

**Examens OCDE
sur la coopération
pour le développement :
Espagne**

2011

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

ISBN 978-92-64-09836-7 (PDF)

Collection: Examens OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@efcopies.com.

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 24 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant de l'Irlande et de la Suède pour l'examen qui a eu lieu le 13 décembre 2011.

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

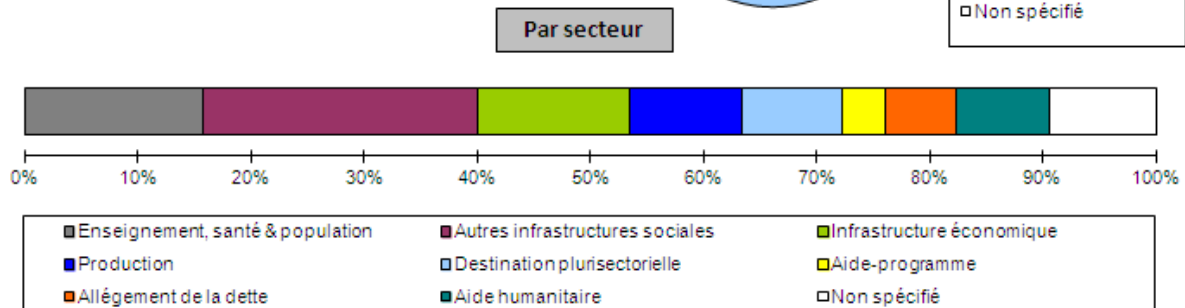
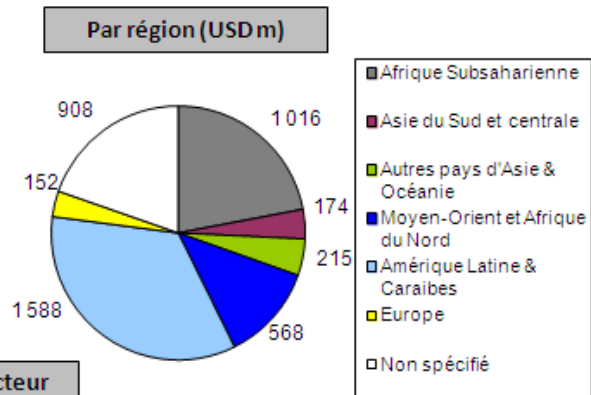
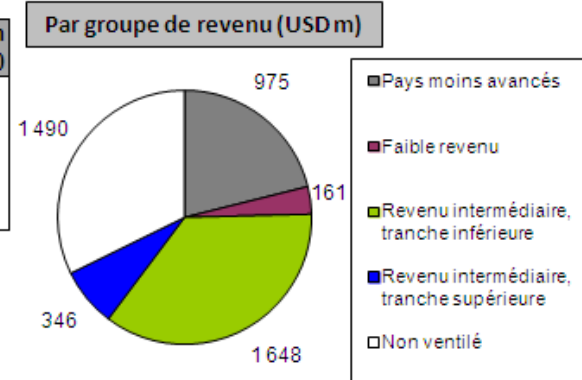
L'aide de l'Espagne – Aperçu synthétique

ESPAGNE

APD bilatérale brute, moyenne 2009-10, sauf indication contraire

APD nette	2009	2010	Variation 2009/10
Prix courants (USD m)	6 584	5 949	-9.6%
Prix constants (2009 USD m)	6 584	6 232	-5.3%
En euros (millions)	4 728	4 492	-5.0%
APD/RNB	0.46%	0.43%	
Aide bilatérale (%)	68%	67%	

Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)	
1 Congo, Rép. dém.	174
2 Maroc	170
3 Haïti	152
4 Tunisie	147
5 Nicaragua	126
6 Bolivie	124
7 Pérou	114
8 Colombie	110
9 El Salvador	108
10 Guatemala	103
Memo: % de l'APD bilatérale brute	
5 principaux bénéficiaires	17%
10 principaux bénéficiaires	29%
20 principaux bénéficiaires	44%



Espagne - la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs 2007



Table des matières

Liste des sigles.....	9
Principales conclusions et recommandations du CAD.....	11
Rapport du secrétariat.....	25
Chapitre 1 Orientations stratégiques	25
Un donneur ambitieux, désireux de consolider sa position et soucieux de la qualité.....	26
Mise en œuvre des recommandations du dernier examen par les pairs : des avancées	26
La coopération pour le développement, un axe spécifique de la politique publique espagnole	26
Repenser le ciblage géographique et thématique.....	28
Mieux définir les rôles respectifs des acteurs espagnols.....	33
Vers une plus grande recevabilité : l'Espagne doit s'armer contre la rigueur de la conjoncture économique.....	36
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	37
Chapitre 2 Au-delà de l'aide, le développement	41
Progrès accomplis depuis le dernier examen par les pairs.....	42
Un engagement explicite et consacré par la loi en faveur de la cohérence des politiques au service du développement.....	44
Mécanismes de coordination des politiques permettant de résoudre les conflits ou les incohérences	45
Des progrès dans le suivi et l'analyse de la cohérence des politiques au service du développement ainsi que dans la communication d'informations	47
Appliquer des approches pangouvernementales.....	49
Perspectives d'avenir : déploiement du programme d'action "Au delà de l'aide" à l'échelle de l'ensemble de l'administration espagnole.....	50
Orientations à prendre en considérations pour l'avenir	50
Progrès accomplis depuis le dernier examen de l'aide	54
Une forte progression du volume de l'aide arrêtée par une grave crise économique	54
Une augmentation des dotations en faveur des pays les moins avancés et de l'Afrique	56
Nécessité de renforcer la concentration géographique de l'aide.....	57
Un engagement visible envers le multilatéralisme et une approche sélective	57
Les efforts en vue de réduire le nombre de secteurs et de hiérarchiser les problèmes transversaux .	60
Une nouvelle structure de financement pour améliorer la qualité de la coopération pour le développement de l'Espagne	61
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	62
Chapitre 4 Organisation et gestion.....	65
Progrès accomplis depuis le dernier examen par les pairs.....	66
Une consolidation de la structure institutionnelle dans le domaine de la coopération pour le développement.....	66
Comment améliorer la coordination ?.....	67

Des outils propres à améliorer les résultats.....	70
Créer une culture de l'évaluation.....	72
Opérer une affectation stratégique des ressources.....	73
Préciser la politique des ressources humaines et responsabiliser davantage les agents.....	74
Vers des nouveaux systèmes internes qui facilitent la gestion du changement.....	75
Faire des instruments de financement des ONG un élément de la stratégie d'ensemble.....	76
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	77
Chapitre 5 Efficacité et résultats de l'aide.....	79
Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du précédent examen par les pairs.....	80
Tous les ingrédients d'une aide efficace sont réunis : une politique, des institutions et un cadre financier.....	80
Concrétisation des engagements souscrits.....	81
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	90
Chapitre 6 Aide humanitaire.....	93
Des progrès notables sur la voie de la mise en œuvre des recommandations issues du dernier examen par les pairs.....	94
Assurer la programmation de l'aide humanitaire : Un cadre cohérent axé sur les résultats.....	94
Un donneur dynamique et réactif.....	96
L'Espagne : un exemple en matière d'intervention rapide.....	98
Mécanismes opérationnels.....	99
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	100
Annexe A Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2007.....	103
Annexe B OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide.....	107
Annexe C Visite sur le terrain en Bolivie.....	115
Définitions des principaux termes.....	123
Bibliographie.....	127

Tableaux

Tableau 1.1. Les trois catégories de pays avec lesquels l'Espagne entretient des relations de coopération pour le développement.....	29
Tableau 1.2. Principes, secteurs et questions transversales servant d'articulation à la coopération espagnole pour le développement.....	31
Tableau 2.1. Progrès accomplis par l'Espagne dans la construction de la cohérence des politiques au service du développement, 2007-2011.....	43
Tableau 3.1. Pays prioritaires au titre du troisième Plan directeur, par niveau de revenu.....	57
Tableau 5.1. Performance de l'Espagne au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris.....	81
Tableau B.1. Apports financiers totaux.....	107
Tableau B.2. APD par grandes catégories.....	108
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu.....	109
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	110
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	111

Tableau B.6. Panorama comparatif	112
--	-----

Graphiques

Graphique 2.1. Institutions ayant vocation à assurer la cohérence des politiques au service du développement.....	47
Graphique 3.1. Contribution à l'APD de l'Espagne par acteur, 2009	55
Graphique 3.2. Spain's multilateral and non-core multilateral ODA in 2009	59
Graphique 4.1. Le système espagnol de coopération pour le développement.....	67
Graphique 4.2. Outils de la coopération espagnole pour le développement	70
Graphique 6.1. Remarques sur le budget humanitaire de l' AECID.....	98
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2010.....	113

Encadrés

Encadré 1. Coopération triangulaire : un rôle potentiel de trait d'union pour l'Espagne.....	22
Encadré 2. Bonne pratique : l'Espagne, un exemple en matière d'intervention rapide	24
Encadré 4.1. Stratégie adoptée par l'Espagne pour obtenir un impact plus important et des résultats plus durables en termes de développement – l'exemple du contrat de partenariat bilatéral conclu avec la Bolivie	71
Encadré 5.1. L'Espagne et la coopération triangulaire	85
Encadré 5.2. Les obstacles à l'harmonisation : enseignements tirés de l'expérience en Bolivie...	89
Encadré C.1. La coordination entre donateurs en Bolivie	118

Liste des sigles

AECID*	Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (<i>Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo</i>)
APD	Aide publique au développement
APP	Aide-pays programmable
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CONCORD	Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement
DGPOLDE*	Direction générale de la planification et de l'évaluation des politiques de développement (<i>Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo</i>)
FAD*	Fonds d'aide au développement (<i>Fondo de Ayuda al Desarrollo</i>)
FAMSI*	Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale (<i>Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional</i>)
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FIEM*	Fonds pour l'internationalisation des entreprises (<i>Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española</i>)
FIIAPP*	Fondation internationale et pour l'Amérique latine de l'administration et des politiques publiques (<i>Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas</i>)
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FONPRODE*	Fonds pour la promotion du développement (<i>Fondo de Promoción para el Desarrollo</i>)
GHD*	Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire
GruS*	Groupe des partenaires pour le développement de la Bolivie (<i>Grupo de Socios para el desarrollo de Bolivia</i>)
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IDA*	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
MAEC*	Ministère des Affaires étrangères et de la coopération (<i>Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación</i>)
MEH*	Ministère de l'Economie et des finances (<i>Ministerio de Economía y Hacienda</i>)
MITYC*	Ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce (<i>Ministerio de Industria, Turismo y Comercio</i>)
MOPAN*	Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU Femmes	Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisation de la société civile
PACI*	Plan annuel de coopération internationale (<i>Plan Anual de Cooperación Internacional</i>)
PAM	Programme alimentaire mondial
PMA	Pays les moins avancés

PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RNB	Revenu national brut
RRC	Réduction des risques de catastrophe
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SECI*	Secrétariat d'Etat à la coopération internationale (<i>Secretaría de Estado de Cooperación Internacional</i>)
SEGIB*	Secrétariat général ibéro-américain (<i>Secretaría General Iberoamericana</i>)
SNPC	Système de notification des pays créanciers (OCDE)
UE	Union européenne
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIFEM*	Fonds de développement des Nations unies pour la femme, remplacé par ONU Femmes
VIPFE*	Vice-ministère de l'investissement public et des financements extérieurs (Bolivie) (<i>Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo</i>)

* Sigle dans la langue d'origine.

Signes utilisés :

EUR	Euro
USD	Dollar des Etats-Unis
()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	(Nul)
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable (sans objet)

A propos des données :

Sauf indication contraire, les données utilisées dans le présent rapport proviennent du Système de notification des pays créanciers (SNPC) géré par l'OCDE. Les chiffres étant arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme de leurs composantes. Pour faciliter les comparaisons au fil du temps, les chiffres sont exprimés en dollars constants de 2009. Les données relatives à une année particulière sont exprimées en dollars courants de l'année en question.

Taux de change annuel moyen (EUR pour un USD)

2007	2008	2009	2010
0.7305	0.6933	0.7181	0.7550

Principales conclusions et recommandations du CAD

Vue d'ensemble

L'Espagne a accompli de remarquables progrès dans l'amélioration du volume et de la qualité de sa coopération pour le développement. Depuis 2004, les sommes qu'elle investit dans l'aide publique au développement ont été multipliées par deux si bien qu'elle se classe aujourd'hui au septième rang des donateurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Le pays reste déterminé à satisfaire pour 2015 l'objectif convenu à l'échelon international d'affecter 0.7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement (APD), et ce en dépit des graves effets de la crise économique mondiale, qui ont conduit à des compressions budgétaires en 2009 et 2010 accompagnées d'une réduction, de 45 % en 2008 à 43 % en 2010, de la part du revenu national consacrée à l'APD. Les forces motrices de la coopération espagnole pour le développement sont la ferme détermination de son gouvernement à lutter contre la pauvreté dans le monde et un vigoureux soutien de tous les partis politiques et du public, né d'un désir de solidarité avec tous les pauvres de la planète.

Depuis le dernier examen par les pairs en 2007, l'Espagne a fait de la coopération pour le développement un axe à part entière de l'action publique et une composante importante de sa politique extérieure. Les pouvoirs publics ont donné à tout un éventail de parties prenantes la possibilité d'influer sur la conception de leur stratégie à moyen terme en matière de coopération pour le développement – incarnée par le troisième Plan directeur (2009-2012). Ils ont aussi entrepris de mettre en place des cadres stratégiques pour régir la collaboration avec les pays partenaires, les organismes multilatéraux et le secteur privé. L'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID) a beaucoup recruté face à l'augmentation du volume de l'APD et s'est concentrée sur l'amélioration de ses méthodes de travail. L'Espagne a par ailleurs renforcé son programme d'aide humanitaire en recourant à des approches novatrices, notamment en matière d'intervention d'urgence.

Des améliorations peuvent encore être apportées à la coopération espagnole pour le développement à plusieurs égards. La stratégie retenue dans le domaine du développement est certes ambitieuse, mais une hiérarchie devrait être établie entre les nombreux pays, secteurs et thèmes transversaux visés. Cela éviterait une trop grande dispersion de l'APD espagnole. La transparence serait plus grande si les pays partenaires et les bureaux locaux disposaient d'informations sur toutes les activités, qu'elles soient le fait d'instances nationales ou d'acteurs décentralisés. Une politique pour la collaboration avec la société civile consoliderait les relations de plus en plus étroites de l'Espagne avec les ONG, nationales et des pays partenaires, et une communication plus intensive autour du développement contribuerait à entretenir le soutien du public. Une politique du personnel favorisant la mobilité entre le terrain et les services centraux est indispensable, de même qu'un système de gestion des performances. Enfin, l'efficacité des diverses institutions chargées de coordonner les efforts d'aide au développement et d'aide humanitaire passe par un resserrement des liens entre ces dernières.

Le cadre général de la coopération pour le développement

Rétrécir le champ de la coopération espagnole

Principales conclusions : Avec le troisième Plan directeur – exposant la politique espagnole du développement pour la période 2009 à 2012 – la coopération pour le développement est devenue un pilier essentiel de la politique extérieure de l'Espagne. Reste que le programme a une envergure – nombre de pays partenaires, de thématiques et de questions transversales couverts – trop ambitieuse d'où une trop grande dispersion de l'aide espagnole.

Recommandations : Afin de renforcer l'impact de son action sur le développement, l'Espagne doit veiller, dans son quatrième Plan directeur (2013-2016), à :

- Recentrer ses efforts sur un nombre plus réduit de pays, de thématiques et de questions transversales, qui plus est clairement hiérarchisés.
- Elaborer des critères précis pour la sélection des pays partenaires, avec une attention particulière pour l'objectif de lutte contre la pauvreté.

L'Espagne s'est dotée d'une structure institutionnelle solide jouissant de l'autonomie nécessaire pour assurer la mise en œuvre de la politique de coopération pour le développement. Les institutions clés sont, en l'espèce, le ministère des Affaires étrangères et de la coopération (MAEC), et au sein de ce dernier le Secrétariat d'Etat à la coopération internationale (SECI) et la Direction générale de la planification et de l'évaluation des politiques de développement (DGPOLDE). La part de l'APD gérée par le ministère augmente rapidement ; entre 2004 et 2009, elle est passée de 19 % à 50 %. L'AECID, se charge, sous la supervision du SECI, de la mise en œuvre d'une part importante et croissante des programmes d'aide du ministère. L'Espagne a aussi mis en place un nouveau guichet de financement, le Fonds pour la promotion du développement (FONPRODE), afin d'éviter toute mainmise d'autres intérêts sur la coopération pour le développement. Ce dernier ne concerne toutefois que les apports de coopération pour le développement relevant du MAEC.

Même si l'Espagne affiche l'intention de recentrer sa coopération et a ramené le nombre de ses pays partenaires de 56 à 50 au cours de la période considérée, son programme reste dispersé. Une concentration accrue de sa coopération bilatérale nécessiterait qu'elle définisse des critères précis pour déterminer dans quels pays continuer d'intervenir. Etant donné que 65 % de son APD bilatérale brute prennent le chemin de pays à revenu intermédiaire, l'Espagne doit veiller à cibler systématiquement les populations les plus pauvres de ces pays. Elle devrait aussi préciser comment elle entend établir, dans la répartition de ses ressources humaines et financières, une hiérarchie entre les 10 principes, 12 secteurs et 4 domaines d'intérêt particulier qu'elle met en avant.

Arrêter une stratégie de collaboration avec la société civile

Principales conclusions : L'Espagne est parvenue à imprimer à son interaction avec les instances multilatérales et le secteur privé un caractère plus stratégique. En revanche la collaboration avec les ONG n'est pas encore régie par un cadre similaire, ce qui l'empêche de tirer pleinement profit du potentiel de ces dernières et des ressources qu'elles peuvent offrir.

Recommandations : Pour que les relations entre les pouvoirs publics et les ONG espagnoles puissent porter pleinement leurs fruits, l'Espagne devrait :

- Définir une politique exposant clairement les objectifs qu'elle assigne à sa collaboration, directe et indirecte, avec les ONG œuvrant dans le domaine du développement.
- Améliorer encore ses instruments de financement de telle sorte que les décisions d'affectation relatives à l'APD consentie aux ONG et transitant par ces dernières soient guidées par des considérations stratégiques et que ces apports produisent des résultats.

Les autorités espagnoles ont élargi les consultations, ce qui a permis à de nombreuses parties prenantes d'influer sur la conception du troisième Plan directeur. Elles ont aussi inscrit dans une perspective plus stratégique leur collaboration avec les instances multilatérales, notamment avec la conclusion de cadres de partenariat stratégique (voir section 3), et avec le secteur privé, à travers leur Stratégie pour la croissance économique et la promotion du secteur des entreprises qui assigne au secteur privé trois rôles dans l'action en faveur du développement, à savoir : (i) partenaire du dialogue autour des questions de développement, (ii) exécutant de projets de coopération pour le développement, et (iii) acteur clé pour la promotion du développement au-delà de la sphère de l'APD.

Le MAEC a resserré ses liens avec la société civile espagnole et achemine désormais une part significative de sa coopération par l'intermédiaire d'ONG mais un projet spécifique, aussi structuré et prévisible que la récente stratégie à l'égard du secteur privé, n'en demeure pas moins indispensable pour encadrer la collaboration avec la société civile. Pour la mise au point de ce cadre, le MAEC pourrait faire fond sur le dialogue qu'il a noué avec les ONG espagnoles depuis quelques années, notamment à travers ses divers exercices de consultation. Les autorités auraient intérêt à préciser jusqu'à quel point et dans quel but elles souhaitent collaborer avec les ONG espagnoles, internationales et de pays en développement. Parmi les missions qui pourraient être confiées aux ONG figurent notamment celles de (i) contribuer à renforcer la société civile dans les pays partenaires, (ii) assurer l'exécution de projets ou programmes, (iii) formuler des commentaires sur les politiques publiques, et iv) consolider la fonction de surveillance de la société civile.

Améliorer la redevabilité : se préparer en vue d'une situation économiquement plus difficile

Principales conclusions : *Pour le moment, la coopération pour le développement bénéficie en Espagne d'un vigoureux soutien du public, mais on ne peut pas garantir qu'il continuera d'en aller ainsi. Les stratégies espagnoles en matière d'éducation au développement et de communication manquent de clarté, commencent à dater et ne sont pas suffisamment réalistes pour entretenir la mobilisation, et l'AECID ne possède pas les compétences voulues pour orienter comme il se doit les efforts de communication autour des questions de développement.*

Recommandations : Afin de préserver la vigueur du soutien manifesté par l'opinion pour l'aide et le développement, les autorités devraient :

- Etablir un plan d'action à la page et réalisable en matière d'éducation au développement et de communication
- Etoffer les compétences de l'AECID dans le domaine de la communication autour des questions de développement.

Pour le moment, la coopération pour le développement bénéficie en Espagne d'un vigoureux soutien du public, très attaché à la solidarité avec les plus pauvres. Il ne faut toutefois pas négliger le risque que ce soutien s'effrite sous l'effet de la crise économique actuelle. D'après une enquête menée en 2010 par la Fundación Carolina, même s'il demeure élevé, le soutien manifesté par le public pour la coopération pour le développement est en baisse, les opinions favorables étant revenues de 84 % en 2005 à 67 % en 2010 et les opposants à la coopération ayant gagné du terrain (18 %, contre 6 % en 2005).

Si le soutien du public venait à faire défaut, l'Espagne aurait du mal à honorer l'engagement qu'elle a pris de consacrer 0.7 % de son revenu national brut à l'APD. L'accroissement de la part de l'APD affectée à l'éducation au développement (de 1.2 % en 2008 à 1.8 % en 2009) est une mesure qui va dans la bonne direction. Les communautés autonomes et les collectivités locales financent et assurent à elles seules près des quatre cinquièmes des activités dans ce domaine, où elles jouent donc un rôle primordial. La société civile est aussi pour beaucoup dans la large assise de l'attachement du public à la coopération pour le développement. Reste que pour promouvoir et faciliter leurs propres efforts de communication et ceux des autres acteurs du développement, les responsables de la coopération espagnole auraient intérêt à actualiser leurs stratégies et plans de sensibilisation et de communication en veillant à ce qu'ils soient applicables. Encourager une culture de la solidarité mondiale à travers l'amélioration des connaissances est en fait une priorité du Plan directeur. Or, la stratégie de 2007 pour l'éducation au développement a une portée trop générale, est dépassée et contient trop peu de conseils concrets à l'intention des agents. Quant au dernier plan de communication, il remonte lui aussi à 2007. L'AECID se trouverait par ailleurs bien de pouvoir compter parmi ses agents davantage de spécialistes de la communication et de l'éducation au développement.

Promouvoir le développement, au-delà de l'aide

Principales conclusions : Au cours des quatre années écoulées, les efforts déployés par l'Espagne pour se montrer à la hauteur du ferme attachement qu'elle affiche dans les textes à la cohérence des politiques au service du développement ont été largement centrés sur la mise en place de nouvelles institutions. Le pays ne dispose cependant pas de moyens suffisants pour analyser et suivre les problèmes de cohérence des politiques. L'information ne circule pas assez efficacement et systématiquement entre les instances en place et en direction des acteurs du développement pour permettre un suivi, des analyses et une redevabilité propres à éclairer et influencer les décisions.

Recommandations : Afin d'assurer un suivi des efforts de cohérence des politiques au service du développement qui contribue à éclairer et influencer les décisions, l'Espagne serait bien inspirée de :

- Consolider ses capacités d'analyse de la cohérence de ses politiques et veiller à ce que l'information relative à ce type d'analyse et aux décisions circule librement et efficacement entre les instances en place.

L'Espagne fait partie des quelques donateurs qui ont couché dans la législation leur engagement à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement. En vertu du troisième Plan directeur, toutes les politiques publiques de l'Espagne sont censées contribuer à l'éradication de la pauvreté et à un développement humain durable. Dans cette optique, l'Espagne a mis en place plusieurs instances nouvelles chargées de veiller à la cohérence des politiques espagnoles avec l'objectif de développement, parmi lesquelles : i) une Commission spéciale sur le développement international qui arbitre entre les décisions au niveau du cabinet, et ii) un réseau interministériel de correspondants pour la cohérence des politiques ; ce dernier, toujours en cours de formation, sera animé par un comité interministériel et placé sous la tutelle d'une unité spécialement en charge de la cohérence des politiques au sein du MAEC.

