l'UE

Le développement durable est un des principes directeurs de l'UE. Aussi représente-t-il un référentiel valide de mise en place pour les autres niveaux analysés.

Dès l'origine de l'UE, les questions concernant l'Environnement constituent une préoccupation, même si c'est au début de manière très superficielle. Le Traité de Rome, qui, en 1957, fondait la CEE, ne faisait pas de référence explicite à l'Environnement, mais on peut y trouver des allusions dans le texte. Après cela, différentes directives ont été approuvées afin de gérer les problèmes environnementaux. Mais, c'est

en 1986 que les EM ont signé l'Acte Unique Européen, qui aborde pour la première fois de façon explicite les questions d'Environnement. Le Traité de l'UE de 1992, qui modifie les textes constitutifs de la Communauté, marque une nouvelle avancée dans ce domaine. Son article 2 signale que « la mission de la Communauté est de promouvoir un développement durable (...) ». De la même façon, le TUE fait référence à l'encouragement à l'échelle internationale de mesures destinées à faire face aux problèmes environnementaux régionaux et mondiaux.

Par la suite, l'Union a développé nombre d'actions destinées à préserver l'Environnement. Cinq programmes d'action environnementale ont été mis en place. Pour la période 1993-2000, le programme s'est appelé « Vers un développement durable ». Il signale les objectifs, les secteurs prioritaires, les mesures et les instruments pour la protection de l'Environnement. Son but essentiel est d'améliorer la prise de décision.

L'UE, (Aulas 1993) jouit d'une position privilégiée pour se placer en tête de la course pour les questions environnementales. L'importance de l'UE est évidente en ce qui concerne l'aide internationale. Elle et ses EM fournissent près de la moitié de l'aide mondiale totale aux PED. En 1992, la Communauté a annoncé une importante subvention pour le lancement rapide du programme d'actions à Rio (l'Agenda 21). Néanmoins, bien que la Communauté dispose d'un vaste éventail de déclarations politiques sur la gestion de l'environnement, il lui manque toujours une stratégie claire et la détermination nécessaire pour la rendre opérationnelle (Livre Vert).

La base de la coopération politique et technique avec les PED se trouve dans la Convention de Lomé, signée pour la première fois en 1975. Elle stipule les conditions d'engagement pour la coopération en matière de développement. Ainsi, l'UE établit des principes et pratiques qui doivent être intégrés dans tous les domaines de la coopération au développement, au niveau de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation, avec une attention particulière aux aspects suivants (Commission Européenne, 1997) :

- Le développement des capacités et l'amélioration des pratiques d'évaluation environnementale.
- Les liens entre la lutte contre la pauvreté et les problèmes d'Environnement, y compris les aspects redistributifs des instruments fiscaux.
- L'internalisation progressive des coûts environnementaux dans le cadre de l'appui aux réformes économiques.
- La mise en place de partenariats public / privé efficaces.
- Des actions spécifiques concernant l'Environnement pourront être privilégiées.

Chapitre IV

Coopération décentralisée

I – Introduction

La coopération des administrations décentralisées (communautés autonomes¹⁴ (CA), *provincias*¹⁵, municipalités) n'a certes rien de nouveau. Au contraire, dans certains cas c'est l'une des formes d'aide internationale les plus traditionnelles de l'UE. Cependant, dans les années 1990, la forme de la coopération décentralisée (CD) s'est transformée et les administrations régionales et locales ont acquis de nouvelles responsabilités qui vont plus loin que les jumelages traditionnels entre entités locales du Nord et du Sud.

La CD est présentée par l'UE comme un laboratoire où il est possible de résoudre des problèmes qui, aujourd'hui, sont au centre des politiques de développement : action gouvernementale et non gouvernementale, niveau central et niveau périphérique de l'administration centrale, logique de marché et logique de solidarité sociale (BOSSUYT).

L'évolution que la CD a connue est due à plusieurs raisons :

- Les transformations opérées au niveau international ont situé l'économie de marché au centre de l'organisation sociale. Dans ce processus de *rolling back* de l'Etat, de nouveaux espaces se sont ouverts aux autres acteurs participant au processus de développement.
- Une vision différente du développement, axée autour de l'être humain. Le développement est conçu comme un processus d'apprentissage qui offre un espace à la décentralisation, à la démocratie et au respect des différences.
- L'exigence d'obtenir de bons résultats dans la coopération. Dans ce sens, les acteurs non centraux offrent des voies alternatives.

Ainsi, le rôle, comme sujets de la vie internationale, des administrations régionales et locales, a augmenté. En Europe, cette tendance est moins forte, mais tout de même importante. La Belgique et l'Allemagne sont les deux pays d'Europe qui ont le degré d'activité internationale des régions et des pouvoirs locaux le plus élevé. Ils sont suivis par l'Italie et l'Espagne, qui présentent une activité croissante. Par exemple, en 1992 les Länder allemands avaient alloué 350 millions de dollars à la coopération au développement (Freres, 1995) ; c'est un montant supérieur à celui de la coopération bilatérale italienne. La différence d'intensité de la coopération au développement des administrations décentralisées dépend plus de différences régionales que nationales.

En Europe, il est possible d'identifier une concentration des activités dans quatre régions qui peuvent être considérées comme les moteurs européens : Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes.

Le Traité de Maastricht a créé le Comité des Régions et des Pouvoirs Locaux, lequel a sollicité, en 1996, une participation consultative dans la politique d'APD de l'UE. En 1995, les régions européennes qui composent l'Assemblée des Régions de l'Europe ont réclamé un dialogue permanent avec la Commission Européenne pour clarifier les priorités, identifier les projets et mettre en commun des ressources dans le domaine de la coopération au développement. Ces deux initiatives sont des indicateurs du rôle des institutions sous-étatiques dans le domaine de la coopération.

¹⁴ En France, les régions

¹⁵ En France, les départements

Dès le début des années 1990, la Commission Européenne essaie de stimuler cette trajectoire des régions. Pour cela, elle a engagé une série d'actions :

- Elle a établi un dialogue régulier avec les organisations les plus représentatives des pouvoirs locaux en Europe, notamment à partir des services de CD de l'UE.
- Elle a promu des initiatives destinées aux pouvoirs locaux afin de développer des réseaux d'associations avec le Sud.
- Grâce au renforcement des relations entre ONGD et autorités locales, plusieurs initiatives d'entités sous-étatiques sont ancrées dans le système de cofinancement des ONG européennes.
- Elle a ouvert différents outils de coopération européenne aux projets des acteurs décentralisés, par exemple le FED (Fond Européen de Coopération).
- Elle a créé une ligne budgétaire pour activer la CD.
- Elle a établi en Afrique et en Amérique Centrale des programmes qui s'appuient sur des réseaux regroupant des municipalités, des associations nationales, des municipalités, des ONGD. Il existe des lignes budgétaires pour des actions concrètes dans le domaine de la gestion municipale, du développement social et de la création d'emploi.

L'UE poursuit l'objectif de créer de nouvelles dynamiques locales favorables au développement du Sud grâce au renforcement de la participation des acteurs décentralisés européens. L'avis général des experts dans le domaine de la coopération est que la CD est en expansion.

1. Origines et évolution

En Espagne, la coopération menée à un niveau inférieur au niveau central est appelée **coopération décentralisée** (CD). Ce concept n'a pas la même signification qu'au sein de l'UE. En Espagne, certains experts préfèrent appeler ce type de coopération "non centrale" (INTERMON, entretien) pour des raisons que nous expliquerons plus tard.

La CD peut se définir comme la coopération que mettent en place les pouvoirs locaux avec ou sans participation des institutions de citoyens, ONGD, syndicats, etc. (IEPALA, 1990). C'est toute la coopération menée par des acteurs non centraux, celle qui n'est pas imputable à l'Etat central.

Les origines de ce type de coopération remontent à la Deuxième Guerre Mondiale : pour stimuler la réconciliation des deux parties, on a créé les jumelages. Ces derniers ont pour but de promouvoir les relations horizontales d'amitié entre les peuples pour réussir la paix et des relations internationales plus actives et participatives. Mais, ce n'est que beaucoup plus tard que se créent les jumelages comme forme de coopération entre les populations du Sud et du Nord. Nous pouvons ranger chronologiquement les événements les plus marquants dans ce domaine :

- 1970 : Dans son manifeste de la nouvelle coopération, la Fédération Mondiale des Villes Unies appelle les municipalités à promouvoir : « *l'éducation des citoyens dans un esprit civique et humaniste qui respecte les différences et la diversité culturelle, la mise en place d'actions communes en faveur des peuples, la lutte contre le racisme, la protection de l'environnement, l'amélioration de la qualité de la vie et la recherche d'un nouvel ordre mondial qui élimine les inégalités et les hégémonies* ».
- 1985 : la Première Conférence Européenne sur les Villes et le Développement a lieu en Colonie. Le résultat est la *Charte de Colonie*. Elle établit l'idée d'une action commune entre les ONG et les instances locales pour une coopération au développement axée sur la justice et non sur la charité. C'est l'antécédent le plus immédiat d'un projet stratégique de coopération municipale avec les pays du Sud.

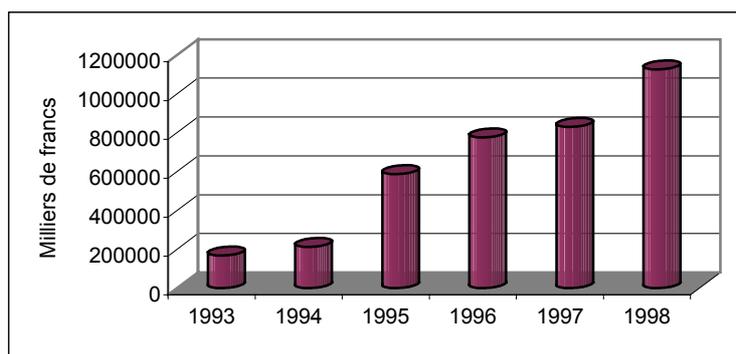
- 1985 : le Colloque de Barcelone, organisé par la Fédération Mondiale des Villes Unies, réaffirme et ajuste les grands axes d'une politique de jumelage-coopération. Ce type de jumelage vise à ancrer les racines de la solidarité, par des échanges, en tenant compte des conditions politiques et économiques des différents pays. Le jumelage-coopération n'est pas en lui-même un agent économique, mais il y a nécessairement une dimension économique par ses conséquences directes ou indirectes sur la vie locale. Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour garantir l'efficacité du projet :
 - Il doit être dirigé par la collectivité locale bénéficiaire et contrôlé par les collectivités qui donnent leur appui économique, matériel et humain.
 - Il doit être adapté aux possibilités technologiques et économiques des pays.
 - Il doit permettre le développement des potentialités propres de la collectivité objet de l'aide.
- 1986 : Le Fonds Catalan de Coopération pour le développement est créé. Il représente la première expérience de coopération directe des corporations locales en Espagne.
- 1988 : Célébration à Madrid de la Conférence du Conseil de l'Europe sur l'interdépendance et la solidarité. Une de ses recommandations est la mise en place d'une coopération décentralisée.
- 1988 : Au Pays Basque espagnol naît le Fonds Basque de Coopération pour le Développement, et à partir de là, sont créés d'autres fonds de coopération.
- 1990 : La Conférence Internationale Nord-Sud sur le Travail Commun autour du Développement a lieu à Bulawayo (Zimbabwe). Elle appelle à oeuvrer pour la justice en éliminant la dépendance des pays du Sud.
- 1992 : la Conférence Internationale Nord-Sud "Initiatives Locales pour le Développement Durable" a lieu à Berlin. Résultat : la Charte de Berlin. Une série de mesures sont approuvées pour engager les entités locales et les ONG dans des actions communes afin de promouvoir le développement durable.
- 1994 : Année charnière pour la CD en Espagne. Des nombreuses manifestations de la société civile dirigées par le mouvement "0,7% y +" ont amené les pouvoirs locaux à mettre en place une politique d'aide.
- 1996 : Célébration à Istanbul de l'Assemblée Mondiale des Villes et Autorités Locales.

A l'heure actuelle, une des activités des pouvoirs locaux et régionaux en Europe et dans le reste du monde est la coopération internationale. Cet essor n'est pas un phénomène isolé car le rôle des pouvoirs locaux est en augmentation continue dans tous les domaines sociaux. Parallèlement à la création des structures de CD, plusieurs actions se sont mises en place notamment des rencontres, des séminaires..., afin de faire partager leurs expériences aux différents acteurs.

Dans le cas espagnol, son début coïncide avec le processus espagnol de décentralisation et développement des autonomies. Au début des années 1990, les premiers mémoires de programmes de coopération de CA sont édités. Commence alors le débat sur la compatibilité de ces actions avec la compétence exclusive de l'Etat dans les relations internationales (article 149.1.2. de la Constitution).

Le montant que les entités publiques territoriales allouent à l'APD n'a pas cessé d'augmenter au cours des années 1990, tant en chiffres absolus que par rapport à l'APD centrale de l'Etat Espagnol.

Graphique 1. Evolution du montant de la CD espagnole



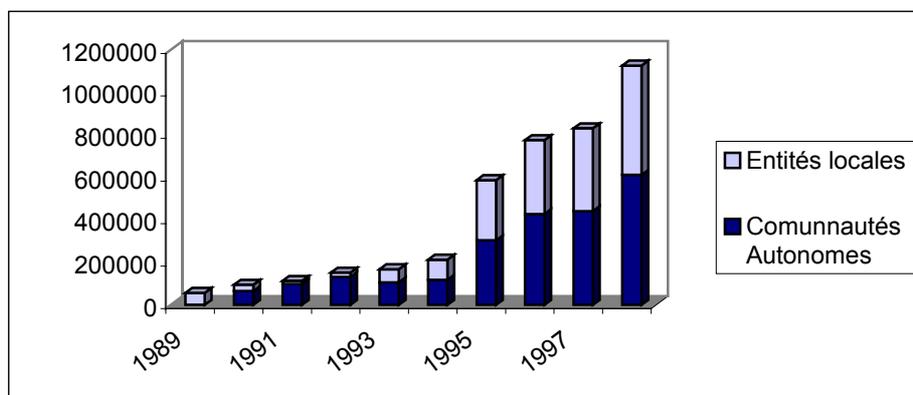
En 1993, la CD représentait 2,5% de l'APD totale. En 1998, ce pourcentage est de 13,52%.

Source : SECIPI, 1997

En 1995, les fonds destinés à la CD connaissent une augmentation sans précédent, grâce fondamentalement aux revendications de la société civile et aux événements internationaux comme la tragédie des Grands Lacs ou la guerre civile en Yougoslavie (OPE, 1998)

La CD est alimentée par les fonds des CA et par les fonds d'entités locales comme les municipalités, les *diputaciones*¹⁶...Le montant de la coopération des CA est plus élevé que celui des entités locales, mais ce dernier s'accroît plus vite et tend à égaler le montant des CA. Cependant, dans les deux cas ce montant augmente de manière continue.

Graphique 2. Evolution du montant destiné à la CD par les CA et les entités locales



Source : OPE, 1998

II – Caractéristiques de la coopération décentralisée

Pendant longtemps et jusqu'à nos jours, l'administration locale limitait ses activités de coopération autour de deux axes :

Les jumelages : Ils naissent à partir des relations bilatérales entre administrations locales. Dans certains cas, étant donné qu'elles partagent un même domaine géographique et appui politique, des coordinations entre municipalités solidaires se sont créées en solidarité avec certains pays.

¹⁶ En France, les Conseils Généraux

Leurs objectifs fondamentaux sont :

- Renforcer la relation bilatérale horizontale et l'amitié entre les peuples.
- Promouvoir un appui politique à certains processus.

Une forme de jumelage qui s'est développée et a acquis une grande importance dans le développement de la coopération, est le jumelage/coopération. A travers cette relation, la mise en place de programmes spécifiquement municipaux est possible. Ce type de relation utilise la coopération municipale comme une forme d'appui au renforcement démocratique des structures municipales et communales. Le jumelage pour la coopération n'est pas axé seulement sur l'existence de parallélismes urbains, historiques ou culturels, mais aussi sur la volonté d'appuyer la **démocratisation** de la vie publique. Des activités d'éducation, d'information et de sensibilisation contribuent, dans le cadre du jumelage, à créer des relations culturelles nouvelles. Ainsi, les communautés jumelées trouvent des voies propres de communication et d'expression en encourageant la relation directe.

D'autres formes de jumelages existent comme par exemple les jumelages triangulaires qui consistent à unir les efforts de plusieurs villes d'Europe afin de pouvoir mettre en place des projets, impossibles à réaliser sans cette association.

Le cofinancement de projets avec les ONG sous la forme d'appels d'offres. Les pouvoirs locaux canalisent la plupart des ressources destinées à la politique de coopération à travers les ONG. Cela a en partie contribué à fortifier le réseau associatif : depuis ces dernières années, maints projets se sont mis en place. En principe, il s'agit de projets bénéficiant directement aux classes populaires du Sud.

Cela étant, nous pouvons maintenant établir quelles sont les **caractéristiques** qui définissent ce type de coopération :

- Les fonds économiques viennent des entités locales et régionales. La CD est la coopération mise en place par les administrations décentralisées : régions, *provincias*, communautés et municipalités.
- Son objectif fondamental est la lutte contre la pauvreté, mais au travers d'un fort développement des relations institutionnelles entre les collectivités locales.
- Elle facilite la participation des citoyens au pouvoir local et donc, le développement de la participation sociale et démocratique dans le domaine de la coopération, à travers diverses plates-formes.
- Elle appuie des initiatives locales de développement humain et durable, c'est-à-dire tout ce qui est activité populaire.
- Elle met en place deux types d'actions : actions de développement et actions de sensibilisation et d'éducation au développement, chaque type relevant en principe de parties budgétaires différentes.
- Elle s'acharne à trouver comme interlocuteur une entité locale.
- Les acteurs publics locaux travaillent notamment avec des ONGD.
- Les entités locales se regroupent en Fonds de Coopération pour le Développement, afin de coordonner les actions de manière plus efficace.
- La CD est ancrée sur le territoire et sur l'interaction entre sujets sociaux et institutionnels. Elle valorise la diversité de ces sujets et elle prétend contribuer à la construction d'un nouveau partenariat Nord-Sud.
- Plus grande transparence du processus de prise de décision et de gestion des programmes de coopération.

- Elle contribue à valoriser le *know-how* caractéristique du réseau social constitué par les sujets institutionnels, les associations locales et professionnelles, les ONGD et les petites et moyennes entreprises présentes sur le territoire. Elle cherche des modalités de concertation entre sujets sociaux et institutions locales.
- Elle est dans une phase d'expansion.
- Elle est victime d'une dispersion de ressources au Nord comme au Sud. Au Nord, en finançant de petites parties des nombreux projets des ONGD. Au Sud, car les projets se partagent entre des zones géographiques très éloignées entre elles et sans perspective de projet ultérieur.
- Un manque de continuité des actions est patent.
- Multiplicité de procédures. Chaque acteur pose ses propres conditions pour accorder les subventions aux ONGD. Il manque un cadre logique consensuel pour les appels d'offres.
- Manque de personnel qualifié dans ce domaine.
- L'action de la CD est centrée notamment sur l'Amérique Latine, l'Afrique Subsaharienne et l'Afrique du Nord. Les secteurs sociaux basiques sont les secteurs cibles de la CD.

Parmi ces caractéristiques, certaines peuvent être considérées comme des atouts pour le développement progressif et positif de la CD, il faut donc utiliser leur potentiel. En revanche, d'autres caractéristiques énumérées sont des contraintes, qu'il faut travailler à faire évoluer.

1. Objectifs de la coopération décentralisée

La solidarité qui sous-tend la CD n'est pas seulement une question économique. Elle représente aussi un engagement politique et éthique avec les populations du Sud. Les différents acteurs qui interagissent dans le domaine de la CD ont établi des objectifs qui donnent une raison d'être à ce type de coopération. Ces objectifs sont les suivants :

- Renforcer les tâches des ONGD qui ont une forte présence populaire et contribuer à créer un réseau solidaire au sein de chaque population. La mairie est l'instance la plus proche des citoyens, elle a donc un rôle important de dynamisation de la population. Pour certains, la municipalité est la meilleure école de formation politique réelle des citoyens. Ainsi, elle peut être une bonne école d'abord pour l'identification et la mise en perspective correcte des problèmes concrets des peuples ; ensuite pour trouver la relation entre les problèmes des besoins et l'administration des ressources ; enfin, pour mettre en oeuvre les mécanismes nécessaires à des solutions efficaces, à travers la participation populaire.
- L'appui aux projets de coopération avec les pays du Sud :
 - Renforcement de la capacité administrative.
 - Renforcement institutionnel.
 - Soutien à l'amélioration de la prestation de services municipaux à travers la capacitation des techniques.
 - Appui au rôle que les administrations locales peuvent jouer comme agents de développement économique et social.
- Promouvoir des initiatives de sensibilisation et d'éducation pour le développement des différentes aires municipales. La mairie a une grande influence auprès des écoles, qui peuvent œuvrer dans ce sens.

- Promouvoir le rapprochement entre communautés comme une manière de prévenir le racisme. Les entités locales peuvent faire pression sur les Etats en faveur de relations internationales plus proches des sentiments des citoyens. La coopération culturelle stimule la vie sociale propre de la communauté. L'information contrastée, critique, est un des piliers pour que le citoyen appuie les plannings municipaux.
- Pour la Commission Européenne, la CD doit :
 - renforcer la **démocratie** et les **droits de l'homme**
 - mobiliser le *know-how* des organisations civiles
 - promouvoir les accords de *partnership* entre l'Europe et les PED
 - favoriser le développement participatif
 - réduire les limites des visions top-down (intergouvernementales) et bottom-up (ONGD)

Elle est proposée comme une relation fondée sur l'idée du co-développement, pour répondre de façon cohérente à une multiplicité d'aspects qui associent deux (ou plus) communautés décentralisées du Nord comme du Sud, pas seulement dans les compétences habituelles de l'aide au développement, mais aussi dans le domaine de la coopération économique et de la migration extra-communautaire.

III – Acteurs de la coopération décentralisée

L'éventail d'acteurs territoriaux impliqués dans la coopération pour le développement est devenu complexe au cours de ces dernières années. Etant donné la grande hétérogénéité de la CD dans l'Etat espagnol, la typologie des acteurs peut-être modifiée du jour au lendemain. Ainsi nous différencions les acteurs suivants :

- Dans le cas de la **CD autonome**, l'acteur public qui met en place la politique de coopération est le gouvernement autonome. Dans le cas de Catalogne, c'est la *Generalitat de la Catalogne*. A l'heure actuelle, 17 CA développent des programmes de coopération. La majorité agit à travers les ONGD mais, quelques-unes le font d'une manière directe.
- Pour le cas de la **CD locale** on distingue :
 - Grandes municipalités : parfois leurs programmes de coopération sont plus importants que ceux des CA dont elles font partie. Elles sont les principales responsables de l'augmentation de fonds de la CD. Ainsi, en 1995 la coopération de 9 capitales de l'Etat représentait 48,64% du total de la coopération municipale. Le modèle de coopération de ces acteurs est similaire à celui des CA.
 - Petites corporations locales : elles représentent le niveau de coopération le plus proche des citoyens. Elles traitent des problèmes différents des précédentes. Le nombre total de corporations locales a augmenté significativement pour passer de 193 en 1993, à 330 en 1995.

Les acteurs publics dans le cas de la CD locale sont la **Mairie** pour les municipalités et la **Diputaci3n** pour les *provincias*. En plus, d'autres acteurs de nature privée font partie intégrante du dispositif de coopération publique. Leur rôle dans la politique publique de coopération a augmenté parallèlement à l'augmentation des ressources de la CD. La principale raison en est que ces ressources publiques sont canalisées majoritairement au travers d'organismes privés parmi lesquels nous trouvons :

Organisations Non Gouvernementales (ONG) : selon la Loi espagnole de Coopération pour le Développement, ce sont des entités de droit privé, légalement constituées, sans but lucratif et parmi leurs buts figure la mise en place d'activités qui ont un lien avec les principes et les objectifs de la coopération internationale pour le développement. Ces dernières années, le réseau des ONGD s'est fortement développé notamment au niveau local.

Les autorités locales, à travers leurs appels d'offres, établissent les conditions que doivent réunir les ONGD pour pouvoir accéder aux subventions. Une des conditions communes à tous les pouvoirs locaux

est que les ONGD doivent être actives concrètement dans la localité : elles doivent contribuer à renforcer le réseau social et mettre en place des activités d'éducation, de formation et de sensibilisation. Elles doivent être des dynamiseurs de la vie sociale des citoyens. Les ONGD sont des organismes aptes à faire participer les citoyens dans le domaine de la solidarité et la coopération.

Des autres acteurs ne sont pas des acteurs privés par nature, mais leur fonctionnement, leur participation et leur relation vis-à-vis de l'administration, nous permettent de les assimiler à des opérateurs privés. Il s'agit des **universités, écoles, syndicats...** Ils peuvent accéder aux fonds de coopération comme les ONGD.

Un autre groupe d'acteurs est constitué de ceux qui ont pour mission de coordonner, ressembler et donner cohérence à la multiplicité des acteurs de la coopération. Ainsi, ces dernières années se sont créées les structures ou plate-formes suivantes:

Fonds de Coopération : ils ont pour objectif d'être un point de rencontre municipal, afin de faciliter aux différentes entités la gestion conjointe des projets. Ils visent à :

- Promouvoir des actions plus ambitieuses et susceptibles de continuité.
- Etablir des critères communs pour la politique de coopération.
- Faciliter la communication aux ONGD.
- Impulser conjointement avec les ONGD et d'autres entités, la création de plate-formes pour des actions ponctuelles.

Les fonds sont une structure spécialisée dans la gestion de la coopération municipale. Les associés garantissent une pluralité politique. Les décisions sont prises par consensus. Ces fonds sont des entités mixtes composées des entités locales et des ONGD ou autres institutions locales travaillant dans le domaine du développement. A l'heure actuelle, a été instituée une Fédération des Fonds de Coopération.

Fédération de Municipalités : certaines Fédérations de Municipalités ont créé une section dédiée à la coopération et la solidarité internationale. C'est le cas de la Fédération Espagnole de Municipalités et *Provincias (FEMP)*. Leurs missions fondamentales sont :

- Conseiller les municipalités dans le domaine de la coopération
- Rendre possibles et efficaces les jumelages
- Encourager les municipalités à destiner 0,7% de leurs budgets à l'APD
- Promouvoir la participation des municipalités aux fonds de coopération
- Formation du personnel concerné

Conseils de Coopération pour le Développement : il s'agit d'organes des administrations publiques, consultatifs et participant à la définition de la politique publique de développement. Ils sont composés des agents sociaux, ONGD, experts et d'autres institutions présentes dans le domaine de la coopération et des pouvoirs locaux. Le degré de participation dans la politique publique de coopération est différent pour chaque Conseil, car chaque pouvoir local décide de sa création et de son fonctionnement spécifique.

Coordination des ONG : lieu de rencontre des ONGD et d'autres mouvements solidaires. Elles définissent les lignes d'action des organisations qui sont représentées vis-à-vis de l'administration. Elles ont une mission importante de représentation et de médiation des ONG devant les instances publiques et les citoyens. Elles mettent en place des actions de sensibilisation et d'éducation pour le développement.

Commission Interterritoriale : la Loi espagnole de Coopération approuvée en 1998 crée cette commission afin de garantir la communication et l'échange d'information entre les différentes administrations régionales et locales participant à la coopération.

Le cadre suivant résume le rôle des acteurs dans le système de CD :

Acteurs de la CD

	Coordination	Exécutif	Définition
Régional	Conseil Coopération Coordinatrices ONG	ONGD Universités Syndicats Autres entités	
Local	Fédération de municipalités	Mairie	<i>Diputacion</i> <i>Mancomunautés</i> ¹⁷

Cadre juridique

La quasi-totalité des pays européens qui mettent en place des programmes de CD ont été victimes d'une polémique juridique et politique. La CD a souvent été perçue avec crainte par les gouvernements centraux (LOPEZ MENDE). Ce conflit vient du fait que la politique de coopération interfère avec d'autres politiques ou d'autres domaines qui traditionnellement, sont réservés aux Etats centraux, à savoir : les relations internationales et le Droit International.

Dans le cas espagnol, la Constitution souligne que les relations internationales sont la compétence exclusive de l'Etat. Néanmoins, la CD n'est pas un phénomène isolé dans certaines régions. Cela a conduit l'appareil juridique à reconnaître la légitimité des entités territoriales à mettre en place des programmes de coopération, tout en précisant les limites des domaines réservés à l'Etat. : la conduite de la politique extérieure, la signature des traités internationaux, l'exercice de la représentation extérieure et l'action de la responsabilité internationale.

En ce qui concerne les normes locales, la *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local* reconnaît l'autonomie des entités locales à intervenir dans les affaires qui sont de leur intérêt, en leur attribuant les compétences nécessaires selon l'activité publique dont il s'agit et selon leur capacité de gestion. Cette autonomie est renforcée par la "Charte Européenne de l'Autonomie Locale" qui reconnaît le droit et la capacité effective des entités locales à ordonner et gérer une partie importante des affaires publiques, dans le cadre de la loi, sous leur responsabilité et au bénéfice de leurs habitants.

La coopération au développement est une des actions les plus remarquables qui soit dérivée de l'identité propre des autonomies. Déjà en 1992, le Rapport sur les Objectifs et les Lignes Générales de la Politique Espagnole de Coopération et d'Aide au Développement du Congrès et du Sénat, reconnaissait l'importance de la CD et la nécessité d'une collaboration et d'une coordination.

La VI^e Législature Parlementaire de l'Etat espagnol a été celle de la Loi de Coopération. Depuis plusieurs années c'était une revendication des secteurs actifs de la société. Ainsi, le 7 juillet 1998, était votée la Loi 23/1998 de Coopération Internationale pour le Développement, comblant un vide juridique patent. La Loi reconnaît la CD comme une composante de l'APD. Dans son préambule, elle souligne que le grand nombre d'institutions et d'entités participant à la politique de coopération a été propice au développement d'un programme d'aide déconcentrée et décentralisée. Il nécessite une collaboration, une complémentarité

¹⁷ C'est l'entité publique qui représente le groupements de plusieurs *comarcas* (en France : districts)

et une coordination correctes entre les différentes administrations politiques et les différents acteurs de la coopération, pour garantir l'efficacité et la cohérence du programme d'aide.

La loi oblige la coopération menée par les CA et les entités locales à s'inspirer des principes, objectifs et priorités qu'elle prescrit. Leur action repose sur les principes d'autonomie budgétaire et d'auto-responsabilité pour ce qui concerne son développement et sa mise en place, mais s'inscrit dans les lignes générales et les directives de base du Congrès des Députés.

La loi prévoit aussi la création d'une Commission Interterritoriale de Coopération pour le Développement, comme organe de coordination, de concertation et de collaboration entre les Administrations Publiques (AP) qui effectuent les dépenses considérées comme APD. La création de cette commission implique la reconnaissance juridique de la légitimité des entités territoriales décentralisées pour agir dans le domaine de la coopération internationale. La composition de cette commission doit être règlementée, mais les CA, les entités territoriales et les instances de coordination doivent y être représentées.

Avant cela, au niveau de l'exécution des actions, les relations de collaboration entre les CA et l'Agence Espagnole de Coopération Internationale (AECI) étaient formalisées par des Accords Cadre de Coopération. Dans ces cadres sont identifiées les actions communes et conjointes, qui se concrétisent en plans opérationnels. Ceux-ci laissent un large place à la mise en place d'activités d'intérêt mutuel.

IV – Réflexion actuelle et perspectives d'avenir

Pour bien recentrer le débat actuel sur la CD, nous allons faire référence à ses atouts unanimement reconnus par les experts en la matière. Nous soulignerons aussi les risques associés à ce type de coopération et qu'il faut éviter pour avancer dans la bonne voie.

Nous avons déjà mis en évidence les caractéristiques de la CD, dont certaines peuvent être considérées comme des points favorables à l'appui des administrations centrales et de l'UE : proximité des citoyens, plus grande transparence, appui aux initiatives locales de développement humain, contribution à l'élargissement du réseau social, travail dans les secteurs sociaux de base et bien sûr, échec des autres types de coopération. Tous ces éléments contribuent à faciliter un développement continu de la CD. De plus, il y a une forte volonté des organismes internationaux, notamment l'UE, d'appuyer ces initiatives locales et d'établir des relations nouvelles entre partenariats du Sud et du Nord. La CD a tiré profit de la réflexion sur la coopération au développement de l'UE, non seulement de la part de la Commission mais aussi de celle des politiques de certaines agences nationales.

Il ne faut pas oublier que la CD est liée au rôle des administrations régionales et locales comme sujets de la vie internationale, notamment de l'UE ; ce phénomène est particulièrement amplifié en Espagne par le fort degré d'autonomie des régions. Tous les experts s'accordent sur le fait que la CD est en phase d'expansion, mais il n'y a pas d'études au niveau européen pour évaluer les dimensions de ce phénomène et pour définir les caractéristiques des différentes coopérations décentralisées. Ainsi, le débat sur la CD a besoin d'une casuistique beaucoup plus consistante pour pouvoir engager la réflexion sur son évolution pratique.

Les risques ou défauts éventuels dans la CD sont les suivants :

- Il n'existe pas de garantie (BOSSOYT) d'absence de tensions locales ou d'intérêts sectoriels dans la CD. Dans les instances municipales et autonomes existe le risque de conditionnalité politique (GRASA, 1996). Au niveau des CA travaillant en coopération, trois motivations apparaissent : la solidarité, être acteurs des relations internationales et influencer les tendances générales.
- Il y a une tendance à déplacer l'appui du donateur de l'institution *building* du secteur public au secteur privé.

- Dans la gestion, un grand *expertising* est nécessaire du côté du donateur comme de celui du bénéficiaire. Besoin urgent de développer les capacités des acteurs concernés par la politique de coopération.
- La multiplication des sujets de la coopération implique des risques en termes d'efficacité et de coordination au niveau national et international. Cette multiplicité implique une dispersion des ressources, discontinuité d'actions, procédures différentes...

Devant ces risques, les différentes institutions de coopération concernées ont essayé et essaient encore de coordonner leurs actions pour réussir un modèle de coopération axé sur la citoyenneté locale et sur la participation populaire aux structures de pouvoir les plus proches. Dans ce sens, différentes propositions sont faites :

- Création de plate-formes de contact et d'espaces de réflexion, d'échange d'information et de mise en place de projets communs entre les différents partenaires d'un même niveau ou de niveaux différents. Un bon exemple est l'existence en Espagne de Fonds de Coopération ou de Conseils de Coopération. Pour répondre aux besoins de justice internationale, une réponse structurelle est nécessaire car le problème aussi est structurel. Ainsi se justifie l'existence des réseaux, des Fonds, des coordinations, des conseils, des fédérations... Il faut donc une mise en œuvre permanente, structurelle et planifiée.
- Développement de formes de coopération qui dépassent la coopération horizontale entre peuples jumelés. Les jumelages-coopération, qui représentent une forme de coopération enrichissant les deux parties grâce aux échanges interculturels, en sont un bon exemple. Elles doivent aussi élaborer des critères et des priorités communs pour unifier les systèmes d'octroi d'aide. La coordination permet d'éviter de gaspiller les efforts et de porter préjudice aux peuples du Sud. Les institutions peuvent même proposer une assistance technique, grâce à du personnel qualifié, capable de conseiller les ONGD ou autres entités dans toutes les phases, depuis l'élaboration jusqu'à la mise en place et l'évaluation des projets.
- Continuité du travail commun entre les institutions publiques et les ONGD et autres mouvements solidaires. Mais cette collaboration doit garantir l'indépendance des organisations, pour éviter toute logique de clientélisme dont la coopération centrale est parfois victime.
- Nécessité d'éviter que les fonds de la coopération locale provoquent la création d'ONGD pour répondre aux appels d'offres. Pour y parvenir, il devient absolument nécessaire d'établir :
 - Des mécanismes d'octroi d'aide en cohérence avec les principes qui dirigent la politique d'APD. Les principes du CAD doivent être respectés, et les critères d'octroi de l'aide transparents et publics. Le financement doit faciliter la coopération non la soumettre (GETAFE, 1996).
 - **Des mécanismes de contrôle ex-ante et ex-post des projets subventionnés. Non seulement une évaluation financière, mais aussi une évaluation d'impact. La proximité entre ces acteurs doit faciliter un contact continu et donc une évaluation plus efficace, qui dépasse la simple présentation des factures, mais qui prenne en compte les différences de rythmes de travail entre le Sud et le Nord.**
 - **Des mécanismes de consultation et de conseil au moment d'établir les normes qui vont définir la politique de coopération.**
 - Une structure de coopération propre, pour arriver à mettre en place une planification pluriannuelle qui devient de plus en plus nécessaire étant donné l'essor de la CD.
 - Des activités de sensibilisation et d'éducation dans différents secteurs de la citoyenneté : écoles, lycées, organisations professionnelles, organisations ludiques, etc.

Pour conclure, nous soulignerons que si la CD veut répondre aux problèmes structurels d'injustice sociale, elle doit reconnaître leur caractère politique, sans pour autant se politiser elle-même, comme cela

arrive aux autres types de coopération. Elle implique aussi une nouvelle vision politique car elle est axée sur l'idée du développement participatif de l'ensemble de la population. Elle suppose un engagement global de tous les acteurs présents dans le territoire, acteurs publics et sociaux. La CD doit être indépendante des intérêts commerciaux, car ses motivations sont différentes de celles de la coopération centrale : elle doit agir par le biais de la solidarité pour lutter contre la pauvreté et éviter l'arbitraire et les comportements discrétionnaires.

Enfin, si la CD est en expansion, il devient nécessaire de repenser ses limites (GRASA, 1996), ses structures et de redéfinir le rôle des différents acteurs.

Il faut, pour bien comprendre l'étude qui va suivre, présenter l'organisation territoriale de l'Etat espagnol. La Constitution Espagnole établit, comme nous l'avons déjà noté, que l'Etat espagnol s'organise territorialement en municipalités, en *provincias* et en *Comunidades Autónomas* (CA). Toutes ces entités territoriales bénéficient d'une autonomie dans la gestion de leurs intérêts.

La Loi de régulation des bases du régime local institue les entités territoriales locales suivantes :

- Les municipalités.
- Les *provincias*.
- L'archipel des Canaries et celui des Baléares.
- Les entités inférieures aux municipalités et reconnues par les CA.
- Les *comarcas* et autres entités qui rassemblent plusieurs municipalités.
- Les aires métropolitaines.
- Les groupements (*mancomunidades*) de municipalités.

Les municipalités constituent l'entité locale de base de l'organisation territoriale de l'Etat et disposent de certains éléments communs :

- Elles ont un statut et une capacité juridiques pour l'exécution de leurs finalités. Ainsi, elles peuvent, pour gérer leurs intérêts et dans le domaine de leurs compétences, promouvoir toutes sortes d'activités et de services publics afin de satisfaire aux besoins collectifs.
- Elles sont l'élément primaire de participation des citoyens aux affaires publiques.
- Le territoire, la population et l'organisation sont à la base des municipalités.
- Leur gouvernement et leur gestion correspondent aux mairies respectives.
- Les municipalités peuvent créer des corps de participation sectorielle, dont la finalité est la participation des citoyens et de leurs associations aux affaires municipales. Par ailleurs, les associations de citoyens sont considérées comme des entités de participation citoyenne.

L'administration de l'Etat et des CA peut déléguer aux municipalités l'exercice de compétences dans des matières touchant leurs intérêts propres, pourvu que cela améliore l'efficacité de la gestion publique et la participation des citoyens.

Dans le cas précis de la Catalogne, son Statut d'Autonomie reconnaît le principe d'autonomie municipale. Les municipalités catalanes sont une création médiévale, conséquence de l'organisation de communautés de voisins. Elles ont commencé à être régulées au XII^e siècle. En 1933, une Loi municipale a été votée et, à l'heure actuelle, les municipalités sont régies par la Loi Municipale et de Régime Local.

La Catalogne est l'une des communautés espagnoles qui vit le plus intensément le phénomène dit de *minifundisme* municipal. La superficie du territoire catalan est de 31 895 km². En 1995, elle comptait 944 municipalités et 41 *comarcas*. Cela peut impliquer des risques en termes d'efficacité dans la prestation de services, de manque de coordination, etc. car parfois, il s'avère impossible d'établir des divisions claires et précises entre les différents domaines d'intérêt de chaque niveau administratif. Le risque d'empiètement des compétences locales sur les intérêts des autres institutions publiques, oblige à l'invention de mécanismes qui permettent de les articuler globalement.

Nous pouvons à présent considérer la **municipalité** comme un **acteur autonome de la politique de coopération de l'Etat espagnol et souverain de son budget**. D'autres institutions territoriales sont aussi prises en compte comme acteurs de coopération : les *provincias* mettent en place leur propre politique de coopération. Elles sont des entités territoriales formées par le regroupement des municipalités, avec personnalité juridique propre. Elles doivent garantir les principes de solidarité et d'équilibre inter-municipal dans le domaine de la politique économique et sociale. Le gouvernement et l'administration autonome des provinces reviennent aux *Diputaciones*. Les *provincias* et leurs *Diputaciones* sont des entités qui dépendent de l'Administration centrale espagnole. En Catalogne, ces dernières années, le rôle des *provincias* a fortement diminué tandis que celui des municipalités a augmenté.

Il est important de souligner la complexité de la carte territoriale espagnole, ainsi que celle du débat sur l'autonomie des régions, débat d'autre part transposable à l'UE. Cette complexité territoriale reflète inéluctablement la complexité du dispositif de coopération, dans lequel les entités territoriales ont une importance majeure.

Partie II

Analyse descriptive de l'institution de coopération aux différents échelons de gouvernance

Chapitre 1

Coopération municipale de Lleida

I – Introduction

1. Evolution historique : de l'origine à l'actualité

Nous avons choisi de centrer notre étude sur la municipalité de Lleida qui compte 120 000 habitants. Son histoire dans le domaine de la coopération est très récente : l'année 1994 a été une année charnière qui marque le début de la politique de coopération de la mairie de Lleida. Ce changement a été provoqué par les demandes de la société civile aux institutions publiques. Un mouvement solidaire est apparu pour organiser les revendications des différents acteurs de la société civile, ONG, individus... Une plate-forme est née : "0,7% y +", en référence aux recommandations de l'ONU d'octroyer 0,7% du PIB des pays développés à l'APD. Ce mouvement a regroupé, à l'origine, la presque totalité des ONG. Par la suite, il s'est constitué comme un mouvement en soi, tout en conservant son caractère d'espace de médiation des différentes organisations.

De nombreuses manifestations ont eu lieu au cours de l'année 1994 sur l'ensemble du territoire espagnol. Les résultats ont d'abord paru satisfaisants, car le gouvernement central et d'autres forces politiques se sont engagées à atteindre 0,7% du PIB. Mais, cet engagement n'a pas été respecté : l'APD reste bien en deçà de 0,7% du PIB. En revanche, plusieurs mairies ont répondu aux demandes de la société civile et se sont engagées dans la mise en œuvre de programmes de coopération.