Reste que la surveillance de la cohérence des politiques avec les objectifs de développement est compliquée par le manque de clarté des liens entre les nouveaux instruments et par le fait que les flux d'information ne sont pas utilisés efficacement et systématiquement à tous les échelons. A titre d'exemple, davantage d'informations sur les décisions devraient être transmises de la Commission spéciale aux organes de coordination et de suivi. L'Espagne pourrait aussi faire appel à des acteurs non gouvernementaux, notamment les ONG, pour obtenir leurs observations et leur point de vue sur la cohérence des politiques. Lorsqu'il sera opérationnel, le réseau de correspondants pour la cohérence devrait lui aussi devenir une source d'information. L'Espagne aurait alors intérêt à s'assurer de l'existence des moyens voulus pour analyser et suivre les retombées des politiques sur le développement et centraliser les informations disponibles de manière à influencer sur les décisions.

Volume et répartition de l'aide

Opérer un recentrage de l'aide publique au développement

Principales conclusions : Pendant une grande partie de la période considérée, l'Espagne a continué d'accroître sensiblement ses dépenses d'APD même si la crise économique mondiale a entraîné une contraction des sommes notifiées en 2009 et 2010. Les ressources financières allouées par l'Espagne à la coopération pour le développement n'en sont pas moins trop dispersées sur le plan géographique, ce qui en amoindrit les effets sur le terrain.

Recommandations : Profiter de la pause que connaît la croissance de son APD et faire preuve d'une plus grande sélectivité dans la répartition de son aide pourrait aider l'Espagne à améliorer la qualité et l'efficacité de sa coopération. Dans cette optique, elle serait bien inspirée de :

- Resserrer le ciblage géographique de son aide au développement et s'employer à concentrer ses ressources sur un nombre plus réduit de pays partenaires.

L'Espagne a déployé de gros efforts en vue d'atteindre l'objectif international voulant que 0.7 % du revenu national brut (RNB) soit consacré à l'APD. Entre 2003 et 2009, elle a en effet multiplié par deux son rapport APD/RNB, le faisant passer de 0.23 % à 0.46 %. La crise économique mondiale l'a cependant contrainte à réduire ses apports d'APD en 2009 et 2010 – dans des proportions identiques aux compressions opérées dans les dépenses globales de l'administration publique. Le rapport APD/RNB est de ce fait revenu à 0.43 % en 2010, ce qui est loin des 0.56 % que l'Espagne s'est fixé comme objectif dans son Plan directeur et des 0.51 % convenus pour elle dans le cadre de l'UE. Malgré tout, avec 5.95 milliards USD, son APD classe l'Espagne au septième rang des donateurs du CAD en 2010, soit une place de mieux qu'à l'époque de l'examen de 2007.

Afin d'utiliser de façon constructive cette pause dans la croissance de son APD et d'améliorer la qualité de sa coopération, l'Espagne a défini neuf ambitieux objectifs de dépenses pour ses dotations géographiques, sectorielles et thématiques. Elle compte notamment accroître la part de son APD bilatérale affectée aux pays les moins avancés et autres pays à faible revenu, et concentrer sur 37 pays partenaires prioritaires 85% de son APD ventilable par pays. Son aide n'en demeure pas moins morcelée et elle est un des membres du CAD dont la concentration de l'aide est la plus faible. L'Espagne aurait intérêt à faire preuve de souplesse à l'égard de ses objectifs de dépenses afin de se garder une marge de manœuvre pour répondre aux besoins de ses partenaires, et d'une manière plus générale à continuer de s'efforcer de réduire le nombre de ces derniers.

Conduire un dialogue stratégique avec les acteurs décentralisés

Principales conclusions : Près du cinquième de l'APD espagnole émane d'acteurs décentralisés. Or, les autres composantes du système de coopération n'ont pas toujours accès à des informations sur ces apports. Cela porte atteinte à la transparence et à la cohésion de l'aide espagnole, de même qu'à la capacité des gouvernements partenaires de planifier et de coordonner cette aide.

Recommandations : Pour rehausser la transparence et la cohésion, en particulier au niveau des pays, l'Espagne devrait :

- Veiller à ce que tous les acteurs de la coopération espagnole, y compris les instances infra-nationales, s'informent mutuellement de leurs activités au niveau des pays et à ce que les administrations, centrales et locales, des pays partenaires en soient elles aussi pleinement informées.

De tous les membres du CAD, l'Espagne est celui dont la fraction la plus élevée de l'APD émane d'acteurs décentralisés – 19 % du total de l'APD bilatérale nette sont financés par les 17 communautés autonomes que compte l'Espagne et des entités locales. Même si le chiffre en a diminué par rapport aux 26 % de 2005, il n'en demeure pas moins conséquent. Cette coopération décentralisée, dont la mise en œuvre est pour l'essentielle assurée par des ONG, constitue un atout au niveau local ; elle contribue aussi à entretenir l'adhésion du public à la coopération pour le développement. Le MAEC a intensifié le dialogue entre les entités nationales et infranationales autour de la coopération pour le

développement, et le parlement a approuvé en 2010 un nouveau cadre législatif qui jette les fondements d'un resserrement des liens pour la formulation de la politique du développement. Il n'en reste pas moins que les pays partenaires et les bureaux espagnols de coopération doivent être informés des efforts de ces acteurs pour pouvoir opérer des améliorations sur les plans de la planification et de la mise en œuvre. La coopération espagnole y gagnerait en transparence et en cohésion et porterait ainsi les meilleurs fruits possibles.

Inscrire les contributions multilatérales de l'Espagne dans une optique stratégique

Principales conclusions : *La nouvelle approche de l'Espagne à l'égard de la collaboration avec les organismes multilatéraux repose sur la sélectivité et se traduit par une concentration des dotations sur un nombre plus réduit d'organisations. Cette collaboration pourrait néanmoins faire plus de place aux considérations d'ordre stratégique et être étayée par une quête plus rigoureuse d'informations.*

Recommandations : Afin de donner un caractère plus stratégique à sa collaboration avec les instances multilatérales et d'optimiser l'impact de son aide multilatérale, l'Espagne aurait intérêt à :

- Se servir systématiquement des conclusions des évaluations de la performance et des informations en retour de ses bureaux locaux pour guider ses décisions concernant les apports aux différents organismes multilatéraux.

Le volume des contributions de base servies par l'Espagne aux organisations multilatérales a presque doublé depuis 2005, et en 2009 la classait à la septième place parmi les membres du CAD. Dans ses deuxième et troisième Plans directeurs, l'Espagne affiche la volonté de s'engager dans un « multilatéralisme actif, sélectif et efficace ». L'Espagne a arrêté en 2009 une stratégie pour orienter ses contributions multilatérales, qui gagnent rapidement en volume, et entrepris de conclure des cadres de partenariat stratégique avec huit organisations multilatérales, par l'intermédiaire desquelles elle achemine 51 % de son APD – contributions de base et contributions extrabudgétaires confondues. A en croire son Plan directeur actuel, l'Espagne entend concentrer davantage encore son APD multilatérale, de telle sorte que 80 % de ses concours se répartissent entre seulement 10 organisations internationales en 2012. En 2009, elle avait atteint le chiffre de 76 %. Les efforts déployés par l'Espagne pour inscrire ses dotations dans une optique plus stratégique et pour nouer des partenariats sélectifs avec des organisations multilatérales sont les bienvenus et méritent d'être poursuivis.

L'Espagne n'exploite pas encore systématiquement les évaluations dont sont l'objet les instances multilatérales et les enseignements qui en ressortent pour formuler ses propres politiques et aider les organismes multilatéraux à améliorer leurs activités. Elle devrait veiller à ce que ses représentants au sein des conseils de ces organismes reçoivent et utilisent les informations en retour et autres avis sur les points forts et les points faibles de chaque organisation multilatérale fournis par les bureaux locaux. Ces éléments peuvent apporter des arguments constructifs pour influencer sur les décisions des organes de direction des organisations concernées et contribuer ainsi à améliorer l'efficacité, l'efficience et l'impact de leurs activités.

Organisation et gestion

Instaurer des liens clairs entre les organes espagnols de coordination

Principales conclusions : La concertation avec les acteurs espagnols du développement a été renforcée, au niveau des services centraux comme du terrain. Cependant les cinq organes centraux de coordination ne sont pas bien connectés entre eux et leur mode de fonctionnement ne permet pas d'éclairer efficacement les décisions techniques, tactiques et stratégiques des pouvoirs publics dans leur ensemble.

Recommandations : Pour exploiter à fond le potentiel de tous les acteurs espagnols du développement et garantir une véritable coordination, l'Espagne devrait :

- S'interroger sur la valeur ajoutée que ses organes de coordination apportent à sa coopération pour le développement et faire en sorte que ces derniers fonctionnent de manière complémentaire de telle façon que les résultats de leurs délibérations fournissent des éléments pour étayer les décisions techniques, tactiques et stratégiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

La structure institutionnelle sous-tendant la coopération espagnole pour le développement est particulièrement complexe. Non seulement l'aide émane de 14 ministères au niveau de l'administration générale de l'Etat, mais des acteurs décentralisés interviennent aussi pour une large part, ce qui ajoute à la complexité du tableau. Cette multiplicité d'intervenants et de canaux d'acheminement nécessite une étroite coordination et une bonne synergie pour limiter la dispersion des efforts et des ressources, et optimiser la cohésion et l'impact.

Les contrats de partenariat désormais conclus par l'Espagne avec les pays partenaires contribuent à améliorer la coordination entre les acteurs espagnols sur le terrain s'impose également. Au niveau des services centraux, il existe en Espagne cinq organes qui opèrent une coordination, organisent des consultations et fournissent des avis dans le domaine de la coopération pour le développement : deux s'occupent de la coordination entre les ministères (la Commission spéciale sur le développement international et le Comité interministériel de la coopération pour le développement), deux autres de la coordination entre les acteurs nationaux et les acteurs décentralisés (la Conférence sectorielle sur le développement et la Commission interterritoriale sur la coopération pour le développement), et le dernier est un organe consultatif comprenant des entités publiques et privées et des ONG (le Conseil de la coopération pour le développement). On ne sait pas très bien comment ces instances sont supposées collaborer au service de l'amélioration de la planification stratégique et de l'exécution de la coopération espagnole. Il apparaît cependant essentiel qu'elles communiquent en toute transparence et que les résultats de leurs délibérations soient réellement exploités pour éclairer les décisions techniques, tactiques et stratégiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Franchir le pas entre évaluation et apprentissage

Principales conclusions : L'Espagne s'emploie à réorganiser ses dispositifs de planification, de suivi et d'évaluation en vue de favoriser une « gestion axée sur les résultats du développement ». Ses efforts dans ce sens ont toutefois jusqu'à présent été freinés par des indicateurs de qualité inégale au regard desquels assurer un suivi de l'impact de l'aide publique espagnole au développement, ainsi de mécanismes garantissant que les évaluations constituent un outil d'apprentissage.

Recommandations : Pour apporter des preuves des résultats obtenus et promouvoir une culture de l'apprentissage, il est impératif que :

- La DGPOLDE et l'AECID veillent à ce que leurs instruments de gestion axée sur les résultats du développement soient utilisés dans les bureaux locaux et apprennent à leurs agents comment définir des cibles et des indicateurs permettant un suivi de l'impact des interventions d'aide au développement.
- Les informations sur les résultats provenant de ses évaluations soient exploitées pour influencer sur les politiques, étayer la programmation, alimenter la mémoire institutionnelle et informer l'opinion.

L'actuel Plan directeur fait de la gestion axée sur les résultats du développement une priorité. Il expose les mesures que l'Espagne doit prendre à cet effet dans trois domaines : la planification, le suivi et l'évaluation. Cette nouvelle approche a commencé à prendre corps avec la mise au point de formations et d'orientations pratiques. Pour réorienter les dispositifs d'évaluation vers la mesure des résultats, la détermination de l'Espagne à instaurer une culture de l'évaluation et de l'apprentissage constituera un atout. L'Espagne a déjà défini une politique en matière d'évaluation et la fonction d'évaluation est confiée à une division indépendante de la DGPOLDE. L'évaluation occupe désormais une place importante dans les nouveaux contrats de partenariat conclus avec les pays partenaires et les organismes multilatéraux. A l'AECID, le nombre d'évaluations réalisées a quadruplé entre 2007 et 2009, en raison principalement de l'obligation faite aux ONG bénéficiant de financements de l'Agence de procéder à des évaluations de leurs projets dès lors que ceux-ci excèdent un certain montant.

Cela dit, l'Espagne pourrait appliquer une démarche plus stratégique pour ce qui est du choix de ses évaluations et de la manière dont elle en exploite les résultats. Cela suppose qu'elle utilise les conclusions des évaluations pour influencer sur les politiques, étayer la programmation, alimenter la mémoire institutionnelle et informer l'opinion. Cela implique aussi, et avant tout, qu'elle possède les indicateurs adéquats pour mesurer les résultats. Les bureaux locaux sont certes désormais tenus, en vertu du nouveau cadre de programmation, de définir d'emblée les résultats qu'ils veulent obtenir, mais une récente auto-évaluation à laquelle l'AECID a procédé en interne montre que les avancées restent jusqu'à présent limitées dans la mise en place des éléments de base qui permettraient de surveiller et d'évaluer si ces résultats sont effectivement atteints. En fait, le suivi demeure surtout centré sur l'emploi des dotations, les indicateurs nécessaires pour mesurer les résultats et l'impact faisant encore défaut. L'Espagne doit commencer par réfléchir à la manière dont des évaluations stratégiques peuvent éclairer la conception des programmes futurs, planifier ses évaluations en conséquence et aider les bureaux locaux à définir les bons indicateurs, tout en continuant de conduire des évaluations opérationnelles dans un but d'apprentissage et de reddition de comptes.

Définir une politique des ressources humaines qui mette l'accent sur la mobilité et la performance

Principales conclusions : La politique appliquée par l'Espagne en matière de gestion des ressources humaines ne permet pas une mobilité suffisante entre les services centraux et le terrain et n'intègre aucun dispositif de gestion des performances. Or, ces deux éléments sont indispensables pour préserver la compétence des institutions et tirer efficacement parti des ressources humaines disponibles.

Recommandations : Dans une conjoncture où « faire plus avec moins » devient la norme, l'Espagne doit pouvoir appuyer sur des critères précis et des politiques bien définies ses décisions visant à optimiser l'efficacité et l'efficience de l'utilisation qu'elle fait de ses ressources. Le MAEC et l'AECID seraient bien inspirés de :

- Définir une politique des ressources humaines et un plan moyen terme pour la mobilité et la rotation du personnel.
- Mettre en place un système de gestion des performances individuelles reposant sur leurs propres objectifs organisationnels et sur les résultats.

Les ressources humaines affectées à la coopération espagnole ont été considérablement étoffées depuis le dernier examen par les pairs. La vague de recrutements auxquels a procédé l'AECID a permis la constitution d'un noyau de spécialistes comprenant 93 gestionnaires de programme et 120 gestionnaires de projet qui a rendu possible une forte implication sur le terrain dans les pays partenaires. Cela dit, au MAEC comme à l'AECID, la mobilité entre les services centraux et le terrain demeure insuffisante. De ce fait, l'Espagne ne tire pas tout le parti qu'elle pourrait des connaissances accumulées par les agents de ses services centraux et de ses bureaux locaux, et est moins à même d'attirer et de retenir des spécialistes de haut vol du développement. De nombreux titulaires de postes clés dans les bureaux locaux étant appelés à partir dans les années qui viennent, un plan à moyen terme pour la mobilité et la rotation du personnel apparaît indispensable pour faciliter ces remplacements et préserver la compétence institutionnelle. Les décideurs du ministère doivent être guidés par deux soucis : (i) faciliter les transferts au sein de l'organisation, et (ii) offrir des perspectives de carrière. Plus de place doit aussi être faite à ces deux aspects dans le prochain contrat de gestion de l'AECID (pour la période 2011-2014). L'Agence devrait en outre envisager d'assurer une plus grande sécurité d'emploi aux ressortissants de pays partenaires recrutés localement qui travaillent sur des questions de fond et de leur confier des responsabilités plus importantes.

Un deuxième pilier de la politique des ressources humaines devrait être l'instauration d'un système de gestion des performances. Bien que le régime de base des employés de la fonction publique (2007) impose l'évaluation des performances dans toutes les administrations espagnoles, aucun dispositif de ce type n'existe actuellement pour les agents du MAEC si l'on croit la publication de l'OCDE *Government at a Glance* parue en 2011, pas plus que pour ceux de l'AECID. L'administration espagnole devrait redoubler d'efforts pour mettre en place des tels dispositifs, indispensables pour permettre à la hiérarchie de débattre avec les agents de l'évolution de leur carrière, y compris à travers des changements d'affectation, et d'encourager l'investissement personnel et la responsabilité individuelle de manière à favoriser un environnement de travail privilégiant les résultats, les réalisations et l'impact.

Amélioration de l'impact de la coopération pour le développement

Utiliser les outils censés garantir l'efficacité de l'aide au niveau des pays

Principales conclusions : L'Espagne a bien avancé dans la mise au point de stratégies et de cadres de planification destinés à rehausser l'efficacité de son aide. L'application des ces outils à tous les niveaux est indispensable pour passer du stade des intentions à celui des actes.

Recommandations : Afin d'améliorer l'efficacité de sa coopération, l'Espagne devrait :

- Faire en sorte que les bureaux locaux et tous les ministères qui financent des dépenses d'APD comprennent et emploient les nouvelles méthodes et les nouveaux outils de planification.

L'Espagne a accompli des progrès remarquables sur la voie de l'efficacité de l'aide, allant bien-au-delà des recommandations formulées dans l'examen par les pairs de 2007. Non seulement elle a fait du programme d'action international à l'appui de l'efficacité de l'aide un fil conducteur de sa politique du développement, mais elle a intégralement repensé et remis à plat ses méthodes de programmation afin de mettre en pratique les principes qui le sous-tendent. Les révisions apportées à la politique espagnole depuis 2009 et le Plan d'action pour l'efficacité de l'aide approuvé en janvier 2011 ont préparé le terrain pour une amélioration notable des méthodes de travail de l'Espagne à l'échelon local. Le nouveau mode de planification, reposant sur des contrats de partenariat avec les pays et axé sur les résultats (voir section 4.2), est de bon augure pour le renforcement de l'appropriation des programmes par les pays partenaires. L'approche-programme et l'approche sectorielle sont désormais les modalités de coopération privilégiées par de nombreux bureaux locaux. Maintenant que les outils adéquats sont en place, il est important qu'ils soient utilisés par tous les ministères qui financent des dépenses d'APD (et pas uniquement par le MAEC) et qu'ils soient transmis aux bureaux locaux assortis des pouvoirs requis pour prendre les décisions nécessaires.

Déliier davantage encore l'aide

Principales conclusions : *L'Espagne progresse certes dans le déliement global de son aide, mais elle est un des membres du CAD qui affichent la moins bonne performance pour ce qui est du déliement de l'aide aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays pauvres très endettés n'appartenant pas à la catégorie des PMA (c'est-à-dire aux pays visés par les Recommandations du CAD de 2001 et de 2008).*

Recommandation : Afin de mieux rentabiliser les sommes qu'elle consacre l'aide publique au développement, l'Espagne est encouragée à :

- Se tenir au calendrier qu'elle a arrêté pour le déliement de la part encore liée de son aide, quel que soit l'échelon en cause de l'administration.

L'Espagne a bien avancé dans le déliement de son aide : au total, 75 % de ses apports aux pays en développement étaient non liés en 2009, chiffre proche de la moyenne du CAD avec ses 79 %. Elle n'en doit pas moins veiller à respecter le calendrier qu'elle s'est fixé pour achever le déliement du reste de son APD. En 2009, la part de son aide en faveur des PMA et des pays pauvres très endettés non membres du groupe des PMA qui n'était pas liée s'établissait à seulement 77 %, contre 94 % pour la moyenne du CAD. En vertu du calendrier établi, les efforts conjoints de l'AECID, du MAEC, du ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce et du ministère de l'Economie et des finances devraient aboutir au déliement de l'intégralité de l'APD pour 2015. Le déliement de la totalité de l'aide espagnole appellera une action non seulement de l'administration centrale, mais aussi des communautés autonomes et des municipalités, lesquelles continuent à lier de nombreux apports d'aide de faible volume à la prestation de services d'entités espagnoles.

Partager les connaissances accumulées dans les pays à revenu intermédiaire concernant le renforcement des capacités

Principales conclusions : *Même si elle ne s'est pas dotée d'une stratégie spécifique dans ce domaine, l'Espagne s'est forgé une précieuse expérience en matière de renforcement des capacités dans les pays à revenu intermédiaire, auxquels va une part substantielle de son APD. Or, des capacités renforcées peuvent contribuer à consolider les acquis du développement – sujet qui intéresse un nombre croissant de donateurs.*

Recommandation : Afin de mettre à profit son engagement dans les pays à revenu intermédiaire, l'Espagne pourrait :

- Inscrire le renforcement des capacités parmi les objectifs de ses contrats de partenariat et rassembler et partager les enseignements de l'expérience qu'elle a accumulée dans ce domaine, spécialement dans les pays à revenu intermédiaire.

Même si aucune stratégie ne guide son action en la matière, l'Espagne œuvre au renforcement des capacités locales. Elle recourt principalement à cet effet à l'assistance technique, mais celle-ci est mise en œuvre selon des modalités qui permettent à l'Espagne de contribuer à la consolidation des capacités non seulement des individus mais aussi des institutions. Etant donné sa forte implication dans les pays à revenu intermédiaire, auxquels elle consacre 65 % de son APD bilatérale brute, l'Espagne a appris comment renforcer les capacités dans un contexte d'inégalité persistante. Elle devrait faire du renforcement des capacités un objectif exprès de ses contrats de partenariat et de ses stratégies sectorielles. L'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à rassembler les connaissances accumulées par ses bureaux locaux, à les partager avec les autres donateurs et à en tirer les conséquences pour la planification de ses activités futures. Dans le même esprit, l'Espagne pourrait aussi mettre à profit les connaissances de ses bureaux locaux concernant la coopération triangulaire (encadré 1).

Encadré 1. Coopération triangulaire : un rôle potentiel de trait d'union pour l'Espagne

En Amérique latine, l'Espagne s'est acquis une réputation d'entremetteur entre les pays à revenu intermédiaire et les pays les moins avancés. Son actuel Plan directeur témoigne d'un ferme attachement à la coopération triangulaire, outil qu'elle s'efforce de privilégier dans les pays partenaires où elle souhaite consolider les acquis du développement. Un de ses objectifs est de contribuer au renforcement des capacités et de modifier la nature de sa coopération dès lors que ses pays partenaires passent dans une catégorie « supérieure ». Elle a ainsi collaboré avec l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique et l'Uruguay pour apporter une aide à des pays tiers comme Haïti ou le Paraguay. Un des problèmes auxquels elle souligne continuer de se heurter est de trouver des moyens d'assurer conjointement un suivi et une évaluation de ces activités de coopération triangulaire.

Vers l'adoption de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire

Consolider les progrès notables enregistrés dans la programmation des activités humanitaires

Principales conclusions : *L'Espagne peut se targuer d'initiatives judicieuses, et parfois inédites, pour réinventer et affiner son vaste programme d'aide humanitaire. Des gains d'efficacité supplémentaires restent cependant possibles dans le domaine des partenariats, et les mécanismes de coordination intergouvernementale, de reddition de comptes et d'apprentissage pourraient être renforcés.*

Recommandations : Afin de consolider les progrès considérables qu'elle a accomplis pour ce qui est de la programmation de son aide humanitaire, l'Espagne aurait intérêt à :

- Réduire la charge administrative imposée aux ONG partenaires et mettre en place, pour toutes les ONG et tous les partenaires multilatéraux, des critères communs pour l'octroi de financements et le suivi des performances.
- Faire en sorte que tous les acteurs du système espagnol d'intervention bénéficient de formations adéquates et/ou d'une accréditation internationale.

L'Espagne possède maintenant un programme d'aide humanitaire ambitieux, stratégiquement conçu et autorisant une bonne flexibilité, sous-tendu par une stratégie globale intégrée dans le Plan directeur. L'AECID a par ailleurs adopté des méthodes novatrices pour soutenir le redressement, privilégiant le renforcement des moyens d'action des partenaires et le déblocage anticipé de l'aide au développement. Il est toutefois trop tôt pour voir les résultats de ces changements. La réduction des risques de catastrophe ne figure toujours pas parmi les priorités premières mais le Bureau de l'aide humanitaire de l'AECID soutient quelques programmes utiles dans ce domaine.

L'Espagne s'attache à l'évidence à adopter une perspective stratégique et à faire preuve d'ouverture, proposant à ses partenaires des financements souples, s'étalant souvent sur plusieurs années, centrés sur l'obtention de résultats et promouvant la responsabilité mutuelle. Ses partenaires voient en elle un donneur dynamique et réactif, qui sait apprécier leurs contributions. Des améliorations restent néanmoins possibles dans certains domaines, en particulier la prévisibilité, la participation des bénéficiaires et la charge administrative imposée aux ONG.

L'Espagne s'est classée au sixième rang des membres du CAD par son aide humanitaire en 2009 (alors qu'elle ne venait qu'au neuvième en 2007), et elle mis à profit ce nouveau statut d'acteur de premier plan pour encourager une amélioration de la coordination entre donateurs et promouvoir la coopération triangulaire. L'AECID a élaboré des critères précis pour la répartition de son budget d'aide humanitaire, dans lesquels une place privilégiée est accordée aux situations de vulnérabilité et aux secteurs prioritaires. Reste que l'application de cet ensemble très pointu de critères d'intervention nécessite la fourniture par les partenaires de preuves concrètes, parfois difficiles à obtenir.

L'AECID a incontestablement amélioré considérablement ses pratiques dans le domaine humanitaire, et elle s'emploie maintenant à renforcer les capacités en la matière des régions autonomes (celles-ci ont été à l'origine de 8.9 % de l'aide humanitaire en 2009), ce qui constitue un défi sur le plan stratégique dans l'environnement décentralisé prévalant en Espagne. L'Espagne est encouragée à faire en sorte que tous les intervenants espagnols, y compris la protection civile, bénéficient de formations complémentaires et d'une accréditation internationale.

L'Espagne est consciente qu'il lui faut s'orienter vers une culture formelle de l'apprentissage et remplacer le suivi par une analyse d'impact. Cela ne va toutefois pas de soi car, compte tenu du caractère très interventionniste du modèle d'entreprise appliqué par l'Espagne dans le domaine humanitaire, cela nécessiterait des personnes possédant à la fois des facultés d'analyse et un esprit de décision, qualités qu'allient très peu des agents actuels de l'AECID.

Encadré 2. Bonne pratique : l'Espagne, un exemple en matière d'intervention rapide

Lors de l'examen par les pairs de 2007, l'Espagne avait été incitée à se pencher sur l'efficacité de son dispositif d'intervention rapide ; depuis lors, l'AECID a pris des mesures radicales qui ont débouché sur la mise en place d'un ensemble souple d'outils novateurs et efficaces, allant de stocks logistiques constitués conjointement avec le Programme alimentaire mondial à la mise en réserve de fonds auprès d'ONG partenaires en passant par une grande souplesse pour la réorientation des crédits (y compris ceux destinés au développement), l'apport direct d'une aide en nature, le déploiement de renforts et le recours aux services de la protection civile, de l'armée et de la police espagnoles. La coordination s'opère dans le cadre réunions d'urgence récurrentes associant tous les partenaires, y compris les ONG, consacrées à la définition d'une stratégie commune cohérente pour la réponse de l'Espagne.

Systématiser la prise en compte des risques

Principales conclusions : *L'Espagne doit veiller à gérer son exposition au risque de façon à se garder la marge de manœuvre indispensable pour préserver son modèle inédit, novateur et efficace d'intervention.*

Recommandations : Afin d'atténuer sa vulnérabilité globale face à des résultats négatifs dans des situations d'urgence humanitaire complexe, l'Espagne serait bien inspirée de :

- Rendre systématique l'évaluation, l'exposé et la gestion du risque d'erreur de programmation.

L'aide humanitaire bénéficie actuellement en Espagne d'un ferme soutien de la part des sphères politiques et du public ainsi que l'équipe chargée de l'examen a pu constater lors de ses entretiens avec des membres du parlement et des conseillers du président du gouvernement. Cela dit l'expérience de nombreux autres donateurs montre qu'un changement de cap politique entraîne souvent une surveillance accrue de l'effort humanitaire – une seule affaire tournée en scandale par les médias suffit à faire basculer l'opinion publique et à irriter le législateur. Il serait donc sage que l'Espagne trouve le moyen de systématiser, dans sa stratégie d'aide humanitaire, l'évaluation, l'exposé et la gestion du risque d'erreur de programmation afin de protéger son modèle louable et souple d'action humanitaire.

Rapport du secrétariat

Chapitre 1

Orientations stratégiques

Ce chapitre rend compte des révisions apportées par l'Espagne depuis cinq ans aux orientations stratégiques de sa coopération pour le développement. Au vu des mesures prises en réponse aux recommandations formulées par le CAD lors de son précédent examen par les pairs en 2007 et des autres changements intervenus depuis lors, il met en évidence trois axes de réflexion pour l'avenir :

- (i) le ciblage de la politique espagnole du développement – sur les plans géographique et sectoriel et s'agissant des questions transversales,
- (ii) le rôle précis des acteurs espagnols dans la coopération pour le développement,
- (iii) l'entretien du soutien accordé par le public à l'aide et au développement.

Un donneur ambitieux, désireux de consolider sa position et soucieux de la qualité

L'Espagne a accompli de remarquables progrès dans la définition des orientations stratégiques devant guider son programme en rapide expansion de coopération pour le développement. Depuis la fin des années 70 où elle figurait encore parmi les bénéficiaires de l'aide, elle peut se targuer d'un bond en avant spectaculaire en matière d'aide, en termes de volume comme de qualité, qui en a fait un donneur respecté et généreux. Depuis le dernier examen par les pairs (OCDE, 2007a) du Comité d'aide au développement (CAD), elle a arrêté de nouvelles stratégies afin d'être mieux à même de répondre aux besoins d'un monde en mutation, et a consolidé la réforme de son dispositif d'aide au développement amorcée en 2004. Depuis cette date, le volume de son aide a été multiplié par deux de sorte qu'elle se situe désormais au septième rang des donateurs du CAD, et elle s'est acquis la réputation largement méritée d'être une des locomotives du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide et de l'égalité entre hommes et femmes. Les forces motrices de sa coopération sont la ferme détermination de son gouvernement à lutter contre la pauvreté dans le monde et un vigoureux soutien du public, né d'un désir de solidarité avec tous les pauvres de la planète.

Mise en œuvre des recommandations du dernier examen par les pairs : des avancées

L'Espagne a donné suite à plusieurs des grandes recommandations formulées lors du précédent examen par les pairs (qui sont récapitulées dans l'annexe A) concernant l'orientation stratégique de sa coopération :

- (i) elle a amélioré la cohésion d'ensemble de son programme et progressé vers l'unification de son cadre stratégique – avec son troisième Plan directeur (couvrant la période 2009-2012) ;
- (ii) elle a mis la dernière main à ses stratégies sectorielles – élément indispensable pour garantir la totale cohérence de la mise en œuvre des programmes-pays avec le cadre stratégique.

Pour satisfaire à toutes les recommandations, il lui reste à tirer systématiquement parti des connaissances et de l'expérience accumulées sur le terrain pour améliorer ses choix stratégiques et renforcer sa contribution au débat de la communauté internationale du développement et à la formulation de bonnes pratiques ; on reviendra sur ce point dans le chapitre 4.

La coopération pour le développement, un axe spécifique de la politique publique espagnole

Des mécanismes distincts de formulation des politiques, de mise en œuvre et de financement

Les fondements juridiques et stratégiques, les mécanismes d'exécution et, jusqu'à un certain point, les modalités de financement de la coopération pour le développement ont été dissociés de ceux s'appliquant aux autres domaines de l'action publique. Auparavant, la politique du développement était une composante de la politique étrangère. Afin de rehausser son statut et d'accroître son indépendance, le gouvernement actuel a fait de la coopération pour le développement un volet essentiel de sa stratégie extérieure, réglé par une politique spécifique, comme il ressort du Plan directeur pour la période 2005-2008

(MAEC/SECI, 2005), le deuxième des plans quadriennaux établis depuis 2000 pour définir la stratégie de l'Espagne en matière de coopération pour le développement. Le statut particulier de la coopération au sein du ministère des Affaires étrangères et de la coopération (MAEC) est justifié par la mission stratégique assignée à cette dernière, laquelle est clairement centrée sur la lutte contre la pauvreté et les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce statut a encore été renforcé en 2007, avec la signature par un large éventail de partis politiques du Pacte d'État contre la pauvreté (CONGDE, 2007), lequel a consolidé la détermination de l'Espagne à faire de la coopération pour le développement et de l'aide humanitaire des domaines régis par des politiques sur lesquelles les intérêts économiques n'aient pas prise et dont l'horizon temporel ne soit pas soumis aux cycles électoraux. Si ce statut particulier a contribué à protéger la coopération pour le développement des compressions budgétaires, l'Espagne n'en devra pas moins aussi mettre en lumière les avantages de cette dernière pour d'autres sphères de l'action publique et gérer avec soin le risque qu'elle n'en vienne à être regardée comme entrant en concurrence avec d'autres intérêts espagnols.

La coopération pour le développement est désormais considérée comme un pilier spécifique, incontournable, de l'action du MAEC, auquel il incombe de définir la politique de l'Espagne en la matière. La ligne politique est arrêtée par le Secrétaire d'État à la coopération internationale, qui fait rang égal, au sein du ministère, avec deux autres secrétaires d'États (chargés l'un de la politique extérieure et de l'UE, l'autre des relations ibéro-américaines). Le Secrétariat d'État à la coopération internationale (SECI), dont dépend la Direction générale de la planification et de l'évaluation des politiques de développement (DGPOLDE), reste la plaque tournante du système espagnol d'aide au développement : c'est lui qui a compétence, au sein du ministère, pour diriger, formuler, exécuter et évaluer la politique du développement et pour gérer les ressources affectées à la coopération pour le développement. A peu près la moitié des financements émanant du SECI transitent par l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID). Le MAEC est à l'origine d'environ la moitié de l'aide publique espagnole au développement et le ministère de l'Économie et des finances (MEH) d'un peu plus du quart. D'autres instances, notamment le ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce (MITYC) et les communautés autonomes, interviennent également dans la coopération (graphique 3.1).

L'Espagne a par ailleurs mis en place un nouveau dispositif de financement visant à empêcher toute mainmise d'intérêts commerciaux sur la coopération pour le développement. Le Fonds d'aide au développement (FAD) a ainsi été remplacé par deux guichets distincts : (i) le Fonds pour la promotion du développement (FONPRODE), qui relève du MAEC et est dédié à l'APD, et (ii) le Fonds pour l'internationalisation des entreprises (FIEM), qui relève du MITYC et promeut les exportations espagnoles n'entrant pas dans le champ de l'APD. En conséquence, l'arsenal juridique espagnol dans le domaine de la coopération pour le développement comprend maintenant trois textes :

- la loi de 1998 sur la coopération internationale pour le développement,
- la loi de 2006 sur la gestion de la dette extérieure, et
- la loi de 2010 portant sur la création du FONPRODE.

L'idée de l'Espagne est ainsi de contrôler l'utilisation des fonds alloués au développement par l'intermédiaire du MAEC afin d'éviter qu'ils soient préemptés par d'autres intérêts, commerciaux notamment, d'établir un raccordement avec le Plan

directeur, de rehausser l'efficacité de ces dépenses, de délier totalement son aide et de faciliter une réaction rapide en cas de crise humanitaire. Reste toutefois à voir si le FONPRODE pourra, dans la pratique, répondre à ces attentes étant donné qu'il ne couvre actuellement que le cinquième de l'APD espagnole (chapitre 3).

Des nouveautés centrées sur les méthodes de travail

Entre 2004 et 2007, l'Espagne avait bien avancé dans la définition de sa politique du développement et en particulier des *axes* de son action. Au cours de la période couverte par ce quatrième examen par les pairs, elle s'est principalement concentrée sur les *moyens* de cette action. Son troisième Plan directeur, présentant son projet stratégique pour la période 2009-2012, est centré sur les mêmes secteurs que son prédécesseur, mais une plus grande attention y est prêté à la qualité et à l'efficacité de la coopération (MAEC/SECI, 2009a). L'accent y est davantage mis sur les approches fondées sur des programmes, la réduction du nombre de partenaires bilatéraux et l'application d'une démarche stratégique et sélective en matière d'aide multilatérale, et une plus large place y est faite à l'aide humanitaire. Y est aussi prévue la mise en place d'un nouvel instrument permettant de transposer la ligne générale d'action arrêtée en stratégies par pays à travers des contrats de partenariat (*Marcos de Asociación*) qui sont censés assurer l'adaptation des directives globales au contexte particulier de chaque pays partenaire. L'établissement de ce nouvel outil fait suite à l'évaluation du précédent Plan directeur et a été motivé par la volonté de l'Espagne d'intégrer les objectifs d'efficacité de l'aide dans sa coopération.

Repenser le ciblage géographique et thématique

Après s'être penchée sur ses méthodes de travail, le moment semble venu pour l'Espagne de revoir le nombre de pays avec lesquels elle coopère et de s'interroger sur les sujets et les questions transversales autour desquels s'articule cette coopération. Un ciblage géographique et thématique plus rigoureux, et un recentrage des ressources allouées à l'aide bilatérale sur un nombre plus restreint de domaines, permettraient en effet à l'Espagne d'obtenir des résultats plus solides dans les pays qu'elle juge prioritaires.

Élaborer des critères précis pour la sélection des pays partenaires

L'Espagne a pris quelques dispositions pour recentrer sa coopération bilatérale sur moins de pays partenaires, le nombre de ces derniers ayant été ramené de 56 à 50 dans le troisième Plan directeur. Reste 50 pays c'est encore beaucoup et qu'une trop grande dispersion des ressources, humaines et financières, risque d'empêcher d'affecter aux activités les moyens voulus en terme de compétences, de pilotage, de supervision et d'apprentissage. Réduire le nombre de partenaires, en revanche, permet une concentration des ressources et une attention accrue à la qualité de la coopération. Les autres membres du CAD dont le programme de coopération a une envergure similaire comptent en règle générale moins de pays partenaires.¹² L'équipe chargée de l'examen recommande à l'Espagne de s'appliquer à réduire encore le nombre de ses pays partenaires lorsqu'elle élaborera son quatrième Plan directeur.

La concentration de la coopération bilatérale passe par la fixation de critères précis pour la sélection des pays partenaires. Si les fonctionnaires espagnols interrogés à l'occasion du présent examen sont bien d'accord sur la nécessité d'une plus grande concentration de l'aide, ils ne voient en revanche pas bien comment y parvenir.

L'Espagne répartit ses partenaires en trois catégories (tableau 1.1). Le choix de ces pays, qui est soumis à l'approbation du parlement, suscite une grande controverse au sein de l'administration et dans le monde des ONG. L'Espagne serait en conséquence bien avisée de réexaminer les critères de sélection des pays partenaires énoncés dans le Plan directeur et d'indiquer précisément comment ils doivent être utilisés. Ces critères sont les suivants :

- (i) les indicateurs de développement
- (ii) la présence de l'Espagne dans le pays considéré et la configuration de sa coopération
- (iii) la forme que pourrait prendre un partenariat avec le pays considéré
- (iv) le potentiel du pays considéré en tant que partenaire pour le développement
- (v) la position relative de l'Espagne par rapport aux autres donateurs intervenant dans le pays considéré.

Tableau 1.1. Les trois catégories de pays avec lesquels l'Espagne entretient des relations de coopération pour le développement

	Groupe A	Groupe B	Groupe C
	Partenariat élargi (23 pays)	Partenariat ciblé (14 pays)	Consolidation des progrès du développement (13 pays)
<i>Description</i>	PMA et pays à faible revenu ou à revenu faible à intermédiaire où un volume important d'APD et un large éventail d'instruments peuvent être déployés dans le cadre d'un partenariat à long terme reposant sur les principes de l'efficacité de l'aide.	PMA et pays à faible revenu ou à revenu faible à intermédiaire avec lesquels un partenariat élargi ne serait pas adapté mais qui sont susceptibles de tirer profit d'une aide centrée sur un ou quelques secteurs et passant par des instruments soigneusement choisis.	Pays où le développement peut être promu à travers : (i) des politiques plus solidaires, (ii) une coopération sud-sud, (iii) une coopération triangulaire, et (iv) la mise en place de biens publics mondiaux
<i>Amérique latine</i>	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haïti, Paraguay, Bolivie, Pérou, Équateur, République dominicaine	Colombie	Costa Rica, Brésil, Mexique, Venezuela, Panama, Argentine, Uruguay, Cuba
<i>Maghreb, Moyen et Proche Orient</i>	Maroc, Mauritanie, Algérie, Territoires sous administration palestinienne et Peuples du Sahara	Irak, Liban	Syrie, Tunisie, Égypte, Jordanie
<i>Afrique subsaharienne</i>	Éthiopie, Mali, Mozambique, Sénégal, Cap Vert, Niger	Guinée équatoriale, Soudan, Guinée Bissau, Gambie, Angola, République démocratique du Congo, Guinée Conakry	Namibie
<i>Asie, Pacifique</i>	Philippines, Viêtnam	Timor oriental, Afghanistan, Cambodge, Bangladesh	

Source : Master Plan for Spanish Co-operation, 2009-2012 (MAEC/SECI, 2009a).

L'Espagne affiche certes le désir de concentrer davantage son aide mais son programme risque en fait de gagner en dispersion. L'engagement qu'elle a pris – dans le Pacte d'État contre la pauvreté et le troisième Plan directeur – de consacrer 25 % de ses dépenses d'aide aux pays les moins avancés (PMA) en 2015 a entraîné un accroissement de l'aide à l'Afrique (occidentale en particulier). En intensifiant sa coopération avec l'Afrique, l'Espagne souhaite réorienter ses ressources vers les pays où celles-ci exerceront le plus d'impact sur les conditions de vie des pauvres ; en conséquence elle prévoit d'ouvrir dix nouveaux bureaux locaux sur ce continent (chapitre 4). En 2009, les sommes destinées à l'Afrique ont pour la première fois dépassé celles qui sont allées à l'Amérique latine, laquelle demeure la cible première de coopération espagnole (elle occupe une place prépondérante dans la liste des pays partenaires) et avec laquelle l'Espagne entretient depuis longtemps des liens étroits. Dans les pays d'Amérique latine, dont bon nombre sont passés de la catégorie des PMA à celle des pays à revenu intermédiaire, l'Espagne a modifié sa démarche et privilégie désormais la promotion de politiques plus solidaires ainsi que de la coopération sud-sud ou triangulaire (voir encadré 5.1). Ajoutés les uns aux autres, tous ces facteurs conduisent à une dispersion accrue du programme espagnol. Il est par conséquent d'autant plus important que l'Espagne, dans sa réflexion autour du choix de ses pays partenaires et des moyens d'opérer un investissement stratégique de ses ressources, détermine précisément où sa coopération bilatérale produira la plus grande valeur ajoutée et où il est plus judicieux pour elle de recourir à la coopération multilatérale ou à la coopération déléguée.

Opérer un ciblage thématique plus rigoureux

L'Espagne entend recentrer ses efforts sur trois secteurs dans chaque pays partenaire, et elle a mis la dernière main à ses stratégies sectorielles. Elle a construit un « menu » composé de 12 secteurs et quatre domaines d'intérêt particulier, auxquels s'ajoutent cinq questions transversales (tableau 1.2), dans lequel les bureaux extérieurs peuvent choisir les thématiques les plus appropriées au vu de la situation locale. L'actuel Plan directeur s'articule dans une large mesure autour des mêmes axes que le précédent, à savoir la lutte contre la pauvreté et les OMD, répartis en 12 secteurs pour lesquels des stratégies sont désormais arrêtées. Face à l'évolution du contexte international, le Secrétariat d'État a décidé de concentrer plus spécialement son attention sur quatre domaines : (i) la sécurité alimentaire, (ii) la protection de l'environnement, les ressources naturelles et le changement climatique, (iii) l'égalité hommes-femmes, et (iv) la recherche de sources novatrices de financement, y compris à travers des partenariats avec le secteur privé (MAEC/SECI, 2009a). On voit cependant mal comment les principes, les secteurs et les domaines d'intérêt particulier se raccordent entre eux et comment l'Espagne détermine concrètement leur ordre de priorité. Étant donné le nombre des axes thématiques, il est difficile d'affecter à chacun des ressources et compétences suffisantes, et l'Espagne en est consciente (chapitre 4). Afin de resserrer son ciblage thématique, l'Espagne pourrait s'interroger sur ce quelle fait le mieux et concentrer son attention sur un plus petit nombre de domaines.

Tableau 1.2. Principes, secteurs et questions transversales servant d’articulation à la coopération espagnole pour le développement

« Hardware »	« Software »		
10 principes	12 secteurs	4 domaines d’intérêt particulier	
Une démarche centrée sur : 1. le développement humain et les capacités humaines 2. les droits 3. le développement durable 4. la participation 5. l’égalité hommes-femmes 6. l’apprentissage 7. l’efficacité du développement 8. un développement endogène, des politiques solidaires 9. le partenariat 10. l’amélioration des conditions de vie	1. Gouvernance démocratique 2. Développement rural et lutte contre la faim 3. Éducation 4. Santé 5. Eau et assainissement 6. Croissance économique au service de la lutte contre la pauvreté 7. Préservation de l’environnement, changement climatique et habitat 8. Science, technologie, innovation 9. Culture 10. Égalité hommes-femmes 11. Migration 12. Construction de la paix	1. Lutte contre la faim 2. Protection de l’environnement, ressources naturelles, changement climatique 3. Égalité hommes-femmes 4. Sources novatrices de financement du développement	
	5 questions transversales		
	1. Intégration sociale et lutte contre la pauvreté 2. Gouvernance démocratique et droits de l’homme 3. Égalité hommes-femmes 4. Durabilité environnementale 5. Dimension culturelle/respect de la diversité		

Source : Adapté de MAEC/SECI (2009a), Plan Director de la Cooperación Española - Documento de líneas maestras, Madrid, 2009. Note : on a ajouté les intitulés « hardware » et « software », car ce sont les termes que les agents ont utilisés lors des entretiens.

Opérer une intégration stratégique des questions transversales

En vertu du Plan directeur, l’Espagne est tenue d’intégrer dans toutes ses activités de coopération les cinq questions transversales énumérées dans le tableau 1.2. Son action s’étendant à 50 pays partenaires et 12 secteurs, le mieux serait peut-être d’étaler cette intégration dans le temps en s’appuyant sur les enseignements de l’expérience accumulée dans le domaine de l’égalité hommes-femmes. Il conviendrait peut-être aussi d’affiner les méthodes d’intégration des questions transversales dans les contrats de partenariat, certains agents de terrain jugeant l’exercice difficile, surtout pour les domaines où il n’existe pas d’interlocuteur évident dans l’administration locale.

Entretenir un ferme attachement, assorti des ressources voulues, à l’égalité entre hommes et femmes

L’égalité des sexes occupe un rang élevé dans les priorités politiques de l’Espagne, qui s’est acquise une réputation de champion de cette dernière et des organisations de défense des femmes et a mis en place une multitude d’outils pour tenir ses engagements

dans ce domaine. L'égalité hommes-femmes est regardée comme un secteur prioritaire dans le Plan directeur depuis 2005, mais elle constitue aussi une question transversale, un « principe » et un des quatre « domaines d'intérêt particulier » du Secrétariat d'État. A travers sa stratégie révisée pour l'égalité entre hommes et femmes (2008), sa stratégie relative à la place des femmes dans la construction de la paix (2009) et son plan d'action interministériel relatif à la Résolution 1325 du Conseil de sécurité, l'Espagne s'est imposé des obligations concrètes dans ce domaine pour sa coopération bilatérale et multilatérale. Parallèlement, elle a mis au point des outils pour assurer la prise en compte systématique de cette priorité, avec notamment : (i) de nouvelles lignes directrices pour l'intégration (2010), (ii) un examen systématique des dépenses au regard du marqueur égalité hommes-femmes, (iii) l'obligation de mentionner la problématique homme-femme dans tous les accords de financement avec des ONG, et (iv) un renforcement de la compétence de ses agents pour ce qui est d'intégrer les considérations d'égalité entre hommes et femmes dans les programmes de développement et d'influer sur les politiques des pays partenaires.

Parallèlement à cet engagement politique, l'Espagne a fourni des contributions significatives à des ONG et des organismes multilatéraux œuvrant en faveur de l'égalité des sexes. Elle doit continuer dans cette voie. L'équipe chargée de l'examen salue tout particulièrement la générosité dont a fait preuve l'Espagne en couvrant les déficits importants laissés par le retrait d'autres donateurs dans des pays où persistaient des inégalités criantes. Tel est notamment le cas dans les pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine pour les femmes indigènes, les femmes des zones rurales, les handicapées et les lesbiennes.