En 1995, la mairie de Lleida, a destiné, pour la première fois, une partie de son budget à la politique de coopération. Parallèlement, la vie associative a connu un fort essor. Une coordination des ONGD et d'autres mouvements solidaires est née à l'instigation du mouvement "0,7% y +" et d'autres associations.

Depuis 1995, la mairie poursuit sa politique d'aide au développement. Le Département des Services Personnels met en place la politique d'aide. En 1998, deux personnes ont été embauchées pour établir une première structure et garantir un minimum d'efficacité administrative. Plus récemment, la « *Comissió 0,7% i més* » de Lleida a proposé à la mairie la création d'un département spécifique de coopération, séparé de celui des Services Personnels, afin de pouvoir disposer d'une structure propre (6 des 9 municipalités catalanes qui comptent plus de 100 000 habitants disposent de ce département). La Commission 0,7% propose que le département de coopération oeuvre pour les jumelages et la coopération en général, d'une part, et pour les DH (Droits de l'Homme) et l'immigration, d'autre part (*Comissió 0,7% i més*, 1999) Le principe de la mise en route de ce département proposé a été accepté par les autorités municipales et de nos jours, il est en phase d'élaboration..

Mais, si la mairie n'avait pas mis en oeuvre une politique d'aide avant 1995, nombre d'ONG opéraient déjà et développaient des projets de coopération ou de sensibilisation des citoyens. De nos jours, une cinquantaine d'organisations se préoccupe du développement. Le degré d'engagement de chacune et leur nature sont différents : quelques-unes sont des antennes d'organisations régionales ou nationales, d'autres dépendent des syndicats, des organisations professionnelles, des associations étudiantes... Chacune a une dimension et un espace d'action propre. Le danger de cette atomisation des organisations est le manque de stabilité, car certaines comprennent seulement deux ou trois membres et ne disposent pas de la structure nécessaire pour la continuité de leurs activités.

Sur l'ensemble de ces organisations, 20 seulement reçoivent un financement public, notamment de la mairie et de la *Diputació*. Pour les autres, soit elles ne présentent pas de projets, soit ceux-ci ne réunissent pas les conditions nécessaires à l'obtention de fonds.

Sur ce point, nous pouvons déjà sentir la complexité du dispositif de l'APD au niveau de la municipalité de Lleida : une panoplie d'acteurs interagit, publics et privés, des procédures différentes sont mises en place, etc. Ce panorama peut-être extrapolé aux autres municipalités, en tenant compte bien sûr de leurs dimensions et spécificités.

2. Cadre législatif

Nous allons nous attacher d'abord à établir l'organigramme de la municipalité de Lleida pour bien situer les entités publiques qui ont un rôle dans la politique de coopération de la mairie, et ensuite, nous définirons leur structure, leurs fonctions et natures.

Au préalable, il est indispensable de décrire l'organisation municipale. Comme nous l'avons déjà signalé, les municipalités sont gouvernées par les mairies. La loi locale établit que les mairies sont des entités qui doivent servir avec objectivité les intérêts publics, et agir en accord avec les principes d'efficacité, de décentralisation, de déconcentration, de coordination et de participation (Loi Municipale et de Régulation Locale).

Le gouvernement et l'administration municipale reviennent à la mairie, qui est composée du Maire et des conseillers municipaux, appelés en Catalogne, *regidors*. L'organisation municipale comprend :

1. Le Maire, les conseillers municipaux et le Conseil Municipal.
2. Une commission de gouvernement pour les municipalités de plus de 5000 d'habitants. Pour celles de moins de 5 000 habitants, le Conseil décide de l'existence de cette structure.
3. Une Commission spéciale des comptes.

Cette organisation municipale de base peut-être complétée par :

- des commissions d'études, de rapport et de consultation.
- des organes de participation citoyenne.
- d'autres structures que la municipalité peut établir lorsque celles-ci répondent aux principes d'efficacité, d'économie organisationnelle et de participation citoyenne.

En ce qui concerne la politique d'APD, les entités qui participent à sa mise en place sont :

- Le Maire
- Le Conseil Municipal
- La Commission Informatrice de Services Personnels
- Les Organes de participation citoyenne

Le Maire

Le maire est le président de la corporation municipale. Ses fonctions principales sont les suivantes :

- Diriger le gouvernement et l'administration municipales.
 - Représenter la mairie.
 - Convoquer et présider les sessions du Conseil, de la Commission du gouvernement et d'autres organes municipaux.
 - Exercer le poste de supérieur en chef de tout le personnel de la Corporation.
- (...)

Nous ne mentionnons ici que les tâches qui concernent notre sujet. Bien entendu il y en a beaucoup d'autres.

Le Conseil Municipal

Le Conseil municipal comprend tous les conseillers municipaux et il est présidé par le maire. Le Conseil a une série de missions à remplir dont les plus intéressantes pour notre sujet, sont les suivantes :

- Contrôle des organes de gouvernement.
- Prise des accords en relation avec la participation à des organisations placées au-dessus du niveau municipal et création des organes déconcentrés.
- Création et régulation des organes complémentaires.
- Approbation du budget.
- Définition du personnel à embaucher, détermination du nombre et des caractéristiques du personnel contractuel.
- Création des organes de participation sectorielle afin d'intégrer la participation des citoyens aux affaires municipales.

Il existe d'autres missions du Conseil que nous ne détaillerons pas ici, car elles sont nombreuses et ne concernent pas notre sujet.

Normalement, les accords du Conseil sont pris à la majorité simple des membres présents. Le Conseil est convoqué de façon ordinaire tous les trois mois. Pour valider le Conseil, il faut qu'au moins un tiers de ses membres y assiste. Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel, égal, libre, direct et secret. Le Maire est élu par les conseillers. Tous les groupes politiques qui forment le Conseil ont le droit de participer à travers leurs conseillers aux organes complémentaires de la mairie, qui ont pour fonction l'étude, les rapports ou la consultation des affaires qui doivent être soumises à la décision du Conseil.

La Commission Informatrice des Services Personnels

La mairie de Lleida comprend neuf commissions informatives à caractère permanent. Celles-ci appartiennent à six aires de gouvernement. Chacune de ces aires est régie par un conseiller municipal en chef, nommé par le maire. Ses fonctions sont la planification, la proposition et l'exécution de la politique de l'aire, le contrôle et la direction politique des services du personnel de l'aire, regroupés dans la Commission Informatrice des Services Personnels.

Dans chacune des aires, un coordinateur agit sous les directives du conseiller. Il est responsable de l'exécution du programme municipal, de l'organisation et de la coordination des ressources dans l'aire. Les Commissions informatives sont formées des conseillers des partis politiques et du personnel salarié.

Les Organes de Participation Citoyenne

Dans le cas de la politique de coopération, le **Conseil Mixte de Coopération** prend en charge la représentation et la participation de tous les acteurs de la société civile que nous présentons ci-dessous.

Ainsi, parmi les entités publiques qui participent à la politique de coopération, la majorité sont des élus. La Constitution espagnole établit que les Conseillers municipaux seront élus au suffrage universel, libre, direct et secret parmi les citoyens de la municipalité (Constitution Espagnole). Pour sa part, le maire peut être élu par les voisins ou par les conseillers. La Commission Informatrice des Services Personnels, comme nous l'avons signalé compte des élus et du personnel salarié.

Dans le cas de la municipalité, un système de démocratie représentative est instauré. Par la participation des ONGD et d'autres associations dans le CMC (Conseil Mixte de Coopération), une certaine structure de démocratie participative est mise en place.

Structure représentative	Conseil Municipal
	Commission Informative
Structure administrative	Commission Informative
Structure participative	Conseil Mixte de Coopération

II – Flux

Après avoir évoqué le financement des projets, nous détaillerons la distribution des fonds alloués à l'APD en fonction de sa répartition géographique, sectorielle et selon ses composantes. Chaque année, la mairie alloue un montant précis de son budget à la politique de coopération. Ces fonds sont approuvés par le Conseil municipal. Périodiquement (tous les ans ou tous les deux ans), la mairie publie les bases d'un appel d'offres pour répartir les fonds entre les différentes organisations. Les ressources prévues à cet effet servent, non seulement à l'octroi de subventions pour des projets de coopération à l'extérieur, mais aussi à financer des projets d'éducation et de sensibilisation des citoyens.

Selon la loi municipale, toute subvention octroyée par la mairie vise à mettre à disposition gratuitement des fonds publics à des personnes ou entités publiques et privées, pour animer une activité d'utilité publique et d'intérêt social ou promouvoir l'obtention d'une finalité publique. L'octroi de subventions doit se conformer aux principes de publicité, d'objectivité, de libre concurrence, d'égalité et à la légalité budgétaire.

C'est dans la partie budgétaire destinée aux biens publics à caractère social que figurent les subventions octroyées pour les projets de coopération et d'éducation. Cette partie, comme nous l'avons déjà souligné, s'élevait à 4,4 millions de francs pour l'année 1998, soit 0,83% du budget total et 1,64% de la part destinée aux dépenses sociales. Calculer le pourcentage du budget destiné à la politique d'aide présente d'énormes difficultés car chaque organisme utilise des critères différents. Ainsi, dans l'appel d'offres de 1997/99, la mairie signale que le montant alloué à l'APD est de 1,745% du budget initial. Mais, dans l'annuaire que *Justicia i Pau* publie chaque année, figure comme pourcentage 1,175% (39,27francs par habitant). Les personnes interrogées n'ont pas pu nous expliquer les raisons de ces différences. Aussi avons-nous calculé le pourcentage sur le budget total de la mairie.

Budget de la mairie en 1998.....528 943 480 FF

Tableau 1. Classification par fonctions du budget de dépenses de la Mairie de Lleida

	%
Services à caractère général	5,88
Protection civile et sécurité citoyenne	4,74
Sécurité, protection et promotion sociale	13,47
Production de biens publics à caractère social	50,52
Production de biens publics à caractère économique	8,07
Régulation économique à caractère général	6,81
Régulation économique de secteurs productifs	0,96
Transferts aux administrations publiques	0,13
Dette publique	9,42

Source : Mairie de Lleida, 1999

Entre 1995 et 1999, la mairie a consacré 21,6 millions de francs à sa politique de coopération. En 1995, le budget destiné à la politique de coopération était de quatre millions de francs. En 1996, cette part est passée à 4,4 millions de francs et jusqu'à nos jours, ce montant n'a pas varié.

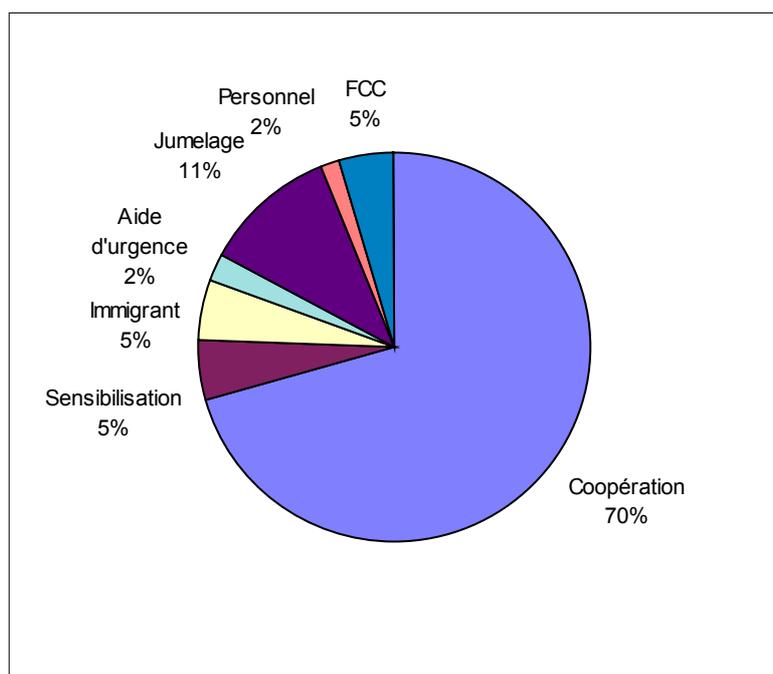
1. Répartition de l'APD selon ses composantes

Notre analyse se base sur l'appel d'offres des années 1997 et 1998. Pour chacune de ces deux années la partie budgétaire destinée à la politique de coopération est de 4 400 000 FF.

Tableau 2. Répartition par composantes des fonds de l'APD de la mairie de Lleida

	%
Services à caractère général	5,88
Protection civile et sécurité citoyenne	4,74
Sécurité, protection et promotion sociale	13,47
Production de biens publics à caractère social	50,52
Production de biens publics à caractère économique	8,07
Régulation économique à caractère général	6,81
Régulation économique de secteurs productifs	0,96
Transferts aux administrations publiques	0,13
Dette publique	9,42

Graphique 3. Répartition (%) des fonds alloués à l'APD selon ses composantes (1997/98) :



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la mairie de Lleida

Cette répartition a changé au cours de ces dernières années. En effet, c'est la première fois que l'appel d'offres prévoit l'octroi de subventions à des projets pour les immigrés (inscrits auparavant dans un autre département ou partie budgétaire) et l'embauche de deux personnes qui ont pour mission le contrôle administratif des projets présentés par les organisations.

La mairie ne finance complètement aucun projet. Elle cofinance les projets à hauteur de 80% maximum. Les dépenses administratives imputables au projet ne doivent pas dépasser 8% (Bases de l'appel d'offres, 1997/98).

La part du budget qui est canalisée au travers des organisations est de 82,84% du total.

Tableau 3. Répartition (%) du budget destiné aux projets de coopération selon entités(1997/98)

Mairie	6
FCC	13
ONGD	78
Autres associations	3

Tableau 4. Répartition (%) du budget destiné aux projets de sensibilisation selon entités (1997/98)

Mairie	28
ONGD	65
Autres associations	7

Source : Elaboration personnelle à partir des données de la mairie de Lleida

Comme nous pouvons l'observer, le budget n'a pas varié depuis 1996. Par contre, ses composantes ont évolué : pendant les années 1997 et 1998, les projets pour les immigrés de la ville de Lleida ont été financés avec des fonds de la politique de coopération. Les autres composantes n'ont pas varié significativement depuis 1996, leurs variations répondent aux demandes des ONG et non à une volonté politique structurée.

Tableau 5. Evolution de la répartition par composantes du budget de l'APD de la mairie de Lleida (francs)

	1995	1996	1997	1998	1999
Coopération ONG	3 000 000	2 800 000	3 105 330	3 105 330	2 660 000
Sensibilisation		440 000	220 000	220 000	440 000
Aide humanitaire et d'urgence			100 000	100 000	140 000
Immigrés			220 000	220 000	
Jumelage	1 000 000	960 000	480 000	480 000	960 000
Personnel			74 669	74 669	
FCC		200 000	200 000	200 000	200 000
TOTAL	4 000 000	4 400 000	4 400 000	4 400 000	4 400 000

Source : mairie de Lleida, 1999

Depuis 1995, le nombre d'organisations bénéficiant des fonds publics pour mettre en place des projets de coopération a augmenté de 150 %.

Tableau 6. Evolution des ONG dédiées à la coopération subventionnées par la mairie de Lleida

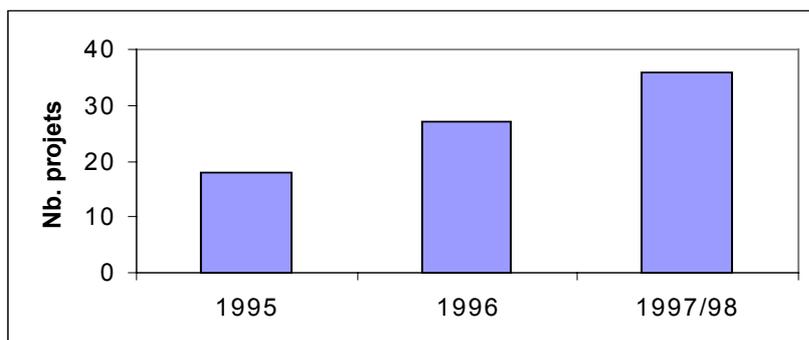
	Nombre ONG bénéficiaires
1995	8
1997/98	20
Variation (%)	150

Source : Elaboration personnelle à partir des données de la mairie de Lleida

En ce qui concerne les projets de sensibilisation, 17 entités ont reçu des subventions de la mairie en 1996. En 1997/98, ce nombre est passé à 13 (diminution de 23,52%).

En 1995, moins d'une dizaine d'ONGD opéraient à Lleida. En 1998, elles sont passées à environ 40 et au cours de 1999, d'autres ONG sont apparues. Le nombre de projets subventionnés a aussi varié.

Graphique 4. Evolution du nombre de projets de coopération financés par la mairie de Lleida



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la Coordinatrice des ONG

Le nombre de projets financés par la mairie a augmenté parallèlement au nombre d'ONG.

2. Répartition géographique

Dans les bases annuelles des appels d'offres, la mairie de Lleida établit les critères afin de sélectionner les projets qui vont bénéficier d'une subvention. L'un des critères fondamentaux est celui des priorités géographiques. La mairie privilégie les projets destinés aux **Pays d'Amérique Latine**. C'est pourquoi la majorité des projets sont dirigés vers cette zone. Toutefois d'autres exigences figurant dans l'appel d'offres favorisent la destination des fonds vers les pays latino-américains, à savoir :

- Les projets doivent être cofinancés par le pays destinataire, et être soutenus par la mairie ou l'entité représentative locale de la zone où le projet va se dérouler.
- Les projets doivent délimiter d'une manière claire l'environnement géographique, historique, économique, social et politique de la zone cible.
- Les organisations qui bénéficient de subventions pour mettre en place leurs projets sont obligées de promouvoir des actions de sensibilisation des citoyens.
- La mairie tient compte du niveau d'expérience, de la collaboration de l'ONGD avec son partenaire local et de sa tradition dans le domaine de l'éducation pour le développement et la coopération.

Toutes ces conditions orientent nécessairement presque tous les projets vers les pays d'Amérique Latine, car les organisations locales ont une connaissance plus profonde de ces pays, étant donné la proximité culturelle et historique et la plus grande expérience de coopération avec les anciennes colonies. De plus, les liens personnels entre partenaires du Sud et du Nord sont très fréquents avant même de commencer une relation de coopération. Ceci explique pourquoi les ONGD travaillant avec Amérique Latine peuvent satisfaire plus facilement aux conditions requises par la mairie. Ce sont non seulement les instances publiques et les ONGD qui privilégient les projets latino-américains, mais également les citoyens de Lleida qui ont une meilleure connaissance de ces peuples et sont ainsi plus réceptifs à des actions situées là-bas que dans d'autres zones géographique plus proches.

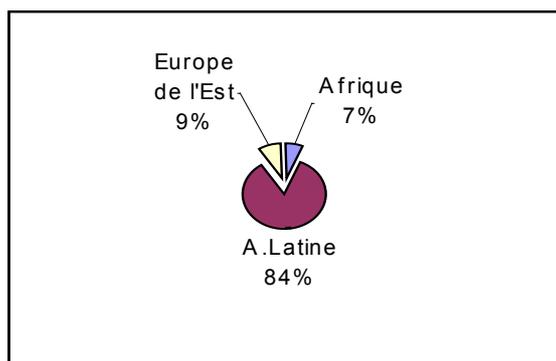
De fait, en étudiant la répartition géographique des projets, nous pouvons vérifier les faits constatés ci-dessus.

Tableau 7. Répartition des fonds de l'APD de la mairie de Lleida selon zones géographiques (1997/98)

	Montant total(FF)	NB projets
Amérique Latine	3 670 971	21
Afrique	329 028	4
Europe de l'Est	400 000	1

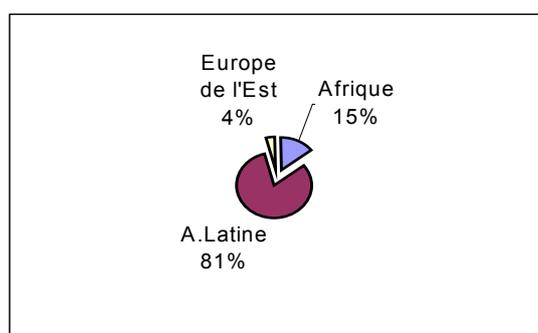
Source : Elaboration personnelle à partir des données de la Mairie de Lleida

Graphique 5. Répartition (%) des fonds alloués à l'APD selon zones géographiques, 1997/98



Source : Elaboration personnelle

Graphique 6. Répartition (%) du nombre de projets selon zones géographiques, 1997/98



Source : Elaboration personnelle

Nous observons donc une grande inégalité dans la répartition géographique. 84% des fonds alloués et 81% des projets sont destinés à l'Amérique Latine. Le manque d'intérêt pour les pays africains est patent : 4 projets leur sont destinés, mais pour un montant total inférieur à celui de l'Europe de l'Est.

Tableau 8. Répartition des projets de coopération en Amérique Latine, 1997/98

	Nombre de projets	Montant total	%
Equateur	2	328 403	12
Bolivie	4	635 694	24
Nicaragua	3	334 634	13
Cuba	5	458 328	18
Mexique	2	280 116	11
Guatemala	3	296 489	11
Pérou	1	17 170	0,6
République Dominicaine	1	240 000	9,4

Source : Elaboration personnelle à partir des données de la Mairie de Lleida

Des 20 organisations financées par la mairie, une seule a mis en place un projet en Afrique, précisément au Burkina Faso. Les trois autres projets pour l'Afrique ont été exécutés à travers une association de voisinage, maintenant constituée en ONG, et à travers le FCC (Fond Catalan de Coopération).

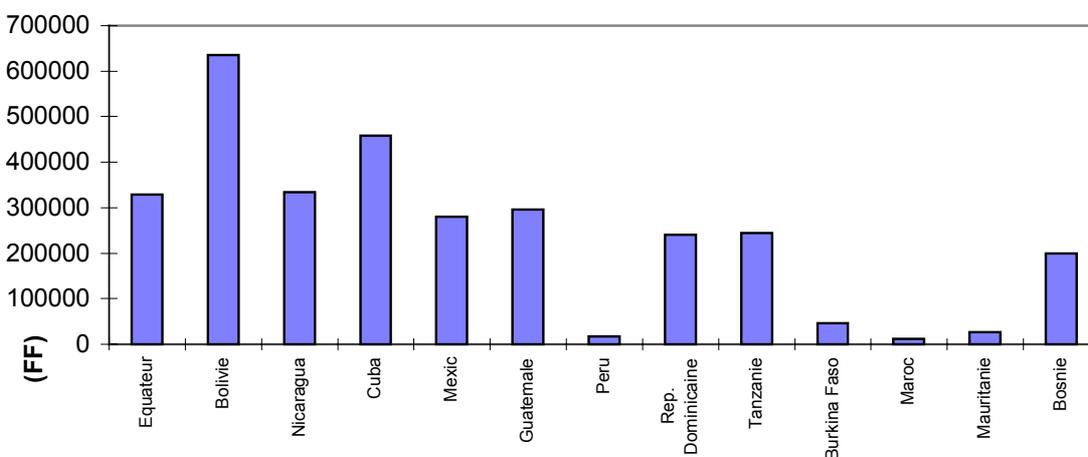
Tableau 9. Répartition des projets de coopération en Afrique, 1997/98

	Nbre de projets	Montant total	%
République de Tanzanie	1	244 000	74
Burkina Faso	1	46 000	14
Maroc	1	12 000	4
Mauritanie	1	27 030	8

Source : Elaboration personnelle à partir des données de la Mairie de Lleida

Les pays du Maghreb, malgré leur proximité géographique avec l'Espagne ne font pas l'objet de programmes de coopération de la part des acteurs de Lleida. Ils reçoivent une quantité minimale et ceci, à travers le FCC.

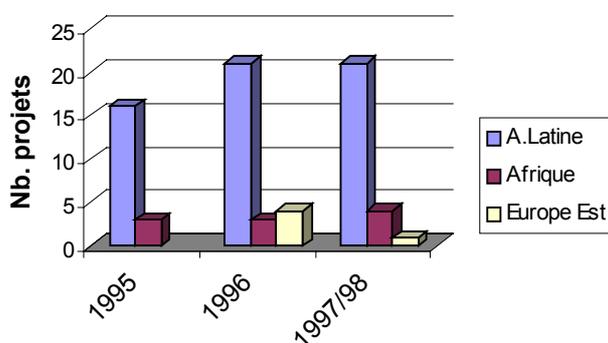
Graphique 7. Répartition des fonds de l'APD entre les pays récipiendaires (1997/98)



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la mairie de Lleida

En observant l'évolution de la destination des projets, on note le manque de continuité des projets situés en Afrique et en Europe de l'Est. Ils répondent à des crises conjoncturelles des pays (grandes tragédies, ...) et non à une stratégie de développement planifiée.

Graphique 8. Evolution du nombre de projets de selon la distribution géographique



Source : Elaboration personnelle

Tableau 10. Evolution du % de projets selon les zones géographiques

	1995	1996	1997
A. Latine	85	75	81
Afrique	15	11	15
Europe Est		14	4

Source : Elaboration personnelle

3. Répartition sectorielle

Réaliser une répartition sectorielle des ressources allouées à l'aide internationale présente une difficulté majeure, car les critères pour classer les projets diffèrent selon les organismes d'aide. Néanmoins, certains organismes paraissent plus aptes à définir des critères dans ce domaine. Toutefois, la difficulté ne disparaît pas et il est souvent compliqué de classer un projet dans un secteur ou un autre, pour des raisons simples :

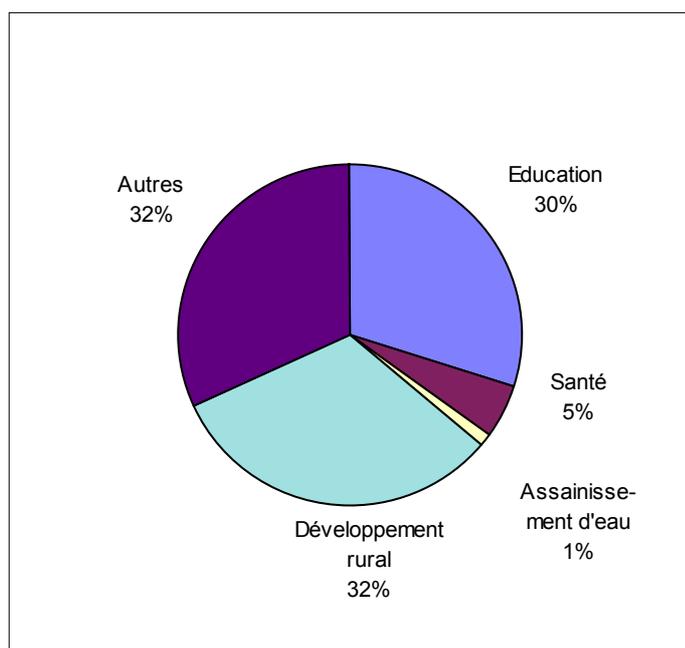
- Nombre de projets sont multisectoriels. Ils couvrent plusieurs domaines, d'où l'éventuelle impossibilité de répartir les fonds utilisés dans un secteur ou un autre.
- Les critères de classification sont souvent variables selon la dimension de l'agence d'aide. Normalement, aux niveaux supérieurs de l'aide, les secteurs sont plus spécifiques et donc, plus nombreux. Par exemple, les programmes classés au niveau national ou international comme programmes de sécurité alimentaire, seraient souvent considérés comme des projets de développement rural au niveau régional ou local.
- Les classifications peuvent s'effectuer de différentes façons, selon les résultats auxquels l'agent de coopération veut arriver.

Ainsi, pour le cas de la mairie de Lleida, nous avons élaboré la classification à partir des données disponibles sur les projets. Malgré notre essai d'objectivité, d'autres classifications auraient certainement été possibles. Pour les autres niveaux analysés, des classifications étaient déjà élaborées par les institutions publiques d'aide. Nous avons essayé d'ajuster la classification des projets de la municipalité à celle de la Catalogne et de l'Espagne pour une comparaison ultérieure cohérente.

La mairie établit chaque année les priorités sectorielles autour desquelles doivent s'articuler les projets. Ainsi, en 1998 elle a privilégié les secteurs suivants :

- Les projets doivent être axés autour de la communication et la **défense des droits de l'homme**, des droits du travail, sociaux, individuels et collectifs, spécialement des femmes, des enfants, des populations indigènes, des réfugiés, déplacés ou retournés. Ils doivent de même encourager leur formation et leur participation dans la vie communautaire.
- Les projets de travaux d'infrastructure qui permettent la mise en place des actions pour le développement.
- Les projets qui respectent la culture autochtone et **l'Environnement**.
- Les projets qui promeuvent l'organisation populaire du pays.
- Les projets qui répondent aux besoins de développement économique et social des populations cibles et en particulier des secteurs les moins favorisés.

Graphique 9. Répartition sectorielle des fonds de l'APD de la Mairie de Lleida (1997-98)



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la mairie de Lleida

Malgré les efforts de la mairie pour établir les secteurs cibles des projets, il manque une classification claire des secteurs.

Tableau 11. Répartition sectorielle du nombre des projets de coopération, 1997/98

Secteur	Nombre de projets
Education	6
Santé	4
Assainissement d'eau	1
Développement rural	6
Autres	8

Source : Elaboration personnelle à partir des données de la mairie de Lleida

Les responsables interrogés à Lleida nous ont informé que, depuis 1995, sur la totalité des ressources allouées pendant ces années, la santé, les secteurs productifs, les infrastructures sociales et l'éducation sont les secteurs bénéficiant du montant le plus élevé des fonds. L'aide d'urgence occupe la dernière place pour le volume des ressources.

III – Procédures

En premier lieu, nous allons décrire les mécanismes du processus de décision qui se succèdent, dès la publication de l'appel d'offres, jusqu'à l'octroi de la subvention et l'éventuelle évaluation des projets. Par la suite, nous identifierons tous les acteurs qui participent aux procédures mentionnées et nous les décrirons exhaustivement.

Depuis 1995, ces procédures ont évolué pour atteindre à l'heure actuelle une certaine maturité. Ceci est dû en grande partie à la participation croissante des acteurs de la société civile tout au long du processus. La prise de conscience par les responsables de la politique publique de la nécessité du travail en commun a favorisé cette évolution. Il est certain en revanche, que la mairie n'a pas de structure organisationnelle qui permette la professionnalisation de sa politique de coopération. Même si deux personnes ont été

embauchées et si un département est en phase de gestation, il reste à voir leurs capacités et leurs sensibilités dans ce domaine et le rôle qui va leur être attribué.

Pour décrire le processus de décision, nous nous baserons sur l'appel d'offres publié régulièrement par la mairie. Nous ne rentrerons pas dans les détails du processus interne d'élaboration des projets par les ONGD ou d'autres organisations, car l'analyse de la politique de coopération des acteurs privés ne fait pas l'objet de cette étude. Cependant, il est indispensable de faire référence aux ONG, car 84% des ressources publiques allouées à la coopération sont canalisées par leur biais.

Les processus qui vont être décrits ci-dessous, sont similaires, dans une certaine mesure, à ceux des autres municipalités espagnoles. Mais, tout de même, des différences existent : des municipalités ont une tradition plus grande que d'autres, la participation et le pouvoir de négociation des acteurs de la société civile sont différents, etc.

Avant de décrire ces processus, nous voulons faire référence à une étude réalisée par la Coordination nationale des ONG. Au sein de celle-ci, un groupe de travail s'est constitué, nommé "Cofinancement avec des mairies et CA", suite à des études menées au préalable par "l'Unité Opératoire des Actions de développement et cofinancement". La croissance importante des fonds de coopération locale en 1995 a engendré plusieurs études. Celle à laquelle nous nous référons a élaboré des recommandations pour rendre plus efficace et juste la politique locale de coopération internationale. Elle va nous servir à constater dans quelle mesure la politique d'aide de la mairie de Lleida est à même de répondre (ou pas) aux demandes des ONG.

Les recommandations sont les suivantes (*Jornada Estatal de cooperación descentralizada*, Agustín Gutierrez, 1996) :

- Formulation des stratégies et objectifs clairs selon les principes établis par le CAD.
- Les deux sortes d'actions dans le domaine de la coopération : actions pour le développement et action pour l'éducation au développement, doivent être considérées de façon spécifique et avec des parties budgétaires propres.
- Orientation préférentielle pour la coopération au développement plutôt que pour l'aide humanitaire et d'urgence. Cette dernière, si elle existe, doit bénéficier d'un montant moindre.
- Définition de la typologie des projets et programmes.
- Possibilité de présenter des projets pluriannuels.
- Les intérêts commerciaux ne sont pas des objectifs de la coopération au développement.
- Importance de globaliser les fonds entre différentes entités locales afin d'éviter la dispersion des subventions.

Ces recommandations portent sur le cadre général de la politique locale de coopération. Mais, d'autres visent les procédures et les conditions de financement :

- Les formulaires de présentation des projets doivent s'homogénéiser et s'inspirer d'une simplification du cadre logique.
- Les critères de sélection des projets doivent être publiés et accessibles après les résolutions.
- Définition claire des parties à financer et des instructions sur la justification des paiements.
- Périodicité annuelle fixe des appels d'offres.
- Le pourcentage global de l'administration doit être de 80% du budget total.
- Les dépenses d'administration seront de 7% au maximum.
- Il doit y avoir un seul déboursement.

En ce qui concerne la participation des ONGD, leur rôle doit être de conseil, de consultation et de contrôle, mais jamais de décision et d'exécution car la destination de fonds publics est de la responsabilité des administrations. Les ONGD doivent participer à la rédaction des appels d'offres et à la définition des critères de sélection uniquement et non à la sélection elle-même. Des évaluations sur le processus devront être publiées pour garantir un contrôle efficace.

Ainsi, le processus de décision de la politique d'APD de la mairie de Lleida est le suivant :

❶ Périodiquement depuis 1995, la Mairie publie les bases de l'appel d'offres pour réguler la distribution des fonds qui vont être destinés à la coopération internationale, à l'éducation et à la sensibilisation des citoyens de Lleida en ce domaine.

L'appel d'offres, comme nous l'avons déjà remarqué, établit une partie budgétaire qui est répartie entre projets de coopération et de sensibilisation, projets pour les immigrés (la disparition de cette composante est prévue pour 1999), projets d'urgence, jumelage de la ville et transfert des fonds à projets du FCC.

Le premier appel d'offres a été élaboré par la Coordination des ONG. A partir de cette année, c'est la mairie et la Cathedra Jean Monnet de Droit Public de l'Université de Lleida (UdL) qui ensemble décident des modifications éventuelles des bases. Néanmoins, le montant budgétaire est décidé par le Conseil Municipal selon la règle budgétaire légale.

L'appel d'offres régle une série d'aspects, à savoir :

- Le montant destiné à cet objet.
- Les conditions que doivent réunir les organisations pour pouvoir se présenter.
- Les caractéristiques que doivent réunir les projets.
- Les critères d'évaluation des projets.
- Les conditions de financement, de suivi et d'évaluation.

La mairie laisse une période de deux mois après la publication de l'appel d'offres pour que les organisations présentent leurs projets.

❷ Les organisations présentent leurs projets dans le délai fixé. Les projets doivent être rédigés selon le modèle normalisé de la mairie et doivent être accompagnés de la documentation exigée et réunir aussi une série de caractéristiques dont voici les plus remarquables :

- Ils doivent délimiter clairement l'environnement de la zone cible (politique, économique, sociale et culturelle).
- Ils doivent prévoir planification, temporisation et organisation pour leur mise en place.
- Ils doivent être cofinancés par la contrepartie et garantir une participation locale.
- Ils doivent augmenter la capacité de développement humain des bénéficiaires et assurer la possibilité de continuité par les locaux à la fin du projet.
- Ils doivent répondre aux besoins de développement économique et social, notamment des secteurs les plus pauvres.
- Ils doivent être axés sur la communication et la défense des droits humains, de travail et sociaux, individuels et collectifs, spécialement des femmes, enfants, indigènes, réfugiés et promouvoir leur participation dans la vie communautaire.

❸ ❹ Une fois les projets présentés, s'ils répondent aux conditions requises (cette mission administrative et de contrôle est effectuée par les responsables de la mairie du Département des Services Personnels), ils sont présentés à la Cathedra Jean Monnet. Seules, les organisations qui ont une présence sociale dans la ville de Lleida et qui sont inscrites au Registre d'Entités de la Mairie peuvent s'y présenter. La Cathedra Jean Monnet de Droit Public de l'UdL est composée de son titulaire et d'une équipe formée d'enseignants et d'étudiants boursiers de ce département. Cette équipe reçoit les projets afin de les évaluer et d'élaborer un rapport où sont détaillées leurs caractéristiques et les recommandations sur le montant de la subvention à accorder.

❺ ❻ ❼ Le rapport est présenté par la Cathedra de l'Université au Conseil Mixte de Coopération (CMC). Le Conseil, selon l'appel d'offres de 1997/98, a été créé pour évaluer les projets, définir les conditions,

les critères et les priorités d'intervention et pour sensibiliser l'opinion publique de Lleida dans les domaines de la paix, de la justice, de la défense de droits de l'homme et de la solidarité (Règlement de fonctionnement du CMC). Le CMC étudie la proposition sur les subventions accordées aux projets. En cas d'absence d'accord, le CMC le communique à l'université, laquelle doit réexaminer ses recommandations. Si le CMC approuve le rapport présenté, il élabore un autre rapport avec les recommandations définitives. Ce dernier est présenté à la Commission Informatrice des Services Personnels.

⑧ La Commission, pour sa part, étudie le rapport présenté par le CMC. Normalement, elle ne pose pas d'objections. Au sein de la Commission a toujours existé, jusqu'à présent, un consensus, car parmi les gens formant le CMC, il y a des membres de la Commission. En dernier lieu, ce rapport est présenté au Conseil Municipal.

⑨ Le Conseil Municipal a autorité pour prendre la décision finale à propos des subventions accordées aux organisations. Normalement, au sein du Conseil, les décisions concernant la politique de coopération sont prises à l'unanimité.

⑩ Une fois la subvention accordée, la mairie de Lleida signe un document où doivent figurer le système de paiement et les engagements que le récepteur de la subvention assume face à la mairie.

En cas de changements importants des projets, ces derniers doivent être communiqués au CMC.

La Mairie de Lleida, à travers le Département des Services Personnels, livre un modèle de rapport final, que les ONGD doivent présenter deux ou trois mois après le dernier paiement. Ce rapport doit être fourni au CMC. En cas de déboursements multiples, plusieurs rapports doivent être présentés pour avoir droit aux suivants. Pour les justifications économiques des fonds reçus, le responsable de l'entité doit présenter, d'une part, une déclaration responsable pour certifier que la subvention a été utilisée dans son but originel et d'autre part un mémoire économique classifié par parties et accompagné des justificatifs de transfert des fonds à l'extérieur. La mairie peut réaliser des audits sur les ONG financées par des fonds publics.

La description de ce processus nous permet conclure que le modèle de coopération mis en place par les acteurs de la politique de coopération de Lleida tend à se rapprocher du modèle défini par la Coordination Nationale des ONGD : les intérêts commerciaux ne sont pas pris en compte, orientation préférentielle vers les projets de coopération plutôt que vers ceux d'aide humanitaire, projets de coopération et de sensibilisation, fort rôle de consultation et de conseil des ONGD... Mais en revanche, certains aspects nous amènent à considérer qu'un long parcours reste à faire pour parvenir à une politique d'aide efficace, transparente et juste. Ainsi, soulignons que :

- Les projets présentés et subventionnés sont conçus par le biais de relations personnelles entre les deux partenaires locaux. Même si, en principe, cela ne doit pas être un inconvénient, cela peut présenter les risques :
 - D'oublier des zones où les besoins de développement sont plus urgents.
 - D'établir de façon relativement arbitraire les objectifs des programmes et des projets. Il n'existe pas de stratégie globale de développement.
- Dans les petites municipalités, une certaine logique de clientélisme peut jouer. Les entités qui sont représentées au CMC, sont aussi membres de la Coordination d'ONG et cela peut créer un cercle fermé qui rend difficile l'entrée de nouvelles associations.
- Le rapport sur les subventions accordées devrait être public et accessible aux citoyens de Lleida, et ne pas se contenter de publier le montant alloué aux projets.
- Le fractionnement des subventions en différents paiements rend difficile le démarrage des projets nouveaux et des organisations nouvelles.
- La politique de la mairie de Lleida, comme par ailleurs toute autre politique publique, est très influencée par les intérêts politiques. Les citoyens sont aussi les électeurs qui vont choisir le gouvernement. Ainsi, les institutions publiques agissent souvent en fonction de situations

conjoncturelles (grandes tragédies...). La présence du logotype en est une preuve. Cela implique un risque et, dans cette perspective, les ONG doivent agir comme lobby de pression pour que la politique d'aide ait un caractère structurel et continu.

IV – Acteurs

Ayant décrit les processus de décision, nous pouvons identifier les acteurs qui mettent en place politique de coopération. Ils sont nombreux. Ils interagissent entre eux et avec ceux du niveau supérieur. La CD est en interaction avec la politique nationale et internationale. Tous ces flux font que le dispositif de coopération devient de plus en plus complexe. Ainsi, la municipalité de Lleida n'est pas une exception et on y trouve une grande diversité d'acteurs atomisés. Plusieurs classifications pourraient être retenues, mais celle pour laquelle nous avons opté est axée sur la nature juridique : des acteurs publics, privés et mixtes se partagent l'espace de l'aide internationale.

1. Acteurs publics

Le gouvernement, l'administration et donc, la politique d'aide publique locale sont mis en place par les organismes suivants :

Municipalités <i>Provincias</i>	Mairie <i>Diputació</i>
---	-----------------------------------

Nous avons décidé d'axer notre étude sur la coopération municipale, car elle est plus significative que celle menée par la *Diputació* : en Catalogne, la place des *provincias* est devenue de moins en moins importante, et dans le cas de Lleida, la *Diputació* a commencé très récemment sa politique de coopération. Cela ne signifie pas que cette politique ne contribue pas à l'ensemble du financement des ONGD.

La mairie, comme agent public de coopération, a des rôles bien définis :

- Définition de la stratégie de coopération dont l'objectif principal est la réduction de la pauvreté. La mairie doit établir non seulement les objectifs, mais aussi les principes directeurs, les priorités géographiques et sectorielles, les partenaires, les conditions de financement, etc. C'est-à-dire qu'elle doit mettre en place un environnement favorable à la réalisation efficace des programmes d'aide.
- Sensibilisation, éducation et formation de ses citoyens dans le domaine du développement. Pour cela, elle doit réaliser des activités en direction de la population. La mairie de Lleida consacre une partie de son budget à ce type d'activités et, avec les ONGD, elle a réalisé différents types d'actions.