Les agents espagnols constatent avec quelque déception que peu de pays partenaires choisissent l'égalité hommes-femmes parmi leurs trois secteurs prioritaires et que la préférence de ces pays semble aller de plus en plus à l'intégration de cette thématique. Le fait que l'égalité entre hommes et femmes reste ou non un « secteur prioritaire » paraît toutefois secondaire, l'important étant que l'Espagne veille à appliquer la double approche sur laquelle les donateurs se sont mis d'accord à Pékin en 1995, c'est-à-dire à tout à la fois soutenir des actions spécifiquement ciblées sur cet objectif et intégrer ce dernier dans toutes ses activités. Cela nécessite une impulsion constante et ferme de la hiérarchie et la mise à disposition des indispensables ressources financières et capacités humaines dédiées. L'Espagne aurait intérêt à se pencher sur la question de savoir si ses efforts produisent l'effet souhaité, et à se saisir des possibilités qui s'offrent à elle de mieux les cibler. Pour cet exercice d'apprentissage, l'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à mettre à profit les compétences des universités avec lesquelles elle a noué des partenariats et celles du Gendernet du CAD.

Intégrer les considérations environnementales

L'Espagne souhaite s'attaquer aux problèmes liés à l'environnement et au changement climatique à travers des programmes ciblés et aussi en intégrant systématiquement ces considérations dans toutes ses activités. Les instruments nécessaires à cet effet sont certes en place mais ses ambitions dépassent ses capacités. Le ministère a promulgué diverses directives concernant l'environnement, le changement climatique et l'eau, son Plan directeur répertoriant 32 objectifs dans ces domaines. Il apporte une contribution, déterminée en étroite concertation avec le ministère de l'Environnement, à de nombreuses initiatives multilatérales axées sur l'environnement et prête attention aux questions d'environnement dans ses contrats de partenariat bilatéraux avec les gouvernements partenaires et dans sa collaboration avec les ONG.

La DGPOLDE et l'AECID comptent l'une comme l'autre dans leur personnel des spécialistes de l'environnement. L'Agence utilise une liste de référence pour passer au crible tous ses programmes, et ses 22 correspondants pour l'environnement au sein des bureaux de coopération font remonter des données sur les marqueurs Rio en plus d'autres statistiques relatives à l'environnement. L'Espagne est cependant consciente de ne pas avoir les moyens de vérifier la qualité des données fournies pour tous les projets de l'Agence. Étant donné le nombre de pays partenaires, de secteurs et de questions transversales couverts par la coopération espagnole, une réduction de l'éventail des considérations environnementales à intégrer aiderait à recentrer l'attention sur celles pour lesquelles l'Espagne possède des compétences reconnues et à garantir la qualité des interventions.

Mieux définir les rôles respectifs des acteurs espagnols

Depuis l'examen par les pairs de 2007, les autorités espagnoles ont élargi les consultations, ce qui a permis à de nombreuses parties prenantes d'influer sur la conception du troisième Plan directeur. Pour l'élaboration de la nouvelle politique, a en particulier été sollicité l'avis du parlement, des ONG, du secteur privé, des communautés autonomes et du Conseil de la coopération pour le développement. Le Ministre des affaires étrangères et le Secrétaire d'État à la coopération internationale (dit dans la suite du texte «Secrétaire d'État») saisissent régulièrement le parlement de questions de coopération pour le développement, et le Secrétaire d'État à l'économie fait de même pour les problèmes d'endettement. Pour être à la hauteur des attentes générées par un processus aussi ouvert de formulation de la politique, il faut que soient clairement définis le rôle de chacun des acteurs, et les rapports de forces respectifs. On trouvera dans les sections qui suivent un aperçu des changements que l'Espagne devrait, aux yeux de l'équipe chargée de l'examen, opérer dans ses modalités de collaboration avec les diverses parties prenantes.

Appliquer la stratégie multilatérale de la base jusque dans les salles des conseils

La stratégie claire que l'Espagne a arrêtée pour orienter ses contributions multilatérales, qui gagnent rapidement en volume, a renforcé la crédibilité de cette dernière en tant que donneur multilatéral et elle devrait en profiter pour mieux asseoir sa position au sein des instances dirigeantes des organismes multilatéraux. Alors que ses contributions multilatérales s'inscrivent sur une nette tendance à la hausse depuis 2005 (chapitre 5), l'Espagne a attendu 2009 pour se doter d'une stratégie d'aide multilatérale. En vertu de celle-ci, elle entend, afin d'œuvrer à son objectif suprême, à savoir lutter contre la pauvreté et contribuer à la réalisation des OMD, apporter son soutien financier à des organismes qui possèdent un avantage comparatif dans les domaines prioritaires définis dans son Plan directeur. Elle souhaite en outre lier ses concours à des réformes propres à garantir l'efficacité, l'efficience et un impact sur le développement des activités de ces organismes. Elle s'efforce aussi de se montrer plus sélective et de resserrer la coopération avec les organismes des Nations unies. Si elle veut donner effectivement suite à l'intention qu'elle affiche dans les deuxième et troisième Plans directeurs de s'engager dans un « multilatéralisme actif, sélectif et efficace », l'Espagne devra toutefois aussi renforcer son implication stratégique au sein des instances dirigeantes des organismes multilatéraux.

L'équipe chargée de l'examen salue les progrès accomplis par l'Espagne dans la négociation de cadres de partenariat stratégique avec huit organisations multilatérales.

Depuis 2009, des mémorandums d'accord ont été conclus avec le PNUD, l'UNICEF, l'UNIFEM (aujourd'hui ONU-Femmes), le HCR et le FNUAP, et d'autres sont en cours de négociation avec le PAM, l'OIT et le FIDA. Si l'Espagne a par le passé été très critiquée pour l'opacité de ses décisions en matière d'aide multilatérale, il semble qu'un effort ait été fait pour instaurer un débat autour des dotations multilatérales entre les ministères (chapitre 4) et au parlement. Ce dernier a entériné la stratégie d'aide multilatérale et tous les accords de partenariat avec les organismes susmentionnés. L'Espagne demande par ailleurs à ses bureaux locaux de lui fournir une information en retour sur la performance des organismes multilatéraux, et en particulier de ses programmes multi-bilatéraux. Cela dit, les bureaux locaux ne sont pas toujours très au fait de la stratégie générale censée guider les relations avec les partenaires multilatéraux et ont donc du mal à opérer un retour d'information bien ciblé (AECID, 2011a). L'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à donner à ses bureaux locaux davantage de précisions sur les objectifs stratégiques poursuivis à travers la collaboration avec les organismes multilatéraux.

Définir des règles précises pour la collaboration avec la société civile

Le MAEC a resserré ses liens avec la société civile espagnole, et consulte désormais les ONG pour la mise au point de ses politiques. Dans un rapport paru récemment, CONCORD qualifie « exceptionnelle » au sein de l'UE l'association systématique des ONG observée en Espagne, et souligne le degré de participation des organisations de la société civile (OSC) aux conseils de la coopération pour le développement mis en place aux échelons national, régional et local (AidWatch, 2011). La large assise et la vigueur de l'attachement du public et du parlement espagnols à la coopération pour le développement doivent beaucoup au dynamisme de la société civile. A titre d'exemple, CONGDE – l'instance de coordination des ONG espagnoles œuvrant pour le développement – a joué un rôle central dans l'émergence d'une convergence de vues entre les partis politiques sur le fait que la coopération espagnole devait être centrée sur la lutte contre la pauvreté et étayée par une stratégie, des actions concrètes et mesurables et des initiatives juridiques. C'est grâce à ses efforts qu'a pu voir le jour, en décembre 2007, le Pacte d'État contre la pauvreté qui a été signé par tous les partis politiques représentés au parlement (MAEC/SECI, 2007).

Même si tout le monde semble s'accorder sur le fait que les ONG espagnoles ne sont plus de simple prestataires de services mais des partenaires stratégiques à associer au dialogue, les autorités doivent encore exposer clairement les raisons qui les conduisent à collaborer avec les ONG et ce qui fait leur avantage comparatif par rapport aux canaux publics et multilatéraux d'acheminement de l'aide et au secteur privé. Comme le Plan directeur ne fait qu'ébaucher quelques éléments susceptibles de fournir un éclairage sur ce point, l'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à préciser jusqu'à quel point et dans quel but elle souhaite collaborer avec les ONG espagnoles, internationales et de pays en développement. Parmi les missions qui pourraient être confiées aux ONG figurent notamment celles de (i) contribuer à renforcer la société civile dans les pays partenaires, (ii) assurer l'exécution de projets ou programmes, par exemple en qualité soit de prestataires de services ou d'incubateurs ou d'expérimentateurs de nouvelles approches, soit d'intermédiaires capables d'intervenir dans des contextes où d'autres acteurs ne peuvent le faire efficacement, (iii) formuler des commentaires sur les politiques publiques – ce qui nécessite un budget-temps pour la fourniture d'éléments de réflexion, un calendrier prévisible pour les consultations et la transmission d'informations

sur les résultats des programmes publics – et (iv) sensibiliser la population espagnole aux questions de développement international.

Pour chacune de ces missions (et peut-être en existe-t-il d'autres), les autorités pourraient utilement faire fond sur les avancées déjà obtenues pour définir précisément les modalités de la collaboration avec les ONG. L'ouverture des processus de consultation et la multiplication des rencontres avec les ONG ont facilité la collaboration pour l'élaboration des politiques ; d'un autre côté, elles ont aussi suscité des attentes au niveau du retour d'information et de l'instauration d'un dialogue permanent. Un cadre clair détaillant le rôle de la société civile dans la collaboration future, du type de celui qui a été établi dernièrement pour le secteur privé (MAEC/AECID, 2011a), contribuerait à garantir une relation constructive où chacun sache où se trouve sa place.

Assurer une large diffusion de la nouvelle stratégie pour le secteur privé

L'Espagne a redéfini le rôle qu'elle souhaite voir les entreprises nationales jouer dans la coopération pour le développement. Si le secteur privé est mentionné en tant qu'acteur dans ce domaine dans la loi de 1998, il ne lui est pas pour autant imparti de mission précise par rapport au ministère et celle-ci a consisté alternativement à promouvoir les activités des entreprises espagnoles à l'étranger et à soumettre des offres pour l'attribution des contrats relatifs aux projets financés par l'AECID. Depuis le dernier examen, l'Espagne s'est forgé une nouvelle conception, exposée dans sa Stratégie pour la croissance économique et la promotion du secteur des entreprises (MAEC/SECI/DGPOLDE, 2011a), qui assigne trois rôles aux entreprises, et elle a pris des mesures visant à leur permettre de s'en acquitter :

- (i) Le secteur privé est désormais associé au dialogue sur les politiques à suivre mené dans le cadre de l'instance consultative que constitue le Conseil de la coopération internationale ainsi que des groupes de travail par pays (*Grupos Estables de Coordinación*) en place sur le terrain.
- (ii) Des règles précises pour la participation à des partenariats public-privé ont été définies dans le troisième Plan directeur et dans la stratégie à l'égard du secteur privé élaborée ultérieurement (MAEC/AECID, 2011a). Des ressources humaines spécifiquement dédiées à la collaboration avec le secteur privé ont été affectées à la DGPOLDE et à l'AECID.
- (iii) Des efforts ont été déployés pour faire en sorte que le secteur privé espagnol contribue au bien-être des populations et aux progrès du développement au-delà de l'aide, par exemple en proposant des conditions de travail décentes, en multipliant les possibilités d'activités, en contribuant au transfert de connaissances et de technologies et en promouvant de bonnes pratiques en matière de gestion (chapitre 2).

L'Espagne devrait faire largement connaître cette attitude nouvelle afin de rallier le soutien du secteur privé et d'atténuer le sentiment d'une mise en concurrence entre les ONG et les entreprises. Les entretiens que l'équipe chargée de l'examen a eus à Madrid font ressortir que certaines entreprises ont des doutes sur le rôle qu'elles sont censées jouer et voient mal ce que changera pour elles l'instauration du guichet de financement FONPRODE. Les ONG, de leur côté, manifestent des inquiétudes face à l'implication croissante du secteur privé dans la définition de la politique du développement et ne se sentent toujours pas fixées sur leur propre rôle.

Œuvrer à travers un cadre commun

Une particularité importante de la coopération espagnole pour le développement est le rôle qu’y jouent les 17 communautés autonomes (répertoriées dans le graphique 4.1 sous l’intitulé « Administrations régionales ») et près de 8 000 municipalités d’Espagne. À côté de l’administration centrale, ces entités utilisent elles aussi des deniers publics pour financer des activités de coopération pour le développement, et sont ainsi à l’origine de près du cinquième de l’APD bilatérale nationale. Toutes les communautés autonomes à l’exception d’une seule se sont dotées d’un texte de loi pour régir leur action de coopération pour le développement (Sanahuja & Martinez, 2009). Une étroite concertation entre Madrid et ces entités décentralisées est donc essentielle au niveau de l’élaboration de la politique du développement. Le Décret royal 794 du 16 juin 2010 fournit un nouveau cadre juridique pour guider les communautés autonomes et les collectivités locales dans cette voie. Il stipule que le ministère peut encourager la participation des acteurs décentralisés à la prise des décisions ou à des initiatives conjointes, jetant ainsi les fondements du resserrement des liens prôné par l’équipe chargée de l’examen.

Les activités de coopération des entités décentralisées constituent un atout non négligeable pour entretenir l’adhésion du public à la coopération pour le développement, mais il faut veiller à ce qu’elles ne nuisent pas à la transparence de la coopération espagnole pour le développement pour les autorités des pays d’accueil. Comme les acteurs décentralisés continuent de conclure à leur échelon des accords avec les administrations des pays partenaires en dehors des contrats de partenariat, il est essentiel qu’ils informent d’emblée et en toute transparence les bureaux de coopération de leurs intentions dans ce sens de telle sorte que ces accords puissent être pris en compte dans les contrats de partenariat signés avec les gouvernements partenaires. L’équipe chargée de l’examen est tombée sur un cas d’espèce en Bolivie, où une communauté autonome a passé un accord de partenariat avec le département de Potosí sans s’occuper de l’accord déjà conclu par l’Espagne avec le gouvernement bolivien et sans prévoir aucune coordination avec les autres activités espagnoles de coopération. Un resserrement du dialogue entre les autorités infranationales et le bureau de coopération permettrait de trouver des synergies chaque fois que possible mais une telle consultation mutuelle requiert des structures, des processus et un calendrier clairement définis ainsi qu’une volonté politique.

Vers une plus grande recevabilité : l’Espagne doit s’armer contre la rigueur de la conjoncture économique

Pour le moment, la coopération pour le développement bénéficie en Espagne d’un vigoureux soutien du public, très attaché à la solidarité entre les nations du monde, mais il ne faut pas négliger le risque que ce soutien s’effrite ce qui rendrait difficile d’honorer l’engagement pris par l’Espagne de consacrer 0.7 % de son revenu national brut (RNB) à l’APD. D’après une enquête menée en 2010, trois espagnols sur quatre estiment que le principal problème sur la planète est la pauvreté et le fossé entre pays riches et pays pauvres, loin devant le terrorisme (32 % des correspondants), les conflits (30 %) et le changement climatique (28 %) (Fundación Carolina, 2010). Selon la même enquête, le soutien manifesté par le public pour la coopération pour le développement est en baisse. Les opinions favorables sont revenues de 84 % en 2005 à 67 % en 2010 et les opposants à la coopération ont gagné du terrain (18 %, contre 6 % en 2005). De fait, 62 % des personnes interrogées en 2010 ont approuvé la compression des dépenses d’aide opérée

en 2009. Dans la conjoncture actuelle, le public estime de plus en plus qu'élargir l'accès des pays en développement aux marchés mondiaux pour leur permettre d'y vendre leur produits (47 %) est plus important que financer des activités de coopération pour le développement (37 %).

L'heure semble donc venue pour l'Espagne d'intensifier ses efforts de communication et de sensibilisation autour des questions de développement. Encourager une culture de la solidarité mondiale à travers l'amélioration des connaissances est en fait une priorité du Plan directeur. Les communautés autonomes et les collectivités locales financent et assurent à elles seules près des quatre cinquièmes des activités d'éducation au développement, mais l'administration centrale compte encourager et faciliter leurs efforts dans ce domaine (MAEC/SECI, 2009b). Un élément positif de ce point de vue est la stratégie de communication élaborée par les autorités avec le PNUD afin de mettre la coopération multilatérale de l'Espagne plus à la portée du grand public et d'en faire mieux connaître les résultats. En revanche la stratégie de 2007 pour l'éducation au développement a une portée trop générale, est dépassée et contient trop peu de conseils concrets à l'intention des agents. Quant au dernier plan de communication, il remonte à 2007. Sur les douze agents s'occupant à l'AECID de communication et de sensibilisation autour des questions de développement, peu sont des spécialistes en la matière. L'Espagne doit en conséquence veiller à ce que l'accroissement de la part de l'APD affectée à l'éducation au développement, laquelle est passée de 1.2 % en 2008 à 1.8 % en 2009 – mesure qui va dans la bonne direction – aille de pair avec une actualisation des stratégies et des plans d'action et à ce que la mise en œuvre de ces derniers soit confiée à des professionnels (MAEC/SECI, 2009c).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Espagne doit éviter de se disperser et resserrer le champ de sa coopération en termes de secteurs, pays et questions transversales lors de la préparation de son quatrième Plan directeur. Les autorités devraient arrêter des critères clairs pour la sélection des pays partenaires.
- En prenant appui sur son Plan directeur et un vaste processus de consultation, l'Espagne aurait intérêt à :
 - continuer de s'efforcer de donner un caractère formel aux consultations avec les communautés autonomes ; et
 - définir des principes précis pour encadrer le rôle de la société civile dans la coopération afin de garantir avec cette dernière une collaboration constructive et bien réglée.
- Afin d'optimiser l'impact de leurs efforts de communication, les autorités espagnoles seraient bien inspirées de :
 - veiller à la clarté, à la simplicité et au réalisme de leur stratégie d'éducation au développement et de leur plan de communication, ce qui pourrait nécessiter une révision des orientations actuelles ;
 - étoffer l'unité chargée, au sein de l'AECID, de la communication sur les questions de développement et renforcer son professionnalisme ; et

- s'appliquer à faire connaître au public les résultats de l'action espagnole de coopération pour le développement et à lui faire comprendre qu'il est dans l'intérêt de l'Espagne d'aider les pays pauvres.

Notes

-
1. Pour cette comparaison, on s'est fondé sur le volume de l'aide-pays programmable (APP). Les Pays-Bas coopéraient avec 33 pays partenaires en 2009 et souhaitent ramener ce nombre à 15 pour 2015, le Royaume-Uni en a 32 et l'Australie possède 37 délégations sur le terrain.

Chapitre 2

Au-delà de l'aide, le développement

Le présent chapitre a pour objet d'examiner comment l'Espagne (i) fait en sorte que les politiques de portée plus générale qu'elle mène au niveau national ait des effets positifs – ou, à tout le moins, n'aient pas d'effet négatif – sur le développement ; et (ii) met en place une approche pangouvernementale en améliorant la coordination entre la politique de coopération pour le développement et les autres politiques ainsi que l'intégration stratégique de cette dimension dans les autres sphères de l'action publique. L'équipe chargée de l'examen a observé que l'Espagne fait preuve d'un engagement politique fort en faveur de la cohérence des politiques au service du développement, ce dont témoigne le nombre d'organes de coordination dont elle dispose. L'équipe chargée de l'examen suggère que l'Espagne prenne appui sur ce socle pour faire mieux, en insistant sur trois domaines : (i) établir des liens entre les organes institutionnels investis d'un mandat dans le domaine de la cohérence de politiques ; (ii) utiliser les sources accessibles, tant au sein de l'administration que de la société civile, pour suivre plus précisément les effets sur le développement des politiques conduites par l'Espagne ; et (iii) appliquer systématiquement des approches pangouvernementales de façon, par exemple, à avoir une vision claire, pour chaque programme de coopération, de la manière dont les actions à l'appui du développement financées par l'APD et par des sources autres que l'APD peuvent se compléter mutuellement.

L'OCDE, le CAD et les gouvernements des pays en développement sont conscients du fait que l'aide au développement n'est que l'un des facteurs contribuant au développement. Son impact est fonction de la manière dont elle est associée à d'autres politiques et dont elle concourt à la mobilisation d'autres ressources à l'appui du développement. Les pays en développement sont de moins en moins tributaires du soutien financier et technique qu'ils reçoivent des donateurs et de plus en plus incités à exploiter les possibilités que leur offre la mondialisation de l'économie. En sa qualité de membre de l'OCDE et de l'UE, l'Espagne est déterminée à mettre l'ensemble de ses politiques gouvernementales en cohérence avec ses objectifs de développement. Le présent chapitre vise à examiner comment elle fait en sorte que les politiques qu'elle conduit aux niveaux national et international appuient – ou du moins ne sapent pas – les efforts des pays partenaires en faveur du développement. Les dispositions prises par l'Espagne pour faire prévaloir l'adoption d'approches coordonnées dans le cadre de sa politique de coopération pour le développement sont traitées à la fin du chapitre dans la section consacrée aux *approches pangouvernementales*.

Progrès accomplis depuis le dernier examen par les pairs

L'OCDE insiste sur le fait que la cohérence des politiques au service du développement repose sur trois piliers : (i) une volonté politique se traduisant par l'assignation d'objectifs clairs ; (ii) des mécanismes de coordination de l'action publique ; et (iii) des systèmes de contrôle, d'analyse et d'information permettant de produire les données requises pour assurer la reddition de comptes et éclairer la formulation de l'action gouvernementale et l'action politique (OCDE, 2008a). L'Espagne a nettement progressé dans la mise en place de ces piliers depuis le dernier examen par les pairs (tableau 2.1) – et la prochaine étape consistera à les utiliser.

L'effort engagé récemment par l'Espagne pour faire en sorte que ces politiques de portée plus générale soient plus cohérentes avec ses objectifs de développement s'est principalement traduit par la mise en place de structures de soutien ; dans les années à venir, il lui faudra apporter la preuve que ces structures fonctionnent et produisent des résultats. L'Espagne n'a que partiellement mis en œuvre les trois recommandations formulées à cet égard dans le précédent examen par les pairs (annexe A). Elle a pris des mesures pour associer des acteurs présents sur le terrain à ses initiatives visant à mettre d'autres politiques en cohérence avec les objectifs de développement. Il faut toutefois encore attendre pour juger si ces mesures – de même que la création du réseau interministériel de correspondants pour la cohérence des politiques décrit dans le tableau 2.1 – portent leurs fruits. L'Espagne bataille encore par ailleurs pour que les mécanismes instaurés pour mettre ses politiques au diapason de ses objectifs de développement soient mieux utilisés et pour faire connaître à d'autres acteurs de la coopération pour le développement ainsi qu'à l'opinion publique la position de son gouvernement sur un certain nombre de thèmes de débat ayant trait à la cohérence des politiques. Ce combat exige que le Conseil des ministres s'emploie à informer les divers organes concernés par la cohérence des politiques de toute décision qui pourrait avoir une influence sur le développement, les y associe et veille à ce que leur voix soit entendue afin que les informations recueillies dans le cadre du suivi de l'impact sur le développement des politiques menées par l'Espagne puissent être exploitées pour infléchir la politique espagnole et orienter les interactions entre l'Espagne et le monde en développement.

Tableau 2.1. Progrès accomplis par l'Espagne dans la construction de la cohérence des politiques au service du développement, 2007-2011

Pilier	Situation en 2007	Progrès accomplis jusqu'en 2011
<p>A : Engagement politique et orientations stratégiques</p>	<p>La loi de 1998 sur la coopération internationale consacre l'engagement explicite de l'Espagne en faveur de la cohérence des politiques au service du développement.</p>	<p>La loi sur la coopération internationale demeure en vigueur. La cohérence des politiques est l'une des principales priorités, se déclinant en 7 objectifs et indicateurs de résultats, du troisième Plan directeur de l'Espagne (2009-2012). Le <i>Pacte contre la pauvreté</i> (MAEC/SECI, 2007) témoigne d'une adhésion solide de l'opinion publique espagnole à cet engagement inscrit dans les textes.</p>
<p>B : mécanismes de coordination permettant d'éliminer les contradictions ou les incohérences entre les politiques et d'optimiser les synergies</p>	<p>Il existait trois mécanismes de coordination, mais ceux-ci n'apportaient qu'une contribution limitée au respect de la cohérence des politiques, et ne servaient pas l'exécution d'un mandat faisant explicitement référence à la cohérence des politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Commission interministérielle de coopération internationale (coordonnant l'activité de tous les ministères) - La Commission interterritoriale sur la coopération pour le développement (coordonnant l'action des communautés autonomes et des collectivités locales) - Le Conseil de la coopération pour le développement (regroupant des représentants de l'administration centrale, de la société civile, du secteur privé et du monde universitaire) 	<p>Trois mécanismes, chacun permettant d'exécuter une mission précise, ont été mis en place pour garantir la cohérence des politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Commission spéciale sur le développement international chargée, au niveau du Conseil des ministres, d'arbitrer entre les différentes politiques nationales (2008) - Un réseau interministériel de correspondants pour la cohérence des politiques (2009) - Un Groupe de travail renforcé chargé de la cohérence des politiques au sein du Conseil de la coopération pour le développement ayant pour mandat de conseiller et d'informer le Parlement et le grand public.
<p>C : systèmes de contrôle, d'analyse et d'information</p>	<p>L'Espagne n'a pas les capacités requises pour analyser des questions de cohérence des politiques, que ce soit à l'intérieur ou en dehors de la sphère de l'administration.</p> <p>Le Conseil de la coopération pour le développement a publié son premier rapport sur la cohérence des politiques en 2006, mais les auteurs ne sont pas parvenus à faire une place à l'analyse autocritique.</p>	<p>Une fois qu'il sera entré en fonction, le réseau interministériel de correspondants pour la cohérence des politiques pourrait jouer un rôle précieux dans le contrôle et l'information.</p> <p>Le Conseil de la coopération pour le développement a publié un deuxième rapport sur la CPD (2009) ; à l'avenir, les rapports sur la CPD seront rédigés par des représentants de l'administration.</p> <p>Des rapports éclairants sur la cohérence des politiques établis par des ONG attestent de la capacité de ces dernières à apporter une contribution plus importante encore sur ce point.</p>

Un engagement explicite et consacré par la loi en faveur de la cohérence des politiques au service du développement

L'Espagne fait partie des quelques donneurs qui ont inscrit dans un cadre juridique leur engagement en faveur de la cohérence des politiques au service du développement. La loi de 1998 sur la coopération internationale pour le développement prévoit que les principes énoncés devront guider l'ensemble des politiques conduites par les administrations publiques, au titre de leurs compétences respectives, qui pourraient avoir des effets sur les pays pauvres.¹ De plus, l'Espagne a démontré, grâce à la signature du *Pacte d'État contre la pauvreté* par le Parlement, des représentants de la société civile et diverses autres parties prenantes, que les objectifs de développement font l'objet d'un consensus solide (MAEC/SECI, 2007). Enfin, en tant que membre de l'UE, elle souscrit également au Consensus européen pour le développement dans lequel s'enracine l'engagement à œuvrer à la cohérence des politiques au service du développement.

Définir des priorités claires et susciter une prise de conscience au sein des services centraux

Le troisième Plan directeur contient désormais aussi un engagement explicite en faveur de la cohérence des politiques au service du développement, l'objectif étant de faire en sorte que les politiques publiques de l'Espagne contribuent efficacement et par des effets de synergie à l'éradication de la pauvreté, à l'instauration d'un développement humain durable et au plein exercice des droits (MAEC/SECI 2009b). Dans son Plan directeur, l'Espagne annonce son intention de réaliser des progrès sensibles dans la mise en œuvre de son programme d'action, programme dans lequel sont énumérés les sept résultats qui doivent être obtenus en 2012, assortis d'actions et d'objectifs définis (MAEC/SECI, 2009b) :

- (i) La politique espagnole de coopération vise à accroître la masse de données dont dispose l'Espagne et ses capacités d'analyse au service de la promotion de la cohérence des politiques.
- (ii) L'administration centrale connaît le programme d'action en faveur du développement et le principe de la cohérence des politiques.
- (iii) Le gouvernement espagnol intensifie l'effort en faveur de la cohérence des politiques dans le contexte d'une Association mondiale pour les OMD et du soutien fourni à ses pays partenaires, conformément aux engagements qu'il a souscrits au niveau international.
- (iv) Le gouvernement exige le respect des engagements pris par l'administration centrale en matière de cohérence.
- (v) Les contributions des communautés autonomes concourent au développement.
- (vi) Des circuits sont créés pour améliorer la participation et l'information des citoyens ainsi que la transparence sur la mise en application du principe de la cohérence des politiques.
- (vii) Les activités menées par le secteur privé à l'appui des objectifs de développement sont encouragées.

Pour s'assurer que toutes les politiques menées par l'Espagne – de même que celles conduites par l'Union européenne – étaient, ou du moins ne sapent pas, les efforts déployés en faveur du développement, le ministère espagnol des Affaires étrangères a

réussi à nouer un dialogue avec d'autres ministères sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD) par le truchement d'organes interministériels. Des consultations au niveau interministériel sur des textes en projet ont permis de soumettre plusieurs lois adoptées récemment à « l'épreuve de la CPD », c'est-à-dire d'examiner si elles concouraient à l'action en faveur du développement, ou du moins si elles n'avaient pas pour effet d'en compromettre l'efficacité. Citons à titre d'exemples la loi sur les pêcheries (2009) et la loi sur le commerce et l'industrie (2010), ainsi que la loi sur la santé publique (2011) dans lesquelles le SECI a eu la possibilité de tenir compte d'aspects intéressant le développement. L'Espagne a également joué un rôle actif dans les débats internationaux ayant porté sur ce sujet, en particulier au niveau de l'Union européenne, mais aussi au sein de l'OCDE et de l'Organisation internationale du Travail. Les échanges que nous avons eus avec les correspondants pour la cohérence des politiques en poste dans les ministères ont fait apparaître que l'attention portée à l'engagement de l'Espagne en faveur de la cohérence des politiques au service du développement est particulièrement soutenue dans le domaine des échanges puisqu'il existe une Commission consultative sur les négociations commerciales internationales qui a pour mission de définir des positions conjointes avec le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération.

Au delà de l'APD – Faire connaître sur le terrain la stratégie de l'Espagne pour le développement

L'Espagne utilise désormais les programmes par pays pour relayer auprès de ses ambassades le programme d'action pour la cohérence des politiques. Depuis 2010, les instructions pour l'élaboration des contrats de partenariat bilatéraux comportent une invitation, à l'adresse des ambassades et des bureaux sur le terrain, à répertorier les politiques conduites par l'Espagne et l'Europe dans chaque pays qui sont financées par d'autres sources que l'APD, et à convier les ONG et les sociétés espagnoles, ainsi que d'autres donateurs, à étudier les synergies possibles entre la politique de coopération pour le développement et d'autres politiques (MAEC/SECI/DGPOLDE, 2011). En Bolivie, les agents présents sur place ont eu le sentiment que ce dialogue avait offert la possibilité d'échanger des informations et de mieux faire connaître la notion même de cohérence des politiques, mais qu'il n'avait pas permis d'aborder les retombées des politiques mises en œuvre par l'Espagne sur les efforts de développement de la Bolivie.

Il ressort d'une étude récente que si les agents en poste sur le terrain sont très au fait de l'engagement de l'Espagne à œuvrer à la cohérence des politiques, ils souhaiteraient en savoir plus sur la politique globale de l'administration centrale à l'appui du développement du pays d'accueil et sur ce qu'ils devraient eux-mêmes entreprendre pour promouvoir la cohérence des politiques (AECID, 2011a). Il serait peut-être judicieux que le ministère et les ambassades annoncent clairement comment ils envisagent de concourir au développement des pays d'accueil que ce soit grâce à l'APD ou par d'autres moyens.

Mécanismes de coordination des politiques permettant de résoudre les conflits ou les incohérences

De nouveaux mécanismes institutionnels au service de la cohérence des politiques

Depuis l'examen par les pairs réalisé en 2007, plusieurs organes ont reçu pour mandat de veiller à ce que les politiques menées par l'Espagne soient en cohérence avec son ambition au regard du développement (graphique 2.1). Certains d'entre eux sont

également investis de mandats de plus large portée dans le domaine de coopération pour le développement (comme l'illustre le graphique 4.1).

- (i) La **Commission spéciale sur le développement international** (créée en 2008 au niveau du Conseil des ministres), au titre de son mandat plus vaste portant sur la coordination interministérielle (chapitre 4), peut pratiquer des arbitrages entre les politiques nationales et suivre la mise en application du principe de la cohérence des politiques conformément aux recommandations de l'UE. Présidée par le Vice-président du gouvernement et bénéficiant du soutien du SECI qui assure son secrétariat, la Commission est pilotée au plus haut niveau.
- (ii) Au niveau technique, l'Espagne a commencé en 2009 à désigner des **correspondants pour la cohérence des politiques** qui doivent devenir membres d'un réseau réunissant des représentants de tous les ministères. Ces correspondants seront responsables de la transmission des directives relatives à la cohérence des politiques à tous les ministères et à toutes leurs représentations sur le terrain dans les pays en développement.
- (iii) Une **Unité spécialisée chargée de la cohérence des politiques** doit être établie au sein de la Direction générale de la politique du développement du ministère (DG POLDE) : elle aura pour fonction de gérer le réseau de correspondants pour la cohérence des politiques et de fournir disposition de l'administration des capacités d'analyse.
- (iv) Le **Comité interministériel technique**, rattaché au Comité interministériel de la coopération pour le développement (chapitre 4), aura pour mission de faciliter la coordination entre les correspondants pour la cohérence des politiques.
- (v) Le **Groupe de travail sur la cohérence des politiques au service du développement**, créé en 2005 et rattaché au Conseil de la coopération pour le développement (chapitre 4), a vu sa position renforcée depuis qu'il a été investi d'un mandat clair et doté d'un coordinateur. Le groupe se réunit désormais chaque mois ; il avait à l'origine reçu pour mission de rédiger, à l'intention de la Commission spéciale, des rapports annuels sur la cohérence des politiques de l'Espagne avec ses objectifs de développement.

Si les efforts engagés sont encourageants, le personnel interrogé dans le cadre de l'examen estime que dans l'ensemble, ces instruments n'ont pas permis d'obtenir de résultats notables et ce, parce qu'ils ne forment pas encore un tout, parce que les relations entre eux manquent de clarté et parce que certains d'entre eux commencent seulement maintenant à être mis en place (comme le réseau de correspondants pour la cohérence des politiques) ou que leur mise en place a été différée (telle l'unité DG POLDE et le Comité interministériel technique). L'information n'est pas exploitée efficacement, ni systématiquement à tous les niveaux pour favoriser un suivi, des analyses et une réflexion propres à éclairer les décisions prises concernant l'action à mener. Le flux des informations qui sont transmises par la Commission spéciale sur le développement international aux organes de coordination et de suivi est très réduit. Il conviendrait de s'assurer que les résultats et conclusions dégagés au niveau technique et à titre consultatif parviennent jusqu'aux échelons où les stratégies sont définies et où les décisions sont prises, et que la Commission spéciale sur le développement international parvient à trouver des moyens structurés d'échanger des informations avec le Conseil de la coopération pour le développement, le réseau de correspondants pour la cohérence des politiques, le Parlement et le grand public.

Graphique 2.1. Institutions ayant vocation à assurer la cohérence des politiques au service du développement



Source : A partir d'informations fournies dans le Mémorandum présenté par l'Espagne à l'occasion de l'examen de l'aide (MAEC/SECI 2011a)

Nécessité de veiller à ce que les politiques menées au niveau infranational soient en cohérence avec les objectifs de l'Espagne dans le domaine du développement

L'Espagne doit également prendre une autre mesure importante pour veiller à ce que la cohérence des politiques au service du développement devienne un sujet de préoccupation en dehors de la sphère gouvernementale nationale. La Conférence sectorielle sur le développement a été créée en 2009 dans le but de réunir les hauts responsables, aux niveaux national, régional et local, de la politique de développement. La cohérence des politiques au service du développement fait partie des missions lui incombant. Il faudrait néanmoins, pour qu'elle puisse s'acquitter de cette mission, élargir sa composition. Actuellement, elle ne réunit que des représentants d'administrations nationales, régionales et locales responsables de la coopération pour le développement et peut très bien prétendre assumer un rôle de coordination de la coopération pour le développement, mais si elle veut se donner les moyens de s'intéresser à la cohérence entre les politiques financées par des ressources autres que l'APD et la politique de coopération pour le développement, il lui faudra associer en outre à ses travaux des responsables issus d'autres sphères de l'action gouvernementale.

Des progrès dans le suivi et l'analyse de la cohérence des politiques au service du développement ainsi que dans la communication d'informations

L'Espagne a accompli des progrès dans la communication d'informations sur les actions engagées pour œuvrer à la cohérence des politiques au service du développement, mais elle doit encore améliorer l'analyse et le suivi des retombées de ces actions.

Renforcer les liens entre information et réaction

Jusqu'à présent, le rapport le plus riche d'enseignements sur les performances de l'Espagne dans le domaine de la cohérence des politiques est le *Rapport de l'Union européenne sur la cohérence des politiques pour le développement*, publié tous les deux ans. Le dernier rapport paru contient des informations précieuses sur les avancées réalisées par l'Espagne dans les cinq domaines prioritaires pour l'UE, à savoir : le commerce et la finance, la sécurité alimentaire, le changement climatique, les migrations et la sécurité (UE, 2011).

L'Espagne a décidé récemment de confier la fonction d'information qui revenait au Conseil de la coopération pour le développement au gouvernement lui-même afin d'être en mesure de mieux rendre compte des résultats obtenus au regard du cadre de résultats décrit dans le Plan directeur. Auparavant, le Groupe de travail du Conseil sur la cohérence des politiques était supposé informer le Parlement chaque année sur la cohérence des actions gouvernementales. Il n'a toutefois produit que deux rapports depuis 2005 : l'un en 2006, consacré à la dette extérieure, aux échanges, à la construction de la paix, au système multilatéral et au rôle des militaires dans les missions humanitaires ; et un en 2009, portant sur l'analyse des mesures prises par l'Espagne et au niveau international pour lutter contre la crise économique et financière. Le Groupe de travail ayant éprouvé des difficultés à se procurer les informations utiles auprès des services de l'administration, il est devenu clair qu'il fallait opter pour une formule différente. Depuis 2011, le gouvernement (DGPOLDE) prévoit de rédiger lui-même le rapport annuel à l'aide des informations fournies par le réseau de correspondants pour la cohérence des politiques. Il rendra compte au Conseil des ministres des progrès accomplis au regard du cadre de résultats. Après examen par le Conseil, le rapport sera transmis à la Commission spéciale sur le développement international accompagné de l'avis du Conseil. Il conviendrait que la Commission informe le Conseil et l'opinion publique de toute décision prise à la lecture du rapport.

Un rapport publié récemment par la plateforme d'ONG espagnole appelée CONGDE démontre que la société civile espagnole pourrait également jouer un rôle constructif dans l'information sur la cohérence des politiques et l'analyse des questions qui s'y rapportent. En 2010, cette plateforme a fait paraître le premier numéro d'une série de rapports intitulé *Coherencia de políticas para el desarrollo – un agenda inaplazable*² (Briones, 2010). Ce document, qui décrit les bonnes pratiques recensées en Suède et aux Pays-Bas, vise à tirer les enseignements des difficultés auxquelles se heurte l'Espagne et à dispenser des conseils à l'intention des ONG les invitant à (i) concourir à la formulation des politiques en participant aux travaux du Conseil de la coopération pour le développement et en travaillant avec le Parlement au stade de l'élaboration des textes de loi ; et (ii) à militer en faveur de la cohérence des politiques auprès du grand public.

Améliorer le suivi pour plus de transparence

L'Espagne doit encore améliorer sa capacité de suivre les effets potentiels de ses politiques. L'équipe chargée de l'examen par les pairs s'est aperçue au cours des missions qu'elle a effectuées que le réseau de correspondants pour la cohérence des politiques ne fonctionne pas encore. Les ONG soulignent que l'administration ne dispose pas des capacités institutionnelles requises pour suivre et analyser l'impact des politiques publiques sur le développement (Briones, 2010). L'administration continue en outre – comme lors de l'examen conduit en 2007 – d'essuyer des critiques à propos du manque de transparence des décisions qu'elle prend concernant les organisations multilatérales et

l'UE et de la difficulté qu'éprouvent en conséquence la société civile et le Parlement à suivre la mise en cohérence des politiques conduites par l'Espagne aux niveaux national et international avec ses engagements sur le front du développement.

Pour améliorer le suivi, l'administration espagnole devra prendre plusieurs mesures :

- (i) Faire fonctionner de toute urgence le réseau de correspondants pour la cohérence des politiques et doter le ministère de capacités suffisantes pour améliorer les informations qu'il produit.
- (ii) Puiser dans des ressources à l'extérieur de l'administration, telles que le Conseil de la coopération pour le développement, des ONG et des établissements universitaires, pour analyser les retombées de la cohérence des politiques (et des éventuelles incohérences) ; et
- (iii) Fournir davantage d'informations au Conseil de la coopération pour le développement, aux acteurs de la société civile et à l'opinion publique sur les décisions prises en Conseil des ministres pouvant avoir des effets sur les politiques en faveur du développement afin que ces instances puissent s'acquitter de leur mission de suivi des politiques et de conseil.

Appliquer des approches pangouvernementales

Depuis le précédent examen par les pairs, l'Espagne s'est efforcée d'encourager l'adoption d'approches à l'échelle de l'administration toute entière : elle a (i) institutionnalisé la coopération interministérielle en créant au sommet la Commission spéciale sur le développement international (2008) (comme indiqué précédemment) ; et (ii) ouvert un axe important, grâce aux contrats de partenariat bilatéraux et aux groupes de travail formés sur place à ce titre dans les pays, pour resserrer les relations de travail entre les ministères et d'autres acteurs du secteur public espagnols. L'effort accompli prouve que l'Espagne met tout en œuvre pour être à la hauteur des ambitions affichées dans la loi sur la coopération internationale (1998) dans laquelle elle fait de la coopération pour le développement un objectif pour tous les ministères, et non seulement pour celui des Affaires étrangères.

Il faut encore faire progresser la coopération interministérielle sur les États fragiles

Bien qu'il soit établi dans le Plan directeur que les contextes de fragilité et d'après-conflit appellent une démarche spécifique, l'équipe chargée de l'examen n'a guère trouvé d'éléments attestant l'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration vis-à-vis des États fragiles, que ce soit au stade de la planification stratégique, de l'analyse ou de la coordination. L'Espagne estime que le fait de ne pas avoir de stratégie prédéfinie lui a permis de prendre à chaque fois comme point de départ le contexte, comme préconisé dans les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* (OCDE, 2007c). Les stratégies qu'elle a tracées dans les domaines de la construction de la paix (2005), de la gouvernance démocratique (2008) et du renforcement de l'État (2007) ont été élaborées conjointement par les ministères des Affaires étrangères et de la Défense. Dans ses directives pour la conclusion des contrats de partenariat bilatéraux, l'Espagne devrait conseiller aux bureaux sur le terrain de mettre en œuvre des approches pangouvernementales dans les États fragiles et d'en vérifier l'impact sur le terrain.

Perspectives d'avenir : déploiement du programme d'action "Au delà de l'aide" à l'échelle de l'ensemble de l'administration espagnole

Consciente du fait que pour faire reculer la pauvreté, les apports publics et privés doit obéir aux mêmes finalités, l'Espagne s'associe aux initiatives engagées au niveau mondial pour promouvoir un comportement responsable du secteur privé. Elle a signé les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (OCDE, 2011g), dans lesquels sont énoncés des principes de bonne pratique s'adressant aux entreprises qui portent sur les droit de l'homme, l'environnement, les normes du travail et la lutte contre la corruption. Parmi les signataires du Pacte mondial des Nations unies, lequel encourage les entreprises à s'efforcer d'exercer leurs activités dans le respect de principes éthiques, les entreprises espagnoles sont parmi les plus représentées puisque sur les 6 000 sociétés signataires, plus de 800 sont espagnoles.³

Le troisième Plan directeur tient lui aussi compte de l'aspiration à voir le secteur privé se conduire de façon responsable. Il y est en effet souligné que les activités déployées par l'Espagne en vue de la réalisation des OMD ne peuvent être fructueuses que si les politiques publiques en faveur du développement et les stratégies des entreprises se complètent. L'Espagne a donc établi un système de sélection des sociétés avec lesquelles le ministère peut envisager de nouer des partenariats public-privé s'articulant autour de critères sociaux et environnementaux. Elle a institué en 2008 un Conseil pour la responsabilité sociale des entreprises qui a vocation à encourager les sociétés espagnoles, y compris celles qui exercent des activités dans des pays en développement, à adopter une conduite éthique dans les affaires. Deux ans plus tard, le Conseil de la coopération pour le développement a créé un groupe de travail chargé d'observer les mesures prises par le secteur privé pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises et d'œuvrer à la meilleure complémentarité possible entre les actions entreprises dans ce domaine par les acteurs publics et privés. L'équipe chargée de l'examen a pu voir comment ces efforts se concrétisaient dans le cadre de la coopération entre l'Espagne et la Bolivie (annexe C) : l'Ambassade d'Espagne invite en effet les entreprises à rencontrer son équipe sur place et les encourage à échanger sur leurs politiques en matière de responsabilité sociale avec les acteurs intervenant dans la coopération espagnole pour le développement. L'équipe chargée de l'examen salue la détermination de l'Espagne à œuvrer concrètement en faveur de la promotion de la responsabilité sociale des entreprises et l'invite également à utiliser les ressources du Fonds pour l'internationalisation des entreprises qu'elle vient de créer pour compléter ses apports d'APD et réaliser ses objectifs de développement.

Orientations à prendre en considérations pour l'avenir

- L'Espagne devrait se servir des structures qu'elle a mises en place au service de la cohérence des politiques et :
 - Informer ses ambassades et ses bureaux de coopération sur le contexte bilatéral dans lequel s'inscrit la coopération pour le développement afin que ceux-ci puissent énoncer clairement dans une déclaration s'appliquant à l'ensemble de l'administration comment ils entendent œuvrer au développement par des moyens relevant ou non de l'APD.
 - Veiller à ce que les organes supervisant la cohérence des politiques au service du développement échangent entre eux et travaillent main dans la main afin que le

Conseil des ministres, le Conseil de la coopération pour le développement et les acteurs de la société civile puissent donner leur pleine mesure.

- Pour améliorer le suivi, l'administration espagnole devra :
 - Faire fonctionner le réseau de correspondants pour la cohérence des politiques et doter le ministère de capacités suffisantes pour améliorer les informations qu'il produit.
 - Puiser dans des ressources à l'extérieur de l'administration, telles que le Conseil de la coopération pour le développement, des ONG et des établissements universitaires, pour analyser les effets de la cohérence et des incohérences des politiques.
- L'Espagne gagnerait à appliquer plus systématiquement des approches pangouvernementales, par exemple à adopter des stratégies par pays à l'échelle de l'administration toute entière qui recouvrent les activités à l'appui du développement relevant de l'APD tout autant que celles qui n'en relèvent pas.

Notes

-
1. Article 4, traduction non officielle de l'espagnol.
 2. La cohérence des politique au service du développement : un programme d'action à mettre en oeuvre d'urgence.
 3. Source : base de données sur les entreprises consultable à l'adresse suivante : www.unglobalcompact.org.

Chapitre 3

Volume, canaux d'acheminement et affectation de l'aide

Ce chapitre examine l'évolution de l'affectation des ressources de la coopération pour le développement de l'Espagne. Il formule trois recommandations pour l'avenir : (i) concentrer l'aide sur un plus petit nombre de pays et fixer des objectifs réalistes en matière d'affectation de l'aide ; (ii) revoir les dispositions générales régissant le Fonds pour la réalisation des OMD en vue d'accroître l'efficacité et l'efficacé de celui-ci ; et (iii) renforcer la transparence de l'affectation de l'aide et des canaux d'acheminement utilisés par l'ensemble des acteurs espagnols en vue de contribuer à accroître l'impact global de l'aide espagnole.

Progrès accomplis depuis le dernier examen de l'aide

L'Espagne a pleinement mis en œuvre deux des quatre recommandations formulées dans le dernier examen de l'aide et partiellement suivi les deux autres (annexe A). Son APD a continué d'augmenter jusqu'en 2008 et l'Espagne reste attaché à l'engagement qu'elle a pris d'allouer 0.7 % de son RNB à l'APD d'ici 2015. Alors qu'elle a dépassé l'objectif qu'elle s'était elle-même fixé en ce qui concerne l'APD aux PMA, il lui faut encore renforcer ses efforts de concentration de l'APD sur ses pays prioritaires. L'Espagne a également marqué des progrès dans la mise en place de partenariats – actifs et silencieux – et par le biais du nouveau mécanisme de contrats de partenariat par pays qui vise à promouvoir l'harmonisation et la complémentarité avec les autres donateurs.