Plus concrètement, au sein de la mairie, les instances qui jouent un rôle dans la politique d'aide sont :

- Le Département de services socioculturels à travers sa **Commission Informativ des Services Personnels**. La Mairie de Lleida est divisée en ce qu'on appelle des "Aires de gouvernement", dont chacune inclut des Commissions Informatives appelées à fournir un certain nombre de services publics. Ainsi, la Commission Informativ de Services Personnels doit assumer parmi d'autres, les fonctions suivantes : services sociaux pour les enfants, pour les retraités, pour les femmes, prévention de la délinquance, action d'urgence, relation avec les ONG et gestion du fonds de solidarité. On peut imaginer que la politique de coopération n'a pas de structure organisationnelle propre et même si en 1998, deux personnes ont été embauchées, leur rôle reste pour le moment administratif et de contrôle des ONGD.
- **Conseil municipal** : il est formé de tous les conseillers politiques, et présidé par le maire. Au Conseil revient l'approbation des bases des appels d'offres, l'assignation budgétaire allouée à la

politique de coopération et l'approbation définitive de la répartition du budget entre les différents projets présentés.

- **Université de Lleida** : Bien que sa nature ne soit pas privée, le Centre de Coopération de l'Université de Lleida est membre de la Coordination des ONGD et son fonctionnement peut-être assimilé plus à celui d'une ONG que d'un organisme public. Ce Centre ne réalise pas de projets de coopération. Mais il joue un rôle important dans la formation et la sensibilisation de la population universitaire.

2. Acteurs privés

Les acteurs privés sont régis par le droit privé. Il s'agit ici des :

- ⇒ ONGD
- ⇒ Autres associations à but non lucratif
- ⇒ Syndicats
- ⇒ Coordination des ONGD et autres mouvements solidaires

Organisations Non Gouvernementales pour le Développement (ONGD)

Elles sont les acteurs qui garantissent jusqu'à présent la continuité de la politique de coopération municipale. La majorité des ressources est acheminée à travers les ONGD qui élaborent leurs propres projets.

A Lleida, en 1998, près de quarante ONG sont à l'oeuvre. Leur nature est variée : à caractère confessionnel ou laïque, composées par des professionnels d'un secteur particulier ou par des étudiants, etc. Cette diversité est propre au monde des associations.

Les ONG peuvent accéder aux fonds de la mairie si elles ont une présence et une base sociale dans la ville de Lleida. Cela implique qu'elles doivent mobiliser des ressources matérielles et humaines pour la réalisation d'activités avec les citoyens du lieu. La mairie demande aussi aux ONGD une capacité d'organisation et de gestion des activités de coopération. Elles doivent avoir comme objet social et comme pratique l'amélioration de la situation des peuples et des collectivités les plus démunis dans le PED.

Chaque ONGD travaille dans des secteurs spécifiques. Ainsi, la plupart ne réalisent pas de projets en commun, sauf les ONGD les plus grandes qui sont d'habitude des antennes d'ONGD régionales ou nationales. Ce phénomène met en péril, nous l'avons dit, l'efficacité de l'aide : la dispersion des ressources, d'une part entre tous les acteurs publics et d'autre part, entre les ONGD qui sont nombreuses, de petite dimension et qui mettent en place souvent, un ou deux projets. Unifier les efforts aux deux niveaux, public et privé, est nécessaire. Jusqu'à présent, la coopération entre les acteurs de la CD a été inégale : une partie de la responsabilité en revient aux ONGD car elles se sont limitées à considérer la CD comme un nouveau pourvoyeur de fonds, sans penser qu'il faut travailler ensemble pour l'élaboration d'éléments communs (*Jornada estatal de cooperación descentralizada, Getafe, Rafael Grasa, 1997*).

Autres associations

D'autres organisations ne sont pas constituées comme des ONGD, mais jouent un rôle important dans tout le dispositif de coopération. Les principales sont :

- "*Comision 0,7 i + Terres de Ponent*" : ce mouvement a été le moteur du démarrage de la coopération municipale de Lleida. Il a été à la base des revendications, en 1994, pour l'octroi du 0,7% du PIB au fonds de l'aide publique. Il a lancé la proposition de création de la Coordination des ONGD et d'autres mouvements dont il fait partie. Il est représenté au sein du CMC. Bien que n'ayant pas pour objet d'élaborer des projets, il met régulièrement en place des activités de sensibilisation pour

différentes collectivités de la population de Lleida. Il a gardé le rôle de revendication qui fait sa raison d'être. L'indépendance et la transparence définissent ce groupe, car il ne reçoit que sporadiquement du financement public et cela laisse un large champ d'action pour les revendications politiques que parfois les ONGD n'osent pas faire.

- *Fédération d'Associations de Voisinage* : Elle a reçu des fonds l'année dernière pour la mise en place d'un projet et s'est constituée en ONG cette année seulement.

Syndicats

Les syndicats majoritaires de Lleida ont créé des ONGD qui collaborent avec d'autres ONGD.

Coordination des ONGD et autres mouvements solidaires

La Coordination est le résultat des revendications de 1994 dont nous avons déjà parlé. Ses objectifs sont les suivants :

- Sensibiliser la population et mettre en évidence les causes de la pauvreté ;
- Unifier les efforts et coordonner les initiatives des ONGD et autres mouvements de solidarité ;
- Parvenir à l'octroi de 0,7% du budget municipal pour l'APD ;
- Evaluer les projets de coopération et l'efficacité de leurs résultats ;
- Collaborer avec les institutions locales pour la sensibilisation des citoyens envers les populations les plus démunies.

La Coordination a travaillé à élaborer les bases du premier appel d'offres de l'année 1995. Elle a aussi créé, avec la mairie, le CMC dans lequel il y a une présence forte des membres de la coordination. A partir de 1995, des activités diverses, notamment de sensibilisation, ont eu lieu dans la ville de Lleida. Le problème majeur pour la mise en place de ces activités est l'harmonisation entre les membres de la coordination appartenant à différents groupements, et entre ceux-ci et les autorités locales.

Vingt organisations forment la coordination, mais ce nombre est instable car des organisations petites avec un petit nombre de membres ne disposent pas de la structure suffisante pour une présence continue. Ces derniers temps, de nouvelles organisations ont sollicité leur incorporation à la coordination.

3. Acteurs mixtes

L'acteur mixte par excellence est le **Conseil Mixte de Coopération (CMC)**. C'est un organe de participation sectorielle, créé en 1996 par la mairie de Lleida. Il a des fonctions de consultation et de conseil dans toutes les matières liées à la promotion de la solidarité et la coopération internationale pour les peuples et les collectivités les plus démunies économiquement et socialement.

Il est composé de personnes nommées par le Maire-président de la mairie de Lleida sur proposition des entités représentées. Il comprend donc :

- 7 représentants de partis politiques de groupes municipaux.
- 3 représentants de la Coordination des ONGD et autres mouvements solidaires de Lleida.
- 1 représentant de la Fédération d'Associations de Voisins.

Ces représentants ont le pouvoir de voter. D'autres n'ont qu'un rôle consultatif, par exemple 3 techniciens de la mairie, un représentant de la Commission « 0,7 % i + » et le Secrétaire Général de la mairie.

Ces tâches ne sont pas rémunérées. Les accords sont pris à la majorité simple. Les fonctions du Conseil sont :

- Procéder comme organe consultatif de la mairie de Lleida dans le domaine de la solidarité et la coopération pour le développement.
- Informer les organes compétents de la mairie de tous les accords et aspects concernant ce domaine.
- Elaborer la proposition des bases de l'appel d'offres, en établissant des priorités, afin de répartir les fonds.
- Participer au contrôle et à l'évaluation de l'efficacité de l'assignation des ressources.
- Travailler pour la promotion des dynamiques de coopération et de solidarité dans la ville. Ceci, en développant des sentiments et attitudes de solidarité, tolérance et respect de toutes les cultures du monde, en oeuvrant pour la paix, les droits humains et la justice.
- Animer les jumelages de la ville de Lleida.
- Promouvoir la participation des entités citoyennes aux actions de solidarité.
- Présenter un rapport annuel sur toutes les actions et les projets développés dans le domaine local, en relation avec la solidarité et la coopération pour le développement.

Etant donné que le Conseil se réunit une fois tous les 6 mois, une commission permanente a été créée pour garantir le bon fonctionnement du Conseil. Celle-ci se réunit de façon périodique quand ses membres le jugent utile. Elle doit rendre comptes de ses actions au CMC.

Chapitre II

Coopération régionale de Catalogne

I – Introduction

1. Evolution historique : de l'origine à l'actualité

Avant de décrire les événements historiques qui ont abouti à la situation actuelle de la politique d'APD de la CA de la Catalogne, il convient de préciser le rôle et la nature des CA de l'Etat Espagnol. Ce préambule est important, car l'organisation territoriale en Espagne présente des traits spécifiques qui la différencient de la majorité des pays européens.

Les CA sont reconnues par la Constitution Espagnole comme parties de l'Organisation Territoriale de l'Etat Espagnol. Son article 2 reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions intégrant l'Etat, ainsi que la solidarité entre elles.

En 1978, la Constitution en reconnaissant les entités territoriales, a prétendu résoudre une nécessité politique : le problème historique de la coupure territoriale de l'Espagne. Ainsi, la situation des autonomies est une tentative de donner un traitement institutionnel aux problèmes historiquement posés par les nationalismes existants (Narcis SERRA, 1993). La volonté de certaines régions espagnoles, en particulier la Catalogne et le Pays Basque, de s'organiser de façon autonome, est reconnue pour la première fois dans la Constitution Républicaine de 1931. Cette volonté renaît fortement au cours des dernières années du régime précédent et, de nos jours, elle est accompagnée de tendances à la décentralisation dans toute l'Europe. Selon ce même auteur, le processus de décentralisation développé en Espagne n'a pas de précédents en Europe. Les autonomies en Espagne se partagent un pourcentage toujours plus élevé de dépense publique. Depuis les deux dernières décennies, l'Espagne est devenue l'un des pays les plus fédéraux du monde. Les CA gèrent 24% de la dépense publique (plus que l'Allemagne : 21%) et les gouvernements locaux 16% (El Pais, 22 mai 1999)

L'autonomie est dans son sens large, le pouvoir des individus ou des entités collectives de se donner un ordre juridique propre dans le cadre d'un autre, supérieur et plus large. Dans le cas de l'Etat Espagnol, les CA ont des caractéristiques communes, définies dans la Constitution, mais chacune d'elles a aussi des caractères différenciateurs. Les traits les plus remarquables sont les suivants :

- La norme institutionnelle de base de chaque CA est le Statut, qui doit toujours respecter la Constitution Espagnole.
- Les CA, ainsi que les municipalités et les *provincias* sont autonomes dans la gestion de leurs propres intérêts. Afin de doter le processus d'autonomie de contenu et fonctionnalité économique, deux lois ont été votées : la Loi Organique de Financement des CA et la Loi du Fonds de Compensation Inter-territoriale.
- Les CA peuvent décider de l'accès à l'autonomie et de son contenu, toujours dans les limites établies par la Constitution.
- La Constitution reconnaît un régime dual de compétences. En effet, en Espagne, certaines CA ont un degré d'autonomie plus élevé que d'autres, et donc, certaines ont plus de compétences attribuées. Ceci dépend de sa volonté d'auto-gouvernement, de sa tradition historique, etc.
- L'autonomie des CA implique l'autorité législative, ce qui n'est pas le cas pour l'autonomie municipale ou provinciale.
- Les CA ont des compétences dans plusieurs matières, par exemple l'organisation de leurs institutions d'auto-gouvernement, les travaux d'intérêt public de la CA dans son propre territoire, la gestion en matière d'Environnement, l'encouragement du développement économique de la CA dans le respect des objectifs de la politique économique nationale, l'assistance sociale... Parmi ces compétences

figure la politique de coopération au développement, bien qu'elle ne soit pas nommée explicitement dans la Constitution.

- Les CA à travers leurs statuts peuvent établir leur organisation territoriale, tout en respectant les entités que la Constitution considère comme obligatoires : municipalités, *provincias* et les Archipels des Canaries ou des Baléares.
- La *Generalitat* est l'institution dans laquelle s'organise politiquement l'auto-gouvernement de la Catalogne. Ainsi, la *Generalitat* structure son organisation territoriale en municipalités et *comarcas*¹⁸.
- En Espagne, l'autonomie est conçue comme un élément de participation. Le processus de décentralisation a entraîné une multiplication des centres de pouvoir, des institutions publiques représentatives, qui ont permis la création d'un réseau institutionnel caractérisé par la proximité au citoyen.

L'importance des régions est aussi reconnue par l'UE, qui a créé un Comité des Régions dans lequel la Catalogne a une voix importante : elle est reconnue comme l'un des moteurs de l'Europe¹⁹(J.L. Rhi-Sausi, 1998).

Aujourd'hui, nous pouvons considérer les CA et en particulier, la Catalogne comme un des acteurs du dispositif de coopération européen. Acteur autonome, et souverain de son budget. Les CA, dans le domaine de la coopération pour le développement, doivent :

- Axer leurs actions en fonction des principes d'autonomie budgétaire et d'auto-responsabilité dans leur développement et exécution.
- Respecter les lignes générales et les directives de base établies par le Congrès de Députés.
- Agir selon le principe de collaboration entre Administrations Publiques (AP) en ce qui concerne l'accès et la participation à l'information, et la rentabilisation des ressources publiques (pareil pour les municipalités).

La CD, comme nous l'avons déjà souligné, se développe autour de deux axes : la coopération locale et la coopération autonome des CA²⁰. La politique d'APD au niveau de la Catalogne est mise en place par le gouvernement catalan : *Generalitat de Catalunya*.

De nos jours, le citoyen catalan est relativement conscient de la situation d'inégalité entre riches et pauvres, et il prend en compte la nécessité de trouver des voies pour rééquilibrer cette relation. Mais c'est à peine depuis dix ans, que cette prise de conscience et l'intérêt pour la coopération internationale ont émergé. Auparavant, seuls certains secteurs de la société travaillaient dans ce domaine, même s'il y a une grande tradition historique de relations entre la Catalogne et les pays Méditerranéens et Iberoaméricains (RIBERA et AYUSO, 1998).

Les événements et les dates qui ont le plus marqué la politique de coopération en Catalogne sont les suivants :

- Les ordres religieux de l'Eglise Catholique sont à l'origine de la coopération catalane. En 1956, la Compagnie de Jésus crée le Secrétariat de Mission et Propagande, qui est devenu l'agence de coopération *Intermón*, constituée en fondation en 1986.
- Lors de la campagne contre la faim d'Action Catholique, en 1960, est née l'organisation *Manos Unidas*.

¹⁸ En France correspondent aux districts.

¹⁹ Les quatre autres moteurs sont : Lombardie, Rhône-Alpes et Baden-Wurttemberg.

²⁰ En France : les régions

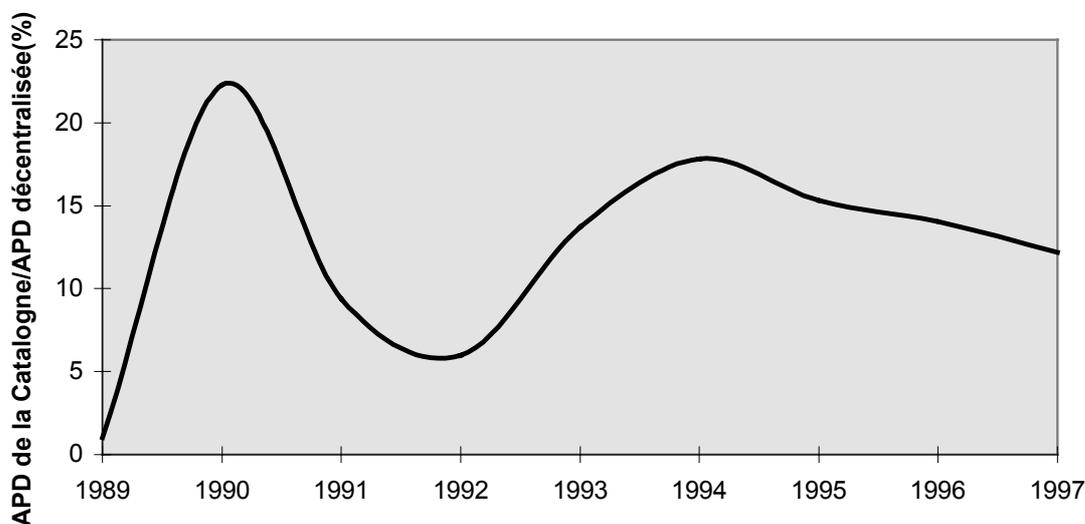
- Le régime autoritaire a empêché l'apparition d'organisations espagnoles. Seules certaines organisations liées aux mouvements internationaux sont apparues : en 1962, l'association des Amis des Nations Unies et un an plus tard la branche espagnole de Medicus Mundi.
- En 1963, s'est créé *l'Agermanament*, mouvement qui prétendait reconvertir le mouvement missionnaire en coopération et échange entre les peuples.
- En 1964 est née la CODES (Coopération et Développement), coopérative qui avait pour objectif d'être un secrétariat technique des projets au Cameroun et au Chili.
- En novembre 1968, la Conférence Episcopale espagnole créait la Commission Générale de *Justicia y Paz* afin de promouvoir et défendre les Droits de l'Homme.
- Au cours des années 1960, la sensibilisation et la revendication politique étaient au centre du discours tiers-mondiste (dominant à cette époque). En 1973, était inauguré le Centre International d'Information et Documentation (CIDOB) à Barcelone. Pendant la même période ont vu le jour les Comités de Solidarité, afin d'appuyer le respect des droits collectifs des peuples et les mouvements de libération (Vietnam, Sahara...). Tous ces mouvements se multiplient pendant la transition démocratique, et se sont rassemblés autour de la *Liga Internacional de Derechos y de Liberación de los Pueblos*, créée en 1977.
- En 1979 deux faits coïncident : la révolution sandiniste au Nicaragua et les premières élections municipales en Espagne. Cela a été célébré par de nombreux jumelages entre les localités de la Catalogne et de Nicaragua.
- En 1981, *Justicia y Paz* et certaines administrations locales lançaient la première campagne de sensibilisation sur le "0,7%" et 200 000 signatures étaient obtenues. Ce succès a entraîné *Justicia y Paz* et six mairies à proposer la création d'une agence catalane rassemblant les institutions publiques et privées. Ainsi, en 1986, le Fonds Catalan de Coopération a vu le jour.
- En 1986, les premiers fonds destinés à la coopération sont approuvés dans le budget de la *Generalitat*, grâce aux revendications d'une plate-forme civique.
- Le Conseil de l'Europe, en 1988, soutenait la campagne *Catalunya Solidària*. L'objectif poursuivi était de développer le dialogue entre la population catalane et les PED. La *Generalitat* augmentait son budget de 560 000 francs à 4 millions de francs
- En 1995, le Conseil de Coopération est créé afin d'améliorer le dialogue entre les différents agents de la coopération.

Ces dix dernières années, les entités dédiées à la coopération se sont multipliées et diversifiées : universités, associations de voisinage, entreprises... Cet essor est dû à plusieurs raisons, les plus importantes étant d'une part, les revendications du mouvement "0,7% PIB" en 1994 qui a obtenu une augmentation de 62% du volume des subventions aux ONGD, et d'autre part, la grande diffusion des tragédies dans les médias (Ethiopie, Rwanda...)

La *Generalitat* a augmenté chaque année, en chiffres absolus, son budget de coopération. Une équipe technique prend en charge cette politique et plusieurs départements (huit sur les treize) consacrent une part de leur budget à des projets de coopération. Nombre d'ONGD présentent chaque année des projets afin d'obtenir un financement public. Or, à l'heure actuelle, le panorama est inquiétant : la crise économique entraîne une réduction des budgets de coopération. De plus, le manque de résultats concrets dans la réduction de la pauvreté provoque la méfiance de la population. Dans le même temps, tout cela entraîne à l'intérieur des ONGD l'apparition d'attitudes corporatistes face à de nouvelles entités.

De nos jours, la Catalogne compte 6 000 000 d'habitants. En 1996, elle a été la cinquième communauté espagnole en volume de ressources destinées à la coopération pour le développement et en 1997, la septième.

Graphique 10. Evolution du pourcentage de l'APD catalane sur le total de la CD espagnole



Source : OPE, SECIPI, Ministère des Affaires Etrangères, 1998

232 ONG ont mis en place des projets de coopération financés par la *Generalitat* dès qu'en 1986 a été publié le premier appel d'offres pour l'octroi de subventions aux organisations jusqu'en 1999. Les instances de la *Generalitat* qui s'occupent de la politique de coopération ont le souci de sensibiliser les citoyens catalans (entretien Jaume Giné). Dès lors, elles promeuvent la coopération avec d'autres instances de ce domaine : universités, syndicats, entreprises, etc. De même, elles sont en train de préparer une Loi de Coopération catalane et une Agence de Coopération au niveau de la Catalogne. A cet égard, un avant projet de Loi de Solidarité Internationale et de Coopération pour le Développement a été déjà publié. Ceci, devrait entraîner une augmentation du personnel dédié au programme de coopération (quatre personnes à ce jour), ainsi qu'un accroissement des ressources. L'avant projet prévoit la création d'une structure institutionnelle plus organisée afin de mieux gérer les fonds de solidarité : renforcement du rôle du Conseil de Coopération, création d'une Commission de Coordination de la Coopération pour le Développement, etc. L'approbation de cette loi reste à faire et les mouvements sociaux doivent encore se prononcer, comme ils l'ont déjà fait dans le cas de la Loi espagnole.

2. Cadre législatif

Comme pour la municipalité de Lleida, nous allons présenter le cadre législatif du dispositif de coopération au développement pour la Catalogne.

Nous décrivons d'abord l'organisation de la *Generalitat* de Catalogne, institution politique qui met en place la politique de coopération. Force est de constater que d'autres instances interagissent au même niveau territorial : *Diputació* de Barcelone, la mairie de Barcelone, etc. Mais, leur niveau de compétences est différent et elles ne sont pas l'objet de notre intérêt. Ensuite, nous identifierons, dans l'organigramme de la *Generalitat*, les organes qui jouent un rôle dans la politique de coopération, puis nous présenterons leurs structures, leurs fonctions et leur nature.

L'Administration de la *Generalitat* a une personnalité juridique unique et elle sert avec objectivité les intérêts généraux de la Catalogne (Loi 13/1989 du 14 décembre, portant sur l'organisation, les procédures et le régime juridique de l'Administration de la *Generalitat* de la Catalogne (BOE num.11, de 12 de janvier de 1990)). Elle applique son pouvoir d'auto-organisation à travers ses organes et dans les limites

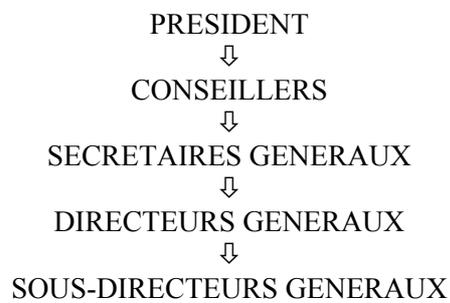
établies par la Constitution, par le Statut de la Catalogne et par le reste de l'ordre juridique. La *Generalitat* est constituée par :

- a. Le Parlement
- b. Le Président
- c. Le Conseil Exécutif ou Gouvernement

Elle s'organise en treize départements de gouvernement gérant les compétences qui leurs sont attribuées. La direction de chaque département revient aux conseillers. A l'intérieur de chaque département, il existe un Secrétariat Général et toutes les Directions nécessaires pour les services spécialisés. Le gouvernement de la *Generalitat* peut créer des Commissions de Gouvernement afin d'exercer certaines fonctions.

Au sein de la *Generalitat*, on peut différencier des organes centraux, territoriaux et consultatifs. Les premiers sont composés des conseillers, des secrétaires généraux et des directeurs généraux qui ont des compétences sur tout le territoire catalan. Les deuxièmes sont les délégations territoriales de gouvernement qui ont pour fonction la représentation, l'information, la coordination et le régime intérieur déterminés par la Loi. Ces derniers ont pour but les fonctions de renseignement, consultation ou proposition.

Le schéma suivant montre l'organisation de la *Generalitat* :



Les organes qui participent à la politique d'APD sont :

- La Commission Parlementaire des Affaires Etrangères
- Le Département de la Présidence
- La Direction Générale de Relations Extérieures
- L'Aire Extra-Européenne et de Coopération
- Le Conseil de Coopération

Commission Parlementaire

Le Parlement de la Catalogne décide, à travers une disposition légale, du montant à octroyer à la coopération. La Commission Parlementaire pose des questions sur les thèmes de la coopération, auxquelles les personnes chargées de la coopération doivent répondre.

Le Parlement catalan, donc, exerce un contrôle direct sur la politique de coopération internationale. De plus, l'avant-projet de Loi stipule que le Parlement Catalan impulse, discute et évalue les actions du gouvernement catalan.

Département de la Présidence

Ce département compte parmi ses compétences, les suivantes :

- Relations avec le Parlement
- Université et recherche
- Actions à l'extérieur
- Fonction publique

Les Conseillers sont les chefs de département et leurs fonctions sont :

- Représenter le département
- Diriger, organiser et établir les priorités du département
- Proposer la nomination et la radiation des cadres du département
- Autoriser les dépenses du département
- Exercer les compétences que le président ou le gouvernement lui délèguent.

Direction Générale des Affaires Etrangères

Cette direction dépend du Secrétariat Général du Département de la Présidence. Ses fonctions sont les suivantes :

- L'exercice des fonctions inhérentes à la projection extérieure du Département de la Présidence.
- La coordination et l'impulsion de l'action de l'Administration de la *Generalitat* dans sa projection extérieure.
- Le suivi et la coordination des actions d'aide et coopération pour le développement.
- Le suivi et la coordination des actions d'appui aux entités et organismes catalans avec une présence extérieure.

La Direction Générale de Relations Extérieures s'organise dans les aires suivantes :

- Aire de l'Europe
- Aire Extra Européenne et de Coopération

Aire Extra Européenne et de Coopération

Le responsable de cette aire est le Directeur Général et ses fonctions sont :

- L'exercice de fonctions d'impulsion, de suivi et de coordination des actions de projection extérieure de la *Generalitat* dans les domaines non-européens.
- Les actions d'aide et de coopération pour le développement (publication de l'appel d'offres pour l'octroi des subventions, relations avec les ONG...).
- Les actions d'appui aux entités et organismes catalans avec une présence extérieure.

Conseil de Coopération

C'est l'organe de consultation et de participation pour le développement. Nous le définirons dans la partie consacrée aux acteurs de la coopération.

Dans le cas de la CA de la Catalogne, un système de démocratie représentative est instauré mais, comme dans le cas de la municipalité de Lleida, à travers la participation des ONGD et d'autres associations dans le Conseil de Coopération, une certaine structure de démocratie participative est mise en place.

Structure représentative	Commission Parlementaire Département de la Présidence Direction Générale des Affaires Etrangères
Structure administrative	Aire Extra Européenne et de Coopération
Structure participative	Conseil de Coopération

II – Flux

La *Generalitat*, à travers les actions de certains départements et d'entités autonomes, impulse et coordonne une politique de coopération avec les PED. Les ressources de la coopération sont acheminées selon deux voies :

- a. Projets de coopération à l'extérieur
- b. Projets de sensibilisation, éducation et formation de la société catalane

La distribution de subventions doit respecter les critères de publicité, concurrence et objectivité. Le budget de la *Generalitat* pour les années 1998 et 1999 est le suivant :

1998	72 931 360 000 FF
1999	78 261 280 000 FF

Pour calculer le pourcentage du budget destiné à la politique de coopération, chaque organisme utilise ses propres critères, notamment au niveau de la CD. Ainsi, la *Generalitat* calcule ce pourcentage en fonction des ressources propres. Ainsi, 0,45% des ressources propres sont destinées à la coopération. Le gouvernement central permet aux CA de mettre en place leur propre politique d'APD, mais il ne réalise pas de transferts des fonds et cela limite, selon Jaume Giné, directeur de l'Aire de Coopération, l'augmentation des fonds destinés à ce domaine.

1. Répartition de l'APD selon ses composantes

L'analyse que nous allons effectuer correspond aux données qui nous ont été fournies par les responsables de la politique de coopération de la *Generalitat*.

Pour analyser les flux, nous traiterons les données de 1998 ou 1999 ; néanmoins, dans certains cas, les dernières données disponibles sont de 1997.

Cela ne gênera pas le bon déroulement de notre travail, car entre 1997 et 1998, les différences ne sont pas très significatives, selon les responsables de la politique de coopération catalane.

Le budget de coopération de la *Generalitat* comprend :

- Les ressources destinées à subventionner les ONG et autres entités. Celles-ci sont gérées à travers la Direction Générale des Affaires Etrangères.
- Les ressources que chaque département alloue à la politique de coopération internationale à travers des projets gérés par eux-mêmes.

Il faut souligner que les dernières données disponibles des départements de la *Generalitat* concernant l'APD sont celles de 1997.

Tableau 12. Répartition des fonds de l'APD de la *Generalitat* de Catalogne selon les entités publiques gestionnaires, 1997

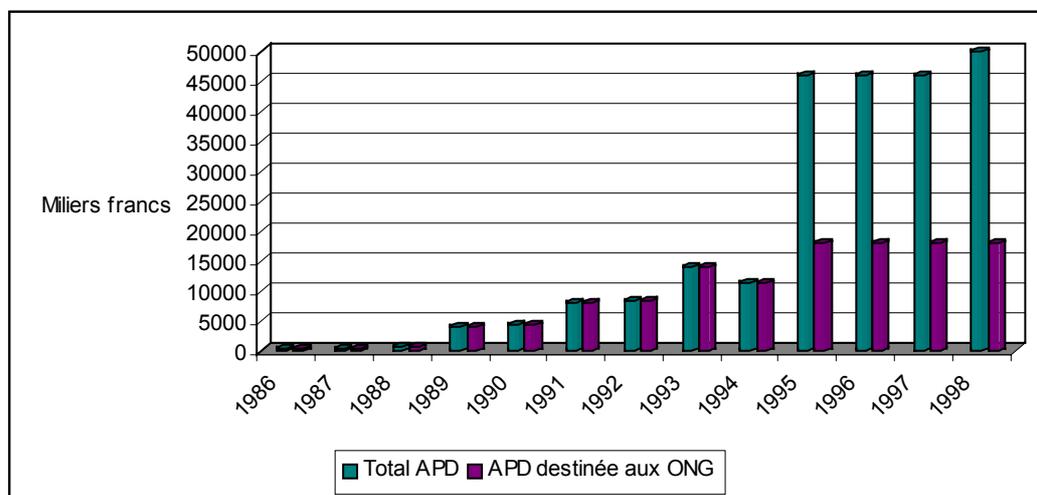
Entité	%
Département de la Présidence	57,5
Département des Affaires Sociales	2,439
Département de la Santé	24,8
Département de la Politique Territoriale et des Travaux Publics	3,17
Département de la Culture	0,3
Département de l'Agriculture	0,6
Département de l'Industrie	8,4
Département de l'Enseignement	0,096
Département de l'Environnement	1,32
Département du Travail	1,2
Département de la Justice	0,075
Corporation Catalane de Radio et Télévision	0,1

Source : *Generalitat* de Catalogne, 1998

Nous allons centrer notre étude sur les ressources gérées par le Département de la Présidence. Les Départements n'ont aucun mandat pour réaliser des projets de coopération. D'une année à l'autre, ils peuvent décider de ne mettre en place aucun projet. Cependant, nous essaierons, à partir du peu de données disponibles, de classer leurs projets. Environ 60% des ressources est acheminé à travers le Département de la Présidence. Le budget destiné à la politique de coopération est le suivant :

Total APD 1998..... 50 000 000 FF

Graphique 11. Evolution des fonds destinés à l'APD par le gouvernement catalan



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la *Generalitat* et du CIDOB

De 1986 à 1995, la totalité des fonds d'APD était acheminée à travers des ONG. A partir de 1995, la *Generalitat* augmente d'une façon spectaculaire ses ressources et les départements commencent à mettre en place des actions de coopération. Les ONG gèrent une partie inférieure du total des ressources laquelle n'a pas varié depuis 1995. De ces 50 000 000 FF gérés par le département de la Présidence, 18 000 000 FF sont gérés par la Direction Générale des Affaires Etrangères. Sur ces derniers, 14 140 000 FF sont acheminés à travers les ONG. Jusqu'à présent, on ne dispose pas de données sur la répartition du reste des fonds à partir de 1997.

28% de l'APD à travers des ONG

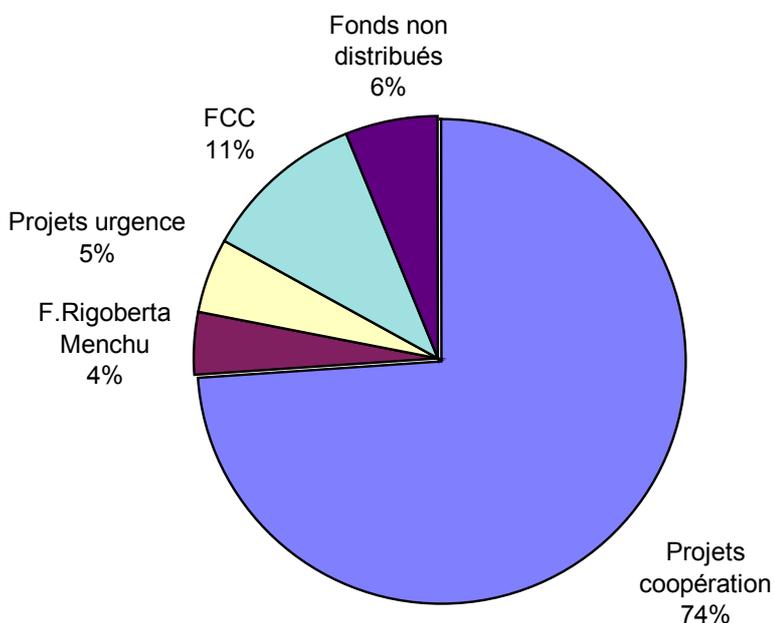
A partir de ce moment, toutes les données que nous avons élaborées font référence aux fonds gérés par le Département de la Présidence et non aux fonds des départements.

Graphique 12. Distribution selon les composantes des ressources de l'APD (gérées par la Direction des Affaires Etrangères), 1998

Composantes	Montant total (francs)
Projets coopération	13 240 000
Convention Fondation Rigoberta Menchu	800 000
Projets d'urgence	900 000
FCC	2 000 000
Fonds non distribués	1 060 000
TOTAL	18 000 000

Source : *Generalitat*, 1998

Graphique 13. Répartition selon composantes (%) des fonds alloués à l'APD, 1998



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la *Generalitat*

Les projets de coopération représentent la composante la plus importante des fonds car les projets d'urgence ne sont pas considérés comme prioritaires pour l'aide catalane (Jaume Giné, entretien). La convention avec la Fondation R.Menchu a un caractère sporadique : ces fonds n'ont été octroyés qu'en 1998.

La *Generalitat* ne finance complètement aucun projet (maximum 80%). Les 20% qui restent doivent être cofinancés par l'entité ou par d'autres institutions publiques ou privées.

Les ONG peuvent présenter des projets pluriannuels, mais la demande de cofinancement à la *Generalitat* comprend seulement la période de l'appel d'offres. Les dépenses administratives (ou indirectes) doivent être au maximum de 10%. La quantité maximale à octroyer par la *Generalitat* est de 1 200 000 francs, sauf pour des projets présentés conjointement par plusieurs ONG.

Pour les années 1996 et 1997, nous pouvons détailler davantage la répartition par composantes des ressources allouées à l'APD (non incluse l'APD des départements).

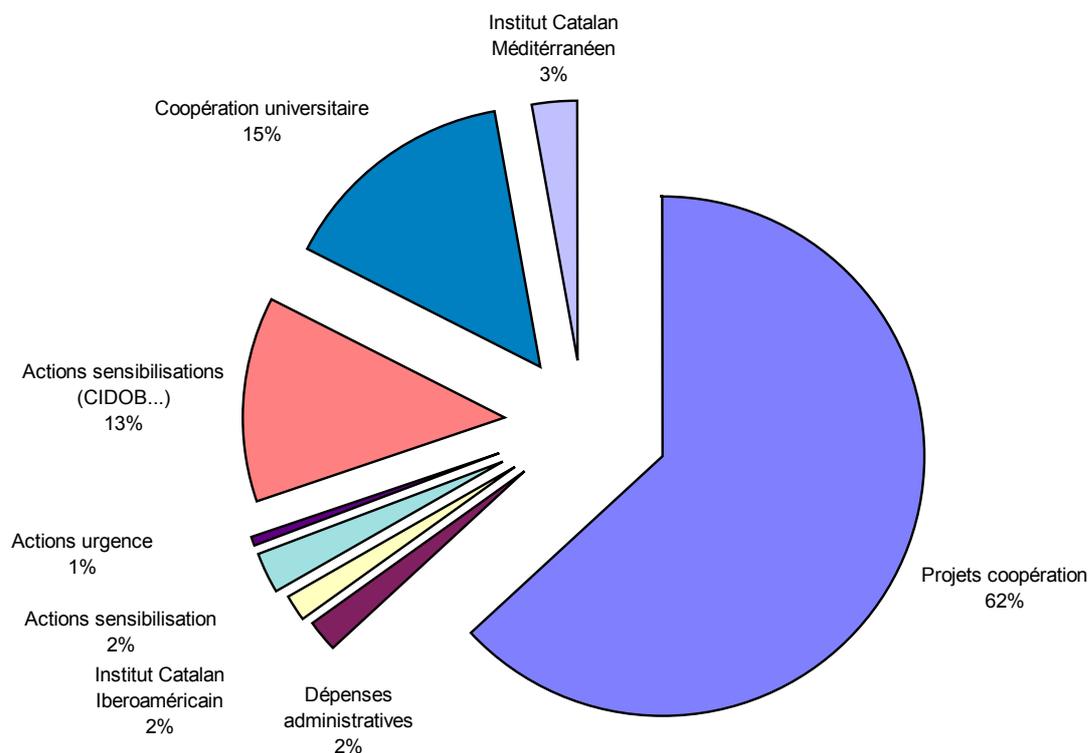
Tableau 13. Répartition des fonds de l'APD selon composantes et entités gestionnaires

	1996 (francs)	1997 (francs)	
Total Fonds APD	30 188 000	28 598 586	
Projets	18 000 000	18 000 000	
Dépenses administratives	600 000	600 000	
Sensibilisation	472 000	476 000	
Institut Catalan de Coopération Ibéroaméricaine	712 000	680 000	
TOTAL	19 784 000	19 756 000	DIRECTION GENERALE DES RELATIONS EXTERIEURES 69%
Action d'urgence	24 000	178 000	
Sensibilisation (CIDOB, UNESCO de Catalogne, NU d'Espagne)	4 156 000	3 665 024	
TOTAL	19 784 000	3 843 024	SECRETARIAT GENERAL DE LA PRESIDENCE 13,43%
Coopération universitaire	5 756 000	4218 732	COMMISSIONAT POUR LES UNIVERSITES ET RECHERCHE 14,75%
Institut Catalan de la Méditerranée	464 000	780 830	INSTITUT CATALAN DE LA MEDITERRANEE 2,82%

Source : *Generalitat*, 1998

La Direction Générale des Affaires Extérieures gère la plus grande partie du budget d'APD (69%), les autres entités gèrent une part moindre à travers des organismes particuliers, comme le CIDOB, dédiés à la sensibilisation, la recherche, ou bien à travers des organismes spécialisés dans le domaine de l'aide d'urgence.

Graphique 14. Répartition des fonds d'APD selon ses composantes (%)



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la *Generalitat*

La *Generalitat* octroie des subventions non seulement aux ONGD mais aussi à d'autres organismes à but non lucratif qui ne sont pas des ONGD, mais qui effectuent une tâche importante dans le domaine de la coopération et de la sensibilisation : syndicats, écoles, etc., mais la plupart des entités qui présentent des projets sont des ONGD.

Tableau 14. Répartition du budget de l'APD de la *Generalitat* selon les entités, 1997

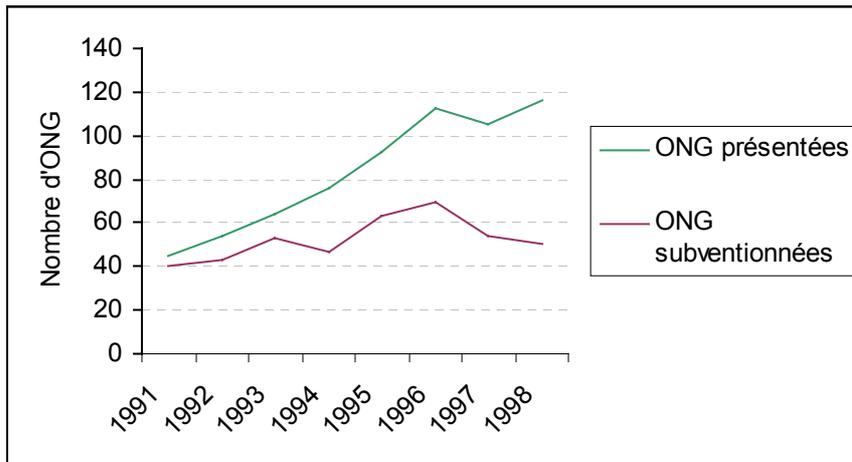
	Montant total (francs)	%
ONG	28 806 181	57,92
Aides individuels à caractère social	8 177 915	16,44
Autres	12 747 313	25,64

Source : *Generalitat*, 1998

Plus de la moitié des projets présentés par les ONG ne sont pas acceptés. Les raisons sont multiples : projets mal présentés ou mal formulés, jeunesse de l'organisation, volonté de l'administration de concentrer les fonds, etc.

Organisations présentées	116
Organisations subventionnées	50 → 43%

Graphique 15. Evolution des entités présentées et subventionnées aux appels d'offres de la *Generalitat*



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la *Generalitat*, 1998

Comme nous pouvons l'observer, le nombre d'ONG présentées n'a pas cessé d'augmenter. En revanche, le nombre d'entités subventionnées a diminué à partir de 1996, et l'écart entre ONG présentées et subventionnées augmente chaque année. Le nombre d'ONG créées en Catalogne comme dans le reste du territoire espagnol est très important et donc, elles présentent de plus en plus de projets. Or, la volonté des autorités catalanes est de concentrer les ressources pour augmenter leur efficacité et éviter leur dispersion entre trop d'organisations (GINE, entretien).

Le nombre de projets présentés et subventionnés suit la même tendance que celui des ONG.

Graphique 16. Evolution des projets présentés et subventionnés aux appel d'offres de la *Generalitat*



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la *Generalitat*, 1998

2. Répartition Géographique

La *Generalitat*, par le biais de l'appel d'offres, établit le cadre dans lequel toute la politique d'aide des instances publiques, privées ou mixtes doit s'inscrire.