Une forte progression du volume de l'aide arrêtée par une grave crise économique

Tous les membres du CAD étant aux prises avec les effets de la crise économique mondiale, augmenter – et même simplement maintenir – les volumes de l'aide au développement est un défi politique et budgétaire. Cependant, les efforts déployés par l'Espagne ces dernières années pour rehausser à la fois la qualité et l'impact de ses activités d'aide au développement placent ce pays dans une position plus solide pour prendre des décisions difficiles en matière de dépenses. Grâce à la solide volonté de ses responsables politiques et de la société espagnole jusqu'en 2008, l'Espagne s'est montrée exemplaire dans ses efforts en vue de maintenir son APD sur une trajectoire de croissance malgré le fort impact de la crise économique mondiale (annexe B, graphique B.1). L'Espagne a ainsi doublé son aide en pourcentage du revenu national brut (RNB), laquelle est passée de 0.23 % en 2003 à 0.46 % en 2009, puis à 0.43 % en 2010. Entre 2006 et 2010, l'Espagne a gagné trois rangs dans le classement des donateurs du CAD pour ce qui est du rapport APD/RNB pour atteindre la 11^{ème} place. En 2010, elle se situait à la 7^{ème} place pour le volume de son APD et avait ainsi progressé d'un rang depuis l'examen de l'aide de 2007 (annexe B, figure B.1).

Le gouvernement espagnol a été contraint de procéder à des coupes dans le budget du développement. L'aide de l'Espagne a diminué de 438 millions USD entre 2008 et 2010 (tombant à 5.95 milliards USD), et le rapport APD/RNB est revenu à 0.43 % en 2010. Bien que cela soit loin des objectifs que l'Espagne s'était fixés pour 2010 (qu'il s'agisse des 0.51 % qu'elle était censée atteindre en vertu des accords conclus dans le cadre de l'UE ou des 0.56 % qu'elle avait elle-même inscrit dans son troisième Plan directeur), le budget de la coopération pour le développement n'a pas été réduit aussi sévèrement que celui de l'ensemble des administrations publiques. Cela témoigne du solide soutien des responsables politiques et de la société espagnole dont bénéficie la coopération pour le développement.

Malgré ces difficultés budgétaires, l'Espagne demeure attachée à l'objectif visant à porter à 0.7 % son rapport APD/RNB d'ici 2015. L'Espagne a également arrêté des objectifs ambitieux pour la répartition géographique et sectorielle de son aide mais même si ces objectifs ont un caractère plus indicatif que prescriptif, elle a encore un long chemin à parcourir pour les atteindre. Elle n'y parviendra que si l'ensemble des acteurs espagnols alignent véritablement leurs activités les unes par rapport aux autres et œuvrent ensemble à la réalisation des buts et objectifs du Plan directeur, s'il existe une volonté politique et si l'Espagne fait des efforts sur le plan budgétaire et sur celui de la planification. Pour l'Espagne, cette pause dans la croissance de l'APD est l'occasion d'améliorer la qualité et l'efficacité de la coopération pour le développement – pour

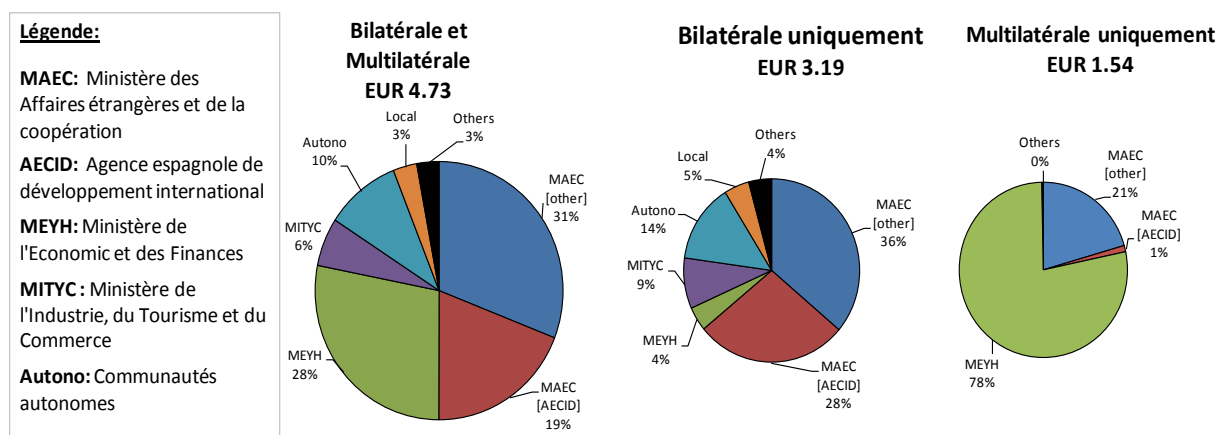
qu'elle soit plus efficace, sélective, transparente et comptable des résultats. L'Espagne espère pouvoir faire de nouvelles prévisions de croissance pour son APD avant la fin de l'année 2011.

En plus des engagements internationaux, le troisième Plan directeur définit neuf objectifs de dépenses. Les objectifs géographiques donnent la priorité : (i) aux pays partenaires de l'Espagne des groupes A et B (tableau 1), qui devraient recevoir 85 % de l'APD ventilable sur une base géographique en 2012 ; et (ii) aux PMA qui se voient attribuer 0.15 % du RNB, avec un objectif intermédiaire visant à ce qu'au moins 25 % de l'APD ventilable géographiquement soient affectés aux PMA avant 2015. Vingt cinq pour cent de l'aide sectorielle espagnole va aux services sociaux de base, 10 % au développement rural et à la lutte contre la faim, 9 % à l'égalité entre les hommes et les femmes et 6 % à la santé génésique. L'eau est également une priorité pour l'Espagne qui vise à verser 1.5 milliard USD à un fonds spécial sur plusieurs années. L'Espagne a arrêté deux autres objectifs au titre des domaines stratégiques dans son troisième Plan directeur – la recherche et l'innovation, et l'éducation pour le développement. S'il est bon de se fixer des objectifs à atteindre, il faut néanmoins éviter d'en avoir un trop grand nombre et l'Espagne devrait les donner à titre indicatif et non à titre d'obligation. Si l'on en juge par l'expérience des donateurs, s'ils sont trop directifs, les objectifs peuvent rendre difficile alignement des activités sur les priorités de développement des pays partenaires.

Aujourd'hui, le ministère des Affaires étrangères est à l'origine de la moitié de l'aide au développement de l'Espagne (19 % de l'APD est mis en œuvre par l'AECID placée sous l'autorité du ministère). Comme le montre la figure 2, le ministère de l'Économie et des Finances arrive au deuxième rang pour sa contribution à l'APD totale mais assure la part la plus importante de l'aide multilatérale. Les communautés autonomes et les collectivités locales arrivent au troisième rang ; leur contribution est centrée sur la coopération bilatérale.

Graphique 3.1. Contribution à l'APD de l'Espagne par acteur, 2009

Répartition nette en milliards EUR



Source : Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (MAEC/SECI), 2009c

Nécessité d'accroître la transparence des canaux d'acheminement de l'aide espagnole à l'intention des pays partenaires

Les statistiques de l'aide espagnole témoignent de la complexité de la structure institutionnelle du programme espagnol de coopération pour le développement (comme vu aux chapitres 1 et 4). Parmi les membres du CAD, l'Espagne est le pays où la part des acteurs infranationaux dans l'APD est la plus élevée. Sur l'ensemble de l'APD bilatérale nette, 14 % sont financés par les 17 communautés autonomes et 5 % par les collectivités locales. Ensemble, ces acteurs assurent près de 19 % de l'APD bilatérale nette (figure 3.1). Bien que leurs parts aient reculé depuis 2005, année où elles totalisaient ensemble 26 % de l'aide, elles représentent encore un volume important. Ce modèle (dans lequel l'APD est assurée par l'État, les communautés autonomes et les collectivités locales), continue de présenter des avantages et des inconvénients. Il est temps de transformer les inconvénients en points forts. Une étroite coordination des activités d'élaboration des politiques entre Madrid et les acteurs infranationaux est en effet un point important pour conférer une plus grande cohésion et une plus grande transparence à l'APD que l'Espagne consacre à ses pays partenaires (voir le chapitre 1). En Bolivie, les agents et les partenaires confirment qu'il conviendrait d'adopter une stratégie nationale plus concertée associant l'ensemble des acteurs espagnols (annexe C).

Une part importante des ressources d'aide de l'Espagne est également affectée aux ONG ou transite par l'intermédiaire de celles-ci. En 2009, les ONG représentaient 15 % de l'APD nette totale ou encore 21 % de l'aide bilatérale (956 millions USD, MAEC/SECI, 2009c). L'aide octroyée aux ONG par les communautés autonomes (42 % de l'APD aux ONG) est presque égale à celle de l'État (45 %). L'allocation va de 33 % pour les Iles Canaries à 84 % pour la Navarre. Le nombre d'ONG partenaires varie également. Par exemple, la Navarre opère par l'intermédiaire de 30 ONG pour environ 80 % de son APD et tandis que les 20 % restants transitent par le biais de 94 autres ONG. Pour accroître la transparence pour les gouvernements partenaires, l'Espagne devrait viser à inclure les canaux d'acheminement et allocations d'APD de l'ensemble des acteurs espagnols dans les contrats de partenariat.

Une augmentation des dotations en faveur des pays les moins avancés et de l'Afrique

Conformément aux engagements internationaux pris à Bruxelles¹, l'Espagne est parvenue à axer progressivement la plus grande partie de son APD bilatérale sur les pays les moins avancés et autres pays à faible revenu. En 2009, elle allouait 29 % de son APD aux pays les moins avancés (annexe B, tableau B.3), dépassant l'objectif de 25 % figurant dans le Plan directeur. Au cours de l'ensemble de la période couverte par l'examen, l'Espagne a augmenté son aide aux pays les moins avancés de 12% à 33 % entre 2006 et 2010, tout en réduisant son aide aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, laquelle est passée de 68 à 54 % (annexe B, tableau B.3).

Les allocations bilatérales en faveur de l'Afrique ont augmenté de manière importante après 2006 et atteint le niveau record de 41 % en 2009, mettant l'Espagne à égalité avec les autres membres du CAD (annexe B, tableau B.3). Une partie importante de cette évolution est due à la hausse significative de l'aide bilatérale en faveur de l'Afrique subsaharienne – qui est passée de 18 % en 2006 à 27 % en 2009.

En 2009, un peu plus d'un quart de l'aide bilatérale espagnole (28.6 %), soit 1 milliard USD, est allé aux États fragiles et aux pays sortant d'un conflit. Cette part est

inférieure à celle octroyée par les autres pays du CAD mais conforme au rang de priorité accordé par l'Espagne aux États fragiles parmi ses pays prioritaires (sur les 50 pays partenaires, 14 sont des États fragiles). En 2009, Haïti a bénéficié de la part la plus importante (147 millions USD), suivie (avec un peu moins de 100 millions USD) par chacune des zones administrées par l'Autorité palestinienne, l'Éthiopie et l'Afghanistan. Sur l'ensemble des contributions multilatérales extrabudgétaires de l'Espagne, 55 % sont allouées aux États fragiles (OCDE, 2011a).

Tableau 3.1. Pays prioritaires au titre du troisième Plan directeur, par niveau de revenu

3ème Plan directeur (2009-2012) / Groupes de pays	Pays les moins avancés	Autres pays à faible revenu	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inf.	Pays à revenu intermédiaire de la tranche sup.	50 pays partenaires prioritaires	Objectif d'affectation de l'APD de l'Espagne en %	Objectif de 85 % Groupes A et B combinés
A – Association générale	8	1	14		23	67%	
B – Association ciblée	11		2	1	14	18%	
C - Consolidation des réalisations sur le plan du développement			6	7	13	15%	
	19	1	22	8			

Source : MAEC/SECI (2009a), Plan Director de la Cooperación Española- Documento de líneas maestras. Aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009, Madrid

Nécessité de renforcer la concentration géographique de l'aide

Comme vu au chapitre 1, l'Espagne s'emploie à renforcer la concentration géographique de son aide. Pour réduire la fragmentation du programme d'aide, le troisième Plan directeur a réduit le nombre de pays prioritaires qui est passé de 56 à 50 (chapitre 1, tableau 1). L'Espagne s'est fixé comme objectif d'allouer 85 % de son APD bilatérale ventilable géographiquement aux pays des groupes A et B d'ici 2012 (tableau 3.1). La réalisation de cet objectif aiderait l'Espagne à investir son APD dans les pays avec lesquels elle a conclu un contrat de partenariat, mais des efforts importants sont encore nécessaires car en 2009 elle n'avait concentré que 64 % de cette aide à ces deux groupes de pays (MAEC/SECI, 2011a).

Un autre indicateur de la fragmentation de l'aide bilatérale de l'Espagne réside dans le fait que ce pays figure parmi les membres du CAD qui concentrent le moins leur aide (OCDE, 2010c). En 2009, l'Espagne était en effet un partenaire important² dans 52 pays (soit 46 %) dont 26 seulement figurent parmi les 50 pays prioritaires que l'Espagne a recensés dans son Plan directeur. Cela ne semble pas aller dans le sens de l'engagement pris par l'Espagne de concentrer son aide sur ses pays prioritaires. L'Espagne devrait élaborer un plan clair et réaliste pour atteindre son objectif géographique d'ici 2012.

Un engagement visible envers le multilatéralisme et une approche sélective

Depuis le dernier examen de l'aide, l'Espagne est devenue un partenaire stratégique important pour les organisations multilatérales ; en 2009, elle se situait au 7^{ème} rang parmi les donateurs du CAD pour ce qui est des contributions de base aux organisations multilatérales. Les contributions financières aux organisations multilatérales et transitant par l'intermédiaire de celles-ci avaient augmenté avant même que l'Espagne n'ait approuvé sa Stratégie de coopération multilatérale en 2009 (chapitre 1).

Les contributions de base de l'Espagne aux organisations multilatérales ont pratiquement doublé depuis 2005, augmentant au même rythme que l'APD du pays.

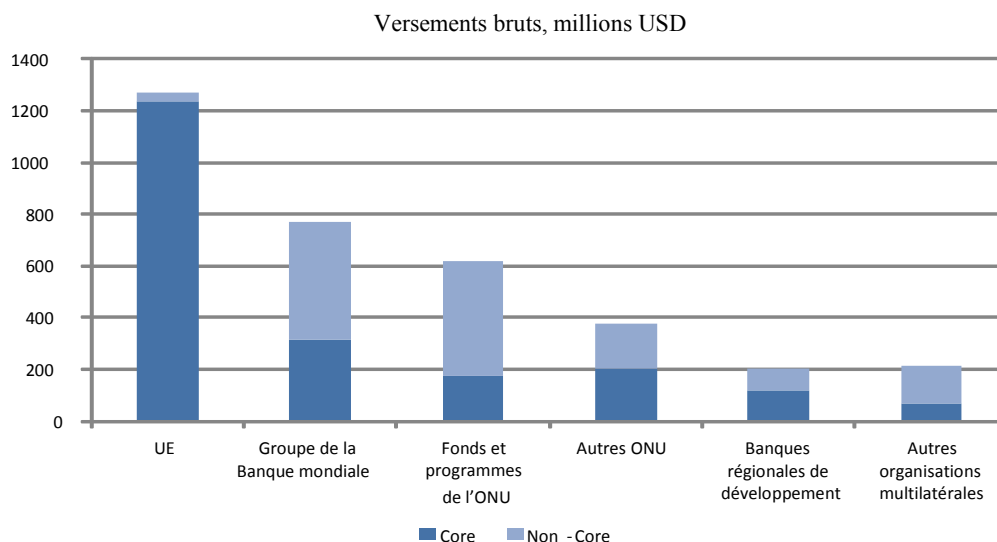
La part de l'aide multilatérale dans l'APD espagnole a quelque peu fluctué mais s'est située en moyenne à environ 36 % entre 2005 et 2009. Le changement le plus marquant a été l'accroissement des fonds destinés au budget central de l'ONU au cours de cette période dont le montant est passé de 48 à 375 millions USD. L'Espagne a également augmenté ses concours à l'Association internationale de développement (IDA) qui sont passés de 122 à 317 millions USD, et à la Banque africaine de développement qui de 53 millions ont été portés à 78 millions USD. En outre, l'Espagne apporte aussi une contribution importante au Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme depuis 2006 (plus de 200 millions USD versés en 2009).

L'Espagne s'efforce aussi de cibler l'aide apportée aux budgets centraux des organisations multilatérales. Conformément à son troisième Plan directeur, l'Espagne entend concentrer 80 % de ses contributions multilatérales sur dix organisations internationales – contre 76 % en 2009 (MAEC/SECI, 2009c). Les institutions de l'UE, les fonds et programmes des Nations unies, l'IDA, les banques régionales de développement, le Fonds mondial reçoivent globalement 87 % de l'APD multilatérale affectée au financement des budgets centraux de ces organisations. Cette concentration est supérieure à la moyenne du CAD pour ces organisations, laquelle est légèrement supérieure à 81 %.

L'Espagne fait aussi un usage efficace et stratégique des organisations multilatérales en dehors de ses contributions à leurs budgets ordinaires (de base) (graphique 3.2). Dans l'ensemble, elle achemine 51 % de son APD – à la fois contributions de base et contributions extrabudgétaires affectées à des programmes spécifiques – par l'intermédiaire des organisations multilatérales (la moyenne du CAD est de 40 % ; OCDE, 2011a). En 2009, 39 % de l'aide multilatérale totale de l'Espagne étaient affectés à des contributions extrabudgétaires, faisant du pays l'un des principaux donateurs dans ce domaine, aux côtés de l'Australie, de la Norvège et des États-Unis (*ibid.*). Les financements de l'Espagne affectés à des contributions extrabudgétaires sont stratégiquement ciblés et alignés sur le troisième Plan directeur, et ils couvrent les contributions à des fonds thématiques mondiaux pour des secteurs jugés prioritaires par les organisations multilatérales, et les contributions à des programmes géographiques ou régionaux. Les dotations pour ces derniers sont incluses dans les contrats de partenariat par pays et dans le programme opérationnel de l'Espagne, et sont allouées sur le terrain (AECID, 2009).

Il est trop tôt pour évaluer l'impact de la nouvelle stratégie multilatérale de l'Espagne et pour savoir si les changements apportés aux dotations équivalent à des partenariats multilatéraux plus sélectifs. Cette question sera réexaminée lors du prochain examen par les pairs. Comme noté dans le chapitre 1, l'Espagne a commencé en 2010 à conclure des accords cadres stratégiques avec quelques organisations multilatérales dont les programmes et mandats coïncident avec les priorités sectorielles de son troisième Plan directeur. Les accords prévoient un financement indicatif allant jusqu'à 560 millions USD pour le PNUD, 141 millions USD pour l'UNIFEM et 280 millions USD pour l'UNICEF. Des accords ont également été conclus avec le HCR et le FNUAP, et d'autres sont prévus avec l'OIT, le FIDA et le PAM. Par ailleurs, l'Espagne a conclu un nouvel accord de prêt avec le FIDA en 2010 pour un montant de 397 millions USD à titre de nouvelle forme de coopération financière. Il conviendra d'examiner dans le prochain examen de l'aide dans quelle mesure ce type de financement est efficace du point de vue du développement.

Graphique 3.2. APD multilatérale affectée au financement des budgets de base et APD multilatérale affectée à des contributions extrabudgétaires, 2009



Source : OCDE (2011a), *Rapport 2011 du CAD sur l'aide multilatérale*, OCDE, Paris

Les accords cadres stratégiques conclus par l'Espagne sont ancrés dans les principes de l'efficacité de l'aide et ils sont axés sur les résultats ; ils seront évalués à mi-parcours et à terme. Ces accords font référence à l'utilisation des évaluations de performance réalisées par le Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) dont l'Espagne est devenue membre en 2009 et aux évaluations conjointes duquel elle participe depuis lors.

Enseignements tirés de la participation de l'Espagne au Fonds pour la réalisation des OMD

Au travers du Fonds Espagne-PNUD pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement, l'Espagne signale son intérêt pour le système multilatéral et sa confiance dans celui-ci. Le Fonds finance des actions novatrices et des initiatives de lutte contre la pauvreté. Géré par le Bureau des partenariats du PNUD, le Fonds pour la réalisation des OMD œuvre dans le cadre des principes de partenariat mondial pour le développement et d'efficacité de l'aide découlant de la Déclaration du millénaire, en particulier l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, l'orientation sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Initialement lancé en 2006, il a pour but d'inciter toutes les institutions de l'ONU à « s'unir dans l'action », et à renforcer la cohérence et l'efficacité du système des Nations unies sur le terrain tout en donnant aux autorités nationales les moyens de conduire leur propre développement. L'Espagne a doté le Fonds pour la réalisation des OMD d'une contribution forfaitaire initiale de 700 millions USD pour la période 2007-1^{er} semestre 2013, puis a versé une contribution supplémentaire en 2008 d'un montant de 123 millions USD. En outre, avec le Royaume-Uni et la Norvège, l'Espagne a créé en 2008 le volet élargi de financement « Unis dans l'action » auquel elle a versé 144 millions USD supplémentaires.

Alors que la plupart des personnes interrogées dans le cadre de cet examen par les pairs ont souligné les objectifs positifs de ce Fonds pour la réalisation des Objectifs du millénaire, elles ont aussi indiqué que plusieurs défauts de conception du Fonds rendaient

difficile la mise en œuvre conjointe des programmes sur le terrain. L'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à s'appuyer sur les enseignements qui se dégagent des évaluations à mi-parcours indépendantes des programmes conjoints et à utiliser toute autre information tirée des activités de suivi et de notification pour améliorer le Fonds. Afin de tirer le meilleur parti de son investissement, l'Espagne devrait veiller à ce que l'AECID dispose des effectifs nécessaires dans les services centraux pour superviser la qualité du Fonds et dans les bureaux sur le terrain pour suivre l'avancée des programmes conjoints.

Les efforts en vue de réduire le nombre de secteurs et de hiérarchiser les problèmes transversaux

Une plus grande concentration du programme d'aide sur des secteurs moins nombreux

Dans le cadre des efforts entrepris par l'Espagne pour concentrer son aide, la méthode relative aux contrats de partenariat par pays présente à titre indicatif les objectifs de dépenses pour chaque groupe de pays partenaires prioritaires de l'Espagne (tableau 1) : (i) Groupe A (association générale) : trois secteurs reçoivent une attention prioritaire, avec un nombre limité d'interventions par secteur ; (ii) Groupe B (association ciblée) : un secteur est identifié conjointement avec le pays partenaire (ou bien plusieurs secteurs mais avec une approche commune) et les instruments sont utilisés de manière sélective; (iii) Groupe C (consolidation des réalisations sur le plan du développement) : sont ciblés le renforcement des politiques publiques pour tous, la promotion de la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire et la fourniture de biens publics mondiaux.

Les infrastructures sociales et les services sociaux sont l'un des secteurs auxquels le troisième Plan directeur donne la priorité. L'Espagne a consacré en moyenne 42 % de son aide à ce secteur (moyenne 2009-2010 ; annexe B, tableau 5). Cette part s'est accrue depuis le dernier examen de l'aide puisqu'elle était d'environ 31 % (moyenne 2004-2005), ce qui semble témoigner des efforts de l'Espagne pour cibler davantage son aide. L'Espagne s'est elle-même fixé comme objectif explicite de consacrer 25 % de son APD aux services sociaux de base – objectif qu'elle a presque atteint en 2009 avec 24 %³. Les statistiques montrent que l'Espagne continue d'allouer la majeure partie de son aide à l'eau et à l'assainissement, à la gouvernance, à l'éducation et à la santé.

Des efforts plus importants seront nécessaires pour atteindre l'objectif de l'Espagne en matière d'égalité hommes-femmes

Conformément au haut degré de priorité accordé par le programme espagnol de coopération pour le développement à l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'autonomisation des femmes (chapitre 1), l'Espagne a augmenté le volume de l'aide en faveur des activités relatives à la problématique hommes-femmes entre 2005 et 2008 tel que notifié au regard du marqueur du CAD. L'Espagne procède à un examen systématique de la presque totalité de ses activités d'aide au regard de ce marqueur (96 %). Parmi les membres du CAD, l'Espagne est le principal contributeur aux budgets des organisations de la société civile et des ministères s'occupant des questions d'égalité hommes-femmes⁴. Collectivement, ces dotations en faveur de l'égalité hommes-femmes ont atteint un niveau record en 2008 avec les importantes contributions volontaires versées au Fonds UNIFEM pour l'égalité entre les hommes et les femmes et au Fonds pour l'eau.

Cependant, la part totale de l'APD bilatérale de l'Espagne destinée aux problèmes d'égalité hommes-femmes est inférieure à la moyenne du CAD (OCDE, 2011f). L'Espagne s'efforce aussi d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé de porter à 15 % la part de son APD bilatérale ventilable par secteur consacrée aux institutions pour l'égalité hommes-femmes et aux programmes de santé génésique mais celle-ci n'était que de 5.8 % en 2009.⁵ Entre 2007 et 2009, la part de l'aide en faveur de la santé génésique a augmenté tandis que celle relative à l'égalité hommes-femmes est demeurée stable.⁶ L'Espagne devrait assortir son engagement politique en faveur de l'égalité hommes-femmes et de l'autonomisation des femmes des ressources appropriées.

L'aide en faveur de l'environnement augmente

La protection de l'environnement, les ressources naturelles et le changement climatique constituent l'un des quatre domaines qui reçoivent une attention particulière dans le Plan directeur en cours. Depuis 2007, l'Espagne a beaucoup accru son aide en faveur de l'environnement, laquelle est passée de 16 % (moyenne 2006-2007) à 38 % (moyenne 2008-2009).⁷ L'aide axée sur l'environnement a atteint près de 1.04 milliards USD en 2008-2009, contre 258 millions en 2006-2007.⁸ A l'intérieur de cette enveloppe, l'Espagne a augmenté en particulier son aide en faveur de l'atténuation du changement climatique qui est passée de 1.9 % de l'aide bilatérale en 2006-2007 à 9.6 % en 2008-2009 (OCDE, 2011e).

Dans le cadre de son aide axée sur l'environnement, l'Espagne apporte son concours au secteur de l'eau et de l'assainissement : elle lui a consacré 10 % de son APD bilatérale totale (moyenne 2008-2009, annexe B, tableau 5), et s'est classée au 4^{ème} rang des donateurs du CAD dans ce secteur en 2009. En 2007, l'Espagne a créé le Water and Sanitation Co-operation Fund for Latin America and the Caribbean, qui a commencé ses activités en 2009. Sur la somme de 1.5 milliards USD que l'Espagne doit acheminer par l'intermédiaire de ce Fonds sur plusieurs années, 938 millions USD ont déjà été déboursés à ce jour.

Une nouvelle structure de financement pour améliorer la qualité de la coopération pour le développement de l'Espagne

Le nouveau Fonds de l'Espagne pour la promotion du développement (FONPRODE), créé officiellement en octobre 2011, vise à améliorer la qualité de l'aide de l'Espagne en centrant ses efforts sur la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD, en fournissant des financements entièrement déliés en relation avec le Plan directeur dans le cadre d'approches basées sur des programmes, et en permettant une réaction rapide face aux crises humanitaires. Les dispositions juridiques de 2010 régissant ce fonds établissent une distinction entre les crédits du ministère des Affaires étrangères destinés à la coopération pour le développement et les intérêts commerciaux de l'Espagne (chapitre 1). Le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce a recours au Fonds pour l'internationalisation des entreprises (FIEM) comme instrument financier pour promouvoir les exportations espagnoles et orienter les investissements espagnoles à l'étranger. Cette réforme juridique est conçue pour conférer une plus grande indépendance au financement du développement et améliorer la cohésion de la coopération espagnole en dotant le ministère d'un outil de gestion souple et efficace.

L'impact des réformes positives liées à la création du FONPRODE aura une influence sur le volume de l'APD acheminée par l'intermédiaire de ce fonds. Actuellement, cette part est relativement modeste (22 % seulement de l'APD en 2011). Cette réforme n'aura

des retombées bénéfiques importantes sur les efforts de développement de l'Espagne que si le FONPRODE couvre une part importante de l'APD espagnole. Par ailleurs, il reste à voir si la nouvelle distinction établie entre le FONPRODE et le FIEM va réduire l'APD globalement (certains éléments ne seront plus comptabilisés dans l'APD) et quel impact elle aura sur la croissance de l'APD espagnole.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Espagne devrait concentrer son APD sur un plus petit nombre de pays dans son prochain Plan directeur (2013-2016) et étayer ses objectifs de dotation avec un plan clair.
- Pour soutenir ses efforts en vue d'accroître l'impact de son aide sur un plus petit nombre de pays prioritaires, l'Espagne devrait viser à inclure dans les contrats de partenariat par pays les apports de l'ensemble des acteurs espagnols et les dotations d'APD. Cela améliorerait la transparence du point de vue des gouvernements partenaires.
- L'équipe chargée de l'examen invite instamment l'Espagne à conclure les trois accords cadres stratégiques restants avec les organisations multilatérales comme dernière étape de sa nouvelle stratégie en matière d'APD multilatérale. Le mandat du Plan directeur actuel serait ainsi rempli avant son expiration en 2012.
- L'Espagne devrait tirer des enseignements de la mise en œuvre du Fonds pour la réalisation des OMD et utiliser l'évaluation à mi-parcours du Fonds pour faire le point et procéder à des ajustements en vue maximiser davantage encore l'impact de l'investissement de l'Espagne.

Notes

1. Troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés (Bruxelles, 14-20 mai 2001) : Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010
2. Par « important » nous voulons dire que : (i) pour chaque pays partenaire, l'Espagne fait partie des donateurs les plus importants qui ensemble comptent pour au moins 90 % de l'ensemble de l'aide dont bénéficie le pays considéré ; et/ou (ii) sa part dans l'aide octroyée à ce pays est plus grande que sa part dans l'APD globale (en 2009 elle était de 2.8 %) (OCDE, 2010d).
3. Ce chiffre du CAD tient compte des engagements bilatéraux ventilables par secteurs; le chiffre pour les versements est le même.
4. Cela correspond au Code secteur SNPC/CAD 15170 : « organisations et institutions pour l'égalité des femmes ».
5. Ce pourcentage correspond à la part en pourcentage de la somme du Code secteur CAD 130 et du Code objet SNPC 15170 (engagements) dans les engagements pris au titre de l'aide bilatérale ventilable par secteur. L'Espagne évalue ce pourcentage à 9.5 % (MAEC/SECI, 2011a) en utilisant les chiffres des versements, mais les marqueurs du CAD s'appliquent toujours aux engagements.
6. Ce pourcentage correspond à la part en pourcentage de l'aide axée sur la problématique hommes-femmes dans l'aide bilatérale ventilable par secteur qui fait l'objet d'un examen systématique au regard du marqueur de la problématique hommes-femmes.
7. Ce pourcentage correspond à l'aide bilatérale ventilable par secteur ayant fait l'objet d'un examen systématique au regard du marqueur environnement.
8. Source : OCDE (2011) : Aide à l'appui de l'environnement, mars 2011, fondé sur les données du CAD pour 2008-2009 et disponible à l'adresse : <http://oe.cd/1D> , et OCDE (2009), Aide à l'appui de l'environnement,, juillet 2009, fondé sur les données du CAD pour 2006-2007 et disponible à l'adresse : <http://oe.cd/1E>.

Chapitre 4

Organisation et gestion

Ce chapitre s'intéresse aux structures institutionnelles et aux processus de gestion qui contribuent à assurer une mise en œuvre efficace des politiques d'aide. Dans un contexte où il faut « faire plus avec moins », l'Espagne doit inscrire sa démarche dans une optique encore plus stratégique et préciser sa ligne en matière d'affectation de ses ressources, de manière à promouvoir un modèle d'entreprise axé sur les résultats. Elle devrait envisager de prendre des mesures dans les quatre domaines suivants : (i) amélioration de la coordination au sein du système espagnol et renforcement de l'impact dans les pays partenaires, (ii) établissement d'une politique des ressources humaines qui autorise une plus grande mobilité, (iii) amélioration de l'efficacité organisationnelle à travers la fourniture de moyens accrus au personnel, et (iv) révision des instruments de financement des activités des ONG.

Progrès accomplis depuis le dernier examen par les pairs

L'Espagne a avancé dans la mise en œuvre de toutes les recommandations formulées dans le précédent examen par les pairs concernant l'organisation et la gestion de son aide (annexe A). La coordination entre les acteurs espagnols s'est améliorée sur le terrain, mais davantage pourrait être fait pour mettre à profit les mécanismes renforcés de dialogue afin d'accroître l'impact de la coopération espagnole. Les efforts déployés pour recruter un noyau de professionnels en la personne de gestionnaires de programme et de projet sont encourageants mais il faut encore améliorer la mobilité entre les services centraux et le terrain. Des pouvoirs accrus ont été délégués aux bureaux locaux pour ce qui est de la définition des programmes, avec en parallèle un renforcement des capacités en matière de formulation des politiques dans les services centraux. Les décisions relatives aux ressources, financières et humaines, restent cependant très centralisées.

Une consolidation de la structure institutionnelle dans le domaine de la coopération pour le développement

L'Espagne dispose d'une solide structure institutionnelle dotée de l'autonomie nécessaire pour assurer la mise en œuvre de la politique de coopération pour le développement. Le ministère des Affaires étrangères et de la coopération, à travers son Secrétariat d'Etat à la coopération internationale (graphique 5) est le pilier du système espagnol de coopération. La part de l'APD espagnole qu'il administre est en rapide augmentation, puisqu'elle est passée de 19 % en 2004 à 50 % en 2009. Cet accroissement de la part de l'APD qui est gérée par la principale institution en charge du développement au sein de l'administration contribue à une plus grande cohésion du programme espagnol. L'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement, qui s'occupe de l'exécution des programmes, voit passer entre ses mains le tiers environ de l'APD émanant du ministère (MAEC/SECI, 2010b).

En 2008, le SECI a renforcé sa Direction générale de la planification et de l'évaluation des politiques de développement (DGPOLDE). Celle-ci, qui compte désormais 29 agents, est en quelque sorte la plaque tournante stratégique du système espagnol de coopération, étant responsable de la formulation des politiques, de la planification stratégique et de l'évaluation. Son nouveau mandat élargi s'étend à la conception et au suivi des politiques au regard des principes de l'efficacité de l'aide, à la promotion de la cohérence des politiques et à la conduite des efforts de coordination entre l'ensemble des acteurs espagnols. C'est à la DGPOLDE qu'incombe l'élaboration de toutes les politiques (à l'exception de la politique d'aide humanitaire qui relève de l'AECID, chapitre 6).

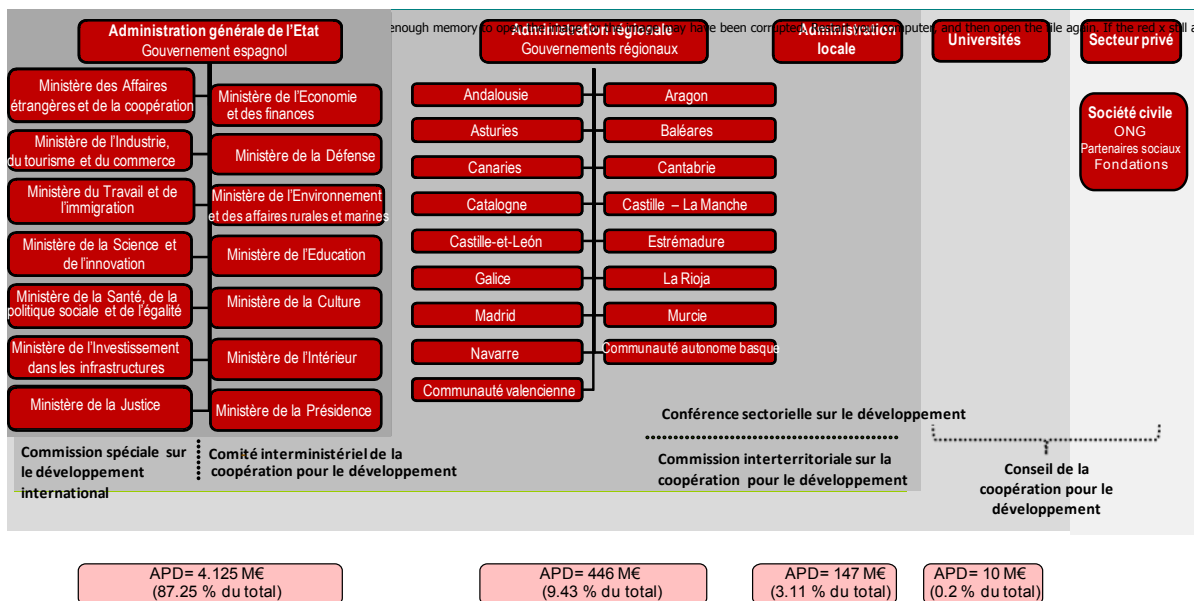
L'organisme exécutant principal est maintenant devenu une entité intégrée et unifiée mieux à même de produire un travail de qualité. En 2009, ont été ajoutées au Bureau du Directeur une unité de la programmation et de la qualité de l'aide et une autre chargée de concevoir et mettre en œuvre une stratégie d'éducation et de sensibilisation aux questions de développement. Depuis 2007, les effectifs de l'Agence se sont accrus de 144 personnes, ce qui en porte le compte à 1 320 agents dont 57 % travaillent dans des bureaux extérieurs. L'AECID possède 43 offices de coopération technique à l'échelle du monde (et prévoit d'en ouvrir dix autres au cours des cinq prochaines années), 16 centres culturels et 6 centres de formation, et son budget annuel, en croissance rapide, avoisinait 1.3 milliard EUR pour 2010 (MAEC/SECI, 2011a).

Un autre changement intervenu dans la structure de l’AECID est la création d’un service dédié à la gestion du Fonds pour la promotion du développement (FONPRODE), le nouveau guichet de financement mis en place pour acheminer une partie de l’APD espagnole (et présenté au chapitre 3). L’idée de raccorder expressément, à travers ce fonds, le Plan directeur et des ressources d’APD est un pas intéressant sur la voie de l’efficacité du développement.

Comment améliorer la coordination ?

Parmi tous les modèles organisationnels adoptés par les membres du CAD, celui choisi par l’Espagne établit une distinction nette entre la définition de la ligne d’action et la mise en œuvre en matière de coopération pour le développement. Ce modèle s’apparente certes à celui en vigueur dans neuf autres pays membres du CAD (OCDE, 2009a), mais la plus grande complexité de la structure institutionnelle espagnole nécessite un effort de cohésion accru, sans compter que le rôle significatif joué par les entités infranationales ajoute à la complexité des relations bilatérales, avec les instances multilatérales et avec la société civile. L’aide émane de 14 ministères au niveau de l’administration générale de l’Etat, et aussi de 17 communautés autonome et plus de 8 000 collectivités locales (graphique 4.1). Parmi les communautés autonomes, sept possèdent leur propre organisme de coopération et les autres une Direction générale spécifiquement dédiée à la coopération au sein de leur administration régionale. Le MAEC et le ministère des l’Economie et des finances gèrent certes à eux deux 78 % de l’APD espagnole (MAEC/SECI, 2009c), mais la multiplicité des canaux d’acheminement – avec un total de 17 000 projets – rend indispensable une étroite coordination afin de minimiser la dispersion des efforts et des ressources (chapitre 3).

Graphique 4.1. Le système espagnol de coopération pour le développement



APD= volume net de l'APD en 2009 pour la catégorie d'acteur considérée
 % du total= part de l'agrégat précédent dans l'APD nette total de l'Espagne en 2009

Source : MAEC/SECI (2011a), *Memorandum for the Peer Review of Spain*, Madrid, avril 2011.

Comme le montre le graphique 4.1, il existe en Espagne cinq organes qui opèrent une coordination, organisent des consultations et fournissent des avis dans le domaine de la coopération pour le développement : deux s'occupent de la coordination entre les ministères, deux autres de la coordination entre l'échelon national et les échelons décentralisés de l'administration, et le dernier est un organe consultatif comprenant des entités publiques et privées et des ONG. Sur ces cinq organes, les deux plus élevés – ceux qui s'occupent de la coordination entre les ministères et de la coordination entre l'échelon national et les échelons décentralisés de l'administration – ont vu le jour depuis l'examen par les pairs de 2007.

- La *Commission spéciale sur le développement international*, créée en 2008, est présidée par le Vice-président du gouvernement et composée de ministres. Elle a pour mission de renforcer le dialogue entre les services de l'administration centrale et d'arbitrer entre les différentes politiques nationales (d'où le rôle important qu'elle joue dans la cohérence des politiques au service du développement, comme on l'a vu au chapitre 2). Elle est complémentaire du *Comité interministériel de la coopération pour le développement*, lequel se charge d'établir les directives devant faciliter la coordination et d'élaborer des propositions pour le Plan directeur et les Plans annuels de coopération internationale.
- La *Conférence sectorielle sur le développement* (chapitre 2), créée en 2009, réunit une fois par ans les hauts responsables, au niveau national, régional et local, de la politique du développement. Elle est complémentaire de la *Commission interterritoriale sur la coopération pour le développement*, qui rassemble les administrations publiques (au niveau de l'Etat, des régions et des collectivités locales) menant des activités de coopération pour le développement afin d'en rehausser la cohérence et la complémentarité, et fournit des éléments pour l'élaboration du Plan directeur et des Plans annuels de coopération internationale.

Le cinquième organe, le *Conseil de la coopération pour le développement*, a une vocation consultative et comprend des représentants de l'administration générale de l'Etat, de la société civile et du secteur privé. Il a pour mission de faciliter la coordination pour la conception de la politique de coopération pour le développement et est rattaché au MAEC par le truchement du Secrétaire d'Etat (un de ses groupes de travail, à propos duquel des précisions ont été fournies au chapitre 2, s'occupe spécifiquement des questions de cohérence des politiques).

L'Espagne s'est certes dotée de nouvelles instances de coordination, mais elle n'a guère avancé dans sa réflexion concernant les moyens de faire en sorte que les différents acteurs œuvrent mieux ensemble à la consolidation de la planification stratégique et de l'exécution de la coopération espagnole. Il est essentiel que les informations recueillies dans le cadre de ces diverses instances soient utilisées de manière efficace pour éclairer en toute transparence les décisions techniques, tactiques et stratégiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration. L'Espagne devrait s'interroger sur les moyens d'insuffler une plus grande harmonie dans le fonctionnement de cet ensemble d'organes de coordination au service de la qualité et de l'impact de la coopération espagnole.

Bonnes pratiques en matière de coordination interministérielle : les cas de l'aide multilatérale et des conversions de créances

Il existe en Espagne plusieurs exemples instructifs de coordination interministérielle autour de dépenses d'APD, parmi lesquels la collaboration horizontale instituée par la

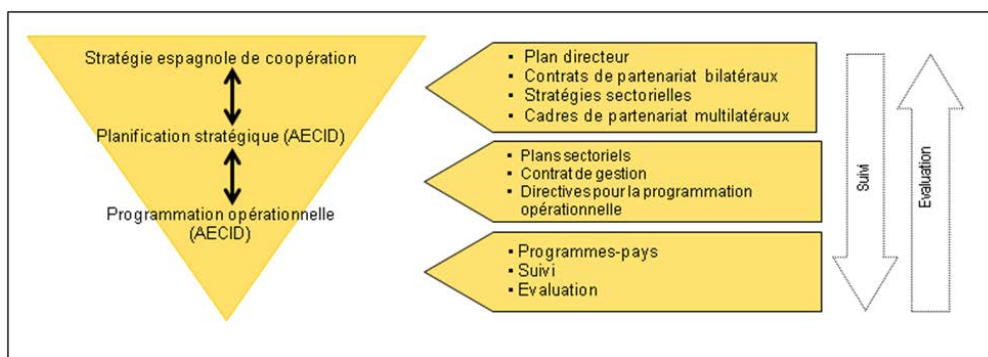
stratégie de 2009 pour l'aide multilatérale (MAEC/SECI/DGPOLDE, 2009). L'idée est de garantir une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration qui favorise des décisions cohérentes des onze ministères dont émanent des contributions multilatérales. Au sein de chacun de ces ministères a été désigné un correspondant pour l'aide multilatérale. Ces correspondants se retrouvent dans le cadre du Comité interministériel, et bientôt dans celui du Comité du FONPRODE, de même que dans celui des conférences sectorielles avec les communautés autonomes. Au sein du MAEC, la DGPOLDE débat de la ligne d'action et de la planification des contributions financières avec les organisations multilatérales ; l'AECID de son côté s'occupe surtout de l'aide multi-bilatérale ainsi que des fonds destinés à des programmes ou des régions. Un groupe de travail sur l'aide multilatérale a été mis en place, qui facilite la coordination entre la Direction générale et l'Agence. Il est aussi censé renforcer la complémentarité et la communication entre les services de cette dernière qui interviennent dans la gestion de la coopération multilatérale – à savoir les directions géographiques, la direction des relations culturelles et scientifiques, l'unité secteurs et égalité des sexes et le bureau de l'aide humanitaire. Afin de tirer le meilleur profit de son utilisation du système multilatéral, et de son investissement dans ce dernier, l'Espagne est incitée à veiller à ce que le groupe de travail fournisse effectivement une plateforme pour centraliser les informations provenant des diverses entités impliquées dans la coopération multilatérale, tirer les enseignements de l'expérience accumulée sur le terrain et exploiter les informations en retour des bureaux locaux, et relayer à la Direction générale les informations pertinentes pour l'engagement politique et la planification stratégique. Par ailleurs, l'application effective de la stratégie pour l'aide multilatérale et la bonne gestion des cadres de partenariat conclus avec diverses organisations multilatérales requièrent que toutes les unités obéissent à des directives communes et collaborent étroitement à travers le groupe de coordination.

Les conversions de créances, et elles se sont montées à plus 380 millions EUR au cours de la période considérée, constituent un autre domaine dans lequel la collaboration entre ministères s'est améliorée en Espagne. Par ces opérations – similaires à celles pratiquées en Allemagne et en Italie – l'Espagne annule des créances du secteur public ou du secteur privé bénéficiant d'une garantie de l'Agence espagnole de garantie des crédits à l'exportation. En contrepartie, le débiteur – un pays partenaire – investit une fraction des sommes remises dans des projets de développement selon des conditions convenues entre les deux pays. Cette pratique présente des avantages pour toutes les parties : pour l'Espagne elle augmente le volume de son APD, pour le débiteur elle permet un accroissement des investissements dans les domaines sociaux et réduit l'endettement extérieur, quant aux communautés dans le besoin, elles bénéficient ainsi d'investissements supplémentaires dans des projets dont le suivi est assuré par la société civile et auxquels cette dernière est associée. En Bolivie (annexe C), dans le cadre d'une opération de ce type, la Banque centrale a versé 60 % de la dette visée au ministère du Plan qui s'en est servi pour financer des investissements dans un secteur prioritaire pour le développement national (l'éducation) et l'Espagne a renoncé aux 40 % restants de sa créance. Ce genre d'opération est désormais d'autant plus fructueux qu'il ne relève plus d'un seul ministère – celui de l'Economie – mais donne maintenant lieu à une approche horizontale coordonnée. Le bureau local de l'AECID a désormais son mot à dire sur les secteurs dans lesquels les fonds doivent être investis, ce qui garantit la cohérence avec le contrat de partenariat conclu par l'Espagne avec les autorités nationales. L'équipe chargée de l'examen invite l'Espagne à procéder de la même manière pour toutes ses futures opérations de conversion de créances.

Des outils propres à améliorer les résultats

L'Espagne a mis en place un système de gestion axée sur les résultats du développement (graphique 4.2), prouvant ainsi sa détermination à améliorer la qualité de sa coopération. Depuis le dernier examen par les pairs, trois nouveaux outils de coopération pour le développement ont vu le jour : (i) un contrat de gestion pour l'AECID, (ii) des contrats de partenariat bilatéraux étayés par des programmes concrets, et (iii) des cadres de partenariat stratégique avec quelques organisations multilatérales. On reviendra plus avant sur chacun d'entre eux dans les paragraphes qui suivent. L'Espagne a en outre pris des dispositions pour mettre au point un système de gestion des risques pour l'AECID.

Graphique 4.2. Outils de la coopération espagnole pour le développement



Source : MAEC/SECI (2011a), *Memorandum for the Peer Review of Spain*, Madrid, avril 2011.

La mise place en 2009 d'un contrat de gestion pour l'agence espagnole de coopération a modifié les modes de planification et d'exécution du programme espagnol de coopération pour le développement. L'Etat impose des contrats de gestion à tous les organismes publics afin d'améliorer la qualité du service public. Ces contrats visent à insuffler un plus grand souci des résultats. Conformément à ce que prévoit son premier contrat (2009-2010), l'AECID a pris des mesures concrètes pour améliorer la planification et la programmation, avec l'instauration de contrats de partenariat bilatéraux et de cadres de partenariat stratégique avec des organismes multilatéraux dont la mise en œuvre est assurée à travers ses plans annuels de programmation opérationnelle et ses plans d'action sectoriels.