Dans l'appel d'offres annuel, les priorités géographiques sont établies de manière explicite. Ainsi, la *Generalitat* privilégie les projets de coopération en pays ou zones de :

- **Amérique Latine**
- **Maghreb**
- **Afrique Subsaharienne**

Or, à côté de ces préférences explicites, divers aspects peuvent aussi déterminer partiellement la destination des fonds :

- Le projet doit se mettre en place à travers un partenaire local du pays où le projet va se dérouler. Ce partenaire peut être institutionnel (public) ou bien une entité à but non lucratif. Le cofinancement de la contrepartie locale n'est pas obligatoire.
- **Les ONG qui présentent des projets de coopération doivent présenter un curriculum du partenaire local où doit figurer le type d'entité concernée, le nombre de membres participant directement au projet et les domaines principaux où se déroule leur action, ainsi que les expériences antérieures conjointes.**
- La *Generalitat* valorise la capacité de l'ONG à développer d'une manière efficace la coopération avec les communautés et les institutions de base des pays récipiendaires. Sa capacité technique, logistique et financière par rapport au projet présenté est aussi valorisée.
- Une des priorités de la *Generalitat* est toute zone appartenant aux pays qui présentent un indice de développement humain faible et une grande pauvreté, en accord avec les données du PNUD.
- La concentration et la spécialisation géographique et sectorielle constituent un des principes de la politique de coopération. Cela contribue à optimiser les ressources canalisées et leur impact dans un pays ou secteur précis.

Bien entendu, ces aspects conditionnent la destination géographique des fonds, car la *Generalitat* en tient compte avant de choisir les projets à financer.

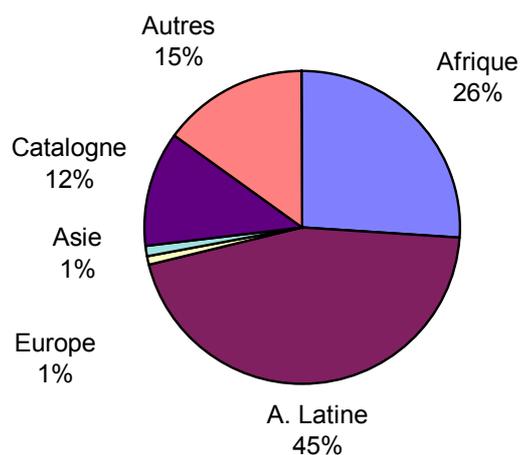
Tableau 15. Répartition des fonds de l'APD selon zones géographiques, 1998

	Montant total (Francs)	Nombre de projets
Afrique	4 260 000	15
Amérique Latine	7 500 000	26
Asie	120 000	1
Europe	120 000	1
Catalogne	1 960 000	11
Autres	2 480 000	2
TOTAL	16 440 000²¹	56

Source : Generalitat, 1998

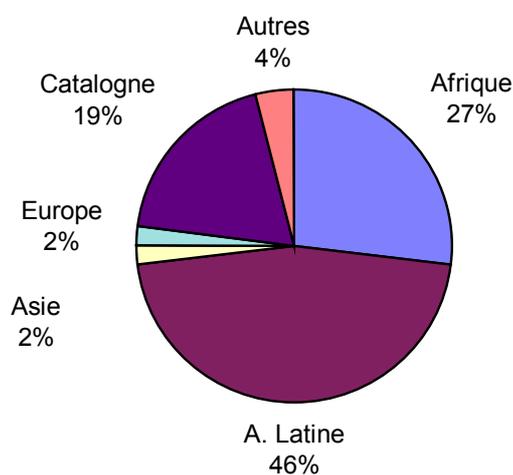
²¹ Il s'agit des fonds qui sont presque entièrement distribués.

Graphique 17. Répartition (%) des fonds alloués à l'APD selon zones géographiques, 1998



Source : Generalitat, 1998

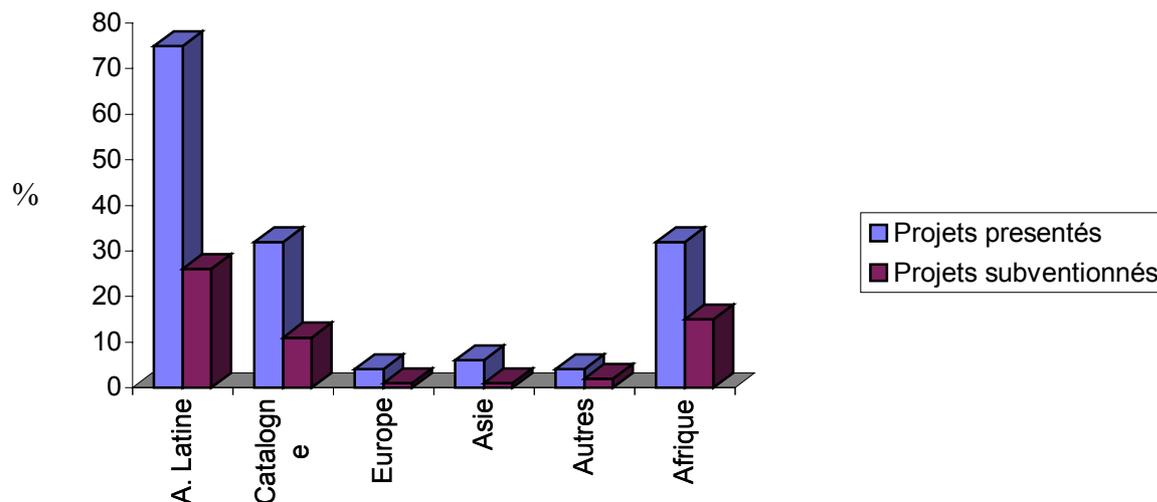
Graphique 18. Répartition (%) des projets subventionnés selon zones géographiques, 1998



Source : Generalitat, 1998

La plupart de projets sont orientés vers l'Amérique Latine, tant au niveau du nombre de projets que des montants totaux. Néanmoins, on note que l'intérêt pour l'Afrique est plus grand qu'au niveau de la municipalité de Lleida. Les autorités de la *Generalitat* montrent un intérêt accru pour les relations avec les pays du Maghreb et dans ce sens, elles encouragent ces projets.

Graphique 19. Proportion du nombre de projets financés pour chaque zone, 1998



Source : Generalitat, 1998²²

Les ONG présentent de nombreux projets vers l'Amérique Latine, mais 35% seulement sont acceptés. Par contre, en Afrique le nombre de projets présentés est inférieur, mais 43% sont subventionnés. On note donc, l'intérêt accru des autorités publiques pour les pays africains. Ce sont les ONG qui présentent la plupart de leurs projets en A.Latine, pour les raisons déjà commentées dans le cas de Lleida. Le graphique met en évidence le désintérêt patent pour les régions asiatiques et européennes, mais ceci peut changer en fonction de la situation dans les Balkans, par exemple.

Tableau 16. Répartition selon zones géographiques des fonds de l'APD et du nombre de projets subventionnés

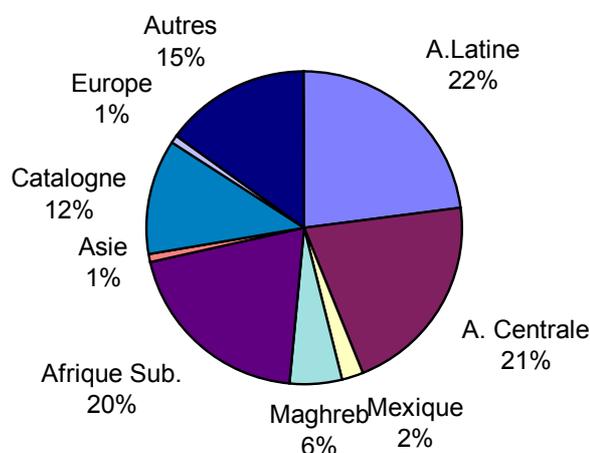
	Montant total	%	Nombre de projets subventionnés	%
A.Latine	3 780 000	50	12	46
A. Centrale	3 400 000	45	13	50
Méxique	320 000	5	1	4
TOTAL AMERIQUE	7 500 000		26	100
Maghreb	920 000	22	4	27
Afrique Subs.	3 340 000	78	11	73
TOTAL AFRIQUE	4 260 000		15	100

Source : Elaboration personnelle à partir de la *Generalitat*

²² Dans la partie « autres » figurent des projets du FCC, des associations pour les réfugiés, l'UNESCO...

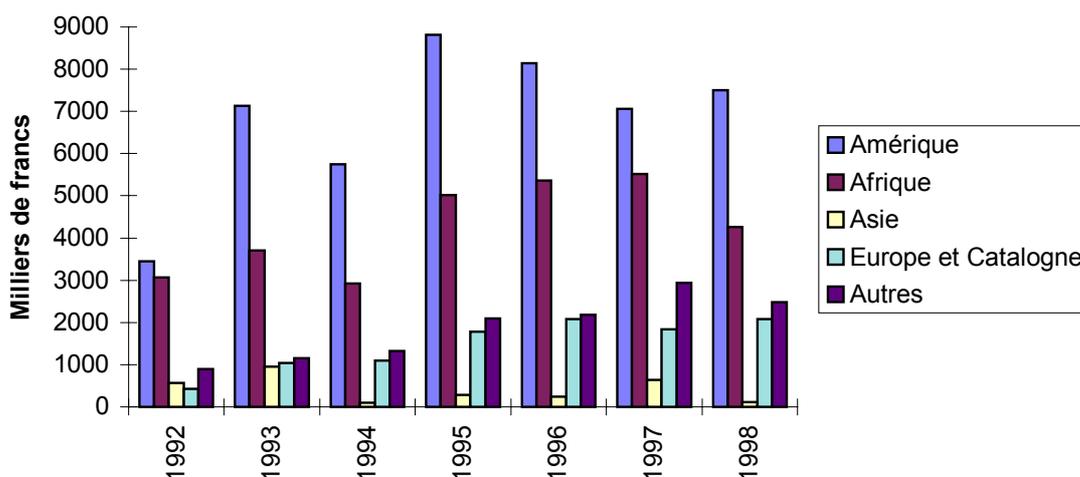
En Asie, un seul projet se déroule en l'Inde et en Europe, un en Bosnie. L'Afrique Subsaharienne reçoit un montant considérable comparable à celui reçu par l'A.Latine et Centrale. C'est un point positif de la coopération catalane, car la plupart des pays les moins développés se situent dans cette zone.

Graphique 20. Répartition (%) du montant de l'APD selon zones géographiques, 1998



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la *Generalitat*

Graphique 21. Evolution de la répartition géographique des fonds d'APD



Source : Données de la *Generalitat* et du CIDOB/élaboration personnelle

L'intérêt pour l'Amérique est continu dès le début de la politique de coopération. Par contre, depuis 1994, les pays africains reçoivent une quantité accrue des fonds, malgré la diminution de cette dernière année. Etant donné la préoccupation des autorités catalanes envers la sensibilisation, les entités catalanes qui réalisent des projets de sensibilisation ou de formation de la société reçoivent de plus en plus de subventions publiques.

3. Répartition Sectorielle

Comme nous l'avons déjà signalé plus haut, les critères de classification peuvent varier d'une institution à l'autre. Dans le cas de la *Generalitat*, ces critères sont établis selon les directives du CAD.

La *Generalitat* établit explicitement les priorités sectorielles dans l'appel d'offres annuel. Ainsi, pour l'année 1999 et d'un point de vue sectoriel, la *Generalitat* privilégie les projets de coopération qui comprennent parmi d'autres, quelques-uns des aspects suivants :

- Projets qui visent la satisfaction des besoins de base en matière de santé, d'alimentation, d'éducation et de formation de ressources humaines.
- Projets de développement rural intégré et d'appui au développement du secteur productif (artisanat, industriel...).
- Projets de développement des institutions publiques ou privées qui encouragent la **démocratisation et la modernisation des institutions**, sans pour autant s'ingérer dans les affaires internes des pays.
- Projets de **renforcement du réseau associatif local**.

A côté de ces priorités, d'autres aspects non explicites font référence aussi aux préférences sectorielles, ainsi :

- L'appui aux actions d'intérêt qui touchent de préférence l'encouragement des droits des femmes, des enfants et des jeunes, des communautés indigènes, des réfugiés, des déplacés et en général des secteurs les plus vulnérables de la communauté sociale concernée.
- L'impulsion d'un développement humain participatif, en faisant spécialement attention à l'intégration et à la participation des populations dans leur propre processus de développement.
- L'appui et la promotion d'une croissance économique durable qui soient à même d'assurer l'intégration du facteur **Environnement** dans les projets de développement.
- La promotion d'actions de sauvegarde des **Droits de l'Homme**.
- L'encouragement d'un commerce juste et solidaire afin de favoriser des relations commerciales équitables.
- L'appui aux actions visant à la consolidation et à la réduction de la dette extérieure des PED.

Ces préférences concernent d'une manière directe les caractéristiques des projets de coopération vis-à-vis des actions dans les pays récipiendaires. Or, à côté de celles-ci, d'autres aspects font référence au contexte et à la population catalans sans pour autant, constituer des priorités sectorielles, ainsi par exemple :

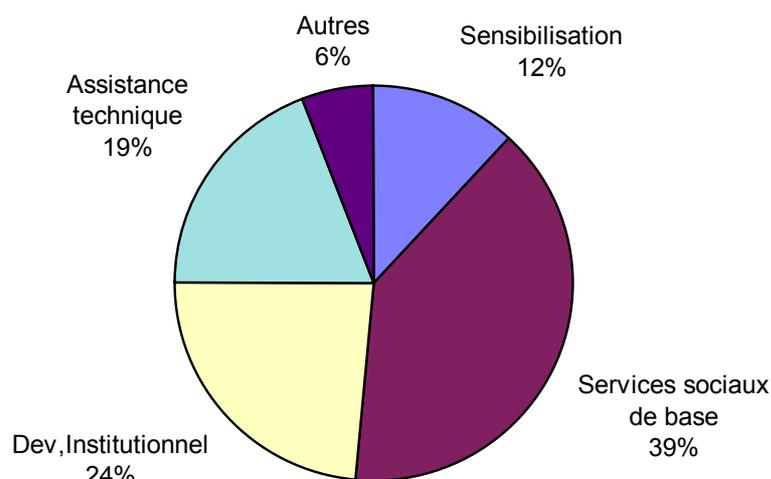
1. L'impulsion des relations économiques, sociales et culturelles de la Catalogne avec les pays objets de la coopération.
2. Le fait d'encourager la participation des personnes, biens et services de la Catalogne dans l'exécution des projets cofinancés.
3. L'appui à la participation de coopérants catalans.
4. La sensibilisation et la prise de conscience de la société catalane et de l'opinion publique sont des principes et des objectifs de la politique de coopération de la *Generalitat*. Force est de constater que ces aspects déterminent les projets à financer et que les autorités publiques sont fortement influencées par l'opinion publique.

Tableau 17. Distribution sectorielle des fonds de l'APD, 1997 (les données pour cette année portent sur la totalité des fonds, y compris ceux des départements)

Secteurs	Montant total
Sensibilisation	5 875 536
Services sociaux de base	19 724 516
Développement Institutionnel//Formation RRHH// Coopération culturelle et universitaire	11 699 842
Programmes d'assistance technique et développement du secteur productif	9 531 115
Autres	2 900 000
TOTAL	49 731 009

Source : *Generalitat*, 1998

Graphique 22. Distribution (%) sectorielle des fonds de l'APD, 1997



Source : Elaboration personnelle à partir des données de la *Generalitat*

Les secteurs sociaux de base sont le secteur cible fondamental de la CD, la Catalogne n'y fait pas exception. La raison principale en est que les ONGD sont les principales exécutrices des projets. L'assistance technique est réalisée notamment par les départements de la *Generalitat*. Le développement institutionnel prend une importance accrue qui est latente dans le discours des responsables.

Pour l'année 1998, les données disponibles permettent de faire la distribution sectorielle des fonds acheminés à travers les organisations. La classification est différente de la précédente : l'éducation et la santé occupent la place centrale des projets des ONG.

Tableau 18. Distribution des fonds de l'APD acheminés à travers les ONG, 1998

	%
Education	36
Santé	12
Assainissement d'eau	3
Infrastructure économique	7
Développement rural	6
Industrie	1
Commerce et tourisme	3
Sensibilisation	10
Autres	22

Source : Elaboration personnelle à travers les données de la *Generalitat*

L'évolution de la distribution sectorielle n'était pas disponible et nous n'avons pu obtenir les données pour la réaliser nous-mêmes, mais les personnes interrogées ont constaté qu'il n'y a pas de changements notables. Néanmoins, les priorités ont changé, ainsi par exemple en 1999, pour la première fois, la réduction de la dette extérieure devient une priorité. C'est en grande partie la conséquence de l'influence de l'opinion publique et de la pression des ONG et d'autres mouvements solidaires.

III – Procédures

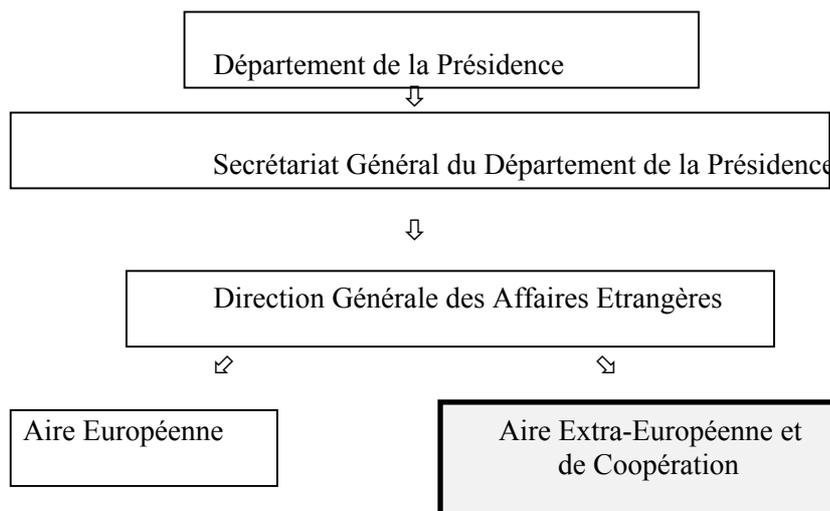
Comme nous l'avons fait pour Lleida, nous allons décrire les mécanismes de décision qui se succèdent tout au long du processus concernant la politique de coopération.

A nos jours, au sein de la *Generalitat*, une équipe est consacrée à la politique d'aide. Cette équipe a été créée pour répondre à la croissance des fonds destinés à la coopération. Cela implique que les procédures ont évolué et atteint une certaine cohérence. A cet égard, de nouvelles initiatives se sont mises en œuvre : une loi de coopération catalane est en phase de gestation, afin de répondre à une demande du Parlement catalan qui a pris conscience de la sensibilité croissante de la société catalane ; très récemment, l'idée de créer une Agence catalane de Coopération a pris corps et le projet est en cours d'élaboration.

Depuis 1986, la *Generalitat* publie un appel d'offres pour l'octroi de subventions aux projets de coopération et de sensibilisation. Nous essaierons d'établir le degré ou la manière dont la *Generalitat* répond aux demandes que les ONG espagnoles sollicitent de la CD.

Les processus que nous allons décrire ci-dessous font référence aux procédures mises en place pour l'octroi de subventions aux projets présentés par les ONG. Il est vrai qu'une grande partie des fonds de coopération est acheminée au travers les départements de la *Generalitat* et ne dépend que d'eux. C'est pourquoi nous n'allons décrire que ceux qui concernent les ONG, qui dépendent de la Direction Générale des Affaires Etrangères.

Avant de décrire le processus de décision, il est indispensable d'établir l'organigramme pour bien placer les acteurs de la politique de coopération :



Voici le processus de décision de la politique d'APD de la *Generalitat* de la Catalogne :

❶ Chaque année, le Parlement catalan établit légalement le montant à allouer à la politique de coopération. Il établit la somme qui va être octroyée aux ONGD et la somme minimale que les départements doivent consacrer à la politique de coopération.

❷ La *Generalitat* publie annuellement les bases de l'appel d'offres, qui régulent les actions suivantes :

- Programmes ou projets de coopération dans les PED
- Projets de sensibilisation de la société catalane
- Projets d'aide humanitaire intégrés dans des programmes d'émergence

L'appel d'offres n'attribue pas de partie budgétaire spécifique à chacune de ces trois actions. Il constitue le cadre qui va réguler la politique de coopération du gouvernement. A cet effet, il décide :

- L'objet de l'appel d'offres et les fonds disponibles à ce propos.
- Les conditions pour l'estimation des ONGD et de leurs projets de coopération ou de sensibilisation.
- Les objectifs des projets.
- Les priorités géographiques et sectorielles.
- Les conditions de financement.
- Les procédures pour la présentation et formalisation des demandes de subventions.
- Les conventions à signer en cas d'octroi de subventions.
- L'évaluation et le contrôle postérieurs à l'octroi de la subvention.

Pour l'élaboration de tous ces aspects, l'équipe chargée de cette politique, qui est formée d'un responsable et de trois techniciens, consulte le Conseil de Coopération au moins deux fois par an.

⑤ Les ONG doivent présenter leurs projets dans le délai établi (deux mois). Elles doivent présenter une série de documents comme par exemple leurs statuts, un mémoire comptable, un rapport d'activités de l'exercice antérieur, le nombre d'associés, de salariés etc. Les sollicitations doivent être présentées selon un formulaire du Département de la Présidence sur lequel l'entité demanderesse doit faire figurer une série de données comme le plan de financement, le budget, la viabilité et la durabilité, les bénéficiaires et la description du projet.

Les objectifs des projets sont les suivants :

- L'aide aux secteurs les plus démunis et la satisfaction de leurs besoins de base : alimentation, santé, éducation, logement, services sociaux, petites infrastructures économiques et productives, création d'emploi et fourniture d'énergie, transport et communication.
- L'appui à des actions humanitaires.
- L'intégration et la participation des bénéficiaires aux projets.
- La promotion d'une croissance socio-économique durable qui intègre le facteur de l'Environnement dans le projet.
- La participation de personnes, biens et services de la Catalogne dans l'exécution des projets.

④⑤⑥ L'équipe des techniciens en coopération de l'Aire Extra Européenne et de Coopération effectue l'évaluation des projets acceptés. Chaque entité peut présenter deux projets au maximum (les projets bénéficiant de subventions doivent démarrer deux mois après le premier transfert bancaire).

Les projets doivent prévoir la réussite des objectifs au maximum deux ans après l'octroi de la subvention et ils doivent se réaliser à travers un partenaire local. Les projets faisant partie d'une action multidisciplinaire de développement de la zone et les projets présentés conjointement par plusieurs organisations sont prioritaires.

L'évaluation est faite en tenant compte des objectifs, des conditions et des priorités. Le rapport élaboré est présenté au Conseiller de la Présidence, qui en principe donne son accord.

⑦ Pour l'accord de subventions, il y a un délai de deux mois à partir de la date de présentation des demandes. Les projets bénéficiant de subventions donnent lieu à une convention-programme où doivent figurer : les obligations et les droits des organisations et de la *Generalitat*, les modalités de réalisation des projets, les délais d'exécution, la forme de paiement de la subvention, la justification des dépenses, et la présentation de rapports périodiques et du mémoire final justificatif de l'emploi de la subvention et de l'exécution du programme.

Le paiement de subventions est effectué en deux fois : le premier versement est de 60% et le deuxième est effectué quand 30% du premier sont justifiés. L'entité doit commencer son projet au maximum deux mois après avoir reçu la subvention.

③ Les entités subventionnées sont obligées de divulguer la réalisation et les répercussions des projets afin d'encourager la sensibilisation et de développer la connaissance de la société catalane du domaine de la coopération. Elles doivent mentionner l'appui de la *Generalitat* de la Catalogne. Elles doivent aussi présenter des rapports pour faciliter le suivi de projets : rapports sur l'aboutissement des objectifs et rapport financier des dépenses imputables à la *Generalitat*, accompagné des factures correspondantes et d'un document pour vérifier le transfert des fonds au partenaire local. La présentation de matériel graphique est un point favorable pour l'évaluation du projet. Les originaux de la comptabilité doivent être disponibles quand le gouvernement les demande.

Le suivi des projets peut-être réalisé par les responsables de la *Generalitat*, qui, de temps en temps, visitent les projets, ou bien, il peut-être effectué par des entités contactées par la *Generalitat*. Pour chaque projet, l'entité doit tenir une comptabilité séparée.

En décrivant toutes ces procédures, nous pouvons essayer d'évaluer comment le modèle de politique de coopération de la *Generalitat* répond aux demandes de la Coordination d'ONGD Espagnole. La politique d'APD catalane connaît des résultats positifs et, en même temps doit faire face à des défis. Pendant les entretiens menés avec les responsables de la politique de coopération, nous avons senti une grande sensibilité aux valeurs qui doivent soutenir toute politique de coopération : solidarité, justice, coopération... En même temps, la sensibilisation et la formation de la population catalane constituent une des préoccupations des autorités concernées.

La possibilité de présenter des projets pluriannuels, la préférence aux projets présentés par plusieurs organisations, la périodicité fixe des appels d'offres, etc. sont des aspects qui répondent aux critères demandés à la CD. Hélas, comme dans le cas de la municipalité de Lleida, un parcours reste à faire pour corriger certains aspects que nous considérons comme perfectibles dans cette politique et donc, nous allons essayer maintenant d'esquisser quelques éléments de réflexion critique :

- Inexistence d'un budget séparé pour les actions de coopération, de sensibilisation et d'urgence. Les objectifs et critères sont bien différenciés mais pas les parties budgétaires.
- Les conditions de financement deviennent parfois très difficiles à remplir : d'abord, il n'y a pas un seul déboursement, ce qui implique une difficulté de démarrage des projets. Ensuite, les justificatifs originaux sont demandés, or il est parfois malaisé d'accéder aux originaux dans certaines zones locales. Enfin, il est difficile sinon impossible, de séparer les dépenses qui correspondent à différentes subventions. Dans les cas des petites ONGD ne disposant pas d'une structure organisationnelle adéquate, ces exigences sont des entraves qui peuvent entraîner l'échec des projets.
- Il existe une forte "conditionnalité politique" qui peut-être utilisée dans les cas de grandes tragédies... pour attirer un électorat qui est plus réceptif dans ces occasions. La politique d'APD doit répondre à une stratégie globale de développement et non à une stratégie électorale.
- Les départements qui réalisent des projets de coopération ne suivent pas une stratégie continue de développement. Leurs projets dépendent des circonstances, qui parfois sont éloignées des besoins des pays récipiendaires. Cela peut impliquer de surcroît, la présence d'intérêts commerciaux dans la mise en œuvre des projets et des programmes de coopération.
- On a noté la résistance des AAPP à octroyer des subventions à des organisations nouvelles.
- Dispersion des fonds. Malgré l'intention des responsables de concentrer les fonds entre peu d'organisations, la dispersion géographique est manifeste. De nombreux pays reçoivent l'aide catalane et de plus, les autorités sont réticentes à financer des projets qui se déroulent dans des pays

où d'autres sont déjà en place. Cela évoque l'intérêt des gouvernements à avoir une présence la plus étendue possible, au détriment des véritables besoins des peuples.

- Les dépenses indirectes, dont la presque totalité sont les dépenses administratives, peuvent être au maximum de 10%, pourcentage supérieur à celui conseillé par la Coordination nationale d'ONGD (8%).
- Le rôle du Conseil du Coopération devrait être un peu plus actif. Les autorités devraient le consulter dès l'élaboration des bases d'appel d'offres et jusqu'à l'accord des subventions. Bien que le rôle du Conseil soit de conseil et de médiation, il reste assez limité.

IV – Acteurs

D'ores et déjà, nous pouvons identifier et décrire les acteurs qui interviennent tout au long du processus de décision, de la définition du cadre stratégique de l'APD au suivi et au contrôle des projets qui la concernent.

Force est de constater que le dispositif de coopération, au fur et à mesure qu'on augmente de niveau territorial, devient de plus en plus complexe. Plusieurs acteurs interagissent au niveau régional, acteurs de différentes natures, avec différentes motivations... pourtant, tous sont concernés par la politique de coopération publique à tous les échelons. Evidemment, l'interaction des acteurs au niveau régional et des acteurs aux niveaux supérieurs d'aide n'est pas la même que pour la municipalité.

Comme plus haut, pour réaliser la classification nous nous intéresserons à la nature juridique des acteurs : publics, mixtes et privés.

1. Acteurs publics

L'institution publique qui configure le cadre définissant le dispositif de coopération est la **Generalitat de Catalogne** qui, nous l'avons déjà souligné, est un acteur autonome de la politique de coopération. La *Generalitat* prend en charge les fonctions suivantes :

- Définition des principes de base et des objectifs de la politique de coopération mise en œuvre en Catalogne.
- Collaboration et appui aux initiatives des ONG catalanes qui mettent en place des projets de coopération, éducation, formation ou sensibilisation.

Au sein du gouvernement catalan les entités ayant un rôle dans la politique de coopération sont :

- **Aire extra-européenne et de coopération** qui dépend de la Direction Générale des Affaires Etrangères, et celle-ci du Secrétariat Général du Département de la Présidence, dont nous avons déjà défini les compétences. Cette aire est composée d'une équipe formée par un directeur et trois techniciens, tous les quatre non élus. Leur rapport avec la *Generalitat* est contractuel.

L'Aire extra-européenne et de coopération a pour but l'impulsion, le suivi et la coordination des actions de projection extérieure de la *Generalitat* dans les domaines non européens, les actions d'aide et coopération pour le développement et l'appui aux entités catalanes à l'extérieur.

- **Commission Parlementaire de Coopération** qui a pour mission le renseignement par le biais des questions parlementaires posées aux responsables de la politique de coopération.
- **Universités** : toutes les universités de la Catalogne ont une aire destinée à la coopération. Certaines disposent d'une structure plus évoluée que d'autres parce qu'elles ont une plus grande expérience.

Normalement, elles reçoivent une partie du budget de l'université. Elles mettent en place des programmes d'échanges inter-universitaires, de formation de professeurs et d'élèves, des programmes de sensibilisation non seulement de la population universitaire, mais aussi d'autres collectivités. Les liens et les échanges sont souvent plus fréquents avec les PED de l'Amérique Latine.

2. Acteurs privés

Dans ce cas, il s'agit des :

- ⇒ ONGD et autres mouvements
- ⇒ Fédération Catalane d'ONGD
- ⇒ Syndicats
- ⇒ Entreprises et collectivités de professionnels

ONGD

Les ONGD sont les acteurs par excellence de la CD. En Catalogne, la proportion des ressources acheminées à travers les ONG est de 28%, pourcentage inférieur à l'aune de la municipalité. Or, cela n'implique pas une présence moins forte du réseau organisationnel dans le dispositif de coopération.

Les ONGD existant en Catalogne sont de nature et dimension très diverses. Certaines ont un budget supérieur à celui du gouvernement catalan : *Manos Unidas* et *Intermon*. Ces grandes ONGD ont un pouvoir de lobby vis-à-vis de l'administration publique, étant donné leur grande expérience et leur capacité à mettre en place de projets. La proportion que représente le financement public dans le budget des ONGD est très élevé et parfois supérieur à leur financement propre.

Les ONGD doivent réunir une série de conditions pour la présentation de projets, les plus remarquables étant :

- Etre d'origine catalane et avoir une présence active dans la société catalane.
- Etre à but non lucratif et avoir comme but institutionnel la réalisation d'activités de coopération et de solidarité.
- Démontrer son expérience et sa capacité opératoire dans ce domaine ou bien être constituée au minimum deux ans avant la demande de subvention.

L'adhésion à la Fédération Catalane d'ONGD ainsi qu'aux organisations internationales, et l'appui au processus de normalisation linguistique de la Catalogne par la diffusion des activités auprès de la société catalane, sont des éléments positifs pour l'évaluation des projets.

Fédération catalane d'ONGD

C'est le groupement d'ONGD dédiées aux activités de coopération et qui ont une présence sociale en Catalogne. Ses objectifs principaux sont :

- Amplifier la voix des ONGD comme interlocutrices vis-à-vis de l'administration.
- Réaliser des actions en commun. A l'heure actuelle, elle comprend plus de 60 entités dotées de doctrines, d'espaces d'action et de personnalités juridiques plurielles et hétérogènes.
- Influencer la vie des institutions politiques catalanes, mais seulement avec neutralité, en ce qui concerne la politique de coopération.
- Sensibilisation de la population.
- Exercer une action de pression vis-à-vis des AA PP.
- Coordination avec d'autres entités catalanes comme le FCC ou la plate-forme "0,7%".

En 1997, la Fédération s'est dotée d'un code éthique auquel les 60 ONGD de la Fédération doivent adhérer.

A côté de la Fédération Catalane d'ONGD, il existe en Catalogne deux Fédérations différentes : la Fédération Catalane d'ONG pour la Paix et la Fédération Catalane d'ONG pour les DD HH.

Syndicats

Les syndicats travaillent à rendre compatibles les objectifs du développement dans les PED avec la dynamique revendicative de sa propre société (CIDOB, 1993). Les syndicats sont un secteur de base des agents sociaux qui participent à l'élaboration des politiques sectorielles, parmi lesquelles la politique pour le développement. Ils font partie du Conseil de Coopération, tant au niveau autonome que central.

Entreprises et Collectivités Professionnelles

Au niveau de la Catalogne, la participation des entreprises à la politique de coopération s'exerce dans les différents départements, notamment celui de l'Industrie à travers le COPCA (*Consortium* de Promotion Commerciale de la Catalogne). La directrice de coopération internationale de cet organisme (Montserrat Palet i Piqué, 1998) souligne que les projets mis en place sont des projets longs de formation de techniciens et de transfert d'expériences. Normalement, les liens sont de coopération technologique et/ou productive, de transfert de *know/how*, d'encouragement de la culture associative d'entreprise et de modernisation du secteur productif et des services publics et privés qui l'entourent.

De plus, des collectivités de professionnels s'engagent de plus en plus dans les activités de coopération comme par exemple le "Collegi Professionnel de Journalistes de la Catalogne".

Autres mouvements

D'autres mouvements ou groupements ne sont pas constitués en ONGD, mais jouent cependant un rôle important dans le dispositif d'aide : l'Institut Catalan de Coopération Iberoaméricaine, la Plate-forme 0,7%, le CIDOB et d'autres.

3. Acteurs mixtes

Les deux acteurs mixtes qui opèrent au niveau régional de la Catalogne sont :

- ⇒ Le Conseil de Coopération
- ⇒ Le Fonds Catalan de Coopération

Conseil de Coopération

En 1995, la *Generalitat* de Catalogne crée le Conseil de Coopération. Cet organisme permet de canaliser l'initiative de la société civile catalane et de favoriser le dialogue et la collaboration de la *Generalitat* avec les autres entités travaillant le domaine de la coopération.

Il s'agit d'un organe de consultation et de participation ayant des fonctions d'impulsion, initiative et conseil. Il est composé de 18 membres : 9 de la *Generalitat*, 5 de la Fédération catalane d'ONGD, 1 du FCC, 3 experts de prestige. Ceux-ci ne sont pas rémunérés. Le Conseil se réunit 2 fois par an et ses fonctions sont les suivantes :

- Conseiller sur les lignes générales, les principes et les objectifs de la politique de coopération de la *Generalitat*.
- Elaborer des rapports sur la situation, l'évolution et la participation de la société catalane dans le domaine de la coopération.
- Réaliser des propositions pour encourager les actions de sensibilisation, formation et éducation aux valeurs de la coopération au développement et de la solidarité internationale dans la société.

Fonds Catalan de Coopération

Le FCC naît en 1986 à l'initiative de certaines entités, conscientes de la nécessité d'unir les efforts des institutions publiques et privées. C'est un organisme à caractère mixte, qui est composé par des institutions publiques (Mairies, *Diputacion*, *Generalitat*, Conseil *Comarcal*) et des entités de citoyens (associations, collectivités et entreprises). Le fonds prétend contribuer au développement dans les PED grâce à la constitution et la gestion d'un fonds économique.

Les fonctions du FCC sont :

- L'administration et la gestion des fonds économiques destinés à mettre en place des projets.
- La création d'une opinion publique favorable à la promotion d'un nouvel ordre international.
- La stimulation de la participation des citoyens à travers des campagnes informatives.
- La collaboration des diverses entités afin d'obtenir l'affectation de 0,7% du PIB à l'APD.

Les programmes de coopération financés par le FCC peuvent être portés par des ONGD, des mairies, d'autres entités catalanes ainsi que par des organisations de base des PED.

Le Fonds promeut un engagement politique pour la défense des Droits de l'Homme, la reconnaissance des droits des peuples et la promotion d'un NOEL.

Au sein du FCC, il y a différentes aires de travail : projets, sensibilisation, administration, communication et gérance.

Le FCC fonctionne en assemblée. L'Assemblée est constituée de tous les associés et les accords sont pris à la majorité simple. Mais jusqu'à présent il y a toujours eu consensus. Le FCC compte 184 associés en 1997 et un budget annuel de 17,6 millions de francs.

Le Fonds établit les objectifs et les lignes d'action des projets qui peuvent être présentés, ainsi que les priorités géographiques et sectorielles, c'est-à-dire qu'il a sa propre stratégie de politique de coopération. Le Fonds est le seul acteur mixte qui mette en place des projets de coopération. En dix ans, il a engagé 261 projets de coopération et de sensibilisation.

En 1995, s'est créée la Confédération des Fonds de Coopération et Solidarité qui regroupe tous les autres fonds espagnols (*Euskal Fondona*, *Fons Valencià de Solidaritat*, *Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació*, *Fons Menorquí de Coopération et Fondo Gallego de Coopération e Solidariedade*). Son objectif est d'une part, d'impulser la CD à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de ses domaines territoriaux, et d'autre part, d'être un interlocuteur pour les institutions centrales, européennes et mondiales.

Chapitre III

Coopération centrale de l'Espagne

I – Introduction

1. Evolution historique : de l'origine à l'actualité

L'Espagne est un pays jeune en ce qui concerne la politique de coopération. En peu de temps, elle est passée de récipiendaire d'aide à donateur : jusqu'en 1978, elle recevait de l'aide de la Banque Mondiale. Depuis 20 ans, une foison d'organismes et d'outils est en train de se créer. Ceux-ci, avec les contributions de l'Espagne aux institutions multilatérales et sa participation aux programmes de l'UE, constituent à nos jours l'ossature de la coopération espagnole au développement.

Jadis, une certaine politique de coopération espagnole était mise en place à travers les programmes du Ministère du Travail et l'assistance technique. Mais, ce n'est qu'en 1970 qu'on peut parler d'une vraie coopération : à travers non seulement l'assistance technique mais aussi les programmes d'aide alimentaire et grâce à la présence de l'Espagne dans les institutions financières multilatérales.

Voici la chronologie des dates et événements les plus importants, qui reflètent des changements significatifs dans la politique de coopération espagnole :

- **1976** : Constitution du Fonds d'Aide au Développement (FAD). Il s'agit d'un instrument de grande importance dans l'histoire de la politique d'APD bilatérale espagnole. Il a été créé comme service de promotion de l'exportation et, de nos jours, il conserve encore une grande partie de son caractère et de ses finalités d'origine. Cette même année, l'Espagne rejoint la Banque Interaméricaine de Développement.
- **1978** : Approbation de la Constitution Espagnole qui marque les débuts de la politique de coopération en Espagne. Elle proclame la «volonté de la Nation espagnole de collaborer au renforcement des relations pacifiques et à une coopération efficace entre tous les peuples de la Terre».
- **1981** : L'Espagne n'est plus considérée comme pays récipiendaire d'aide internationale. Elle est classée par la BM comme un pays de revenu moyen.
- **1984** : La Commission des Affaires Etrangères du Sénat Espagnol élabore un rapport sur la coopération espagnole et le Sénat approuve une motion sur la coopération internationale au développement. Ces deux faits constituent le point de départ de la définition de la structure organique de la politique de coopération au développement.
- La même année, l'Espagne rejoint la Banque Africaine.
- **1985** : Création de la structure organique de base du Ministère des Affaires Etrangères et de la SECIPI (*Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica*). A partir de ce moment, tous les organes chargés des relations culturelles, économiques et de la coopération scientifique et technique dépendent de ce secrétariat.
- **1986** : Plusieurs événements se succèdent cette année-là : a) Adhésion de l'Espagne à la CE. Grâce à ses obligations communautaires, le volume d'aide s'est consolidé, et l'Amérique Latine et les Caraïbes se sont intégrés dans les programmes de coopération de la Communauté b) Création de la Commission Interministérielle de Coopération Internationale comme organe d'appui à la coordination de l'Etat en matière de coopération au développement c) Adhésion de l'Espagne à la Banque Asiatique.
- **1987** : Le Conseil des Ministres définit pour la première fois les principes directeurs, les objectifs, les moyens et les outils de la politique de coopération internationale espagnole. Le gouvernement approuve le premier Plan Annuel de Coopération Internationale (PACI).
- **1988** : Création de l'AECI (*Agencia Española de Cooperación Internacional*). C'est un organisme rattaché au Ministère des Affaires Etrangères (MAE) chargé de la coopération bilatérale avec les

PED. En même temps, s'est créée l' OPE (*Oficina de Planificación y Evaluación*), unité dépendant du Secrétaire d'Etat et chargée de l'évaluation et la planification du programme d'aide au développement.

- **1991** : Adhésion de l'Espagne au CAD.
- **1992** : La Chambre de Députés élabore un rapport sur les objectifs et les lignes générales de la politique de coopération et d'aide au développement.
- **1994** : Cette année-là coïncident différents événements importants : a) Examen du programme d'aide espagnol par le CAD ; b) Ré-organisation des instituts de coopération en deux organismes : l'Institut de Coopération Iberoaméricain et l'Institut de Coopération avec le Monde Arabe, Méditerranéen et PED ; c) La société civile espagnole revendique l'octroi du 0.7% du PIB à l'APD.
- **1995** : Création du Conseil de Coopération pour le Développement, organe de participation des agents sociaux concernés par ce domaine. Un Avant-Projet de Loi de Coopération Espagnole est élaboré. C'est la première fois que la régulation globale de cette politique est abordée.
- **1998** : Deux faits se déroulent cette année-là : le deuxième examen de la politique d'aide espagnole par le CAD et l'approbation de la Loi de Coopération Internationale pour le Développement, qui régule le régime juridique de cette politique. Cette loi avait été demandée dès la mise en place de la politique de coopération. Le Ministre Socialiste Fernando Morán (Las ONGD en España, 1996) avait souligné depuis longtemps que « la coopération a une forme anarchique dans chaque département et qu'une Loi de Coopération est nécessaire ».

Dans le même temps, la coopération non gouvernementale opérait aussi en Espagne. La Croix Rouge est la première ONG à investir le territoire espagnol. Elle commence ses activités en 1864. L'essor des ONG en Espagne correspond à la période 1984-1989 : entre 1864 et 1947 aucune ONG nouvelle n'est créée ; entre 1947 et 1979, 1,2 par an voient le jour ; après 1980, le nombre d'ONG souffre d'un accroissement effréné : entre 1984 et 1989 le nombre d'ONG créées est supérieur au nombre d'ONG existant auparavant (Las ONGD en España, 1996). Mais ensuite, la création d'ONG commence à se ralentir.

A l'heure actuelle, à l'issue des deux examens du CAD et de la pression des ONGD et d'autres mouvements, le gouvernement espagnol a lancé des nouveautés et restructuré sa politique d'aide. Trois types de coopération coexistent en Espagne (nous les définirons ci-dessous) :

- Coopération non financière ou d'assistance
- Coopération économique et financière, ou coopération liée
- Coopération commerciale et d'investissements

Dans les interventions de coopération financière, il existe un lien de contre-prestation économique et financière. Il s'agit d'opérations à moyen ou long terme. Il y a une forte corrélation entre ce type de coopération et les priorités, capacités et tendances de la présence économique et commerciale du donneur à l'extérieur, concrètement par le biais de ses adjudicateurs, producteurs de biens d'équipement, fournisseurs, ingénieurs et consultants. L'outil principal de cette coopération est le FAD, qui a deux objectifs : a) encourager les exportations espagnoles b) fonctionner comme outil d'aide au développement. Ce sont des crédits liés, dont la majorité est associée à des crédits commerciaux à l'exportation. C'est un des handicaps de l'aide financière espagnole (CAD, 1998). Nous n'allons pas traiter, dans notre étude, ce type de coopération : nous ne pourrions, en effet, faire la comparaison avec celle des autres niveaux choisis, car la coopération aux niveaux inférieurs a un caractère économique négligeable, voire inexistant.

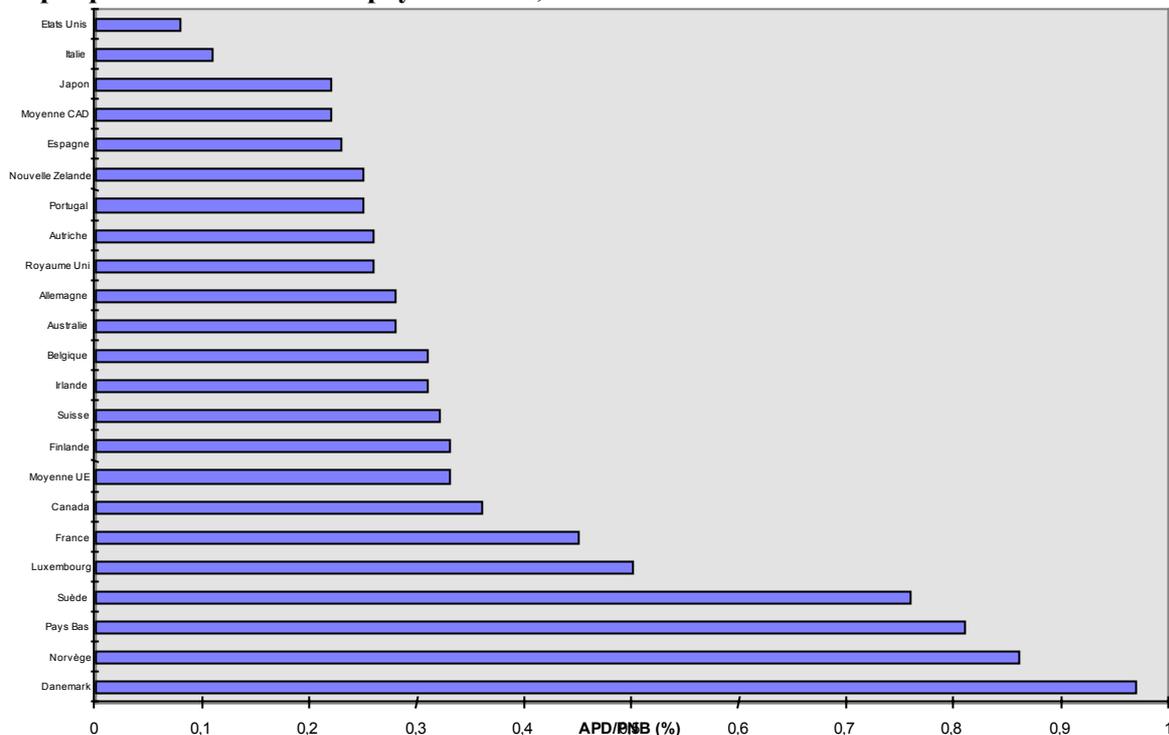
L'Espagne, dès son adhésion au CAD, a toujours occupé les dernières places parmi les 21 pays intégrant, en ce qui concerne le pourcentage d'APD par rapport au PNB.

Tableau 19 . APD/PNB,1997 et 1998

	1997	1998
Espagne	0,23 %	0,25%
Moyenne du CAD	0,22%	0,22 ²³ %
Place dans le total du CAD	16	18

Source : Elaboration personnelle

Graphique 23. APD/PNB aux pays du CAD, 1997

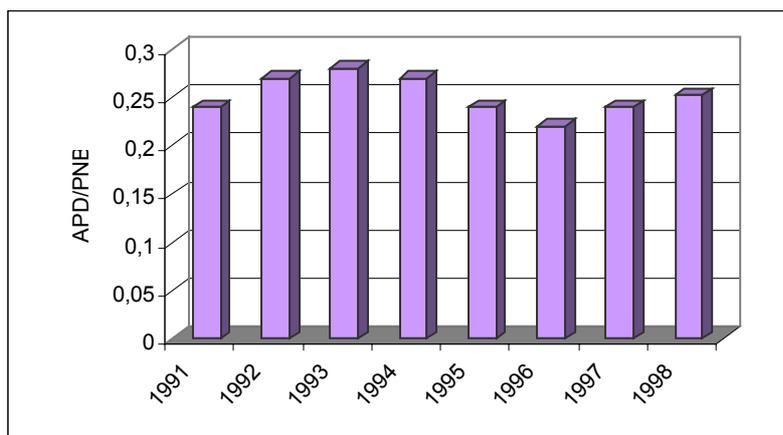


Source : Intermón, 1998

Le gouvernement a fait fi du Pacte signé avec les agents sociaux après les revendications de 1994, où il s'engageait à octroyer 0,7% du PIB à l'APD dans une période déterminée. En dépit de la sensibilité accrue de la société civile espagnole, le gouvernement n'a fait que réduire son volume d'aide par rapport au PNB.

²³ Donnée à vérifier

Graphique 24. Evolution de l'APD espagnole par rapport au PNB :



Source : Intermón/SECIPI

Par ailleurs cette évolution est similaire aux chiffres de l'APD dans la totalité des pays donneurs.

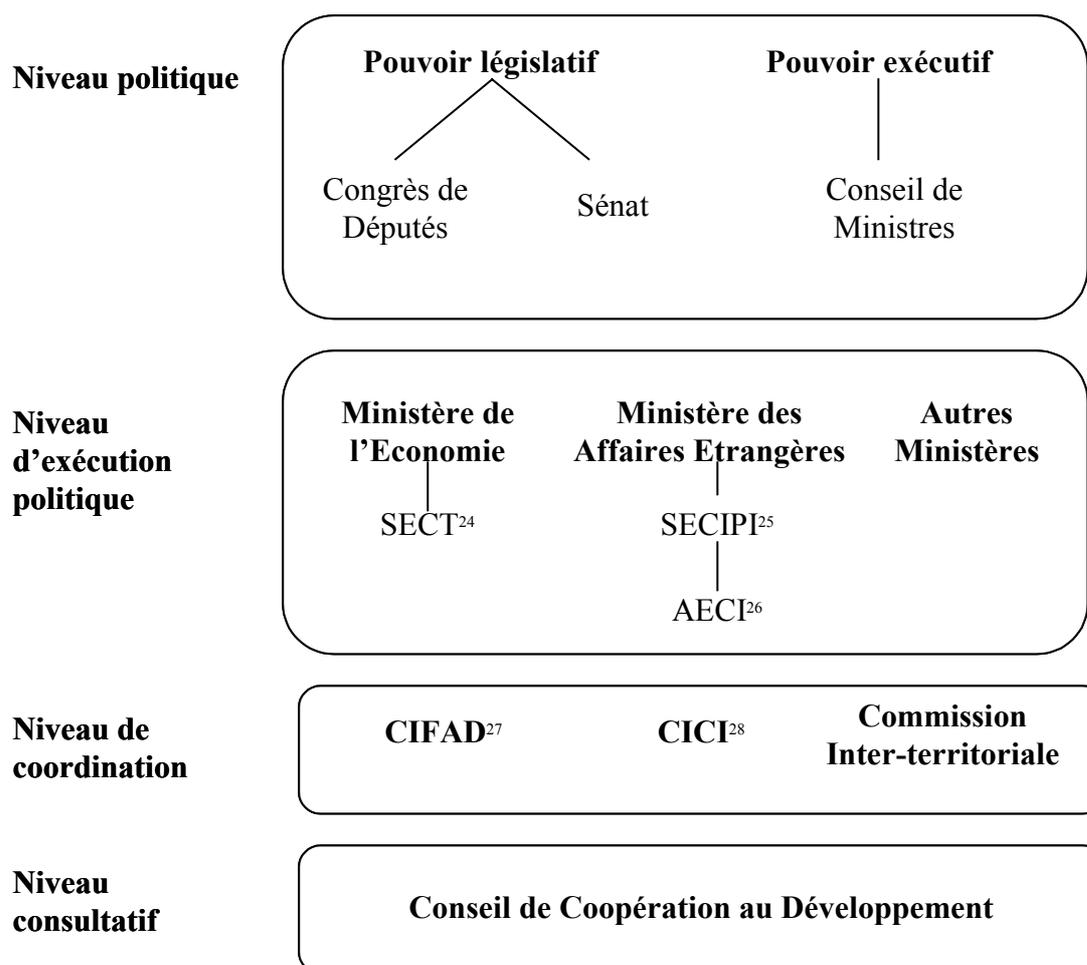
Après cette introduction à l'histoire et à l'état de la politique de coopération centrale espagnole, nous concluons en soulignant une série de points de réflexion, positifs ou négatifs, dont plusieurs experts en ce domaine jugent la prise en compte importante pour faire évoluer l'APD espagnole de façon positive :

- Une diminution du caractère lié de l'aide est nécessaire : les dons bilatéraux sont liés à des biens et des services espagnols et la prévision de bénéfices pour l'économie espagnole joue pour l'octroi des subventions publiques aux ONG (CAD,1998). Il est nécessaire de délier l'aide, ou bien de diminuer l'aide liée avec les pays les moins avancés.
- La dispersion de l'aide doit être réduite. En 1995/96, plus de 107 pays ont été récipiendaires de l'aide espagnole et cela rend difficile la planification et l'exécution efficaces du programme d'aide.
- Ces dernières années, il y a eu une amélioration des procédures administratives des programmes de cofinancement du gouvernement avec les ONGD.
- Félicitation à la CD : plusieurs municipalités et CA consacrent plus de 0,7% de leur budget à l'APD. Cela pourrait servir de modèle à d'autres membres (CAD, 1998).
- Il y a eu une importante augmentation du programme des donations et de la CD et une diminution des crédits FAD. Le premier examen du programme espagnol effectué par le CAD a mis en évidence la faiblesse des FAD, en soulignant qu'ils ne suivaient pas les lignes directrices de coopération pour le développement de l'Espagne. Les ONG ont utilisé les orientations du CAD pour revendiquer une amélioration de la politique d'aide gouvernementale.
- Le deuxième examen du CAD en 1998, relativement plus positif que le premier, souligne que l'Espagne apporte une contribution spécifique dans la coopération avec l'Ibéroamérique et qu'elle joue un rôle important dans la construction de la paix et de la « gouvernabilité » en Amérique Latine et en Afrique. Le CAD fait des recommandations à ce sujet :
 - nécessité de continuer cette tendance afin de rééquilibrer le programme d'aide espagnol.
 - nécessité d'une plus grande cohérence entre les crédits FAD et les objectifs globaux de développement et d'une plus grande coordination de ceux-ci avec les programmes de l'AECI.
- Nécessité d'une plus grande autonomie de l'AECI envers le Ministère des Affaires Etrangères.

2. Cadre législatif

Pour décrire le cadre législatif de la politique d'APD au niveau espagnol, nous sommes obligés de faire référence à la norme principale et supérieure du système juridique espagnol : la Constitution Espagnole. C'est indispensable pour établir la légitimité et le champ d'action de chaque entité pour la politique de coopération.

La forme politique de l'Etat espagnol est la Monarchie Parlementaire. Le régime parlementaire est de type « bicaméral », avec un Sénat et un Congrès de Députés. Le second a une incontestable prépondérance sur le premier. Le schéma suivant montre le dispositif de la politique publique de coopération, les fonctions concrètes de chaque acteur. Quatre niveaux bien différenciés s'articulent pour mettre en place la politique d'APD :



²⁴ SECIPI : Secrétariat d'Etat pour la coopération Internationale et pour l'Ibéroamérique.

²⁵ SECT : Secrétariat d'Etat, de Commerce et de tourisme.

²⁶ AECI : Agence Espagnole de Coopération Internationale.

²⁷ CICI : Commission Inter-ministérielle de Coopération Internationale

D’ores et déjà, nous pouvons cerner les compétences de ces instances publiques. Trois types d’organes publics se répartissent les rôles dans l’organisation de l’Etat :

1. Organes *rectoraux* : Ils correspondent tous au niveau politique, ceux qui ont un pouvoir législatif (Parlement) et ceux qui ont un pouvoir exécutif (Conseil de Ministres, Ministères et leurs Secrétariats).
2. Organes consultatifs.
3. Organes de coordination.

L’Espagne étant une Monarchie Parlementaire, le Roi est le Chef d’Etat. Il représente l’Etat Espagnol dans les relations internationales et il arbitre et modère le fonctionnement régulier des institutions. Les fonctions que le Roi exerce et qui nous intéressent pour notre sujet sont les suivantes :

- Sanctionner et promulguer des lois.
- Convoquer et dissoudre les Corps Législatifs
- Proposer le candidat à la Présidence du Gouvernement
- Dictier les Décrets décidés par le Conseil des Ministres

Les actions du Roi sont contresignées par le Président du Gouvernement et dans certains cas par les Ministres compétents. La Loi de Coopération est signée par le Président du gouvernement et par le Roi d’Espagne.

La Chambre des Députés

C’est la Chambre représentative du peuple espagnol dans son ensemble (le Sénat est la chambre de représentation territoriale). Les membres du Congrès sont élus au suffrage universel, libre, légal, direct et secret. Son mandat est de quatre ans. Les décisions sont prises à la majorité absolue dans la plupart des cas. Avec le Sénat, elle forme le pouvoir législatif de l’Etat, approuve le budget et contrôle l’action du gouvernement. Elle fonctionne par réunion plénière et par Commissions dans lesquelles les Chambres peuvent préparer des projets ou des propositions de lois. Les députés peuvent nommer des commissions d’enquête sur des affaires d’intérêt public. Les tribunaux ne sont pas obligés de tenir compte de ces décisions. Les députés ont la faculté de ratifier, d’abroger les projets de loi. Le Congrès peut exiger l’engagement de la responsabilité politique du gouvernement.

Le Gouvernement

Le gouvernement exerce la fonction exécutive. Il est formé du Président, du Vice-Président et des Ministres. L’Administration Publique sert avec objectivité les intérêts généraux et réagit en accord avec les principes d’efficacité, de hiérarchie, de décentralisation, de déconcentration et de coordination. Le gouvernement répond de manière solidaire de sa gestion politique devant la Chambre de Députés. Il n’y a pas de responsabilité individuelle des ministres. Les ministères disposent de Secrétariats, et ceux-ci de Sous-secrétariats pour accomplir leurs fonctions. Nous présenterons les autres organes responsables de la politique de coopération espagnole dans la partie consacrée aux acteurs.

Ainsi, en Espagne nous trouvons :

Structure représentative	Parlement
	Gouvernement
Structure administrative	SECIPI-AECI
Structure participative	Conseil de Coopération

II – Flux

Avant de commencer à étudier les flux des fonds alloués à la politique de coopération, il s'avère indispensable de définir la mise en œuvre du programme d'APD au niveau espagnol.

Le schéma suivant montre les composantes des types de coopération coexistant en Espagne :

① COOPERATION NON FINANCIERE OU D'ASSISTANCE (Non liée) :

- **BILATERALE** :
 - Aide d'urgence
 - Aide alimentaire
 - Aide aux institutions publiques
 - Subventions aux ONG
 - Assistance technique, médicale...
 - Aide culturelle et scientifique
 - (...)

- **MULTILATERALE** :
 - Contributions aux Nations Unies
 - Participation à l'aide non financière de l'UE

② COOPERATION ECONOMIQUE-FINANCIERE (Liée)

- **BILATERALE** :
 - Programme de dette extérieure
 - Crédits et prêts *concesionales??*
 - Investissements dans les PED
 - Mécanismes officiels de subventions d'intérêts
 - Aide budgétaire et de balance de paiements

- **MULTILATERALE** :
 - Participation aux institutions financières
 - Participation au FED et autres programmes financiers de l'UE
 - (...)

③ COOPERATION COMMERCIALE ET D'INVESTISSEMENTS :

- Système de Préférences Généralisées
- Engagements d'achat
- Amélioration de l'accès aux marchés
- (...)

Le gouvernement espagnol met en place des programmes de coopération bilatérale et multilatérale. Ces programmes sont gérés par différents organismes publics. Le schéma de la page 16 montre l'administration du programme espagnol de coopération pour le développement. Comme nous l'avons vu, il existe deux commissions parlementaires concernant la coopération économique d'une part, et, la coopération non économique, d'autre part. Les deux ministères les plus importants : le MAE et le MEH disposent, pour la mise en place de leur politique, de deux secrétariats : SECIPI et SECT respectivement, qui prennent en charge des fonctions spécifiques.

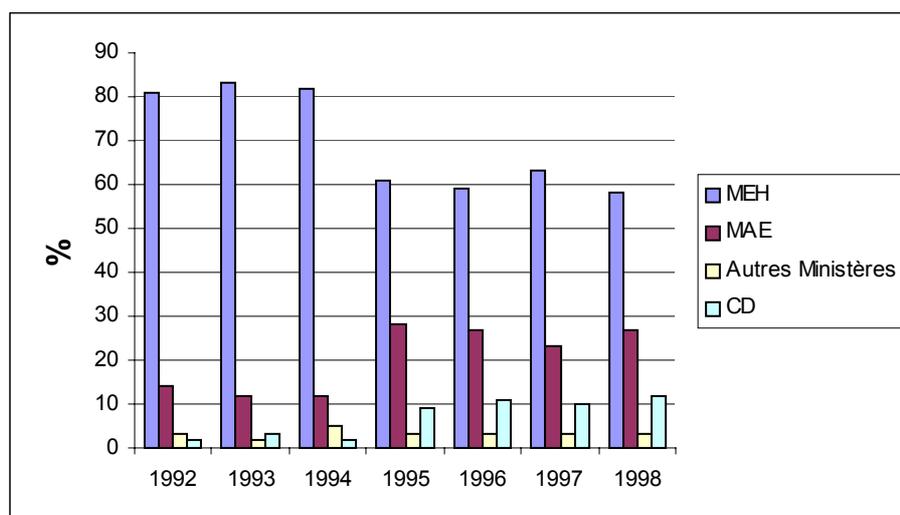
L'article 14 de la Loi de Coopération notifie les **modalités** de la politique de coopération. Ainsi, les programmes et projets de coopération pour le développement peuvent se financer et s'exécuter de façon bilatérale ou multilatérale :

- **Coopération bilatérale** : l'ensemble des activités de coopération pour le développement mises en place par les AAPP directement avec les pays récipiendaires, ou bien, celles mises en place par le biais d'organisations de développement à caractère non officiel.
- **Coopération multilatérale** : Celles réalisées à travers les contributions aux organisations internationales dont les activités sont destinées en totalité ou partiellement à la promotion du bien-être économique et social des PED.

L'article 9 de la Loi précise les **outils** de la politique de coopération :

- Coopération technique
- Coopération économique et financière
- Aide humanitaire, tant alimentaire que d'urgence
- Education pour le développement et sensibilisation sociale

Graphique 25. Evolution du montant d'APD espagnole (%) géré par chaque entité



Source : CAD, 1998

Les dépenses de la coopération bilatérale pour le développement sont effectuées par les départements ministériels, les CCAA et les Entités Locales.

On note que la CD a augmenté progressivement dès 1992 et toutes les prévisions indiquent que cette tendance continuera. La prépondérance du Ministère de l'Economie est évidente et bien que les fonds d'APD gérés par le Ministère des Affaires Etrangères aient augmenté, c'est le MEH qui continue de gérer la plus grande quantité des fonds publics.

Tableau 20. Participation de chaque Ministère/Administration dans l'APD espagnole, 1998

Coopération officielle décentralisée	12%
Ministère des Affaires Etrangères	27%
Ministère de l'Economie	58%
Autres Ministères	3%

Source : CAD, 1998

Tableau 21. Distribution de l'APD bilatérale espagnole selon les entités publiques, 1998 (milliers francs)

Entité publique	Remboursable	Non remboursable		TOTAL APD Bilatérale
	Crédits FAD	Dettes extérieures	Programmes/ Projets	
MEH	1 279 564	813 692	114 412	2 207 668
MAE			1 546 744	1 546 744
Autres Ministères			206 980	206 980
CD			1 125 724	1 125 724
Autres entités			23 692	23 692
TOTAL	1 279 564	813 692	3 017 552	5 110 808

Source : Suivi PACI, 1998

Chaque ministère prend en charge des fonctions précises. Ainsi, toute la coopération réalisée par le MAE est à caractère non remboursable. Le MEH, lui s'occupe de la coopération remboursable et de l'annulation de la dette extérieure. Le reste des ministères met en place des programmes notamment d'assistance technique et, après le MAE et le MEH, c'est le Ministère de l'Industrie qui gère la plupart des ressources.

Les caractéristiques essentielles de la coopération pour le développement en Espagne sont une composante importante de sa politique extérieure et, elles se promeuvent aussi dans le cadre de l'UE.

Chaque année une partie budgétaire est accordée à la politique de coopération. Sur ce montant, un pourcentage sert à cofinancer des projets avec les ONG. Dans ce but, des publications des appels d'offres sont effectuées. Trois types d'appel d'offres existent en Espagne :

- L'**ordinaire** ou général, qui se réalise à travers une partie budgétaire du MAE. Elle est publiée le premier trimestre de l'exercice budgétaire et elle est financée avec le concept correspondant au budget de l'AECI.
- L'**extraordinaire** ou de l'IRPF (Impôt sur le revenu des personnes physiques). En 1988, le gouvernement, en accord avec l'Église Catholique, consacrait un pourcentage de l'IRPF à des fins religieuses ou d'intérêt social, parmi lesquelles figurent les programmes et projets que les ONG mettent en place dans le domaine de la coopération au développement.
- L'**ouverte** et permanente : il s'agit d'un appel d'offres permanent qui est ouvert chaque année, sans date limite pour la présentation des demandes. La décision des subventions à octroyer dépend des responsables politiques de la coopération espagnole. Cela représente une source de fonds importante mais soumise à une forte discrétionnalité (Carlos Gómez Gil, 1998). C'est la partie la plus importante de toute la coopération espagnole. A travers cet appel d'offres, le gouvernement finance des activités bilatérales et multilatérales. La plupart des fonds sont destinés à financer des organisations multilatérales, les ONG ont à peine disposé de 5,5% de la totalité de ces ressources ; de plus, 6 organisations seulement en recueillent 86%.

Tableau 22. Montant de l'APD espagnole destiné aux ONG

Appel d'offres de subventions pour les ONGD, 1997 (millions de francs)	
Appel d'offres ordinaire	317,6
Appel d'offres extraordinaire	132,2
Appel d'offres ouvert	492,92

Source : *Informes Bakeaz*, 1998

Notre étude va être axée notamment sur la coopération bilatérale gérée directement par l'AECI et sur la coopération à travers les ONG. Cela nous permettra de comparer de façon cohérente les procédures, flux, etc., aux différents niveaux.

En Espagne, le volume des ressources allouées à la politique d'APD a évolué en s'accroissant tous les ans de 1985 à 1994, année où le pourcentage de l'APD sur le PNB du pays s'est effrité, nous l'avons vu.

Le rythme de croissance de l'APD n'a pas suivi celui du PNB. Entre 1991 et 1993, la différence a été positive. L'APD a augmenté au-delà de la croissance du PNB. A partir de 1994, le rapport change : le PNB suit une tendance d'accroissement constant, tandis que l'APD n'a pas suivi le même rythme.

1. Répartition de l'APD selon ses composantes

Les données que nous allons analyser figurent dans le PACI (Plan Annuel de Coopération Internationale) : outil de planification interministérielle en matière de coopération. Le PACI intègre les ressources budgétaires pour son exécution. Jusqu'à récemment, le PACI était élaboré annuellement et il était composé de projets et de programmes à application immédiate (un an). La planification espagnole ne dépassait pas l'horizon temporel d'un an. L'OPE élabore le PACI, qui doit être approuvé par la CICI et finalement par le Conseil des Ministres. Le PACI est soumis à un suivi pour vérifier l'assignation exacte des fonds.

A partir de l'approbation de la Loi de Coopération en 1998, la politique espagnole de coopération internationale s'établit à travers des **Plans Directeurs** et des **Plans Annuels**. Le Plan Directeur est l'élément de base de la planification de la politique de coopération. Il est formulé tous les quatre ans et il contient les lignes générales et les directives de base de la politique de coopération. Il souligne :

- Objectifs et priorités
- Ressources budgétaires
- Stratégie pour chaque secteur de coopération
- Zones géographiques et pays qui font l'objet préférentiel de la coopération espagnole.

Le Plan Annuel développe avec cette périodicité les objectifs, les priorités et les ressources établis dans le Plan Directeur.

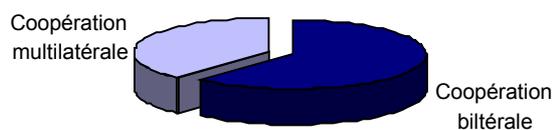
D'ores et déjà, nous pouvons établir les classifications de l'APD selon ses composantes.

Tableau 23. Classification des fonds de la coopération espagnole selon composantes, 1998 (millions de francs)

COOPERATION MULTILATERALE	3 213,196	% 38,60
Contribution à l'UE	2 210,628	26,55
Contribution à OIF ²⁸	676,988	8,13
Contribution à OInonF ²⁹	325,58	3,92
COOPERATION BILATERALE	5 110,808	61,40
<i>Coopération Liée (FAD)</i>	1 279,564	15,37
<i>Coopération non Liée</i>		
Dette extérieure	813,692	9,77
Coop. Technique, culturelle ...	1 196,108	14,36
Aide alimentaire	72,56	0,87
Aide d'urgence	158,844	1,908
Subventions aux ONGD	464,32	5,57
Coopération décentralisée	1 125,724	13,52

Source : Suivi PACI, 1998

Graphique 26. APD espagnole bilatérale et multilatérale, 1998

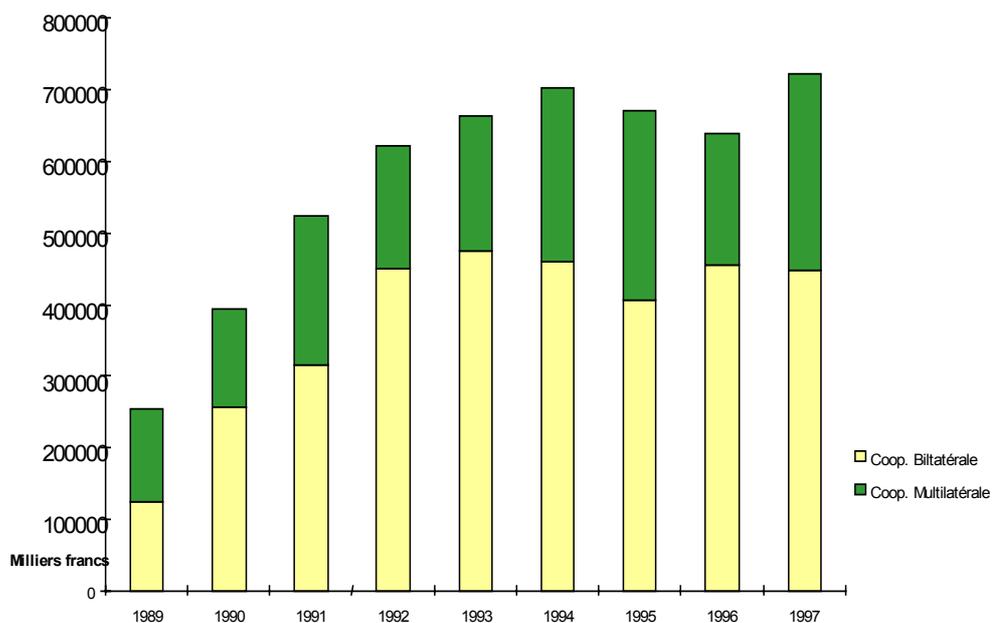


Source : Elaboration personnelle à partir des données de la SECIPI, 1999

²⁸ Organismes Internationaux Financiers

²⁹ Organismes Internationaux non Financiers

Graphique 27. Evolution de la coopération bilatérale et multilatérale (milliers de francs)



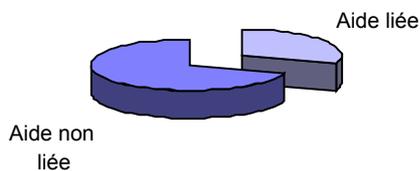
Source : Elaboration personnelle

Ces dernières années, des changements se sont produits à cause, essentiellement, des variations du volume des crédits FAD et des contributions à certaines organisations multilatérales. L'aide bilatérale espagnole a augmenté quatre fois plus vite que l'aide multilatérale pendant la période de 1990/91 à 1995/96 (CAD, 1998), période pendant laquelle elle représentait entre 60 et 72% de l'APD.

La coopération bilatérale est divisée en deux grands groupes :

- Remboursable ou liée : il s'agit de prêts aux gouvernements ou aux institutions publiques des pays récipiendaires. Ces prêts introduisent l'élément de libéralité prévu par le CAD.
- Non remboursable ou non liée : il s'agit de transferts pour lesquels les pays bénéficiaires n'assument aucune dette.

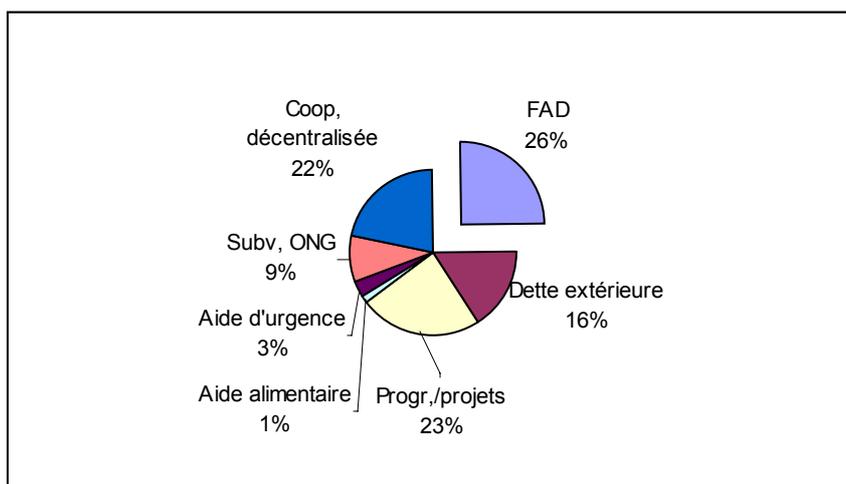
Graphique 28. Proportion des programmes bilatéraux d'aide liée espagnole par rapport à l'aide non liée, 1998



Source : Elaboration personnelle

Si on établit une classification plus détaillée, on observe que la composante économique est la plus élevée.

Graphique 29. Distribution des fonds de la coopération bilatérale espagnole par composants, 1998



Source : SECIPI, 1999

L'Espagne est le quatrième pays du CAD quant à l'aide liée. En 1995, le pourcentage de l'aide liée sur le total de l'aide bilatérale était de 44,8%, la moyenne du CAD étant de 24,5% (Intermon, 1998/99). Cette différence est maintenue en 1996.

La **coopération multilatérale** est divisée de la façon suivante :

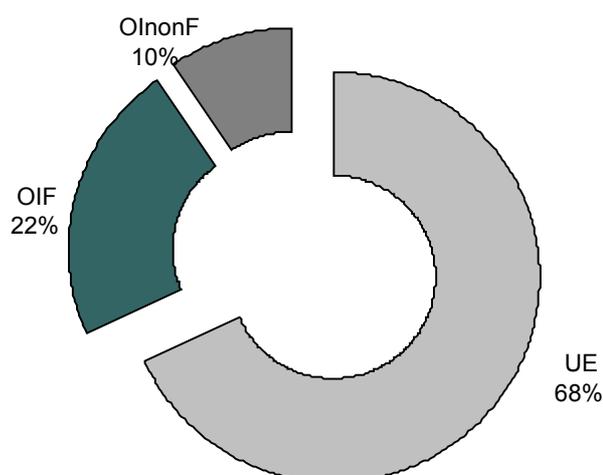
- ⇒ Contributions à l'UE : La politique de coopération européenne s'articule à travers deux outils :
- FED (Fonds Européen au Développement) : il a un caractère extra- budgétaire. Il canalise l'aide de la Communauté vers les pays de la Convention de Lomé (ACP). La contribution espagnole au FED en 1997, a été de 469,588 millions de francs, ce qui signifie une augmentation de 111,468 millions de francs par rapport à 1996.
 - Budget communautaire : la chapitre VII du budget de l'UE est destiné aux programmes de coopération avec les pays ALA, Méditerranéens, d'Europe Centrale et Orientale, les anciennes Républiques Soviétiques et les programmes d'aide alimentaire et d'urgence. La contribution espagnole au budget de l'UE comptée comme APD est de 1408,984 millions de francs, c'est-à- dire une augmentation de 515,196 millions de francs par rapport à l'année précédente.

Tableau 24. Distribution de l'aide multilatérale espagnole (milliers de francs) :

	1996	1997	Variation (%)	1998	Variation (%)
UE	1 363 376	1 878 572	+37,79	2 210 628	+15
OIF	107 360	601 200	+82,14	676 988	+11,19
OinonF	369 204	268 772	-27,2	325 580	-13,39

Source : Elaboration personnelle à partir des données de la SECIPI

Graphique 30. Répartition des fonds destinés à la coopération multilatérale, 1998



Source : OPE, 1999

2. Distribution géographique

La Loi de Coopération Espagnole articule dans un seul texte l'ensemble des mesures et des outils qui configurent la politique de coopération espagnole. Elle établit les principes, les priorités, les objectifs etc., c'est-à-dire le cadre stratégique pour la mise en place de cette politique.

A cet égard, la politique de coopération espagnole s'articule autour de deux axes qui déterminent ses lignes d'action préférentielles. Un de ces axes est constitué par les priorités géographiques. La définition de ces priorités est établie périodiquement dans les Plans Directeurs et il est clair qu'elle répond aux objectifs de la politique extérieure de l'Etat.

Les programmes et projets de coopération espagnole doivent prêter une attention spéciale à la coopération avec les pays de moindre développement économique et social et à l'intérieur de ceux-ci, aux secteurs les plus démunis. Concrètement, les priorités géographiques sont les suivantes :

Dans le cadre bilatéral, les aires géographiques d'action prioritaire sont les suivantes :

- ⇒ Ibéroamérique
- ⇒ Pays arabes de l'Afrique du Nord et du Moyen Orient
- ⇒ D'autres pays de développement inférieur avec lesquels l'Espagne a des liens particuliers, historiques ou culturels.

Dans le cadre multilatéral : l'Espagne impulsera la cohérence des politiques communautaires, la construction progressive de la politique de coopération au développement de l'UE, et elle contribuera à son application efficace avec une attention particulière aux pays et aux zones mentionnés ci-dessus.

Ces priorités s'appliquent à tous les acteurs qui veulent accéder aux fonds publics de coopération. Elles constituent le cadre général des priorités géographiques. Mais en 1998, le programme de subventions et d'aide aux ONGD et institutions à but non lucratif définit des priorités plus spécifiques dans l'appel d'offres qui régit l'octroi de fonds.

Nous nous intéresserons à la répartition géographique des remboursements uniquement pour l'aide bilatérale officielle, puisque le choix de la destination géographique de la coopération multilatérale relève de la compétence des organisations internationales.

Nous allons présenter la répartition de l'aide pour l'aide bilatérale et pour les fonds destinés aux programmes d'aide et subventions aux ONGD. Les données dont nous disposons aujourd'hui correspondent aux années 1997 et 1998.

Répartition géographique de l'APD bilatérale directe

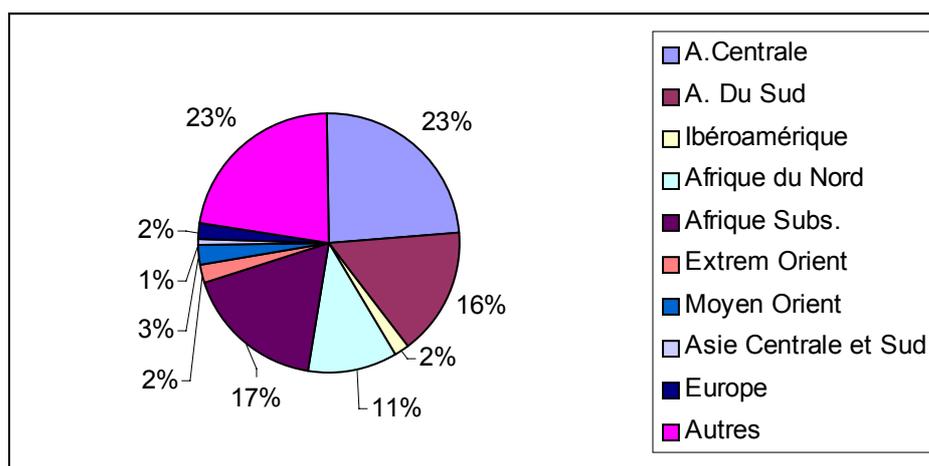
La distribution géographique de l'aide espagnole est caractérisée par de grandes fluctuations quantitatives annuelles. Il n'existe pas de continuité dans la quantité d'aide bilatérale reçue par chaque pays bénéficiaire.

Tableau 25. Répartition géographique des fonds de l'APD bilatérale espagnole TOTALE, 1998 (milliers de francs)

	APD totale	APD remboursable	APD Non remboursable	
			Dettes extérieures	Programmes et projets
Iberoamérique	1 888 560	301 388	253 656	1 333 516
Afrique du Nord	587 832	176 264	208 516	203 052
Afrique Subsaharienne	993 256	325 304	351 516	316 436
Moyen Orient	284 380	188 248		96 128
Asie	335 372	217 972		117 400
Europe	154 156	70 388		83 768
Autres ³⁰	867 236			867 236

Source : Suivi PACI 1998

Graphique 31. Distribution (%) des fonds de l'aide bilatérale espagnole NON LIEE selon zones géographiques, 1998



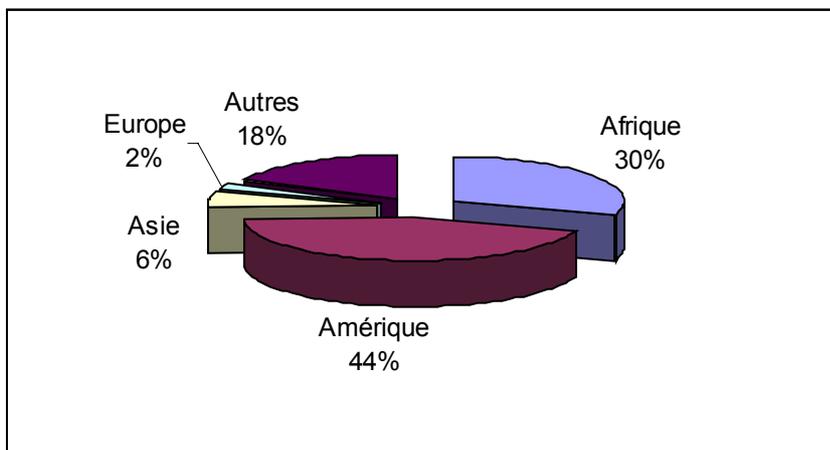
Source : Suivi PACI, 1998

Nous pouvons observer que la majorité de l'aide bilatérale espagnole est destinée à l'Amérique Latine (41% du total), suivie par l'Afrique Subsaharienne et l'Afrique du Nord avec

³⁰ Cette partie inclut les dépenses des entités locales, programmes de sensibilisation, dépenses administratives et projets en différentes zones géographiques.

respectivement 17% et 11%. Les autres zones ne reçoivent qu'une quantité minimale de l'aide bilatérale non remboursable.

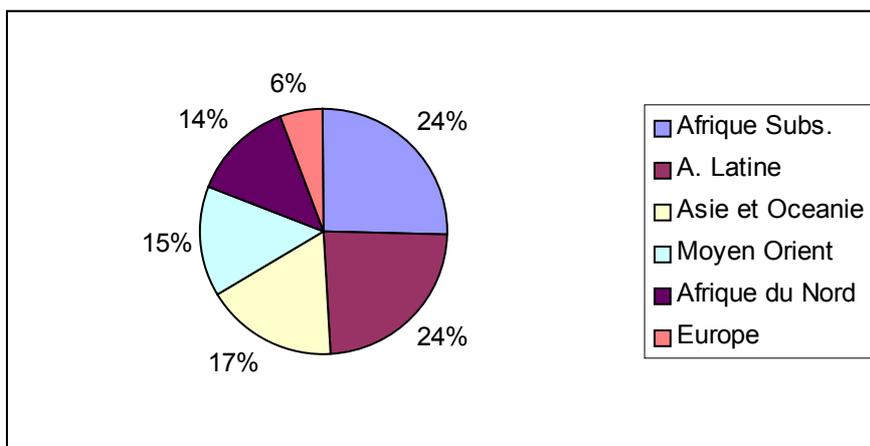
Graphique 32 : Distribution de l'APD bilatérale espagnole NON LIEE selon grandes zones géographiques, 1998



Source : Suivi PACI, 1998

La répartition géographique varie selon que l'aide est ou non liée. L'étude de la distribution de l'aide bilatérale liée permet de constater cette variation significative.

Graphique 33. Distribution géographique de l'aide bilatérale espagnole LIEE, 1998



Source : Suivi PACI, 1998

Nous constatons que la distribution varie : l'Océanie n'étant pas un récipiendaire de l'aide non liée, elle reçoit des crédits FAD. L'Afrique Subsaharienne occupe la première place comme récipiendaire d'aide liée suivi de l'Amérique Latine. L'Asie aussi augmente son importance comme destinataire des crédits FAD. Ainsi, en ce qui concerne les pays bénéficiant de l'APD bilatérale espagnole, nous pouvons souligner :

- Ibéroamérique : 37%, pourcentage similaire à 1997. Mais les principaux bénéficiaires ont changé en 1998 : Bolivie, Honduras, Rep. Dominicaine, Nicaragua et Pérou. L'aide non liée est plus importante que l'aide liée.
- Nord de l'Afrique : 11,5%, deux points de plus que l'année antérieure. Les principaux bénéficiaires sont le Maroc et l'Algérie. Le pourcentage d'aide liée et non liée n'a pas changé (respectivement 13,7% et 10,7%).

- Afrique Subsaharienne : 19,4%, pourcentage inférieur à celui de l'année 1997 (24,6%). Ces fonds ont été répartis entre Côte d'Ivoire, Angola, Guinée Equatoriale, et Mozambique. Les autres pays reçoivent très peu. L'aide liée est supérieure à l'aide non liée.
- Asie et Moyen Orient : 5,5%, deux points de plus qu'en 1997. La Palestine est le principal récipiendaire. La presque totalité des fonds est remboursable.
- Asie Centrale, Méridionale et Extrême Orient : 6,6%, pourcentage très inférieur à celui de l'année précédente (14,9%). L'aide consiste principalement en crédits FAD. Les principaux bénéficiaires sont la Chine et les Philippines.
- Europe Centrale et Orientale reçoivent un faible pourcentage car une partie seulement des Etats est considéré comme PED. A cause des conflits, les pays des Balkans vont cependant recevoir des quantités importantes d'aide.

Tableau 26. Evolution de la destination géographique de l'aide bilatérale espagnole

	1990/91	1995/96	1997 ³¹	1998
Amérique	35,1	49,4	37	37
Afrique Subs.	21,5	20,4	25	19,4
Asie	23,4	17,5	15	6,6
Afrique du Nord et Moyen Orient	19,8	10,9	13	17
Europe	0,1	1,7	1	3

Source : CAD et SECIPI

On note des fluctuations selon les périodes. L'Amérique reste pourtant le principal récipiendaire des fonds espagnols, suivie de l'Afrique Subsaharienne, malgré la diminution des ressources destinées à ces zones ces dernières années. L'Afrique du Nord et le Moyen Orient approchent le même niveau que pendant la période 1990/91, contrairement à l'Asie qui voit diminuer à vue d'œil les fonds provenant de l'aide bilatérale espagnole. Les premiers pays récipiendaires d'aide sont les principaux récipiendaires des crédits FAD, suivis des pays d'aires prioritaires.

Tableau 27. Principaux pays bénéficiant de l'APD bilatérale espagnole, 1996 (millions de francs)

	Montant	%
Congo	538,76	12
Equateur	296,48	6,6
Indonésie	214,92	4,8
Angola	210,92	4,7
Bolivie	193,68	4,3
Chine	187,56	4,2
Argentine	172,8	3,9
Nicaragua	160,24	3,5
Pérou	139,28	3,1
Reste	2373,04	52,8

Source : Intermón, 1998

³¹ D'autres zones géographiques n'appartenant à aucune de ces zones ne sont pas prises en compte. Même chose pour l'année 1998

Tableau 28. Principaux pays bénéficiant de l'APD bilatérale espagnole, 1997 (millions de francs)

	Montant	%
Madagascar	465,6	10,4
Indonésie	246,64	5,5
Colombie	240,48	5,4
Chine	197,04	4,4
Honduras	156,2	3,5
Maroc	152,52	3,4
Guatemala	140,2	3,1
Philippines	133,12	3
Pérou	129,12	2,9
Reste	2620,16	58,5

Source : Intermón, 1998

Notons que trois pays seulement se retrouvent dans les deux tableaux, ce qui indique le manque de consistance dans les priorités géographiques et la dispersion des ressources destinées à l'APD. Chaque année, les pays qui reçoivent la plupart des fonds de l'aide bilatérale sont les clients des crédits FAD.

Selon la "Réalité de l'Aide 1998-99", l'Espagne, en 1996, était le dernier pays du CAD pour l'aide destinée aux PMA, bien que la Loi actuelle mentionne les PMA comme une de ses priorités. Le même rapport souligne que l'Espagne doit vaincre l'inertie des destinations traditionnelles de l'aide et placer dans ses priorités un groupe des PMA. Elle doit aussi insister sur les pays les plus pauvres des aires prioritaires espagnoles.

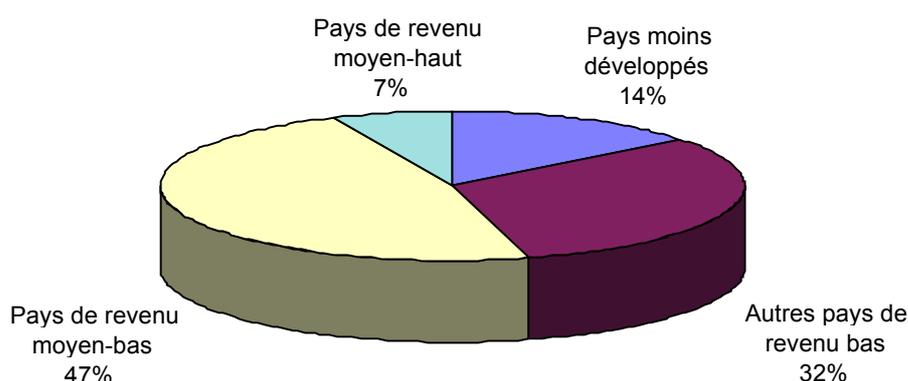
La distribution géographique de l'aide espagnole est très différente de celle du CAD : l'Iberoamérique reçoit un montant très important, quatre fois supérieur à l'ensemble du CAD. Cela vient inéluctablement des demandes de la société civile et du Parlement, basées sur les liens historiques et culturels et sur les intérêts commerciaux. L'intérêt pour le Nord de l'Afrique est dû à la proximité géographique, aux pressions migratoires et aux intérêts commerciaux.

En 1995, l'APD destinée aux pays les plus pauvres a représenté 0,04% du PNB (l'objectif international étant de 0,15%). En 1996, le pourcentage est descendu à 0,02%, le même pourcentage qu'en 1998, ce qui place l'Espagne avec les Etats Unis au dernier rang parmi les pays du CAD. La raison principale en est que l'Espagne destine la plupart de son aide à l'Amérique Latine et au Nord de l'Afrique, alors que les PMA sont notamment en Afrique Subsaharienne. Cependant, la Loi de Coopération oblige le gouvernement à changer d'attitude et à élaborer des plans spécifiques d'aide aux PMA. Les principaux récipiendaires de l'aide espagnole ont été les récipiendaires du FAD. Entre 1991 et 1996, c'étaient : Chine, Mexique, Maroc, Argentine, Indonésie et Equateur (CAD,1998).

L'APD destinée aux secteurs sociaux de base des PMA entre 1992 et 1996 se répartit ainsi :

- 1% APD à PMA destinée aux SSB
- 11% APD à PMD
- 88% reste de l'APD

Graphique 34. Répartition de fonds de l'APD espagnole selon le revenu de pays récipiendaire, 1996



Source : Elaboration personnelle à partir des données du CAD

En conclusion, on note :

- Grandes différences dans les parties de la distribution géographique.
- Grandes fluctuations annuelles de la quantité reçue par chaque pays.
- Pas de continuité des actions.
- Dispersion de l'aide.
- Beaucoup de pays bénéficiaires.
- Jusqu'à présent, les FAD déterminent la distribution géographique de l'aide : importance des critères commerciaux.
- L'Espagne, auparavant, destinait de l'aide aux pays de revenu moyen ou supérieur : Mexique, Argentine ou Maroc. Maintenant, une tendance contraire s'amorce.

Tout cela rend difficile la planification et l'exécution efficaces du programme d'aide.

Distribution géographique du programme de subvention aux ONG

L'article 31 de la Loi de Coopération souligne que le gouvernement impulsera les activités avec les ONGD et autres agents sociaux, selon les priorités géographiques et sectorielles présentées dans cette loi. En 1984 et pour la première fois, des subventions sont octroyées de façon occasionnelle aux ONG. A partir de 1987, les premières aides et subventions aux ONGD sont attribuées publiquement. L'objectif était d'introduire des paramètres objectifs dans l'octroi de subventions et le contrôle indispensable des fonds publics. L'octroi doit répondre aux principes de concurrence, publicité et objectivité.

Depuis 1989, deux appels d'offres sont publiés chaque année :

- ⇒ Ordinaire : financée par le budget de l'AECI.
- ⇒ Extraordinaire : financée par l'assignation tributaire de l'IRPF pour d'autres fins d'intérêt social (80% des fonds vont au Ministère des Affaires Sociales et 20% au MAE).

Le programme de subventions aux ONG est rattaché depuis 1996 à l'AECI. Celle-ci établit une série de critères à respecter par les ONG sollicitant de l'aide. Parmi ces critères, la concentration géographique et sectorielle. Les appels d'offres signalent les priorités territoriales : ils soulignent les pays qui seront concrètement prioritaires. Les pays sont regroupés selon les zones suivantes :

- Amérique Centrale et Caraïbes
- Amérique du Sud
- Pays du Maghreb
- Afrique Subsaharienne
- Moyen-Orient
- Asie
- Europe de l'Est

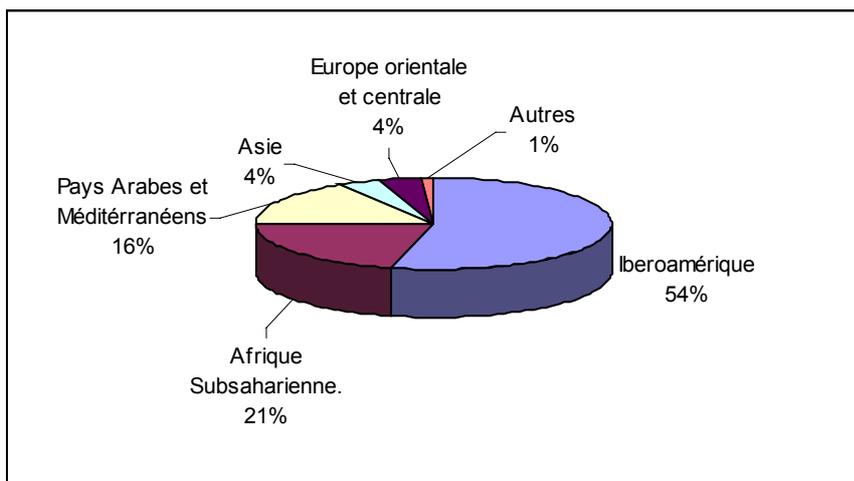
Ces pays sont différents pour l'appel d'offres ordinaire et extraordinaire. Pour ce dernier, il y a une plus grande concentration géographique, les pays prioritaires sont moins nombreux.

Tableau 29. Répartition géographique pour l'appel d'offres ordinaire, 1998 (milliers francs)

	Montant total	Nb de projets
Iberoamérique	171 649,32	118
Afrique Subsaharienne	64 893,08	26
Pays Arabes et Méditerranéens	50 470,12	24
Asie	13 956,48	9
Europe Centrale et Orientale	12 120	11
Autres	4 111	4

Source : AECI, 1998

Graphique 35. Répartition géographique(%) des fonds d'APD pour l'appel d'offres ordinaire, 1998



Source : Elaboration personnelle

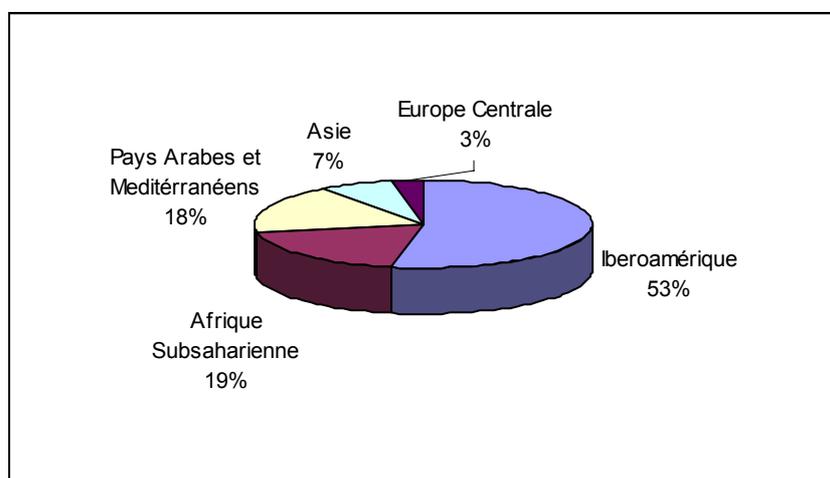
412 projets présentés
 192 projets approuvés → 43 PED

Tableau 30. Répartition géographique pour l'appel d'offres extraordinaire, 1998 (milliers francs)

	Montant total	Nb projets
Iberoamérique	81 449,64	62
Afrique Subsaharienne	29 696,12	16
Pays Arabes et Méditerranéens	27 588,12	19
Asie	8797,16	7
Europe Orientale et Centrale	1977,12	3

Source : AECl, 1998

Graphique 36. Distribution géographique de l'appel d'offres extraordinaire aux ONG, 1998



Source : AECl, 1998

374 projets présentés
107 projets approuvés → 36 PED

Le pays qui reçoit le plus d'aide est le Pérou où se situent le plus grand nombre de projets. Viennent ensuite, les pays d'Amérique Centrale (Guatemala, Nicaragua...), des Pays Arabes et Méditerranéens, parmi lesquels le Maroc et la Palestine sont les principaux bénéficiaires. En l'Afrique Subsaharienne, c'est la Guinée Equatoriale, le Mozambique et Afrique du Sud qui sont les principaux bénéficiaires.

Tableau 31. Nombre de projets selon zones géographiques, 1998

	Appel d'offres ordinaire	Appel d'offres extraordinaire
A.Latine	62	77
Afrique	21	15
Espagne	13	1
Asie	2	2
Moyen Orient	1	1
Autres	1	4

Source : AECl, 1999

Le montant total (milliers de francs) pour les appels d'offres en 1998 est le suivant :

⇒ Ordinaire	317 200
⇒ Extraordinaire	133 480
TOTAL	450 680

La concentration géographique des pays concernés par cet appel d'offres est plus grande. Ces projets sont concentrés notamment en Amérique Latine- Pérou, Guatemala, Bolivie et Nicaragua – puis en Afrique Subsaharienne -Mozambique et Guinée Equatoriale -, en Palestine et au Sahara Occidental. Les dernières années, de nouveaux pays sont devenus bénéficiaires de l'aide des ONG : Bosnie, Kazakhstan, Uzbekistan, Vietnam, Inde et Bangladesh.

La répartition géographique des fonds non gouvernementaux dépend beaucoup des priorités des AAPP. La grande majorité des ONGD dépendent donc de l'aide publique.

Le niveau de polarisation dans la répartition géographique des ONGD est inférieur à celui de la coopération bilatérale.

3. Répartition sectorielle

L'autre axe autour duquel s'articule la politique de coopération espagnole est constitué par les priorités sectorielles. Comme les géographiques, les priorités sectorielles sont établies bel et bien dans le texte de la Loi de Coopération.

Depuis 1996, les données de l'APD espagnole sont élaborées à partir des critères publiés par le CAD (annexes). Aussi peut-on difficilement comparer la distribution à partir de cette date avec celle des années antérieures. Il est donc difficile d'élaborer une série. Il faut souligner que la distribution sectorielle que nous allons détailler correspond aux données de la coopération bilatérale non remboursable et de la coopération à travers les ONG, même si la loi établit les priorités sectorielles pour toute l'APD espagnole.

Ces priorités sont les suivantes :

- Services sociaux de base, notamment : santé, assainissement, éducation, sécurité alimentaire et formation de ressources humaines.
 - **Dotation, amélioration et ampliation des infrastructures. Développement de la base productive et encouragement du secteur privé.**
- Protection et respect des **droits humains**, intégration et égalité des chances de la femme et protection des groupes de population les plus démunis.
- Renforcement des **structures démocratiques** et de la **société civile**.
- Protection et amélioration de la qualité de l'**Environnement**, conservation rationnelle et utilisation renouvelable et durable de la biodiversité.
- Culture, notamment en ce qui concerne les aspects qui définissent l'identité culturelle en vue du développement endogène.
- Développement de la recherche scientifique et technologique et de son application aux projets de coopération pour le développement.

Ces priorités sont établies en tenant compte des objectifs de lutte contre la pauvreté et de reconnaissance de l'être humain dans sa dimension individuelle et collective, comme dernier destinataire de la politique de coopération et du besoin d'un développement humain global, interdépendant, participatif et durable.

La Loi de Coopération signale que les priorités seront établies dans les Plans Directeurs quadriennaux successifs et qu'elles répondront aux objectifs de politique extérieure de l'Etat, tout

en portant une attention particulière à la coopération avec les pays de moindre développement économique et social et à l'intérieur, aux secteurs les plus démunis.

Jusqu'en 1993, la distribution sectorielle correspondait avec l'orientation géographique, où les pays les plus favorisés par l'aide espagnole étaient ceux de revenu moyen. Ce fait, ajouté à la prépondérance des crédits FAD, a entraîné une orientation sectorielle dirigée notamment vers les programmes d'infrastructures et de secteurs productifs. Le rapport élaboré par le Sénat en 1994, soulignait que la coopération espagnole s'était excessivement centrée sur les secteurs d'action sélective, au détriment des secteurs d'action intensive, plus conformes à l'orientation d'assistance et de développement humain.

En tenant compte de ces tendances générales, nous passons à la présentation de la distribution sectorielle pour 1998.

APD bilatérale directe non liée

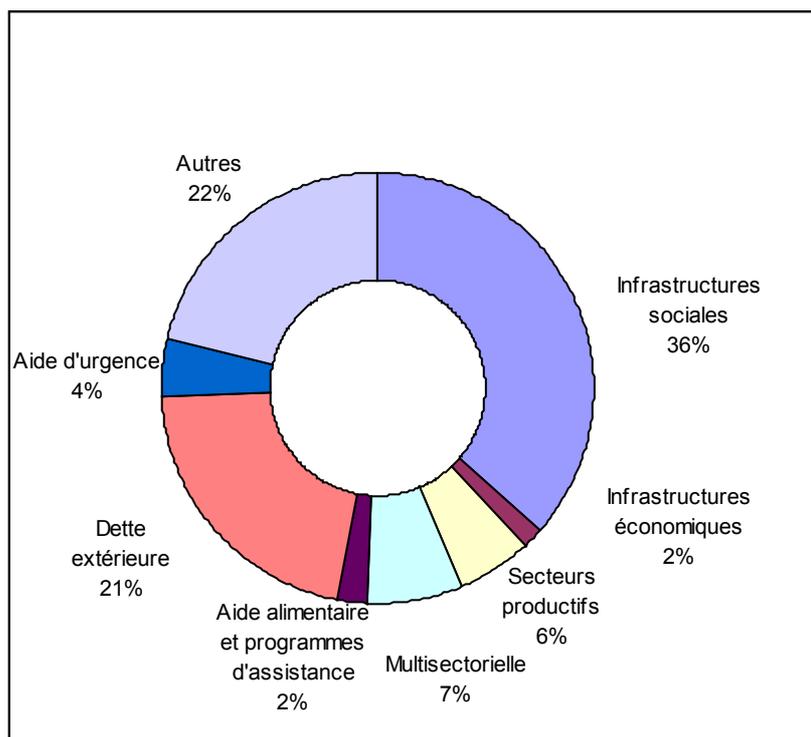
Tableau 32 : Distribution de l'APD bilatérale espagnole NON LIEE selon grands secteurs, 1998 (milliers de francs)

	Montant total
Infrastructures sociales	1 390 644
Infrastructures économiques	68 468
Secteurs productifs	213 224
Multisectorielle	271 152
Aide alimentaire et programmes d'assistance	90 852
Dette extérieure	813 688
Aide d'urgence	159 240
Autres ³²	595 276

Source : SECIPI, 1999

³² Autres : appui aux ONG, programmes de sensibilisation et aide aux secteurs non spécifiés.

Graphique 37. Distribution des fonds (%) de l'APD bilatérale NON LIEE selon grands secteurs, 1998

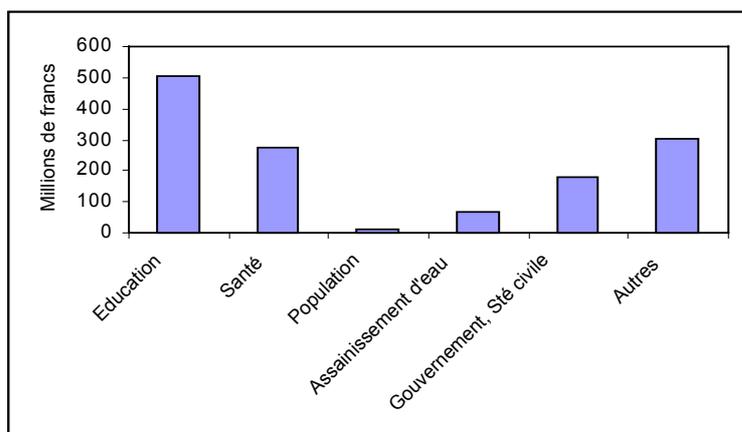


Source : Elaboration personnelle

Les caractéristiques de la distribution sectorielle sont les suivantes :

- Importance du secteur des infrastructures sociales et services (36,2%). Il s'agit des programmes et des projets d'éducation, santé, assainissement d'eau, gouvernement et société civile et autres services sociaux. Ils sont exécutés par les départements ministériels.
- Seulement 5,5% sont consacrés aux secteurs productifs, lesquels font l'objet de l'aide bilatérale remboursable à travers les crédits FAD.
- L'aide alimentaire est descendue à un niveau très bas ces dernières années, et, l'aide d'urgence ne constitue pas une partie importante du programme espagnol.
- La réduction de la dette a pris une place importante dans le programme espagnol. En 1996, elle a représenté 14% de l'APD bilatérale, le double de la moyenne du CAD (CAD, 1998). En 1997, le montant total a été de 480 millions de francs (17% du total de l'aide bilatérale) à cause de l'annulation de la dette de Madagascar. En 1998, l'importance de ce secteur est encore plus grande, 21,23% de l'aide bilatérale sont consacrés aux programmes de la dette. Globalement, les pays créditeurs du Club de Paris ont renégocié un total de 29 520 millions de francs dans six pays dont le choix ne dépend pas du gouvernement espagnol. Le principal de l'annulation de la dette concerne la dette commerciale avec garantie officielle et les mesures de soulagement de dette des crédits FAD.
- La partie multisectorielle est composée des programmes et des projets concernant la femme et la protection de l'environnement.

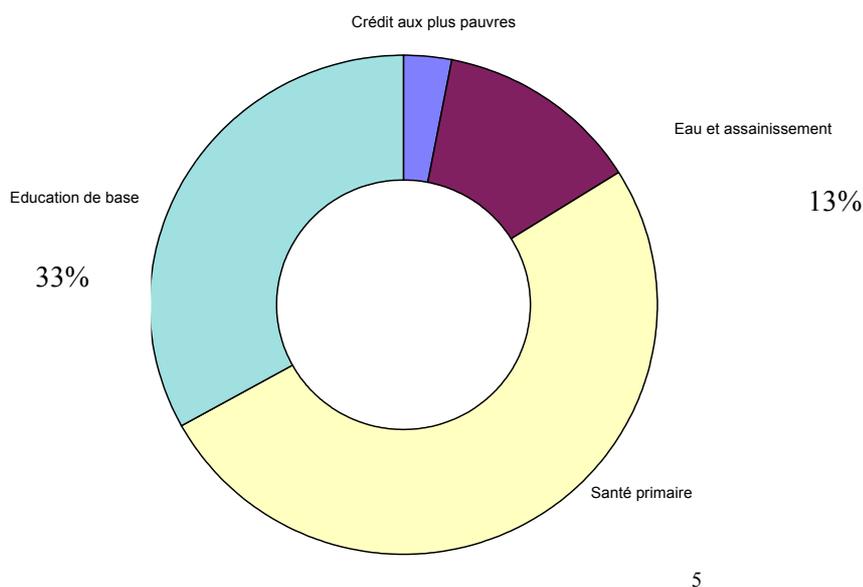
Graphique 38. Classification des fonds de l'APD espagnole destinés aux infrastructures sociales et services, 1998



Source : SECIPI, 1999

Au Sommet de Copenhague de 1995, l'Espagne s'est engagée à affecter 20% de l'APD aux secteurs sociaux de base (SSB)³³. Mais, le gouvernement a mis au rebut cet engagement et les dépenses réelles ne correspondent pas aux prévisions.

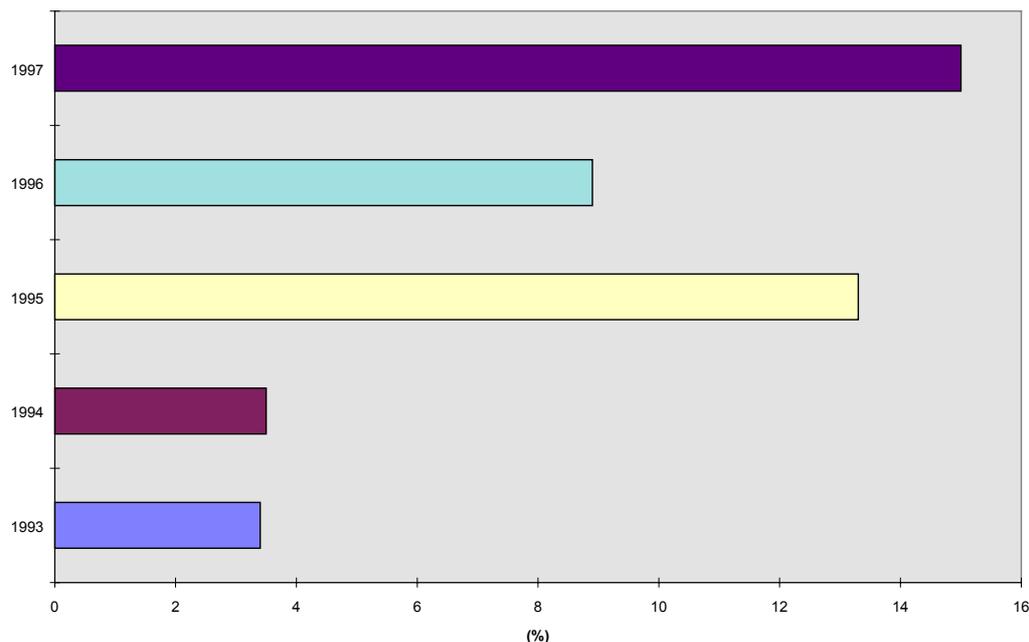
Graphique 39. Répartition des fonds de l'APD destinés aux SSB, 1996



Source : Intermon, 1998

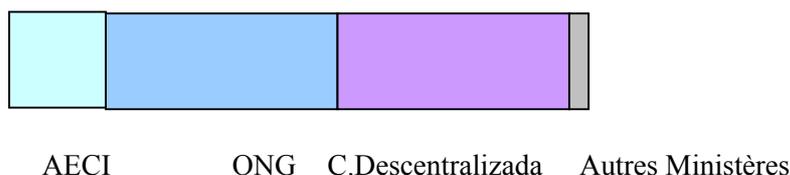
³³ Engagement 20/20 : le donneur destine 20% de l'aide aux SSB et le bénéficiaire destine aux mêmes secteurs 20% de ses budgets.

Graphique 40. Evolution de l'APD bilatérale espagnole destinée aux SSB



Source : Intermon, 1998/99

APD bilatérale destinée à SSB par instruments (1996) :



Source : Intermon, 1998/99

Comme nous pouvons l'observer, le gouvernement espagnol a consacré, en 1996, environ 9% à l'aide aux SSB, contre 13% l'année précédente. En revanche, en 1997, le montant est passé à 17%. Ces variations sont dues à des facteurs fortuits et non à des mesures délibérées pour atteindre le chiffre de 20%. Les critères pour comptabiliser un secteur comme « secteur social de base » ou non sont différents selon l'organisme concerné. L'Espagne a, pour la couverture des besoins de base, un solde négatif de -33,45%, occupant ainsi une des dernières places parmi les pays du CAD. Néanmoins, seule la Suède a un solde positif (MAE, 1999). En Espagne, les SSB ne sont pas une aire d'action préférentielle pour l'APD³⁴, la Loi de Coopération ne mentionne pas spécifiquement les SSB.

³⁴ Les cas du Canada est le plus notable, puisqu'il place parmi ses priorités les besoins de base.

Tableau 33. Evolution sectorielle de l'APD bilatérale espagnole

	1991/92 %	1995/96 %
Infrastructures sociales	16,7	37,7
Infrastructure économique	47,9	14,9
Secteurs productifs	15,9	13,7
Multisectorielle	1,5	9,3
Aide en produits de base	0,9	1,3
Dette extérieure		10,2
Aide d'urgence	0,5	1,8
Dépenses administratives	2,9	4,2
Aide aux ONGD	0,8	0,2
Non distribuées	12,9	6,7

Source : CAD,1998

La variation de pourcentages selon les années répond à des circonstances fortuites plus qu'à des mesures prévues par le gouvernement. La plupart de l'aide destinée aux SSB passe par les ONGD et les agents de la CD, une moindre partie par l'AECI et une partie encore plus petite par les ministères. Néanmoins, des changements importants se sont produits : en 1991/92, plus de la moitié de l'aide bilatérale était dirigée vers les actions d'infrastructure et les services économiques, et presque 16% étaient destinés aux secteurs productifs. A partir de 1995, les actions sociales et multisectorielles ont un poids plus grand et reçoivent plus de fonds qu'auparavant. C'est une preuve du manque de consolidation d'un système clair de priorités sectorielles, bien que la tendance aille vers les secteurs sociaux : Environnement, bon gouvernement, etc.

Le plus remarquable dans la distribution sectorielle des projets directs de l'AECI est la prédominance des projets de coopération technique et culturelle. Il y a des domaines où l'Espagne commence à avoir une expérience intéressante, comme celui de la « gouvernabilité ». Une des nouveautés importantes est la création d'un programme de coopération environnementale qui vise la conservation de la biodiversité, en collaboration avec les communautés locales.

L'ONGD Intermón s'inquiète que les priorités de la coopération espagnole ne soient pas destinées à augmenter l'aide aux pays les plus pauvres et aux secteurs les plus vulnérables.

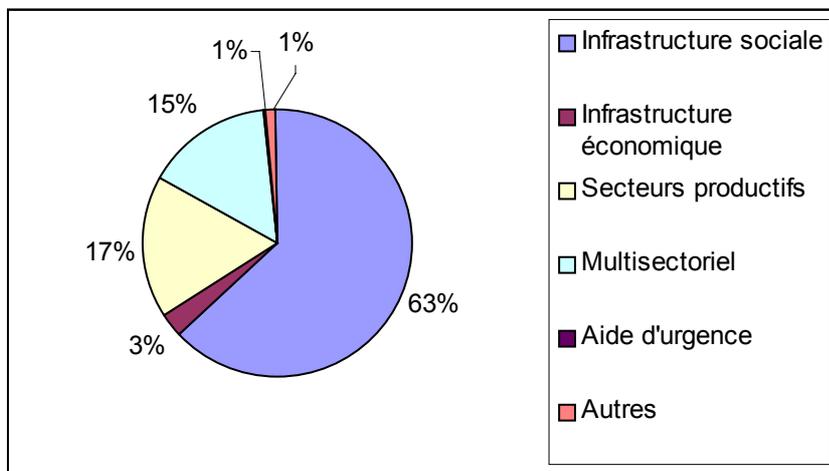
Programme d'aide et subventions aux ONG

Dans le cas du programme de subventions et d'aide aux ONGD de 1998, les priorités établies dans les deux appels d'offres sont plus précises que celles signalées ci-dessus. Ainsi, les appels d'offres résument les priorités en quatre groupes :

- Projets d'attention primaire de santé, éducation de base et formation professionnelle.
- Projets de développement intégré qui incluent des composantes de formation, d'appui et de développement du secteur productif, industriel et agricole, l'appui à des coopératives et micro-entreprises et les fonds rotatoires.
- Projets d'appui aux processus de paix, au **renforcement institutionnel** et **démocratique** et à la consolidation de l'**Etat de Droit**.
- Projets liés au **développement durable** et au respect de l'Environnement.

Dans l'appel d'offres ordinaire, sont prioritaires aussi les projets de sensibilisation et d'éducation au développement et dans l'appel extraordinaire, les projets d'amélioration des conditions d'accès à l'eau potable et les travaux d'infrastructures de base d'intérêt social.

Graphique 41. Distribution sectorielle du programme d'aides et subventions aux ONGD selon les grands secteurs, 1998



Source : AECI, 1999

L'aide aux ONG est plus ciblée sur les actions concernant les besoins de base et les secteurs productifs, notamment le secteur rural et la micro-entreprise. Les projets de sensibilisation n'ont pas eu jusqu'à présent de poids important : entre 1993 et 1996, ils ont représenté seulement 2% du financement global et de plus, ces fonds ont été octroyés à de nombreuses ONG, ce qui remet en cause l'efficacité de ces actions (*Coordinadora de ONG para el Desarrollo*, 1998).

Tableau 34. Evolution de la distribution sectorielle (millions de dollars)

	1993	1994	1995	1996
Infrastructures sociales	10,6	13,6	47,6	52,6
Infrastructures économiques	1	0,5	1,1	0,6
Secteurs productifs	4,6	4,5	6,9	15,2
Multisectorielle	4,6	4,7	19,2	15,2
Aide d'urgence	3,5	0,2	4,5	0,3
Education au développement	0,1	0,2	1,5	3
TOTAL	24,4	23,8	80,8	86,7

Source : CAD, 1998

Les secteurs sociaux, productifs et multisectoriels ont bénéficié d'augmentations importantes des fonds depuis 1993. En revanche, les secteurs économiques ont vu diminuer les fonds qui leur étaient attribués. Cette tendance est la même pour la totalité des projets des ONG, pas seulement les projets financés par fonds publics.

III – Procédures

Il convient de différencier les divers mécanismes de prise de décision qui influencent la politique de coopération espagnole. Comme nous l'avons déjà signalé, l'APD est très déconcentrée et très dispersée entre les différentes entités publiques. Les deux principaux agents qui prennent en charge cette politique sont le MAE et le MEH. La CICI a beau avoir été créée en 1986 pour essayer de coordonner les différentes activités d'aide et harmoniser la politique espagnole, la coordination effective des différents outils du programme d'aide continue à présenter des problèmes (CAD, 1998).

Comme nous pouvons l'observer, les centres de décision sont différents selon l'activité d'aide. En ce qui concerne le MEH, six départements de la Direction Générale de la Politique Commerciale et Investissements Extérieurs traitent les questions relatives à l'aide. Quatre départements s'occupent des FAD, un autre de la dette et du FEV et le dernier des contributions aux IFI et du FED. Les prêts sont administrés par l'ICO. L'équipe consacrée à ces activités est de 55 personnes (32 en gestion directe, 6 en dette, 17 IFI) et en outre, 12 personnes de l'ICO travaillent pour les FAD.

Dans le MAE, le SECIPI est responsable d'une partie plus petite de l'APD. L'équipe de la SECIPI est formée de 102 fonctionnaires, dont 20 travaillent à temps complet en coopération au développement.

Au sein de l'AECI, 764 personnes travaillent, tant à Madrid que dans les pays contreparties. Au total 1000 personnes travaillent à l'administration du programme espagnol d'aide.

L'AECI a un statut autonome et un budget séparé mais elle doit suivre les mêmes procédures administratives que les Ministères. Selon les experts, la structure de l'AECI a besoin d'être modifiée en ce qui concerne la régulation budgétaire et administrative. L'AECI va certainement être régulée par règlement. Les nouveautés plus importantes cette année, ont été l'introduction des outils de gestion et d'évaluation de l'aide, c'est-à-dire le Cycle du Projet (Cadre Logique) et la méthodologie d'évaluation.

Nous allons décrire les mécanismes des processus de décision des projets d'aide bilatérale directe, projets qui sont gérés par l'AECI. Les crédits FAD suivent des filières qui nous semblent, comme le CAD et toutes les institutions non gouvernementales d'aide espagnole, très éloignées d'un outil d'APD.

A l'heure actuelle, le Parlement a le rôle le plus important : il prend la décision finale en ce qui concerne les lignes et principes directeurs de la politique de coopération. Le gouvernement, à travers ses ministères et ses Secrétariats, assume des tâches spécifiques que nous définirons ci-dessous.

Coopération bilatérale directe

Le schéma suivant montre tous les mécanismes du processus de décision de la politique espagnole de coopération bilatérale :

① L'initiative d'un programme ou projet de coopération peut venir des contreparties, des départements/ministère, des ambassades et des bureaux techniques de coopération à l'étranger ou d'autres organismes autonomes et AA PP.

La grande majorité des Traités de Coopération entre l'Espagne et les PED, établissent un mécanisme bipartite pour l'identification, la formulation, le suivi et l'évaluation. Ce mécanisme s'appelle, de façon générique, Commission Mixte.

Le Bureau de Coopération Internationale Locale qui appartient normalement au MAE du pays recueille les projets qui demandent la Coopération espagnole, puis il les présente aux OTC. Les OTC, selon la Loi de Coopération, sont rattachés organiquement à l'Ambassade et fonctionnellement à l'AECI.

②③ L'OTC présente tous les projets aux Commissions Mixtes qui sont formées des représentants de l'Administration espagnole et du pays signataire. Ces commissions sont des organes intergouvernementaux *bipartitos* qui, avec une périodicité annuelle ou bi-annuelle, établissent les engagements espagnols en matière de coopération au développement, ainsi que les contributions du pays récepteur. Pendant cette période se profilent les nouveaux programmes et projets de coopération. Le responsable du pays dans chaque Institut de l'AECI prend en charge la préparation de la Commission Mixte.

④⑤ C'est le coordinateur Général de la Coopération espagnole qui prépare le rapport sur les prétentions de financement des autorités locales et il effectue les demandes et les recommandations sur ces points.

La Commission Mixte élabore l'offre espagnole, qui s'établit selon le schéma suivant :

- Projets singuliers :
 - Continuation des projets en cours d'exécution
 - Nouveaux projets
- Etudes et assistance technique
- Aide et équipement
- Aide alimentaire
- Bourses
- Aide aux ONGD

L'ambassade communique aux autorités locales l'offre espagnole. En cas de besoin de négociation, c'est l'ambassadeur d'Espagne ou le Conseiller de coopération qui se chargent des relations de négociation bilatérales, car les fonctions du coordinateur général sont techniques et non diplomatiques.

⑥⑦ Après l'accord des autorités locales, la Commission Mixte informe les UCE, Unités de Coopération à l'Etranger créées en 1983 comme un nouveau niveau de la structure de la coopération espagnole. Il existe trois modalités des UCE :

- OTC : Bureau Technique de Coopération
- Centres culturels
- Centres de Formation

20 OTC existent en Ibéroamérique, 3 dans les Pays Arabes et 5 entre l'Afrique et l'Asie. Le chef des UCE est le coordinateur général. Il dépend du directeur de l'institut de la zone. Normalement, il existe dans chaque ambassade un conseiller culturel ou de coopération, qui sont tous deux soumis aux indications de l'ambassadeur.

⑧⑨ Pour l'homogénéisation des procédures, un guide de gestion établit une fiche type d'identification. Selon celle-ci, le document de formulation sera préparé conjointement par les UCE et le département responsable du pays récipiendaire. Les UCE présentent leurs projets à l'AECI pour son approbation. La Gestion du Cycle du Projet (GCP) est une méthode de travail applicable aux interventions de coopération internationale pour le développement et dont l'objectif est de définir un langage commun aux multiples donneurs en ce qui concerne les différentes phases des actions dans ce domaine. La GCP s'appuie sur le Cadre Logique : c'est un outil d'analyse pour le planning et la gestion des projets, orienté par objectifs et qui est appliqué par la plupart des organisations qui financent et mettent en place projets et programmes de développement. La version la plus utilisée en Espagne est celle recommandée par l'UE : méthode intégrée (IUDC, *Universidad Complutense de Madrid*, 1996).

⑩ L'AECI étudie le projet et s'il est approuvé, elle communique la décision à l'UCE correspondante. Celle-ci de son côté, communique la décision aux responsables du projet dans le pays. Finalement, si toutes les parties sont d'accord, la Commission Mixte suivante réalisera l'adjudication budgétaire.

En ce qui concerne l'exécution et le suivi des actions de la coopération espagnole, on peut affirmer que l'exécution directe perd de l'importance par rapport à celle réalisée à travers des agents tiers. Ceux-ci sont des contreparties locales, entreprises et ONGD.

Les mécanismes des actions de coopération sont pluriels : projets, programmes, assistance technique ponctuelle... Outre les Traités et Conventions de coopération, d'autres instruments sont le résultat des engagements pris dans le cadre des Sommets Ibéroaméricains de Chefs d'Etat et de gouvernement.

En ce qui concerne la gestion des projets, certains relèvent de la responsabilité exclusive de l'AECI, d'autres sont co-administrés avec différents ministères et d'autres échappent au contrôle du MAE. La majorité des actions de coopération portent sur l'assistance technique.

Dans la coopération bilatérale avec l'Ibéroamérique, les projets se classifient selon 4 aires thématiques :

- Modernisation institutionnelle et renforcement des capacités du pays pour satisfaire les besoins sociaux de base
- Formation des ressources humaines
- Modernisation du secteur productif et amélioration des infrastructures
- Coopération culturelle

A la fin du projet, un rapport final est réalisé et présenté aux agents concernés. Jusqu'en 1997, les évaluations ont été sporadiques. La SECIPI a la responsabilité d'évaluer la politique de coopération, les programmes et projets financés par les fonds de l'Etat. Une étude effectuée par l'UE sur l'efficacité du système d'évaluation de la politique de coopération espagnole en 1991, soulignait l'absence d'évaluations d'impact approfondies. L'AECI a alors proposé différentes initiatives : évaluation par pays, visites d'évaluation, etc.

Pour conclure cette partie, nous voulons préciser le rôle attribué à chaque acteur par la Loi de Coopération :

- AECI : organe de gestion de la politique espagnole de coopération
- OTC : organes d'exécution des ressources de la coopération officielle
- ONGD, entreprises, universités, syndicats et autres : organes d'exécution des programmes et projets de coopération.
- SECIPI : organe d'évaluation

IV – Acteurs

Bien entendu, un saut important existe entre les deux niveaux auparavant analysés (municipal et régional) et le niveau national. Un saut quantitatif, car les chiffres se multiplient de manière significative, et un saut qualitatif concernant la complexité des mécanismes, instruments, acteurs etc. de la politique de coopération centrale.

La structure institutionnelle de la coopération espagnole a évolué ces dernières années, mais, c'est en 1985 que les processus de rationalisation et de coordination ont commencé (IUCM, *Universidad Complutense de Madrid*, 1996).

La Loi de Coopération établit les organes de l'Administration de l'Etat chargés de gérer la politique d'APD espagnole. Pour les identifier et les définir, on s'en tiendra ici à la classification de la Loi.

1. Acteurs publics

Le système de coopération en Espagne s'articule sur quatre niveaux (IUCM, *Universidad Complutense de Madrid*, 1996) :

- ① Celui de la définition et de la direction politique générale
- ② Celui de la direction exécutive et de l'impulsion de la politique de coopération
- ③ Celui de l'exécution des activités
- ④ Celui de la coordination

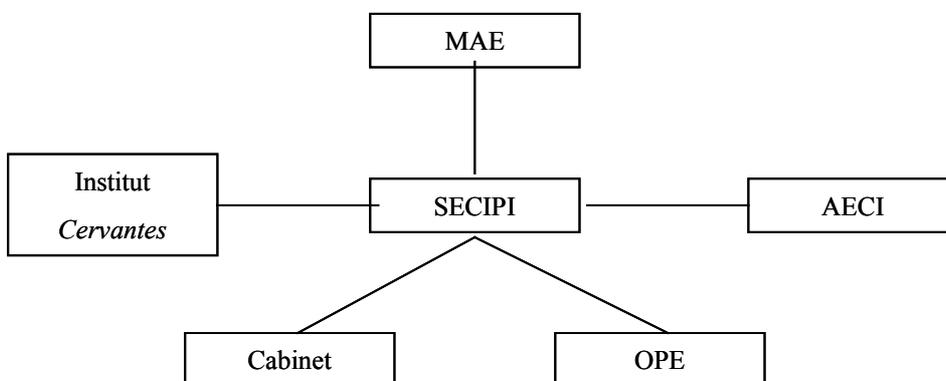
Chaque niveau est pris en charge par des acteurs particuliers. Ainsi, les deux premières fonctions sont remplies par des acteurs que la Loi de Coopération appelle **organes rectoraux** :

- ❑ **Chambre des Députés** : Elle établit tous les quatre ans, sur initiative du gouvernement, les lignes générales et les directives de base de la politique espagnole de coopération internationale pour le développement. Le gouvernement remet à la Chambre après son approbation, le Plan Directeur pluriannuel pour débat et dictamen. Il s'ensuit un débat entre les députés. L'approbation du PACI suit la même procédure que le Plan Directeur.

Au sein de la Chambre, s'est créée une Commission sur la Coopération et l'Aide au Développement, laquelle est informée par le gouvernement du degré d'exécution des programmes, projets et actions inclus dans le Plan Directeur et le Plan Annuel, de l'évaluation de la coopération et des résultats du Suivi du Plan Annuel de l'exercice précédent. Cette commission a un rôle important dans l'orientation des actions du gouvernement à travers l'approbation de différentes motions sur ce thème. Les membres de la commission considèrent (CAD, 1998) que le programme espagnol d'aide doit se concentrer sur l'élimination de la pauvreté et sur une plus grande attention aux droits de l'homme. La Loi de coopération a donné un rôle plus important au Parlement : il contrôle les activités espagnoles de coopération et il participe à la définition des principaux objectifs politiques.

- ❑ **Le gouvernement** : Il définit et dirige la politique espagnole de coopération au développement. Sur proposition du MAE, le gouvernement approuve le Plan Directeur et le Plan Annuel. Plusieurs ministères participent aux programmes et projets de coopération :
 - **Ministère des Affaires Etrangères** : il est responsable de l'exécution de la politique extérieure de l'Etat, de la direction de la politique de coopération internationale pour le développement et de la coordination des organes de l'Administration Générale de l'Etat qui réalisent des actions dans cette matière, en tenant compte du principe d'unité d'action à l'extérieur.

Organigramme du MAE en ce qui concerne la politique de coopération :



SECIPI : C'est l'organe du MAE avec rang de secrétariat qui coordonne la politique de coopération au développement et qui prend en charge les fonctions suivantes :

- Coordination de la politique de coopération au développement.
- Administration des ressources.
- Participation espagnole dans les organisations internationales d'aide au développement : contribution aux Nations Unies et autres institutions multilatérales non financières.
- Définition de la position de l'Espagne dans la formulation de la politique communautaire pour le développement.
- Formulation et exécution de la politique de coopération.
- Programmation, direction, suivi et contrôle des activités de coopération.
- Formulation de la proposition du Plan Directeur et du Plan Annuel ainsi que définition des priorités sectorielles et géographiques.
- Evaluation de la politique de coopération au développement et des programmes et projets financés avec des fonds de l'Etat.

La SECIPI est structuré comme un organisme autonome. Elle compte un Sous-secrétariat : AECI, et deux Directions Générales : Relations Economiques Internationales et Relations Culturelles et Scientifiques. De plus, elle comprend un Cabinet d'appui et un Office de Planification et d'Evaluation, OPE, qui a été créé en 1988. Jusqu'en 1996, elle a pris en charge plusieurs fonctions : la planification du programme d'aide, la gestion des programmes de cofinancement avec les ONGD et le contrôle des projets des ONGD. Depuis 1996, elle s'occupe principalement de la planification.

- Autres Ministères : Tous les ministères qui réalisent des activités de coopération internationale pour le développement sont responsables de l'exécution des programmes, projets et actions dans le cadre de leurs compétences et ils doivent respecter le principe d'unité d'action à l'extérieur. De tous les Ministères, c'est le **MEH** qui a le rôle le plus important en parallèle avec le MAE.

L'organe principal d'exécution de la politique de coopération économique et financière au sein du MEH est le Secrétariat d'Etat, du Commerce, du Tourisme et de la Petite et Moyenne Entreprise (SECT). La gestion des FAD est réalisée en commun avec l'ICO, Institut de Crédit Officiel.

Les fonctions principales du SECT sont :

- Gestion des programmes concernant la dette
- Contributions aux institutions financières multilatérales
- Crédits FAD

Au sein de la SECT, 55 fonctionnaires travaillent dans le domaine de l'aide. Les prêts sont administrés par l'ICO.

Les autres ministères effectuent des fonctions d'assistance technique.

Le troisième niveau évoqué est accompli par les **ORGANES EXECUTIFS** :

AECI : Elle est créée en novembre 1988 comme organe exécutif de la politique espagnole de coopération pour le développement. Elle est rattachée au MAE à travers la SECIPI. C'est l'organisme technique responsable du planning, exécution et gestion des projets et programmes de coopération, directement avec ses ressources propres ou bien en collaboration (conventions, accords) avec d'autres entités nationales ou internationales et des ONG.

L'AECI dispose d'une structure à l'extérieur composée de : 29 Offices Techniques de Coopération (OTC), 12 centres culturels et 3 centres de formation. Les OTC sont des unités rattachées organiquement aux Ambassades, mais qui dépendent fonctionnellement de l'AECI. Elles assurent la coordination et l'exécution des ressources de la coopération et elles sont les responsables de l'identification de projets et

du contrôle des activités d'assistance technique et des projets financés au travers des dons. L'AECI n'est pas responsable de projets financés à travers les crédits FAD.

La coopération de l'AECI s'effectue prioritairement à travers des mécanismes bilatéraux. Ses activités principales sont :

- Assistance technique et culturelle
- Cofinancement avec des ONG. Le programme des subventions aux ONG est géré depuis 1996 par l'AECI. Dès lors, des documents de formulation, suivi et finalisation des projets sont publiés et sont consolidés dans la Méthodologie de Gestion de Projets établie en accord avec le Cadre Logique, instrument méthodologique, et mise en place à partir de 1998
- Aide alimentaire et d'urgence

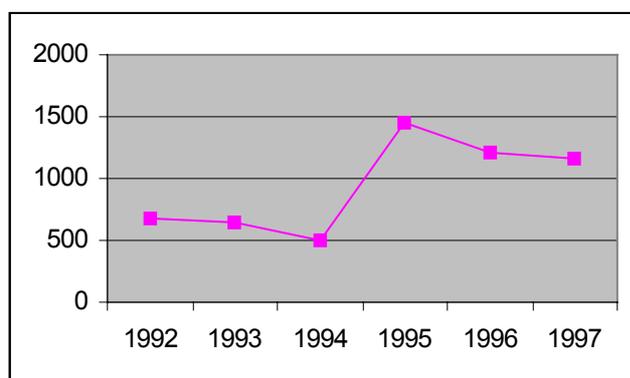
L'AECI est composée de deux instituts :

- ICI, Institut de Coopération Ibéroaméricaine.
- ICMAMPD, Institut de Coopération avec le Monde Arabe, Méditerranéen et PED.

Chaque institut est divisé en sous-directions générales selon les zones géographiques, divisées à leur tour en sections par pays. De plus, il existe au sein de l'AECI un Cabinet Technique qui s'occupe de bourses, de l'aide humanitaire et alimentaire. Depuis 1995, elle prend en charge certains aspects multilatéraux.

Le budget de l'AECI a augmenté depuis 1992, mais en 1995, il a connu une croissance effrénée. A partir de 1998, les subventions aux ONGD font partie du budget de l'AECI ; auparavant elles étaient incluses dans le budget de la SECIPI.

Graphique 42. Evolution du budget de l'AECI (millions francs)



Source : CAD, 1998

Le quatrième niveau, celui de la coordination et la consultation est mis en place par les acteurs suivants :

Commission interterritoriale de coopération au développement: Organe de coordination, concertation et collaboration entre les AA PP qui exécutent des dépenses comptées comme APD. Ses objectifs sont les suivants :

- Etablir une cohérence et une complémentarité des activités que les AP réalisent dans le domaine de la coopération au développement.
- Atteindre un plus grand degré d'efficacité et d'efficience dans l'identification, la formulation et l'exécution des programmes et projets de coopération impulsés par les différentes AP, totalement autonomes.
- Faire participer les AP à la formulation du Plan Directeur et Plan annuel.

Elle est composée par les CA, les entités locales ou les instances de coordination supramunicipales. Elle est régulée par règlement.

Commission interministérielle de coopération internationale : Organe de coordination technique inter-départementale de l'Administration Générale de l'Etat, en matière de coopération internationale. La CICI est créée en 1986 et elle est intégrée par les Ministères qui exécutent des projets et programmes de coopération, comme pour la SECIPI. Elle soumet à l'approbation du gouvernement, à travers le Ministre des Affaires Étrangères, les propositions du Plan Directeur et Plan Annuel. Elle est informée des résultats du suivi du Plan Annuel et de l'évaluation de la coopération.

2. Acteurs privés

La Loi de Coopération indique que l'Etat encouragera les activités des ONG et des associations à même finalité. Ainsi, les agents que la Loi reconnaît sont :

- ONGD
- Universités
- Entreprises et leurs organisations
- Syndicats
- Autres agents sociaux

De plus, la Coordination Centrale espagnole des ONGD joue un rôle important, même si elle n'est pas citée explicitement dans la Loi de Coopération.

ONGD

Le Chapitre VI de la Loi de Coopération est consacré à la coopération non gouvernementale. La Loi considère les ONGD comme des entités de Droit privé, légalement constituées, à but non lucratif et qui comptent parmi leurs finalités la réalisation d'activités liées aux principes et objectifs de la coopération internationale au développement. Elle souligne que les ONGD doivent s'inscrire dans un registre ouvert au sein de l'AECI ou dans la CA correspondante, pour pouvoir recevoir les aides ou subventions des AP. Les ONGD peuvent établir des conventions stables et d'autres formes de collaboration avec les AP.

Le régime tributaire pour les ONGD et autres agents sociaux est spécial. En 1987, a lieu pour la première fois un appel d'offres public d'aide et subventions aux ONGD, provenant de l'assignation tributaire de l'IRPF, qui consacre un pourcentage à la réalisation de projets d'intérêt social dans les PED.

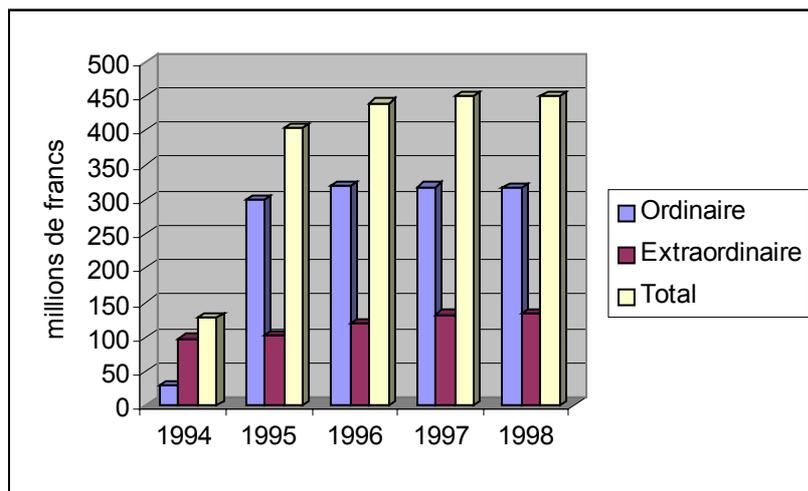
Appel d'offres ordinaire 1998 :

75 organisations ont bénéficié de subventions
412 projets présentés
192 projets subventionnés
43 PED récipiendaires
317 200 milliers de francs

Appel d'offres extraordinaire 1997 :

55 organisations ont bénéficié de subventions
374 projets présentés
107 projets approuvés
36 PED récipiendaires
149 480 milliers de francs

Graphique 43. Evolution du montant alloué aux subventions des ONG



Source : AECI, 1998

Le rôle des ONGD espagnoles s'est accru ces dernières années. En 1996, les 93 organisations de la Coordination Nationale ont géré environ 1 680 millions de francs. Douze organisations gèrent 65% du volume total des ressources publiques, les 35% restants le sont par 81 organisations. Cela nuit au dialogue avec l'administration, car nombre d'organisations sont très petites et sans base sociale importante.

Tous les fonds des ONGD ont augmenté, sauf ceux provenant du gouvernement central qui se sont stabilisées depuis 1995 (Intermón, 1998). La présence publique des ONG a augmenté et elles sont maintenant une référence en matière de coopération au développement. Cependant, les ONG dépendent encore des fonds publics, ce qui implique une dépendance aux priorités de l'administration espagnole. Le manque d'associés est un handicap pour que les ONG évoluent vers une autonomie par rapport aux subventions publiques.

Coordination des ONGD

C'est une fédération qui regroupe 90 ONG travaillant dans le domaine de la coopération internationale. Elle est née en 1986, à l'instigation de dix organisations. Son objectif principal est d'augmenter et d'améliorer la coopération internationale et de réaliser des actions communes dans l'intérêt des peuples du Tiers Monde.

Sa tâche principale consiste à :

- Promouvoir l'échange, la réflexion et le travail commun entre les ONGD
- Maintenir un dialogue permanent avec les AAPP et les Parlements tant au niveau espagnol qu'europpéen.
- Impulser l'échange avec d'autres secteurs sociaux organisés.
- Offrir des services au collectif des ONGD et aux Fédérations d'ONGD des CC AA.
- Développer des programmes de sensibilisation de l'opinion publique au rôle de la coopération dans la transformation des relations Nord-Sud.

Les ONG intégrant la Coordination ont signé un code de conduite afin de clarifier des concepts et d'arriver à un consensus sur quelques principes, malgré la multiplicité et la pluralité des organisations. Le code se décline en deux parties : la première fait référence au contenu (identité des ONGD, domaine de travail, critères généraux d'action et d'organisation interne et critères à suivre en ce qui concerne la publicité et l'usage des images). La deuxième partie concerne l'application, la diffusion et l'accomplissement du code (*Coordinadora de ONG*, 1997).

3. Acteurs mixtes

L'acteur mixte par excellence est le Conseil de Coopération au Développement (CCD). Il naît en 1995 pour faciliter le dialogue entre le gouvernement et les ONG. C'est l'organe de consultation de l'Administration Générale de l'Etat et de participation de la société civile à la définition de la politique de coopération internationale. Il sert d'organe de consultation des ONG et d'organe de conseil du Gouvernement.

Il est formé par :

- L'Administration
- Des agents sociaux
- Des experts
- Des ONG spécialisées
- Des institutions et organismes à caractère privé présents dans le domaine de l'aide au développement

Il est composé de 27 membres dont la moitié appartiennent à l'administration publique. Au sein du Conseil il n'y a pas de représentants parlementaires. Il se réunit quatre ou cinq fois par an et il est présidé par le Ministre des Affaires Etrangères.

Le CCD doit être informé de la proposition du Plan Directeur et du Plan Annuel ainsi que des résultats du suivi et de l'évaluation de la coopération. Toute disposition générale de l'Administration de l'Etat qui régule des matières concernant la coopération au développement doit être soumise à un rapport préalable du Conseil.

Au sein du CCD, deux commissions permanentes existent. L'une prend en charge le suivi des PACI et les questions budgétaires, et l'autre, les questions juridiques. Ces commissions se réunissent une fois par mois et elles sont présidées par des représentants du gouvernement, à savoir, le Directeur Général de Politique Commerciale et le Secrétaire Général de l'AECI.

Plusieurs acteurs de la sphère non gouvernementale et même du CAD, s'interrogent sur l'efficacité du Conseil étant donné sa composition : le président et le vice-président proviennent du gouvernement. Il faut attendre le règlement qui va réguler le Conseil de Coopération pour connaître son évolution.

Partie III

Implication de la problématique méthodologique de l'analyse descriptive

Introduction

Pour mener à bien notre analyse de l'Aide Publique au Développement (APD) nous avons eu recours à des analyseurs. Pour bien situer notre étude, il convient de souligner que nous avons mené une double enquête : pratique et théorique. Le processus de recherche n'est pas achevé. Il le sera, nous l'espérons, dans le cadre d'une thèse doctorale.

Dans cette conclusion, nous essaierons de mettre en évidence les différences entre chaque échelon de gouvernance quant aux analyseurs choisis. La comparaison se décline à deux niveaux : le premier concernant les flux, procédures et acteurs, et le deuxième concernant la gouvernance et les conditionnalités.

Cette étude va nous permettre de comprendre la spécificité du système de coopération : ses enjeux, ses acteurs, ses instruments, etc. L'étude des flux, procédures et acteurs est une piste qui peut nous amener à situer et à définir le degré de gouvernance et d'application des conditionnalités.

Les questions suivantes se posent :

Les flux, procédures et acteurs... définissent-ils les conditionnalités et le degré de gouvernance ? ou bien les conditionnalités et le degré de gouvernance définissent-elles les flux, etc. ?

La gouvernance définit-elle les conditionnalités ou les conditionnalités définissent-elles la gouvernance ?

L'objectif, en répondant à ces questions, est d'établir la relation existant entre tous ces fondements de la politique de coopération. Il faut souligner que nous nous sommes cantonnés à l'analyse du dispositif de la politique de coopération. L'étude de son application dans les cas précis de projets et programmes de coopération sera réalisée dans une étape ultérieure.

I – Analyse comparative de l'institution de coopération : acteurs, procédures, flux

Nous allons essayer dans ce chapitre de récapituler ce que nous avons décrit au niveau des acteurs, flux et procédures sous forme de comparaison, en allant au-delà des paramètres qui sont évidemment différents entre les niveaux territoriaux, comme par exemple le montant de fonds alloués à l'APD. Cette description comparative va nous aider à cerner comment la stratégie de la politique de coopération concernant les flux, les procédures et les acteurs influence les conditionnalités de la politique d'aide. L'APD est une procédure que mettent en place les pays « riches » via des appareils bilatéraux et multilatéraux. Cette APD est définie dans le cadre de la politique extérieure des Etats, mais elle est très particulière. On perçoit sa spécificité en observant la manière dont elle est mise en place. C'est une des parcelles des pouvoirs publics où la gouvernance du système peut influencer, non seulement les résultats de ses actions, mais aussi la manière de les atteindre.

1. Acteurs

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'éventail d'acteurs territoriaux impliqués dans la coopération au développement est très large et complexe. Non seulement ces acteurs appartiennent à des échelles territoriales différentes, mais ils ont aussi des dimensions, des légitimités, des natures, des motivations...différentes.

Pour la coopération municipale, l'acteur public chargé de définir la politique d'APD est la mairie, bien que la presque totalité des fonds soit gérée par les ONG, qui sont les exécutrices de la coopération municipale (82,84% du budget total de la mairie de Lleida). Au niveau régional, elle est définie par la *Generalitat* de Catalogne, qui dans ce cas, utilise elle-même une partie des fonds alloués : 42,5% sont canalisés à travers les différents départements du gouvernement, 28% sont destinés à des projets gérés par les ONG et 29,5% sont gérés par des institutions publiques comme les universités. En Espagne,

l'acteur public chargé de mettre en place la politique de coopération est le gouvernement espagnol, par l'intermédiaire du Ministère des Affaires Etrangères (MAE). Les principaux gérants de ces fonds sont le MAE (27%) et le MEH (58%). L'importance des ONG quant aux flux et aux projets de coopération qu'elles gèrent diminue au niveau central: elles ne représentent plus que 9% du total de la coopération bilatérale. Plus l'on « grimpe » dans les échelons de gouvernance, plus le contrôle administratif et politique de la structure augmente, au détriment des acteurs non-gouvernementaux.

Tableau 35. Fonds de l'APD gérés par le secteur non gouvernemental

Lleida	82,84%
Catalogne	28,00%
Espagne	9,00%

Source : *Elaboration personnelle*

Au niveau de la CD, l'éventail d'acteurs est très large. Il s'agit d'acteurs dont la mission principale est la coordination. On les trouve aussi bien au niveau d'instances publiques comme la Fédération des municipalités, que d'instances privées comme la Coordination des ONG, ou encore d'instances mixtes comme le Conseil de Coopération. Au niveau de la coopération locale on trouve un acteur spécifique : la Fédération des Municipalités. Au niveau régional existe le Fonds Catalan de Coopération, qui réunit des acteurs publics et privés agissant aussi bien au niveau municipal que régional. C'est le seul acteur qui mette en place des projets et programmes de coopération. Au niveau national existe une Commission Inter-Territoriale, qui rassemble les acteurs publics des trois niveaux analysés.

Au niveau des acteurs, nous pouvons donc remarquer que les rapports de forces public/privé sont plus équilibrés au niveau local, où l'acteur mixte a un rôle plus actif dans la définition de la stratégie de coopération, et où les acteurs non gouvernementaux sont les principaux exécuteurs de l'APD. Au fur et à mesure qu'on monte dans l'échelle territoriale, les pouvoirs publics octroient moins de pouvoirs aux ONG, tant dans la définition que dans la mise en place de la politique d'APD. De plus, la nature des acteurs privés change : les acteurs économiques ont un rôle de plus en plus important.

Cette situation va entraîner comme nous le verrons dans le chapitre suivant une structure de gouvernance différente à chaque niveau, car même si les acteurs sont les mêmes à chaque niveau, il y en a aussi de nouveaux qui apparaissent et qui ont des motivations et intérêts spécifiques.

Il faut prendre en compte que la politique de coopération est spécifique en partie à cause des sensibilités des acteurs concernés. Beaucoup agissent en tant que bénévoles, sans aucune motivation économique. D'autres le font guidés par des intérêts économiques et géostratégiques. Les conflits sont donc constants. Pour éviter cela, il faut mettre en œuvre un système de gouvernance, avec des normes bien définies qui garantissent un fonctionnement transparent et efficace. C'est une condition nécessaire pour que la fourniture des biens communs soit l'axe principal de la politique de coopération. Ces biens devraient être définis et fournis à la suite de procédures réunissant tous les acteurs participants.

2. Flux

Nous allons comparer les flux de la politique de coopération pour les trois niveaux analysés, en dehors du montant alloué à l'APD. Nous essaierons de voir s'il existe des spécificités dans la direction géographique ou sectorielle des flux. Rappelons que les acteurs privés et non-gouvernementaux participent de manière consultative à la définition des priorités par les pouvoirs publics.

Dans le cas de la CD, les priorités sont établies dans les appels d'offres des subventions à octroyer aux ONG. Dans le cas de l'Etat espagnol, elles sont définies par la Loi de coopération approuvée en 1998. Mais elles sont précisées concrètement dans le Plan Directeur élaboré tous les quatre ans. Elles répondent aux objectifs de la politique extérieure de l'Etat. Ces priorités vont guider la décision des acteurs quant à la répartition des subventions.

Tableau 36. Priorités géographiques annoncées aux trois échelons

	Priorités géographiques
Lleida	Amérique Latine
Catalogne	Amérique Latine Maghreb Afrique Subsaharienne
Espagne	Amérique Latine Afrique du Nord et Moyen Orient PED où l'Espagne a des liens historiques ou culturels spéciaux

Dans l'appel d'offres que le gouvernement espagnol publie afin d'octroyer de l'aide aux ONG, les priorités géographiques sont plus détaillées et on peut considérer qu'il existe des différences car l'Afrique Subsaharienne, l'Asie et l'Europe de l'Est figurent explicitement.

Tableau 37. Priorités géographiques effectives aux trois échelons

	A.Latine (%)	Maghreb (%)	A.Subs. (%)	Asie (%)	Europe Est (%)
Lleida	84	1	6		9
Catalogne	45	6	20	1	1
Espagne :					
Aide bilatérale non liée	44		17	6	2
Aide bilatérale liée	24		24	17	6
Aide aux ONG	54		21	4	4

Source : Elaboration personnelle

Les directions des flux correspondent, en général, aux priorités établies par les gouvernements. C'est dans la CD et dans la coopération au travers des ONG que le flux le plus important est dirigé vers l'Amérique Latine. Les raisons, nous les avons signalées, vont de la proximité culturelle et historique à la méconnaissance d'autres zones. Mais nous voulons ici décrire et comparer des faits. Une étude plus approfondie sera réalisée dans le cadre d'une thèse doctorale.

Au niveau de la coopération régionale l'intérêt pour le Maghreb est plus récent. Au cours des entretiens, les autorités ont montré une motivation forte pour orienter des projets vers cette zone, principalement à cause de la proximité géographique et de forts enjeux, comme la migration. Néanmoins, la plupart des fonds restent orientés vers l'Amérique Latine.

Dans le cas de la coopération centrale, des différences notables existent entre la coopération liée et la coopération non liée. Ainsi, dans le cas de l'aide liée, gérée dans sa presque totalité par le Ministère de l'Economie, l'intérêt pour les pays africains notamment pour l'Afrique du Nord et pour l'Asie est plus élevé et moindre pour l'Amérique Latine. Quant à l'aide non liée, elle est destinée notamment à l'Amérique Latine et à l'Afrique Subsaharienne. Les ONG suivent la même tendance que la CD, destinant leurs fonds essentiellement à l'Amérique Latine. En revanche, elles opèrent davantage dans les pays du Maghreb, zone prioritaire au niveau de l'APD centrale.

Nous voulons souligner à nouveau que l'aide espagnole est victime d'un manque de consistance dans les priorités géographiques et d'une dispersion des ressources : les pays qui reçoivent la plupart des fonds de l'aide bilatérale sont les clients des crédits FAD (page 140) et l'Espagne est le dernier pays du CAD pour l'aide destinée aux pays les plus pauvres (0,02% du PNB). En comparaison avec la CD, dans le cas de Lleida, ce manque de consistance est moins patent : les ONG recevant les fonds ne changent pas beaucoup d'une année sur l'autre et les destinent aux mêmes pays. Au niveau de la Catalogne, le constat est similaire bien que dans les deux cas, les fonds soient répartis entre un certain nombre de pays sans qu'il y ait pour autant de stratégie commune entre les acteurs présents dans une zone précise.

En guise de conclusion, nous remarquerons la grande différence entre les trois niveaux. Les préférences définies dans les textes juridiques orientent les flux vers certains pays. Ainsi nous avons noté :

- Quand ce sont des ONG qui mettent en place des projets, ils sont dirigés vers les pays avec lesquels elles sont habituées à travailler et avec lesquels elles ont une proximité culturelle et historique. Cela peut être le signe d'un certain « conservatisme » de la part des ONG.
- Quand il s'agit de coopération économique, l'intérêt vers d'autres zones augmente. Celles qui ne sont pas PMA reçoivent des fonds, comme par exemple la Chine. Ceci est une preuve de l'importance des intérêts géostratégiques et économiques dans certaines zones, qui ne correspondent pas totalement aux préférences géographiques.
- Au fur et à mesure qu'on monte dans l'échelle territoriale, les fonds sont plus équilibrés entre les zones et l'intérêt est plus diversifié et moins concentré sur l'Amérique Latine.

Ainsi donc, nous percevons à nouveau, en tenant compte de cet analyseur, l'importance d'une structure de gouvernance qui participe à tous les niveaux du processus de la politique de coopération. Les acteurs concernés doivent participer à la définition des priorités en tenant compte des biens communs. Celles-ci constituent le « réseau de conditions » qui va influencer le système de coopération même si, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, ces conditions ne forment pas encore un « réseau de conditionnalités ».

3. Procédures

Dans cette section, nous adopterons la même démarche que pour les acteurs et les flux, mais en tenant compte du fait que les procédures concernant la politique de coopération seront analysées dans le chapitre suivant sur la gouvernance. Notre description se base sur les mécanismes du processus de décision qui se succèdent de la publication de l'appel d'offres jusqu'à l'octroi de la subvention et à l'éventuelle évaluation des projets. Cette dernière étape du processus, l'évaluation ou contrôle, n'a pas été traitée en profondeur car le dispositif de coopération espagnole est très jeune et ce n'est que récemment que des évaluations ont été réalisées.

Les procédures que nous avons analysées ont évolué depuis l'apparition de la politique d'APD. Les plus récentes sont celles de Lleida, mises en œuvre à partir de 1995. Celles de la Catalogne ont commencé en 1990, et celles de l'Espagne en 1984. Auparavant des ministères comme celui de l'économie mettaient en place des actions de politique extérieure, comme les crédits FAD (même s'ils ne sont pas considérés par les experts de coopération internationale comme des instruments de coopération proprement dits). Les procédures à tous les niveaux ont évolué et continuent de le faire sous la pression des acteurs non publics et de certaines instances officielles, conscientes des handicaps de la politique de coopération espagnole.

A chaque niveau, les procédures sont spécifiques. D'une part, aux niveaux inférieurs de l'aide, une grande partie des ressources est canalisée par le biais des ONG. D'autre part, les dispositions juridiques dont le système de coopération dispose sont différentes. Au niveau de Lleida, on ne peut analyser que l'appel d'offres pour l'octroi des subventions. Au niveau de la Catalogne, la situation est la même, bien qu'une Loi de coopération soit en phase de gestation. Pour l'Espagne une Loi de coopération au développement existe depuis 1998.

Dans le cas de Lleida, toute la politique de coopération internationale à toutes les étapes est profondément influencée par les ONG et le mouvement de la société civile, d'autant que ce sont les ONG qui exécutent elles-mêmes les projets de coopération. Cependant, la mairie de Lleida a un projet propre, à la suite du jumelage avec une ville de l'Amérique Latine. L'influence du mouvement des ONG, comme nous l'avons déjà vu, diminue aux échelons supérieurs de l'échelle. Dans tous les cas, le processus de décision se répète car les appels d'offres sont annuels. Pour le cas de la coopération bilatérale espagnole, jusqu'à présent, la planification suivait le même rythme. A partir de l'approbation de la Loi, elle devrait être quadriennale, mais le Plan Directeur n'a pas été encore approuvé.

Pour les fonds acheminés à travers les ONG comme pour ceux de la coopération bilatérale directe, des procédures spécifiques existent : ce sont celles que nous les avons décrites dans la partie précédente. Dans tous les cas, les ONG ou les contreparties locales sollicitant l'aide espagnole doivent suivre des procédures rigides qui rendent parfois difficile la mise en route ou la poursuite de certaines actions, notamment pour les petites ONG. Tous les projets doivent être rédigés selon un modèle normalisé et réunir une série de caractéristiques qui ne varient pas beaucoup d'un niveau à l'autre. Dans le cas de Lleida, la spécificité réside dans la participation du Conseil de Coopération à l'évaluation et à l'octroi de subventions, même si la décision finale revient au Conseil Municipal (structure représentative). Dans le cas de la Catalogne, la décision finale revient au « Conseiller de la Présidence » (structure représentative) ; le Parlement décide seulement du montant alloué et pose des questions aux responsables de la coopération. Pour le cas de l'Espagne, c'est l'AECE (structure administrative) qui gère ce processus avec la SECIPI (structure administrative / représentative) et avec les responsables du MAE (structure représentative). Le Parlement participe et contrôle également au niveau des questions. La principale différence réside donc dans les instances chargées de mettre en place ces procédures. Contrairement à la CD, l'Espagne publie trois appels d'offres différents: le premier, appelé "ordinaire", comporte les mêmes procédures que dans les cas de la Catalogne et de Lleida. Le deuxième, appelé "extraordinaire", n'est pas une partie budgétaire mais une partie de l'IRPF. Le troisième, appelé "ouvert ou permanent" n'impose pas de délais pour la présentation des projets, et les fonds disponibles dépendent uniquement des responsables politiques. Ce dernier subit de sévères critiques de la part du secteur des ONG espagnoles (page 125). Nous observons donc que les procédures que doivent suivre les demandeurs de fonds, quand ce sont des ONG ou d'autres entités à but non lucratif, sont similaires à tous les niveaux, sauf dans le cas de l'appel d'offres permanent.

La spécificité du cas catalan vient du fait que les projets bilatéraux réalisés par les départements ne sont pratiquement soumis à aucune procédure particulière.

Dans le cas espagnol, les différences sont plus grandes. Les projets de coopération peuvent naître des contreparties, des ministères, des ambassades et des OTC à l'étranger. L'Etat espagnol signe des Traités de Coopération avec les PED, contrairement à la Catalogne ou à Lleida, où les actions passent par des projets de coopération. Ce sont des fonctionnaires espagnols à l'étranger qui préparent les programmes ou les projets de coopération. Ces derniers travaillent normalement dans les UCE et sont soumis aux orientations de l'ambassade

Nous voyons donc que les procédures de la coopération bilatérale directe espagnole sont plus lentes car, du début à la fin, différents acteurs interviennent. A l'heure actuelle, l'exécution directe perd de l'importance par rapport à celle concédée à des agents. Dans tous les cas, les acteurs à caractère politique participent davantage que les acteurs techniques tout au long du processus.

En conclusion, nous notons des procédures lourdes pour les ONG qui ne disposent pas d'une structure organisationnelle très développée, aux trois niveaux analysés, et une similitude dans toutes étapes du processus de décision en ce qui concerne les projets passant par les ONG.

Pour la coopération bilatérale directe, les départements de la *Generalitat* ne suivent pas des procédures établies par l'équipe spécialisée en coopération. Dans le cas espagnol, les procédures sont longues et tout le processus est soumis à des pressions politiques, d'autant plus quand il s'agit de la coopération financière.

Ces procédures différentes limitent le champ d'action de certains acteurs, et déterminent donc en partie la structure de gouvernance, car, nous le verrons, les acteurs et les structures de gouvernance existent, mais les procédures ne répondent pas aux critères d'un bon système de gouvernance.

II – Analyse comparative de l’institution de coopération : gouvernance et conditionnalité

Dans ce chapitre nous essaierons de mettre en évidence ce que la gouvernance représente au sein du système international de coopération, notamment son rôle et son degré pour chaque échelon étudié. Nous ferons de même ensuite pour la conditionnalité. L'objectif est de répondre à la question fondamentale de notre recherche : quelle est la relation entre les deux composantes qui déterminent l'institution de coopération ? Question dont la réponse nous permet d'aborder celle de la logique de définition et d'exécution des choix publics.

1. Gouvernance

Nous constatons que la gouvernance n'est pas une donnée fixe, comme il serait souhaitable, car le degré de gouvernance varie d'un échelon à un autre ; on pourrait même parler dans certains cas d'absence de gouvernance. Notre enquête conceptuelle a essayé de prendre en compte tous les discours qui coexistent. Nous avons donné notre propre définition de la gouvernance, mais la connaissance de tous les points de vue est indispensable.

Il faut d'abord le souligner, nous avons essentiellement retenu le discours qui traite la gouvernance comme étant l'ensemble de régulations autour d'un intérêt commun, qui fonctionnent au travers des interactions des acteurs concernés, sans recourir nécessairement à une autorité. Nous avons choisi trois catégories de définitions de la gouvernance : a) les acteurs : l'action collective est guidée par des acteurs différents ; b) les processus : la gouvernance est un processus interactif à long terme qui implique négociation, participation et coordination ; c) les niveaux territoriaux : la gouvernance prend en compte les différents niveaux de territorialité afin de faire revenir à chacun ce qui convient.

La gouvernance comprend une pluralité d'acteurs, mais aussi les réseaux qui les organisent. Tous participent à un moment ou à un autre à la politique de coopération au développement. Ces réseaux regroupent un grand nombre de « gouvernants » qui s'influencent réciproquement.

Pour des raisons pratiques, nous avons classifié ainsi les étapes de la politique de coopération : 1) Définition de la stratégie de coopération, 2) Mise en place de la politique de coopération, 3) Evaluation et contrôle ultérieur.

Nous allons présenter les acteurs et les réseaux existant pour chaque niveau territorial, et la manière dont ils participent à chaque étape de la politique d'APD. Comme nous l'avons déjà vu, des acteurs publics, privés et mixtes et leurs réseaux interagissent, mais leur rôle, leur légitimité et leur degré de responsabilité varient selon le niveau territorial auquel ils agissent.

Premièrement, dans le cas de Lleida, c'est la mairie qui a la légitimité juridique de décider de la stratégie de coopération, de l'approbation des bases de l'appel d'offres de subventions aux ONG et donc, de l'assignation budgétaire. Les structures ou réseaux existants sont à caractère privé (Coordination des ONG) ou à caractère mixte (Conseil Mixte de Coopération, CMC). C'est grâce à cette structure (ou plateforme) à caractère mixte qu'on peut parler d'un certain degré de gouvernance du système de coopération au niveau de Lleida. Le Conseil Mixte, formé de représentants politiques et privés, participe à la définition du cadre stratégique de la politique de coopération et à la décision de l'octroi des subventions aux ONG. Le contrôle ultérieur est très faible, et quand il est effectué, ce sont les instances publiques qui s'en chargent et il se limite à un contrôle administratif. Le CMC est composé surtout de représentants publics (plus de 60%). Une commission permanente se réunit une fois par mois pour étudier les thèmes concernant la politique de coopération. Le CMC fonctionne normalement par consensus, et ses décisions sont de type consultatif. La décision finale revient donc au Conseil municipal. La mairie développe un projet consécutif au jumelage avec une ville d'Amérique latine, mais ce projet ne concerne pas le CMC. Ainsi donc, les structures de gouvernance existent, les acteurs interagissent, mais la légitimité repose sur

les autorités publiques. Aucune loi n'assure la continuité de la politique de coopération, même si le dispositif légal existe. Les ONG sont les exécutrices de la politique d'APD municipale. Leur participation au système de coopération se fait par l'intermédiaire du CMC. Les ONG participant au CMC appartiennent toutes à la Coordination d'ONG. La composition du CMC n'a pas varié significativement depuis sa création.

Au niveau de la Catalogne, la *Generalitat* est responsable de la politique d'APD. Une équipe technique appartenant au Département de la Présidence met en œuvre la stratégie de coopération. Le réseau d'acteurs privés est la Fédération Catalane des ONG. La structure participative du système de coopération est établie à travers le Conseil de Coopération, composé à 50% d'acteurs publics. Son rôle est de conseiller les autorités publiques sur la stratégie de la politique de coopération, mais il ne participe pas, même à titre consultatif, à la répartition du budget entre les différents projets. Il se réunit quatre fois par an. En Catalogne, le Fonds Catalan de Coopération est aussi un réseau rassemblant des acteurs publics et privés, locaux et régionaux. Le FCC est représenté au sein du Conseil de Coopération. Il est donc un interlocuteur des instances publiques et aussi des ONG. Son rôle est la consultation, mais il met en place sa propre politique de coopération au travers de projets. Dans le cas catalan, tous les fonds destinés à la politique de coopération ne sont pas acheminés par les ONG (28% du total). Plusieurs départements de la *Generalitat* destinent une partie de leur budget aux projets de coopération : presque 40% du total est géré par des départements autres que le Département de la Présidence (chargé de la politique de coopération). Ces départements ne sont pas obligés de rendre des comptes au Conseil de Coopération, ni à l'équipe technique chargée de la politique d'APD. Le Parlement joue, jusqu'à présent (cela changera peut-être avec la Loi de Coopération), un rôle limité dans cette politique : il décide de la partie du budget régional qui lui sera consacrée, et il pose ensuite des questions concrètes aux responsables techniques.

En Espagne, le responsable de la politique d'APD est le Ministère des Affaires Etrangères, mais cette politique est mise en place essentiellement par deux ministères : le MAE et le MEH. Le Parlement décide des lignes générales de la coopération espagnole dans le Plan Directeur, qui définit le cadre stratégique de la politique de coopération. Il est informé de la réalisation des programmes grâce à la Commission sur la Coopération et l'Aide au Développement. Aujourd'hui, le premier Plan directeur a été élaboré, mais il n'a pas été approuvé par le gouvernement, à cause de conflits entre les ministères qui ont bloqué son acceptation (Alonso, 1999). Quant à l'assignation des montants aux projets, elle est décidée par la structure administrative formée de l'AECI et de la SECIPI. La structure participative est garantie par le Conseil de Coopération. La nouvelle Loi de coopération a donné plus de pouvoir au Parlement espagnol. Le rôle du CCD est uniquement consultatif : il est consulté pour la définition du cadre stratégique et dans les cas de questions générales, mais il ne l'est ni sur l'assignation des projets ni sur leur contrôle. Le CCD est constitué d'acteurs publics et privés à part égale. Il est présidé par le ministre du MAE et il n'y a aucun représentant parlementaire. La Coordination des ONG est la plate-forme qui réunit les acteurs privés. Elle a une représentation au niveau du CCD. Les ONG les plus grandes sont les interlocuteurs de l'administration, qui consulte soit la Coordination, soit les ONG individuellement.

Nous constatons donc que les structures de gouvernance existent, mais que leur rôle reste bien en deçà de ce qui nous semblerait souhaitable. De toute évidence, elles participent à certaines étapes du processus mais n'ont jamais accès à d'autres, comme dans les projets bilatéraux, tant catalans qu'espagnols, qui restent une sphère totalement inaccessible aux acteurs non publics.

Certes, des structures de coordination des acteurs publics existent au niveau de la Catalogne et de l'Espagne : la Commission Interdépartementale pour la première, ou la Commission Interministérielle pour la deuxième. Au niveau inter-territorial, des plate-formes ou structures de coordination se sont créées : la Commission inter-territoriale qui garantit la coordination entre les acteurs publics agissant aux différents niveaux territoriaux. Son rôle est de coordination et non exécutif. Le FCC représente une vraie structure de gouvernance, car des agents publics et privés des différents niveaux territoriaux y participent et négocient.

Sur ce point, nous pouvons affirmer que selon les trois catégories de définitions de la gouvernance que nous avons choisies (à savoir : acteurs, processus et niveaux territoriaux), le système d'APD espagnol est

un système de gouvernance inachevé. Aujourd'hui, en Espagne, le moment est propice pour avancer dans ce sens, et toutes les instances concernées prônent l'élimination des entraves éventuelles.

Les acteurs et les structures propres à un « bon » système de gouvernance de l'APD existent et se développent de façon croissante dans les trois niveaux. Dans le cas de Lleida, les structures de gouvernance participent tout au long du processus mais il n'y a pas de garantie légale qui légitime le rôle de ces structures dans le futur, car aucun mandat légal n'oblige la mairie à pratiquer une politique de coopération. En Catalogne, le processus qui suit l'APD autorise la participation des acteurs à la définition de la politique de coopération, mais il n'y a pas de réelle négociation entre tous les acteurs concernés. Ce sont les instances publiques qui décident des flux, des projets... Des rapports de hiérarchie existent. Et pour le cas de l'Espagne, comme pour celui de la Catalogne, l'ensemble des acteurs participe en amont du processus et de moins en moins en allant vers l'aval. Le Parlement espagnol a un rôle plus actif que ses équivalents du niveau inférieur. On peut donc affirmer que, dans la coopération régionale et centrale, les rapports de forces tendent à privilégier les acteurs publics, les instances officielles. Quant à la coordination, elle est garantie par les structures établies, mais au cours des enquêtes, tous nos interlocuteurs ont souligné le manque de coordination réelle entre les acteurs concernés, tant publics que privés.

En considérant les catégories de niveaux territoriaux, on peut parler de système de gouvernance en ce sens que la politique de coopération se situe à différents niveaux et que les ressources correspondantes y sont mises en valeur. De plus, comme nous l'avons déjà signalé, l'idéal de la gouvernance comme modalité de coopération internationale fait converger les attentes des acteurs à des niveaux différents tout en conciliant les intérêts de la communauté internationale, de l'Etat et de la société civile. Dans le cas espagnol, une certaine structure de gouvernance est mise en place, il existe des mécanismes de participation et de coordination, mais quasiment pas de négociation.

A titre de conclusion, nous noterons que la coopération municipale de Lleida (sauf pour le projet municipal) se structure comme un dispositif de gouvernance plus avancé que celles de la Catalogne ou de l'Espagne. Mais nul n'est garant de l'avenir, sinon les acteurs eux-mêmes et, dans tous les cas, il reste à voir le rôle que la nouvelle législation confèrera à ces structures. Le système de coopération espagnol doit tendre vers une reconversion en un système de gouvernance où tous les acteurs concernés négocient, participent et se coordonnent tout au long du processus. Les rapports de force doivent s'équilibrer.

Dans le schéma suivant, nous essayons de montrer graphiquement ce que nous venons de mettre en évidence :

	Lleida	Catalogne	Espagne
Définition de la stratégie	Négociation/Participation	Participation	Participation/Négociation
Mise en place	Négociation/Participation	-----	-----
Evaluation	-----	-----	Dialogue

2. Conditionnalités

Nous considérons la conditionnalité comme une catégorie d'analyse et non pas comme un discours de la politique d'APD. La conditionnalité, nous l'avons déjà noté, est une des normes dont se dote le système de coopération. Nous avons pris comme référence l'UE pour mener l'enquête conceptuelle, car c'est à ce niveau-là que la conditionnalité, existe en tant que telle, c'est-à-dire est explicite. Dans cette partie, nous essaierons de montrer le traitement donné à la conditionnalité par les différents dispositifs d'APD. L'intérêt vient du fait que ce traitement est différent selon le niveau analysé (hypothèse).

Il faut encore insister sur certains faits : les conditions de l'aide ont toujours existé, mais le concept de conditionnalité, est plus large que celui de conditions, même s'il l'inclut et si la conditionnalité de l'aide

n'est qu'une forme particulière du réseau de conditionnalités. Nous parlerons de conditionnalité lorsque la condition porte autant sur la méthode que sur les résultats. Notre étude de la conditionnalité reste au niveau du discours des acteurs. Nous étudierons dans une étape ultérieure la mise en pratique des conditionnalités, mais il nous semble nécessaire de faire une première exploration du discours des bailleurs de fonds, même si on constate fréquemment des différences entre le discours et la pratique.

Ce sont les instances internationales qui ont adopté et explicité la conditionnalité. Les conditionnalités économiques puis politiques et finalement écologiques se sont succédé dans le temps et de nos jours, elles coexistent. La BM, comme les NU ou le CAD, font la promotion des politiques conditionnelles et tous les trois affirment la relation entre le politique et l'économique. La conditionnalité promeut un modèle politique, parfois sans rapport avec l'objet de l'accord recherché (page 6). Cette pratique résulte d'un volontarisme politique. C'est un instrument pour les bailleurs de fonds qui n'ont pas atteint l'optimum public. Tous les organismes internationaux s'accordent à souligner la connexion vitale entre un système démocratique et un développement économique et social durable. L'aide conditionnelle suppose la soumission de l'aide aux normes politiques, écologiques...

Il existe plusieurs types de conditionnalités. Mais les deux que nous avons choisies (démocratie et développement durable) sont des biens communs que le système de coopération au niveau mondial essaie de fournir. Signalons que dans ce travail, nous avons utilisé les expressions de "conditionnalité politique", "conditionnalité démocratique", et d'autres encore, comme synonymes, car dans la notion de conditionnalité politique coexistent plusieurs concepts : démocratie, DH, état de droit et gouvernance.

Nous avons analysé quatre niveaux qui vont de l'international (UE) au local (Lleida). Dès le début, il faut souligner que tous les dispositifs analysés confirment la relation entre coopération au développement et droits humains, démocratie et état de droit. Dans les années 90, la conditionnalité politique devient plus importante à cause des bouleversements mondiaux et de la démocratisation d'un nombre croissant de pays. Notons que la conditionnalité présente des problèmes multiples, comme son caractère discrétionnaire, sa dépendance vis-à-vis des autres politiques... C'est fondamentalement la façon dont elle est mise en pratique sur le terrain qui suscite ces problèmes (Ignacio Forcada).

Dans le cas de l'UE, tant le discours que la mise en pratique des conditionnalités démocratiques et écologiques sont explicites. En 1991, les EM ont adopté la résolution d'utiliser l'APD pour promouvoir la démocratie. Les Conventions de Lomé I et II ne contenaient pas de clauses démocratiques. Lomé III contient une référence explicite aux DH. Malgré les pressions du Parlement, la Commission défendait la non-conditionnalité de l'aide. Lomé IV inclut déjà les clauses démocratiques, outil de mise en place de la conditionnalité démocratique. L'Union privilégie la clause positive, mais l'absence de mécanisme de prise de décision rend difficile son application. Le Parlement a souligné la subordination de la politique de DH de l'Union aux intérêts géostratégiques (note bibliographique). La conditionnalité écologique n'échappe pas non plus à de nombreuses critiques que nous n'analyserons pas, mais que nous avons évoquées plus haut. L'UE, comme les autres instances internationales, considère le développement durable comme un de ses principes directeurs. Elle a mis en place cinq programmes d'action environnementale. L'UE établit une série de principes et d'actions que doivent prendre en compte les politiques de coopération, mais elle n'utilise pas de clauses, comme dans le cas de la conditionnalité politique. On peut donc affirmer que le discours de l'UE quant aux conditionnalités est un discours développé et assumé par les autorités. Sa mise en pratique a une forme concrète, la clause démocratique, et des principes conducteurs (pour la conditionnalité écologique). C'est leur mise en pratique qui pose le plus de problèmes, car le processus n'est pas totalement transparent, la prise de décision n'étant pas très explicite.

Il faut remarquer que, dans le cas de biens communs comme la démocratie ou l'environnement, de nombreuses organisations et acteurs sont concernés, ce qui influence la manière dont la conditionnalité est traitée. Lors des entretiens menés auprès d'agents de coopération de l'Etat espagnol, nous avons noté une méconnaissance des termes de conditionnalité et de gouvernance, notamment au niveau de la CD. Au niveau central espagnol, les personnes interrogées connaissent le terme, mais ne ressentent pas la conditionnalité comme un vecteur déterminant de leur politique de coopération.

Pour le cas de Lleida, le texte juridique à analyser est l'appel d'offres publié chaque année par la mairie. Il définit les priorités sectorielles en faisant référence à la défense de droits de l'homme, à la participation de la population à la vie communautaire, au respect de la culture autochtone et à l'Environnement. Les projets contenant ces références sont privilégiés. Mais il n'existe aucune mention dans le texte, ni dans le discours des ONG ou des autorités officielles, du fait que ces aspects doivent être considérés comme conditionnalités en tant que telles.

Si la conditionnalité n'est pas une norme juridique, elle est, dans tous les cas, un aspect à privilégier. Il faut tenir compte aussi du fait que la plupart des ONG bénéficiaires de fonds publics destinent leurs projets à des secteurs sociaux de base (éducation, 30%) : aucune ne réalise de projets axés uniquement sur les DH ou l'Environnement. Cela pourrait indiquer un comportement plus axé sur l'assistance que sur la coopération, ce qui expliquerait l'importance moindre accordée à la conditionnalité et même aux conditions demandées aux bénéficiaires des fonds. La mairie, qui ne réalise pas de coopération bilatérale, ne peut pas appliquer non plus de conditionnalité aux PED et les ONG ne se posent pas la question des conditions, car la plupart de leurs interlocuteurs sont des ONG locales et non des gouvernements.

Dans le cas de la *Generalitat* de Catalogne, jusqu'à présent, le texte juridique en matière de coopération est aussi l'appel d'offres publié pour l'octroi de subventions. Mais en ce moment, le Parlement catalan est en train de mettre au point une Loi de coopération. Le gouvernement catalan encourage la démocratisation et la modernisation des institutions, sans pour autant s'ingérer dans les affaires internes du pays. Il favorise aussi les projets de renforcement du réseau associatif local, ainsi que l'intégration du facteur Environnement dans les projets de développement et la promotion d'actions de sauvegarde des droits humains. A ce niveau, le développement institutionnel est très présent dans le discours des autorités publiques (24% des fonds lui sont destinés). Mais, dans tous les cas, il n'existe pas de conditionnalité explicite. Les conditions et les priorités sont définies par les autorités officielles et destinées uniquement aux ONG, car les départements ne sont pas soumis à l'appel d'offres.

Dans ce cas, les conditions ne deviennent pas des conditionnalités. Le discours n'évoque pas explicitement la conditionnalité, donc il n'y a pas de mise en pratique. Or, les biens communs défendus par les conditionnalités sont recherchés par les autorités, qui y accordent explicitement plus d'importance que dans le cas de Lleida. Les ONG régionales diversifient davantage les secteurs auxquels sont destinés leurs projets. Cependant, la conditionnalité en tant qu'axe transversal touchant tous les projets n'existe pas.

Dans le cas de l'Espagne, les autorités ne considèrent pas la conditionnalité comme un axe de leur politique de coopération. La coopération à caractère économique a une importance significative : elle a représenté, en 1998, 58% de l'APD et la coopération à travers les ONG, 9%. Elle est le quatrième pays du CAD quant à l'aide liée. Le texte juridique est la Loi de Coopération. Parmi les priorités de l'APD figurent la protection des DH, le renforcement des structures démocratiques et de la société civile et la protection de l'Environnement. Il n'existe pas de clause démocratique dans les projets de la coopération espagnole. La prépondérance de l'aide économique rend plus complexe l'adoption de ce type de mesures, car les critères pour sélectionner les pays sont différents de ceux de la coopération non financière (la Chine, par exemple, est un pays bénéficiaire de l'aide économique, mais pas au travers des ONG). En ce qui concerne l'Environnement, l'Espagne engage des actions un peu dans le même sens que l'UE, à travers des principes et des programmes concrets, mais ce n'est pas non plus un critère qui concerne tous les projets.

Notre analyse nous permet de mettre en évidence que c'est au niveau supérieur de l'aide que la politique conditionnelle est la plus développée, tant au niveau du discours des acteurs qu'au niveau de sa mise en pratique. Au niveau de l'UE, cette politique est mise en pratique dans sa version positive et négative, mais ce sont les mécanismes de prise de décision qui ne sont pas très structurés. Cela implique l'interférence d'intérêts économiques et géostratégiques, ce qui provoque parfois des tensions.

Dans le cas de l'Espagne, à tous les niveaux, on observe l'absence de ce concept dans les discours sur la politique de coopération. C'est au niveau de Lleida que son absence est la plus notable, car ces biens communs sont nommés comme des priorités. En Catalogne, bien que le cas soit similaire à celui de Lleida, le développement des institutions est une préoccupation plus forte et plus présente. Au niveau central, aucun mandat ne stipule l'inclusion de références à la démocratie et à l'Environnement dans tous les projets de coopération, même si ce sont des biens communs recherchés par tous les niveaux. Il faut des rapports de force équilibrés entre tous les acteurs concernés, pour appliquer une politique d'aide conditionnelle correcte aux quatre niveaux analysés, et même pour dépasser la conditionnalité et arriver à un partenariat. Il faut aussi mettre en cohérence les discours de l'UE et de l'Espagne, pour ne pas provoquer des situations contradictoires dans un même pays (FORCADA).

3. Conditionnalité vis-à-vis de la gouvernance

On a constaté tout au long de ce travail que gouvernance et conditionnalités de « choix publics » sont des vecteurs définissant la politique de coopération pour les échelons analysés. On remarque que la mise en place des projets ou des programmes de coopération varie selon le niveau territorial où ils se réalisent. Cette variation est évidente dans les différences de montants alloués à l'APD. Néanmoins, les procédures aussi sont différentes, en raison non seulement de ces facteurs inévitables, mais aussi du degré de gouvernance : les acteurs n'ont pas uniquement des légitimités différentes mais aussi des capacités différentes.

Derrière les conditionnalités, la gouvernance et le système de coopération, il y a les biens collectifs et les utilités communes. La capacité de négocier des acteurs privés vis-à-vis des acteurs publics change la nature des biens communs et la manière dont ils vont être fournis. Ainsi, nous avons constaté que le niveau de territorialité gradue l'application et la définition de conditionnalités (hypothèses). La stratégie de développement est régie par un système de préférences qui établit le cadre des conditionnalités ou des conditions. Mais cette stratégie varie selon le niveau de territorialité (hypothèse). Ainsi, nous avons constaté que le degré de gouvernance est plus élevé au niveau de la coopération municipale et que ce degré diminue au fur et à mesure qu'on monte dans les échelles (tout en tenant compte du fait que nous n'avons pas analysé le niveau de l'UE). Les structures et les acteurs de la gouvernance existent à tous les niveaux, mais ne participent pas de la même façon dans un niveau que dans un autre. La capacité de négociation des acteurs privés à but non lucratif de Lleida est supérieure à celle des autres de différents niveaux. Dans le cas de la Catalogne et de l'Espagne, les acteurs participent à certaines étapes du processus, mais on ne peut pas parler de vraie capacité de négociation. On pourrait chercher plusieurs explications à cela, par exemple une capacité supérieure des acteurs de la municipalité de par leur proximité du terrain et leur aptitude à faire pression sur les autorités publiques. Les acteurs privés à caractère économique ont une importance supérieure au niveau national qu'au niveau régional, et à ce dernier niveau qu'au niveau local. La coopération à caractère économique est inexistante au niveau de Lleida, et plus présente aux niveaux supérieurs.

Quant aux conditionnalités de choix publics que nous avons choisies (démocratie et développement durable), leur traitement varie selon le niveau de territorialité des dispositifs de coopération. Pour les cas de Lleida et de la Catalogne, la conditionnalité n'existe ni au niveau du discours, ni à celui de la mise en œuvre, mais ces biens publics sont mentionnés comme des priorités sectorielles des projets de coopération. Dans le cas de l'Espagne, le traitement est aussi au niveau des priorités sectorielles : ces biens publics sont considérés comme des objectifs par la coopération espagnole. Néanmoins, ils ne sont pas explicitement considérés comme des axes que doit comporter toute action de coopération.

Dans les dispositifs de coopération locale, comme à Lleida, où les rapports de force entre acteurs publics et privés sont plus équilibrés et où il n'existe pas d'agents économiques, les conditionnalités sont inexistantes et les conditions sont même moins fortes. Ce sont les ONG qui exécutent les projets et leurs rapports avec l'interlocuteur local sont de type amical.

Pour les dispositifs de coopération régionale, comme c'est le cas de la Catalogne, où l'*empowerment* des acteurs privés concernés est plus faible, où les rapports de forces privilégient les acteurs publics et où les acteurs économiques ont un rôle plus important, les conditionnalités n'existent pas en tant que telles. Cependant, les biens communs comme la démocratie sont plus présents dans les discours des autorités catalanes qu'au niveau de Lleida.

Enfin, pour l'Espagne, où le degré de gouvernance est plus faible qu'aux deux niveaux précédents, où la coopération économique est très importante et les rapports de force des acteurs publics et des acteurs économiques plus prégnants, les conditionnalités n'existent ni dans le discours des autorités, ni dans les textes juridiques. Mais des actions ont commencé à se développer, comme dans l'UE pour la conditionnalité écologique.

Ainsi, plus le degré de gouvernance est élevé dans le dispositif de coopération, plus la politique conditionnelle de l'aide se trouve éloignée de sa définition par l'UE. Plusieurs conclusions peuvent être tirées :

1. Il faut harmoniser les politiques de l'aide à l'intérieur de l'UE, car il n'est pas logique que l'UE mette en place dans un pays des projets de coopération incluant la clause démocratique, et que l'Espagne n'inclue cette clause dans aucun de ses projets dans le même pays.
2. Dans les dispositifs où le secteur privé à but non lucratif, notamment les ONG, prend en charge une partie importante de la politique de coopération, les conditionnalités n'existent pas du fait des rapports de confiance.
3. Dans les dispositifs de coopération où les acteurs publics ne laissent pas une large marge de manœuvre aux acteurs privés et où les acteurs économiques ont une grande capacité de négociation, les conditionnalités s'imposent au fur et à mesure. Cela peut s'expliquer par le fait que, pour les entreprises, un environnement politique favorable rend plus sûrs les investissements. Autre raison possible : le Parlement, en ayant un rôle plus actif sur la politique de coopération, établit dans son discours les biens communs que le système de coopération doit fournir (Hypothèse deux).

Ainsi donc, nous pensons que la politique de coopération doit s'établir autour d'un dispositif de gouvernance. L'Espagne doit avancer dans cette voie, surtout au moment actuel où les structures existent. Ses acteurs doivent également négocier l'existence de conditionnalités en dehors des pressions économiques. Dans ce sens, chaque niveau de gouvernance doit trouver des secteurs qui lui soient spécifiques, et structurer la coopération autour des objectifs de biens communs, et non des exigences du marché ou des intérêts particuliers.

Conclusion générale

Cette thèse ouvre une réflexion sur la problématique actuelle des politiques de coopération internationale. Notre étude analyse l'Aide Publique au Développement (APD) aux différents échelons territoriaux : municipal, régional et national. Pour effectuer cette analyse (descriptive et comparative), nous avons eu recours à des analyseurs. D'une part, les flux, procédures et acteurs concernant la politique de coopération et, d'autre part, les conditionnalités (politique et écologique) et le degré de gouvernance. La partie III présente les résultats de cette analyse. Nous tenterons dans cette conclusion de résumer quelques enseignements problématiques et méthodologiques sur la liaison entre APD et institution.

Pour bien définir le cadre de notre sujet, nous avons considéré l'APD comme une « institution ». Nous avons réalisé une première approche sommaire de la notion d'institution et il nous a semblé que l'APD pouvait être utilement considérée comme une institution. Grâce à l'enquête pratique, qui nous a permis d'analyser les trois niveaux territoriaux choisis, nous avons pris conscience de la grande complexité du dispositif de coopération. Ce dernier est tissé d'une grande variété de composantes : acteurs de diverses nature et légitimité, doctrines différentes, qui donnent lieu à des procédures aussi différentes, et diversité des niveaux territoriaux... Face à cette complexité et pour comprendre le fonctionnement de la politique d'APD, il était nécessaire de procéder à l'analyse de la politique de coopération dans son ensemble. Pour conserver cette perspective d'ensemble, nous n'avons étudié ni une action concrète (projets ou programmes de coopération), ni un niveau territorial particulier. Les interactions entre tous les éléments sont continues et contribuent à former une « institution » unique. Cependant, il faut prendre en compte que le fait d'analyser l'APD comme une institution se heurte à maintes difficultés car le concept d'institution est ambigu et en continue évolution.

Notre enquête théorique nous a permis d'identifier les notions de gouvernance et de conditionnalité. Nous n'avons pas considéré la gouvernance comme une conditionnalité mais comme la manière dont différents individus gèrent un intérêt commun sans recours nécessaire à une autorité. Nous avons établi trois catégories de définition de la gouvernance qui constituent des indicateurs permettant de caractériser un système comme étant « de bonne gouvernance ». Ainsi, nous avons identifié les niveaux inférieurs de l'aide comme étant les dispositifs de coopération où le degré de gouvernance est le plus élevé.

Les conditionnalités font partie du dispositif doctrinaire de l'APD à son niveau le plus élevé (ou intégrateur : organisations internationales et UE). Nous avons constaté que cette notion ne produisait pas de dispositif particulier aux trois niveaux que nous avons analysés. Il faut rappeler que les conditionnalités vont au-delà des conditions et qu'elles recherchent non seulement un changement de résultats mais aussi de méthodes, de manières de faire. D'autre part, les biens communs visés par les conditionnalités, constituent des objectifs de la politique de coopération et ils sont définis comme les priorités (sectorielles) de l'aide. Ces biens sont plus présents dans les discours des pouvoirs publics au fur et à mesure qu'on monte dans l'échelle territoriale.

Nous notons donc une certaine interrelation entre les analyseurs choisis, que nous considérons comme des opérateurs de la politique de coopération. Le degré de gouvernance détermine la doctrine et les procédures que mettent en place les acteurs concernés. De là découlent les conditionnalités, tant dans leur définition que dans leur mise en pratique (même si, au niveau espagnol, on parle encore de priorités). Les conditionnalités, résultat de ce doctrine, vont à leur tour influencer les flux de l'aide.

De notre étude, nous pouvons donc tirer les conclusions suivantes :

- Quand les rapports de force favorisent les secteurs public et privé (économique), les conditionnalités sont plus présentes. C'est ce qu'on observe aux niveaux élevés de l'échelle territoriale. Les raisons pourraient être : la plus grande présence du dispositif législatif dans la définition des biens communs, la pression des entreprises pour un environnement politique favorable ou d'autres raisons que nous n'avons pas abordées car l'objectif de ce travail était l'analyse descriptive et comparative...
- Quand le dispositif participatif (notamment le secteur des ONG) a un rôle plus actif dans la politique de coopération, les conditionnalités sont moins présentes : à plus fort degré de gouvernance, moindre présence des conditionnalités telles que nous les avons définies. Dans le dispositif de coopération internationale, c'est ce qui se passe au niveau de la coopération municipale. Cette relation s'inverse quand on monte l'échelle territoriale. Néanmoins, il ne faut pas oublier que nous n'avons pas analysé d'actions concrètes de coopération et que l'existence de fortes conditionnalités « de fait » est possible au niveau local, où l'influence des ONG est très forte.
- L'harmonisation de la politique conditionnelle de l'aide s'avère désormais nécessaire au sein de l'Union Européenne et de ses Etats membres (eux-mêmes composés de régions et collectivités territoriales et sectorielles...).

Pour terminer, nous voudrions souligner la nécessité pour l'APD de fonctionner comme une institution effective c'est-à-dire comme un dispositif de bonne gouvernance qui rende explicites les conditionnalités et qui permette ainsi la participation, la négociation et la coordination de tous les acteurs concernés à toutes les étapes du processus. Cela nous paraît nécessaire pour accroître la légitimité du système de coopération. On ne peut pas demander aux pays récipiendaires de l'aide la mise en place de systèmes de gouvernance, si notre propre dispositif d'aide n'est pas lui-même constitué comme un système de gouvernance. En Espagne, le moment est propice pour y parvenir : l'écart des rapports de forces entre les dispositifs participatif et législatif tend à diminuer (jusqu'à présent seulement au niveau de la création des structures de gouvernance). C'est à cette seule condition que la politique d'APD pourrait prétendre être guidée par la fourniture de biens communs, et non par les intérêts particuliers de certaines parties prenantes ou les intérêts géostratégiques supposés de la « nation ».

Références bibliographiques

1. **Agencia Española de Cooperación Internacional (1998).** *Programa de subvenciones y ayudas a ONGD's e instituciones sin ánimo de lucro.* Madrid : Ministerio de Asuntos Exteriores - Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
2. **Ajuntament de Lleida (1995).** Reglament intern de funcionament del consell mixte de cooperació. Lleida : Ajuntament.
3. **Ajuntament de Lleida (1997).** Bases de la convocatòria per a otorgar ajuts a projectes de cooperació i educació per al desenvolupament. *Butlletí Oficial de la Província de Lleida*, 13 novembre 1997.
4. **Angulo G., Atienza J., Alonso J.A. (dir.) (1999).** *Estrategia para la Cooperación española.* Madrid : MAE, SECIPI. 445 p.
5. *Anuari Catalunya-Tercer Món 1998 (1999).* Barcelona : Justicia i Pau.
6. **Aulas M.C. (1993).** Les Politiques Internationales depuis Rio. *L'Événement Européen*, n. 23-24, septembre 1993, p. 51-58.
7. **Bancel F. (1997).** *La Gouvernance des Entreprises.* Paris : Economica. 111 p. (Gestion poche ; n. 54).
8. **Bardhan P. (1997).** *La gestion des affaires publiques au service du développement : une approche par l'économie politique.* Paris : OCDE. 106 p. (Etudes du Centre de développement).
9. **Benítez de Lugo Guillen J.M. (1986).** *El Municipio y sus elementos esenciales, territorio, población y organización.* Madrid : Dykinson. 402 p.
10. **Biagiotti I. (1999).** L'aide américaine au Kenya et l'apprentissage des conditionnalités politiques. In *L'Afrique Politique 1999.* Paris : Centre d'Etude d'Afrique Noire – Karthala. 218 p.
11. **Biagiotti I., Uvin P. (1996).** Global Governance and the "New" Political Conditionality. *Global Governance*, vol. 2, n. 3, septembre-décembre 1996, p. 377-400.
12. **Blecua Casas R. (1998).** *Cooperación Española y Gobernabilidad en Iberoamérica.* 12 p. Document non publié disponible à l'AECI (Madrid).
13. **Bossuyt J. (1995).** *Cooperación descentralizada, lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé [en ligne].* Documento preparado por J. Bossuyt (ECDPM) para la reunión de los Consejos Consultivos Europeos de Cooperación, Mallorca, 2-4 de noviembre de 1995. [version consultée le 3 février 2003]. Disponible sur Internet www.ucm.es/OTROS/IUDC/jeanmall.htm
14. **Bossuyt J., Jong K. (1997).** *Les critères de performance dans la future coopération ACP-UE [en ligne].* Maastricht (Pays Bas) : European Centre for Development Policy Management. (Notice de gestion des politiques de développement ; n. 8). [version consultée le 3 février 2003]. Disponible sur Internet http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/FileStruc.nsf/index.htm?ReadForm&C7AFFC2AE4920B45C1256C8B003466C7.
15. Catalunya i la cooperació al desenvolupament. (1998). *Revista CIDOB*, n. 63-64.
16. **Chevallier J. (1996).** *Institutions Politiques.* Paris : LGDJ. 207 p. (Systèmes : Science politique).
17. **Clarke T. (1993).** L'engagement de la Communauté Européenne. *L'Événement Européen*, septembre 1993, n. 23-24, p. 59-70.
18. **Comissió 0,7 I Més (1999).** Creixent en solidaritat, Programa cooperació descentralizada per l'Ajuntament de Lleida. Lleida : Ajuntament.

19. **Commission européenne (1992).** *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur la Politique de coopération au développement à l'horizon 2000 [en ligne]* [SEC(92) 915 final - Bruxelles, le 15 mai 1992]. [version consultée le 06.02.03]. Disponible sur Internet <http://europa.eu.int/comm/development/recueil/fr/fr01/fr01.htm>
20. **Commission européenne (1997).** *Communication au Conseil et au Parlement Européen. Orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) [En ligne]*. 29 octobre 1997, COM (97) 537 final. [version consultée le 06.02.03]. Disponible sur Internet LIENHYPERTEXTE http://www.idea.int/lome/fr/doc_reference/com537fr.pdf
21. **Commission européenne. Direction générale du développement. Groupe de réflexion-Partenariat 2000, VIII/1 (1996).** *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21e siècle, Défis et options pour un nouveau partenariat [en ligne]*. Bruxelles : Commission Européenne. 115 p. [version consultée le 14.02.03]. Disponible sur Internet http://europa.eu.int/comm/development/publicat/l-vert/lv1_fr.pdf.
22. **Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (Barcelona) (1997).** *Que es la confederació de fons de cooperació?* Barcelona : CFCS.
23. *Cooperación española para el desarrollo. Tiempo de Paz*, junio-septiembre 1995, n. 37-38.
24. **Coordinadora de ONG para el Desarrollo (1997).** *Jornada estatal de Cooperación Descentralizada. Getafe, 14 y 15 de junio de 1996 [en ligne]*. Madrid : Coordinadora de ONG para el Desarrollo. [version consultée le 13.02.03]. Disponible sur Internet <http://www.congde.org/directorio2000/Documentos/T8.PDF>
25. **Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (1997).** *Espacios de participación*. Madrid : ONGDE.
26. **Coordinadora de ONG para el Desarrollo España. (1998).** *Código de conducta de las ONG de desarrollo*. Madrid : Coordinadora de ONGDE. [version consultée le 06.02.03]. Disponible sur Internet <http://www.congde.org/codigo.htm>
27. **Corei T. (1995).** *L'Economie Institutionnaliste, les Fondateurs*. Paris : Economica. 112 p.
28. **Couffignal G. (1993).** *Le Régime politique de l'Espagne*. Paris : Montchrestien. 158 p. (Clefs. Politique).
29. **Crawford G. (1997).** *Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo : hacia un trato justo e igualitario. Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, automne/hiver 1997, n. 1, p. 63-103.
30. **Desse E. (1991).** *Coopération Décentralisée et Développement Local, Pour une approche méthodologique du partenariat Nord-Sud entre collectivités*. Mémoire de D.E.S.S. Institut d'Etudes Politiques de Paris. 78 p.
31. **Dupret B., Dias C., Mappa S. et al. (1996).** *La condicionalidad en las relaciones internacionales : ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*. Bogota : Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. 289 p.
32. **España (1993).** *Constitución española : texto integro*. 2da ed. Madrid : Civitas. 141 p. (Biblioteca de legislación. Serie menor ; n. 91).
33. **España. Ministerio de Asuntos Exteriores (1998).** *Cooperación oficial descentralizada*. Madrid : OPE.
34. **España. Ministerio de Asuntos Exteriores (1999).** *Seguimiento PACI [Plan Anual de Cooperación Internacional] - 98*. Madrid : OPE.
35. **Federacio Catalana d'ONG per al Desenvolupament (1999).** *Federaci ONGD*. Vol. 1. Barcelona : Federacio Catalana d'ONG per al Desenvolupament.

36. **Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (1997).** *La conditionnalité de l'aide au développement : fondements et légitimité [en ligne].* 2 p. [version consultée le 06.02.03]. Disponible sur Internet <http://www.fidh.imagnet.fr/actu/misc/ATELIER3.HTM>
37. **Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (1996).** *Memoria 1996.* Barcelona : FCCD.
38. **Forcada Barona I. (1996).** El condicionamiento político de la ayuda oficial al desarrollo en la Unión europea. *Gaceta Jurídica de la CE*, D-25, julio 1996, p. 291-327
39. **Franco Sala L. (1996).** La política medioambiental comunitaria : planteamientos, instrumentos y resultados [en ligne]. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 34-35, p. 67-78. [version consultée le 06.02.03]. Disponible sur Internet <http://www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/franco.html>
40. **Fujioka R. (1997).** *La gouvernance, une modalité de la coopération internationale : le cas du Programme des Nations Unies pour le Développement.* Mémoire de DEA d'Etudes Politiques. Institut d'Etudes Politiques de Paris. 120p.
41. **Garnier G. (1999).** *Institution et structure de gouvernance : Une analyse de l'organisation interprofessionnelle du secteur des légumes transformés.* Thèse de doctorat. Université de Paris I-Panthéon Sorbonne, UFR de Sciences Economiques. 192 p.
42. **Generalitat de Catalogne (1990).** Loi 13/1989 du 14 décembre, d'organisation, procédures et régime juridique de l'Administration de la Generalitat de Catalogne . *Boletín oficial del Estado*, 12 janvier 1990, n. 11.
43. **Generalitat de Catalunya (1995).** Decreto 201/1995, de 11 de julio, de creación del consejo asesor de cooperación al desarrollo. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.*
44. **Generalitat de Catalunya (1996).** *L'autonomia política de Catalunya. Història, competències i organització de la Generalitat.* Barcelona : Generalitat de Catalunya. (Guies).
45. **Generalitat de Catalunya (1997).** Decreto 190/1997, de 30 de juliol, de modificació parcial del departament de la presidència. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.*
46. **Generalitat de Catalunya (1998).** Resolució sobre subvencions a projectes a realitzar per a les ONG en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 27 février.
47. **Generalitat de Catalunya (1999).** *Avantprojecte de llei de solidaritat internacional i de cooperació al desenvolupament.* Barcelona : Generalitat de Catalunya.
48. **Generalitat de Catalunya (1999).** *ONG a Catalunya.* Barcelona : Generalitat de Catalunya. (Guies)
49. **Gomez Gil C. (1996).** *El comercio de la ayuda al desarrollo.* Madrid : Los libros de la Catarata. 323 p.
50. **Gomez Gil C. (1998).** *Informe de la Convocatoria Abierta de Subvenciones de la AECI 1997, Un estudio sobre su empleo y distribución.* Bilbao : Bakeaz. 16 p. (Informes Bakeaz, n. 1).
51. **Goybet C. (1993).** Aide au Développement, Démocratie et Droits de l'Homme : Premier Bilan. *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, novembre 1993, n. 372, p. 75-77.
52. **Granell F. (1992).** El Ingreso de España en el CAD de la OCDE. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, février 1992, n. 702, p. 307-308.
53. **Grasa R. (1998).** Algunas reflexiones a propósito del Libro Verde de la Comisión Europea.. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 40-41, p. 149-162.
54. **Guerrien B. (1990).** Quelques réflexions sur institutions, organisations et histoire. *Economie Appliquée*, n. 3, p. 89-110.
55. **Gutierrez Solsona F. (1995).** *Visión global de la cooperación para el desarrollo, la experiencia internacional y el caso español.* Madrid : Centro de Investigación para la Paz.

56. **Heymann-Doat A. (1998).** *Les régimes Politiques*. Paris : La Découverte.
57. **Higgott R. (1997).** Mondialisation et gouvernance. *Politique Etrangère*, été 1997, n. 2, p. 277-292.
58. **Iglesia Caruncho M. (1997).** La Cooperación al desarrollo deseable en el año 2000 [en ligne]. *Revista española de desarrollo y cooperación*, primavera-verano de 1997, n. 0, p. 17-46. [version consultée le 14.02.03]. Disponible sur Internet <http://www.ucm.es/info/IUDC/iglesi.htm>
59. **Instituto de Estudios Autonomicos (1990).** *Comentarios sobre el estatuto de autonomía*. Vol.1. Barcelona : Institut d'Estudis Autònoms.
60. **Instituto de Estudios Políticos para América Latina y Africa. (1990).** *Guía Municipal para la Cooperación, La Solidaridad Norte-Sur, un reto para las instituciones locales*. Vitoria-Gasteiz : Fondo Catalán para la Cooperación al Desarrollo, Fondo Vasco de Cooperación.
61. **Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, (Madrid) (1997).** *Metodología de evaluación de la cooperación española*. Madrid : OPE.
62. **Intermón (1999).** *La Realidad de la Ayuda 1998/99*. Barcelona : Intermón.
63. **Izquierdo Juarez P. (1997).** La política de cooperación al desarrollo y la defensa y promoción de los derechos humanos. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 1, automne-hiver 1997, p. 103-111.
64. **Jadot Y. (1999).** *Vers un nouveau partenariat UE-ACP ? De la conditionnalité au contrat [en ligne]*. [version consultée le 13.02.03]. Disponible sur Internet <http://www.ue-acp.org/fr/fiches/dph/079.htm>
65. **Jefatura de Estado (1998).** Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 23/1998, de 7 de julio. *Boletín oficial del Estado*, 8 de julio de 1998, n. 162.
66. **Labourdette A. (1992).** *Théorie des Organisations*. Paris : PUF.
67. **Lafay J.D. (1993).** Les Apports de la théorie des choix publics à l'analyse des problèmes de développement. *Revue d'Economie du Développement*, n. 3, p.26-122.
68. **Le Bel G.A. (1994).** Good Governance : la société civile à la rescousse des ajustements structurels. *Interventions économiques pour une alternative sociale*, n. 26, p.171-185.
69. **Leca J. (1996).** Gouvernance et institutions publiques. L'Etat entre sociétés nationales et globalisation. In Fraisse R. (dir.) et al. *La France en perspectives*. Paris Odile Jacob. p. 317-350.
70. **Ley 7/1985, de 2 Abril, Reguladora de las bases del Régimen Local [en ligne].** *Boletín oficial del Estado*, 3 abril 1985. [version consultée le 13.02.03]. Disponible sur Internet <http://www.miliarium.com/Paginas/Leyes/general/estatal/L7-85.htm>
71. **Linan Nogueras D. (1998).** Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea. In Mariño Menéndez F. *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*. Madrid : Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado. p. 413-438.
72. **Lleida Respon (1999).** *Les aportacions de la ciutadania de Lleida als països en vies de desenvolupament*. Lleida : Ajuntament de Lleida.
73. **Lopez Moreno L. (1992).** El CAD de la OCDE. Sus Objetivos y prioridades para los 90. La Incorporación de España. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, février 1992, n. 702, p. 51-74
74. **Magallanes R. (1997).** Lo público y lo privado a finales de siglo. ¿Una distinción en desuso?. *Cuadernos del CENDES*, septembre-décembre 1997, n. 36, p. 35-66.
75. **Marks G., Scharpf F.W., Schmitter P.C., et al. (1996).** *Governance in the European Union*. Londres : Sage. 177 p.
76. **Mier Durante F. (1995).** La ayuda al desarrollo y el 0,7 por 100, ante el proyecto de Ley de Cooperación. *Boletín económico del ICE*, mars 1995, n. 2447, p. 7-11.

77. **Mier F., Boone P., Reyes C., et al. (1996).** Desarrollo y Cooperación. *Información Comercial Española. Revista de Economía*, juillet 1996, n. 755, p.3-107.
78. **Mir i Bago J. (1991).** *La Reforma del Règim Local a Catalunya*. Barcelona : Escola d'Administració Pública de Catalunya. 360 p.
79. **Misse A. (1999).** Las comunidades Autónomas a la caza de impuestos. *El País*, 22 mai 1999, p.22.
80. **Monkam A. (1997).** *Les dimensions politiques du futur partenariat : Comment promouvoir droits de l'homme, démocratie et gouvernance [en ligne]*. Maastricht : ECDPM. (Document de travail ECDPM ; n. 41). [version consultée le 13.02.03]. Disponible sur Internet http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/FileStruc.nsf/index.htm?ReadForm&B5989581071A047CC1256C8B003738D9
81. **Moreno Fernandez A. (1996).** *La Cláusula Democrática en la Acción exterior de la Unión Europea [en ligne]*. Madrid : Instituto Universitario de Desarrollo y de Cooperación. 72 p. (Serie Avances de Investigación ; n. 2). [version consultée le 13.02.03]. Disponible sur Internet <http://www.ucm.es/info/IUDC/avances2.htm>
82. **Muñoz Rodriguez C. (1998).** El reconocimiento jurisprudencial del discurso de la condicionalidad. *Gaceta Jurídica de la CE*, n. 134, p.13-17.
83. **OCDE (1996).** *La notification de l'objet de l'aide*. Paris : CAD.
84. **OCDE (1997).** *Le Développement Durable, Stratégies de l'OCDE pour le XXIe siècle*. Paris : OCDE.
85. **OCDE. Comité d'Aide au Développement. (1995).** *Le Développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*. Paris : OCDE.
86. **OCDE. Comité d'Aide au Développement. (1997).** *Rapport final du groupe de travail ad hoc du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*. Paris : OCDE.
87. **OCDE. Comité d'Aide au Développement. (1998).** *Serie de Exámenes en Materia de cooperación para el Desarrollo*. Paris : OCDE. (España ; n. 27).
88. **Pagden A., Stoker G., Jessop B. et al. (1998).** La Gouvernance. *Revue internationale des sciences sociales*, n. 155, mars 1998, 129 p.
89. **Peemans J.P., Laurent P.J. (1996).** *Pratiques identitaires, décentralisation et gouvernance locale*. Louvain (Belgique) : Université Catholique de Louvain. p. 226-247.
90. Résolution du Conseil et ses Etats Membres sur Droits Humains, démocratie et développement du 28 novembre 1991. *Bulletin CE*, 1991, n. 11.
91. **Rhi-Sausi J.L. (1997).** El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea [en ligne]. *Revista española de desarrollo y cooperación*, n. 0, p. 47-58. [version consultée le 10.02.03]. Disponible sur Internet <http://www.euforic.org/redc/rhi.htm>
92. **Roche J.J. (1997).** Théories des relations internationales. Paris : Montchrestien. 158 p. (Clefs ; Politique).
93. **Ruiz-Gimenez G. (1997).** La cooperación descentralizada. Un nuevo modelo de relación entre el Norte y el Sur. *Desarrollo*, n. 26.
94. **Sall M. (1996).** La conditionnalité écologique : enjeux, forces et limites d'une nouvelle coopération normative. *Afrique 2000, revue africaine de politique internationale*, n. 24, juillet-août-septembre, p. 25-32.
95. **Sanz J., Gracia J., Barrenada I., et al. (1998).** Política española de cooperación para el desarrollo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 2, été 1998, p. 41-57
96. **Serra N. (1993).** Organización territorial del Estado en España. In : Serra N. et al. *Organización territorial del Estado*. Salamanca : Universidad de Salamanca, p. 21-41.

97. **Smith K.E. (1998).** The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries : How Effective? *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, été 1998, p. 253-274.
98. **Smouts, M.C. (1997).** *Les Nouvelles relations internationales, pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences Po. 157 p.
99. **Solagral (1997).** Gérer la nature : des solutions de fortune. *Courrier de la Planète*, n. 40, mai-juin 1997.
100. **Solagral (1997).** Vieille charité et Nouvelle pauvreté. *Courrier de la Planète*, n. 38, janvier-février 1997, 55 p.
101. **Solagral (1998).** Le climat, Risque majeur et enjeu politique, de la conférence de Kyoto à celle de Buenos Aires. *Courrier de la Planète*. mars-avril 1998, n. 44, 62 p.
102. **Solagral (1998).** *Mondialisation et développement durable, quelles instances de régulation ? 12 fiches pour comprendre, anticiper, débattre*. Montpellier : Solagral. 12 fiches mobiles.
103. **Solagral (1998).** Repenser les droits de l'homme (1998). *Courrier de la Planète*, n. 48, novembre-décembre 1998. 62 p.
104. **Valaskakis K. (1998).** Mondialisation et Gouvernance. *Futuribles*, n. 230, avril, p. 5-28.
105. **Villalonga F., Campuzano i Canades C., Albistur Marin X. (1996).** La ley de cooperación y la cooperación descentralizada al desarrollo. *Tiempo de Paz*, n. 47.
106. **Wesseldijk E., Diouf M., Amin, S. et al. (1998).** Démocratie et bonne gouvernance [en ligne]. *Le Courrier ACP-UE*, n. 171, septembre-octobre 1998, p. 33-74. [version consultée le 10.02.03]. Disponible sur Internet http://europa.eu.int/comm/development/publicat/courier/courier171/fr/33_fr.pdf.
107. **Williamson O.E (1994).** *Les institutions de l'Economie*. Paris : InterEditions. 404 p.