Des contrats de partenariat bilatéraux sont conclus surtout avec les pays partenaires appartenant au Groupe A (« partenariat élargi » du tableau 1.1), et ils portent sur une période comprise entre trois et cinq ans. Cet outil est de bon augure pour la mise en œuvre de programmes de développement déterminés par les besoins locaux. Y sont associés des plans annuels de programmation opérationnelle qui servent de fil conducteur pour leur mise en œuvre et leur suivi et permettent des ajustements en fonction des changements intervenant dans les pays partenaires (AECID, 2011b). Un retour formel d'information est prévu à travers les dispositifs locaux de coordination et des réunions annuelles d'un comité de suivi conjoint rassemblant des représentants de l'Espagne et du pays partenaire. L'évaluation finale des contrats de partenariat donne lieu à un exercice indépendant, centré sur l'apprentissage. Elle est de préférence conduite sur place, en collaboration avec le pays partenaire, par un évaluateur local choisi en accord avec les participants au dispositif local de coordination. Un des premiers contrats de partenariat

bilatéraux que l'Espagne ait conclu est celui qu'elle a signé avec la Bolivie fin 2010 (encadré 4.1). L'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à faire en sorte que ce nouvel outil soucieux des réalités locales bénéficie d'un soutien bien ciblé et efficace des services centraux. Les agents de terrain ont par exemple insisté sur l'utilité de plans d'action sectoriels établis par les services centraux pour la mise au point des contrats de partenariat bilatéraux. Il apparaît par ailleurs indispensable que les bureaux locaux s'appliquent à rallier l'adhésion de tous les acteurs intéressés pendant l'intégralité de la période couverte par ces contrats et à toutes les phases de leur mise en œuvre.

Encadré 4.1. Stratégie adoptée par l'Espagne pour obtenir un impact plus important et des résultats plus durables en termes de développement – l'exemple du contrat de partenariat bilatéral conclu avec la Bolivie

Avec ses contrats de partenariat bilatéraux, l'Espagne s'est dotée d'un nouvel outil privilégiant les réalités du terrain (MAEC/SECI, 2011b). Les premiers pays avec lesquels il en a été conclu sont El Salvador, l'Equateur et la Bolivie. L'accord avec la Bolivie, signé en novembre 2010, couvre la période 2011-2015 et son élaboration a donné lieu à un processus destiné à faire naître un consensus entre les autorités boliviennes, la société civile bolivienne, les acteurs de la coopération espagnole et l'ensemble des donateurs présents en Bolivie. En vertu de ce contrat, l'Espagne veille à aligner sa coopération sur le Plan national de développement arrêté par la Bolivie et à la concentrer davantage, comme le veut le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement. Les principes sous-tendant ce contrat de partenariat en font un modèle de bonne pratique. Ce sont les suivants :

- pilotage par le pays et ferme ancrage dans un processus fédérateur associant de multiples acteurs sur le terrain ;
- outil de gestion dynamique devant servir à entretenir un dialogue ouvert et permanent avec toutes les parties prenantes pendant toute la durée de vie de l'accord ;
- souci exprès de donner corps aux principes de l'efficacité de l'aide : amélioration de la prévisibilité de l'aide à travers un cadre pluriannuel (3-5 ans) de planification budgétaire indicative associé à un cadre de résultats du développement ;
- fourniture d'une feuille de route commune adaptée au contexte bolivien, reflet d'un partenariat réaliste compte tenu de la situation politique, économique et sociale du pays.

Comme le prévoient le troisième Plan directeur de la coopération espagnole (pour 2009-2012) et la méthodologie des contrats de partenariat bilatéraux, un dispositif local de coordination (*Grupo Estable de Coordinación*) a été mis en place pour assurer l'orientation stratégique des efforts, la surveillance de l'efficacité de la collaboration entre tous les acteurs de la coopération espagnole en Bolivie et, si besoin, l'adaptation du contrat de partenariat à l'évolution de la situation. Autrement dit, le dispositif local de coordination offre à l'ensemble des acteurs de la coopération espagnole présents sur le terrain un espace où échanger des informations, opérer une coordination et rechercher des complémentarités pour faire conjointement avancer les choses.

L'Espagne s'efforce de se plier aux bonnes pratiques dans sa collaboration avec les organisations multilatérales. Les cadres de partenariat stratégique conclus par le MAEC avec huit organismes multilatéraux (chapitre 1) visent à recentrer les contributions multilatérales de l'Espagne et à en accroître l'efficacité tout en tirant parti des atouts des instances multilatérales qui opèrent dans des domaines que le troisième Plan directeur de la coopération espagnole définit comme prioritaires. En vertu de ces accords, l'Espagne entend augmenter ses financements de base et en rehausser la prévisibilité à travers la

prise d'engagements à un horizon de trois à cinq ans en contrepartie d'obligations de compte plus rigoureuses. L'Espagne s'applique à aligner ses cadres de partenariat sur les plans stratégiques des organismes intéressés, à accepter leur normes en matière de notification, ainsi qu'à coordonner évaluations et activités conjointes de gestion des connaissances avec les autres donneurs. En outre, les critères de performance énoncés dans les cadres de partenariat sont dérivés des rapports des instances dirigeantes des organismes multilatéraux, du MOPAN et des bureaux locaux de l'Espagne.

En 2011, l'Espagne a commencé à dresser des plans en vue de se doter d'un système global de gestion des risques - s'appuyant sur les normes internationales¹ - afin d'améliorer la gestion des activités de l'AECID et d'avoir de meilleures garanties que celle-ci remplit ses objectifs. L'Espagne, qui a récemment approuvé un code d'éthique et pris de premières dispositions pour cartographier les risques, est encouragée à mettre en place les grandes composantes suivantes du système prévu de gestion des risques, en veillant à ce que celui-ci tienne compte des catégories de risque institutionnel et de risque programmatique évoquées au chapitre 6. Les agents interrogés à l'occasion du présent examen par les pairs ignoraient tout de ce nouveau système de gestion des risques ; il apparaît donc particulièrement important de prévoir des activités de communication et de formation autour de ce dernier. Il est essentiel que les agents des services centraux et des bureaux sur le terrain reçoivent une information et une formation dans ce domaine de telle sorte qu'ils puissent adapter leurs méthodes de travail et intégrer la notion de risque dans toutes les interventions.

Créer une culture de l'évaluation

L'Espagne est à l'évidence déterminée à susciter une culture de l'évaluation et de l'apprentissage comme cela ressort des documents énonçant ses orientations stratégiques et du nombre croissant d'évaluations qu'elle conduit. Le Plan directeur fait de l'amélioration du suivi, de l'évaluation et de la gestion des connaissances l'axe central des efforts que doit déployer l'Espagne pour instaurer, comme elle s'y est engagée, une gestion axée sur les résultats du développement (MAEC/SECI, 2009a). La politique d'évaluation, qui renvoie aux orientations édictées par le CAD en la matière, est mise en œuvre par une division dédiée de la DGPOLE, indépendante de l'unité chargée de la planification et des services opérationnels de la Direction générale (MAEC/SECI/DGPOLE, 2007). Cette division s'occupe des évaluations stratégiques, sectorielles et thématiques aussi bien qu'au niveau des pays et effectue en moyenne trois évaluations par an. A l'AECID, où un seul agent est affecté aux travaux d'évaluation, le nombre d'évaluations réalisées a quadruplé en trois ans (de 2007 à 2009), passant de 100 à 400. Cet accroissement spectaculaire résulte de l'obligation faite aux ONG bénéficiant de financements de l'Agence de procéder à des évaluations de leurs projets dès lors que ceux-ci excèdent un certain montant. On reviendra plus loin sur le cas des ONG.

Multiplier les évaluations d'impact au niveau des politiques, un impératif

Malgré la volonté politique fermement affichée d'instaurer une culture de l'évaluation, il ressort des entretiens avec les agents des services centraux comme des instances de terrain que le passage aux actes met du temps et que l'Espagne ne se montre guère pressée de susciter les changements de comportement requis pour réorienter la gestion sur les résultats du développement. Un constat identique ressort aussi d'une récente étude de l'OCDE (OCDE, 2010b). L'Espagne a néanmoins pris des mesures encourageantes : les informations provenant des évaluations ont été utilisées pour

améliorer le troisième Plan directeur, et aussi la gestion de l'AECID désormais assujettie à un contrat de gestion. Par ailleurs une grande place est accordée à l'évaluation dans les contrats de partenariat bilatéraux et les cadres de partenariat stratégique avec les organismes multilatéraux. L'Espagne pourrait faire fond sur ces premières initiatives et appliquer une démarche plus stratégique pour ce qui est du choix de ses évaluations. Elle pourrait par exemple envisager de concentrer ses ressources et ses efforts sur des programmes à haut risque ou innovants, dont l'évaluation serait le plus instructive. A côté de ces évaluations d'un caractère plus stratégique, pourraient être effectuées des évaluations plus routinières destinées à satisfaire les obligations de comptes associées aux programmes et projets d'un certain volume. L'Espagne devrait veiller à définir dès le départ les meilleurs moyens d'exploiter les évaluations pour modifier la conception des programmes futurs. Cela implique de ne pas se contenter de regarder comment les fonds ont été dépensés pour se pencher aussi davantage sur l'impact des programmes (chapitre 5). Pour cela, l'Espagne devra revoir ses pratiques institutionnelles et accompagner les évaluations centrées sur les produits, qu'elle réalise à des fins de contrôle, d'évaluations d'impact se situant davantage au niveau des politiques en raccordant ces dernières aux dispositifs de notification des résultats et d'apprentissage.

L'accroissement des ressources affectées à l'évaluation doit aller de pair avec un renforcement des capacités

Soucieuse d'améliorer la qualité des évaluations, l'Espagne a multiplié par quatre le budget annuel de la Division de l'évaluation à la DGPOLDE (pour 2010/11). Il est essentiel que ce niveau relevé de ressources soit maintenu, et aussi de renforcer la capacité de la Division de planifier les stratégies et politiques futures et de fournir des éléments pour les étayer. Créer une culture de l'évaluation nécessite aussi que l'AECID soit dotée de moyens suffisants pour orienter et absorber un volume croissant d'évaluations de projets et programmes.

Opérer une affectation stratégique des ressources

La conjoncture économique risquant de rester difficile et l'austérité budgétaire de perdurer quelques années encore, une amélioration de l'efficacité organisationnelle et une rationalisation des dispositifs de soutien s'imposent. L'APD espagnole a affiché un rythme de croissance sans précédent depuis 2003 et de nombreuses réformes structurelles bien pensées ont été opérées pour accorder les institutions à la stratégie globale de coopération, mais « faire plus avec moins » va maintenant devenir la norme. L'Espagne devra donc inscrire dans une optique plus stratégique sa quête de résultats.

La dispersion géographique de la coopération espagnole (chapitre 3) ne va pas sans conséquences sur les plans de la gestion et des ressources, avec le risque d'un parsemage trop fin des moyens, humains et autres. En plus de définir des critères plus précis pour la sélection de ses pays partenaires (chapitre 1), l'Espagne serait bien inspirée d'arrêter des principes clairs pour régir l'ouverture, le maintien et la fermeture de ses bureaux locaux de telle sorte que les décisions dans ce domaine reflètent fidèlement la stratégie qu'elle s'est fixée, à savoir concentrer une plus grande partie de son aide sur les pays partenaires prioritaires.

Disposer de spécialistes des 12 secteurs prioritaires et 5 questions transversales choisies par l'Espagne (tableau 2) requiert des capacités humaines considérables, dans les services centraux pour la formulation d'orientations stratégiques et dans les bureaux locaux pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes. La DGPOLDE et

l'AECID comptent 26 experts sectoriels parmi les fonctionnaires qu'elles emploient et font appel en tant que de besoin à des spécialistes extérieurs pour les épauler. A eux tous, ces experts couvrent les 12 secteurs prioritaires, et la majorité travaillent sur les questions de gouvernance démocratique, de construction de la paix, d'approvisionnement en eau et d'assainissement et de croissance économique. Dernièrement, l'AECID a étoffé son effectif de spécialistes de l'efficacité de l'aide, et aussi de questions transversales telles que l'égalité hommes-femmes et l'environnement. Avec 34 correspondants pour l'égalité hommes-femmes (dont la plupart sont des experts dans leur domaine) dans ses bureaux de coopération épaulés par un fonctionnaire à la Direction générale, l'Espagne dispose de capacités considérables dans ce domaine. Dans le domaine de l'environnement également, l'Agence et la Direction générale s'appuient sur du personnel dédié, mais les agents des services centraux estiment les capacités insuffisantes pour répondre aux besoins des 22 correspondants des bureaux de coopération, d'autant que les priorités en matière d'environnement ne sont pas toujours très bien définies (chapitre 1). Dans ces conditions, il apparaît essentiel que l'Espagne opère une affectation stratégique de ses agents spécialisés une fois qu'elle aura réduit l'envergure géographique et thématique de son programme de développement.

Préciser la politique des ressources humaines et responsabiliser davantage les agents

Depuis le dernier examen par les pairs, des progrès ont été accomplis dans le domaine des ressources humaines mais l'Espagne doit encore faire beaucoup plus pour améliorer la mobilité et les perspectives de carrière. La vague de recrutements de gestionnaires de programme (93) et de projet (120) a permis une implication plus directe au niveau des pays partenaires, comme l'ont confirmé à l'équipe chargée de l'examen des agents du bureau de la coopération espagnole en Bolivie. Sur le long terme, le défi est maintenant d'améliorer la mobilité entre les services centraux et le terrain, et entre bureaux locaux. Cela aiderait l'Espagne à faire fond sur les connaissances et l'expérience pratique accumulées par ses agents pour appliquer des cadres de planification stratégique et de programmation axés sur les résultats et l'impact. Une politique favorisant la mobilité et l'avancement professionnel renforcerait l'aptitude de l'Espagne à attirer et retenir des spécialistes de haut vol du développement. Etant donné que les gestionnaires de programme, qui sont normalement mutés tous les cinq ans, devraient bientôt changer et que la fonction de chef adjoint de bureau local est censée être remplacée par une fonction de gestionnaire de programme², l'Espagne aurait intérêt à établir un plan à moyen terme pour la mobilité et la rotation du personnel pour faciliter ces remplacements et préserver la compétence institutionnelle. Plus de place doit aussi être faite à ces deux aspects dans le prochain contrat de gestion de l'AECID (pour la période 2011-2014). L'Agence devrait en outre envisager, afin de préserver la mémoire institutionnelle au niveau des pays partenaires, d'assurer une plus grande sécurité d'emploi aux ressortissants de pays partenaires recrutés localement (actuellement au nombre de 438) qui travaillent sur des questions de fond et de leur confier des responsabilités plus importantes.

Un pilier essentiel de la politique des ressources humaines devrait être l'instauration d'un système de gestion des performances. Bien que le régime de base des employés de la fonction publique (2007) impose l'évaluation des performances dans toutes les administrations espagnoles, aucun dispositif de ce type n'existe actuellement pour les agents du MAEC, même si l'administration centrale et les communautés autonomes ont entrepris de renforcer l'application de cette règle (OCDE, 2011h). A l'AECID non plus il n'existe pas de système de gestion des performances. L'équipe chargée de l'examen

encourage l'Espagne à mettre en place un tel système, basé sur de grands indicateurs de performance, afin de favoriser :

- une gestion plus responsable,
- l'appropriation par les agents de la gestion de leur carrière, y compris pour ce qui est de la mobilité,
- l'investissement personnel des agents dans les missions qui leur sont assignées, et
- un environnement de travail privilégiant les résultats, les réalisations et l'impact.

En outre, compte tenu des pressions budgétaires, la hiérarchie devrait envisager de susciter une responsabilisation des agents à tous les niveaux, en reconnaissant les initiatives individuelles sources de gains d'efficacité dans un contexte où il faut « faire plus avec moins » et en récompensant les comportements témoignant d'un souci des résultats. Au Ministère comme dans le prochain contrat de gestion de l'Agence, s'impose à l'évidence une politique des ressources humaines qui règle les questions de mobilité, de gestion des carrières et de gestion des performances.

Avec la mise en place des contrats de partenariat bilatéraux et d'approches davantage fondées sur les programmes, on peut se demander si les instances de terrain bénéficient d'une délégation de pouvoirs suffisante, les décisions relatives aux ressources financières et humaines étant pour l'essentiel prises par les services centraux. De nombreux agents estiment que des changements s'imposent de ce point de vue. D'une enquête réalisée il y a peu par l'AECID en prévision du présent examen, il ressort que les agents sur le terrain interviennent largement dans la définition des programmes mais peuvent exercer peu d'influence sur les décisions financières. Certains correspondants voient dans cet état de fait un obstacle majeur à une programmation véritablement déterminée par les réalités du terrain (AECID, 2011a). Une opinion analogue avait déjà été exprimée lors d'une enquête de gestion réalisée en 2009 (MAEC/SECI, 2011a), dans laquelle 83 % des correspondants avaient jugé que la délégation de pouvoirs accrues aux instances de terrain devait être une priorité essentielle pour l'organisation. L'évaluation de la mise en œuvre par l'Espagne de la Déclaration de Paris (MAEC/SECI, 2010a) confirme également ce constat, qui va d'ailleurs dans le sens de la tendance observée dans une enquête menée auprès des pays membres du CAD concernant le degré de décentralisation de leur système d'aide (OCDE, 2009b). La délégation de pouvoirs accrues aux instances de terrain contribuerait à rehausser l'efficacité de l'action de l'Espagne dans les pays partenaires.

Vers des nouveaux systèmes internes qui facilitent la gestion du changement

La DG POLDE et l'AECID ont entrepris de moderniser du tout au tout leurs systèmes d'information, ce qui est une bonne chose. Depuis 2008, la DG POLDE travaille sur un nouveau dispositif de collecte en ligne de données sur l'APD espagnole. Ce dernier, qui assure une interconnexion avec les bases de données de l'AECID et de la Fédération espagnole des administrations locales (FEMP), devrait contribuer à assurer une gestion axée sur les résultats du développement et à réduire la fragmentation de l'APD tout en renforçant la transparence. De son côté, l'AECID met en place un nouveau Système d'information pour une gestion stratégique et unifiée (Plan/SIGUE) qui vise à harmoniser, simplifier, normaliser et automatiser les procédures internes et centraliser les informations requises pour la prise des décisions.

Comme ces nouveaux dispositifs influenceront sur les méthodes de travail de tous les services des deux institutions, il serait bon d'exposer clairement au plus grand nombre leurs objectifs, leurs avantages et leurs retombées afin de faciliter l'adhésion et

l'adaptation du personnel aux changements indispensables de pratiques et de comportement. Il faut saisir cette occasion sans pareille pour stimuler la culture de l'apprentissage à l'échelle des deux institutions, faciliter l'échange réciproque d'idées et d'enseignements entre les bureaux locaux et entre les services centraux et le terrain, et encourager un environnement de travail privilégiant les résultats.

Faire des instruments de financement des ONG un élément de la stratégie d'ensemble

On l'a vu au chapitre 1, une nouvelle politique s'impose pour régir la collaboration avec les OSC et les ONG. Celle-ci, qu'il incombe au Ministère d'établir, doit mettre en place les instruments de financement voulus pour permettre à l'AECID de soutenir les programmes et projets financés par des ONG qui produisent des résultats mesurables, vont dans le sens des priorités des pays partenaires et contribuent à faire reculer la pauvreté.

L'AECID consacre 20 % de son budget annuel (soit 220 millions EUR) au financement d'activités d'ONG. Elle utilise à cet effet deux canaux : des accords de partenariat (70 % de son budget pour les ONG) et le cofinancement de projets (30 %). Dans les deux cas, les procédures paraissent complexes et pèsent lourdement sur le budget-temps de la hiérarchie et du personnel, l'administration des fonds en question mobilisant 30 agents au sein du département de l'Agence en charge des ONG. D'un côté, la conception des accords de partenariat avec les ONG agréées par l'AECID, avec un horizon temporel de quatre ans et un volume de financement plafonné à 20 millions EUR, paraît bien pensée et de nature à garantir la poursuite de priorités conformes à celles du troisième Plan directeur. De l'autre, celle de l'instrument de cofinancement des projets semble peu économique. A titre d'exemple, les propositions de projet d'une valeur inférieure à 900 000 EUR sont passées au crible de 41 critères et 150 techniciens sont mobilisés dans les services centraux et les instances de terrain pour en mener à bien l'évaluation. Le département en charge des ONG gère actuellement un portefeuille totalisant 239 accords de partenariat et 800 à 1 000 projets. En moyenne, il faut compter environ 219 évaluations et 500 rapports par an.³

Le volume même des propositions et des projets gérés, qui est vraisemblablement appelé à augmenter à mesure que s'accroît le nombre d'ONG se tournant vers l'Agence en raison de la compression des budgets des communautés autonomes, conduit à se demander si l'Espagne fait une utilisation optimale de ses ressources dans ce segment de sa coopération pour le développement. Plus spécifiquement, il conviendrait de se pencher sur les questions suivantes :

- (i) L'évaluation des projets financés contribue-t-elle à alimenter la mémoire institutionnelle ?
- (ii) Les obligations en matière de rapport financier sont-elles adaptées ?
- (iii) Certaines procédures génèrent-elles des coûts de transaction inutiles pour l'Agence et les ONG et mobilisent-elles un temps qui serait mieux employé à des tâches de caractère plus stratégique ?
- (iv) La conception des interventions témoigne-t-elle d'un souci de résultat ?

L'équipe chargée de l'examen appelle instamment l'Espagne à réexaminer ses instruments de financement afin de s'assurer que les modalités d'affectation de l'APD

aux ONG, qu'elles soient espagnoles, internationales ou de pays partenaires, s'inscrivent dans une optique stratégique et intègrent un véritable souci des résultats. Les accords de partenariat pourraient être rationalisés de manière à en réduire le nombre mais en accroître le volume. La conception de l'instrument de cofinancement des projets mérite, elle aussi, d'être revue, de sorte que la gestion de ce dernier nécessite moins de ressources en personnel.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le MAEC devrait réfléchir plus avant aux moyens de faire en sorte que les cinq organes de coordination travaillent plus efficacement ensemble et d'établir entre eux un dispositif transparent de communication.
- L'AECID devrait prévoir un soutien des services centraux pour consolider l'assise des contrats de partenariat bilatéraux dictés par les réalités du terrain et veiller à ce que les bureaux locaux investissent davantage dans le dialogue permanent avec tous les acteurs à tous les stades de la mise en œuvre de ces contrats.
- La DGPOLDE devrait mettre à profit l'accroissement substantiel des ressources consacrées à l'évaluation pour raccorder les évaluations d'impact au niveau des politiques avec la notification des résultats et l'apprentissage.
- Le MAEC devrait définir des critères précis pour l'ouverture, le maintien et la fermeture de bureaux locaux et assortir ses décisions d'un niveau approprié de ressources et de soutien dans les pays partenaires prioritaires.
- L'AECID devrait (i) définir une politique des ressources humaines et un plan moyen terme pour la mobilité et la rotation du personnel afin de faciliter des mutations en douceur et efficaces, et (ii) instaurer un système de gestion des performances. Elle aurait aussi intérêt à mener une politique volontariste de communication sur toutes les politiques internes et les changements qu'impliquent, dans les méthodes de travail, les nouveaux dispositifs de gestion ainsi que sur le nouveau système prévu de gestion des risques.
- L'AECID devrait envisager de déléguer davantage de pouvoirs, en matière financière en particulier, aux bureaux locaux afin d'établir un meilleur équilibre avec leurs responsabilités accrues en matière de planification et la généralisation des approches fondées sur les programmes.
- L'AECID devrait réexaminer ses instruments de financement des activités des ONG afin de s'assurer que les modalités d'affectation de l'APD aux ONG s'inscrivent dans une optique stratégique et intègrent un véritable souci des résultats.

Notes

-
1. COSO II – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Comité des organisations parrainantes de la Commission Treadway).
 2. Information fournie à l'équipe chargée de l'examen par les services centraux et le bureau local en Bolivie et figurant aussi dans le projet de contrat de gestion de l'AECID pour 2011-2014.
 3. Chiffres fournis par l'AECID en mai 2011.

Chapitre 5

Efficacité et résultats de l'aide

L'Espagne a accompli des progrès remarquables sur la voie de l'efficacité de l'aide, allant bien au-delà des recommandations formulées dans le dernier examen par les pairs. Non seulement elle a fait du programme d'action international à l'appui de l'efficacité de l'aide un fil conducteur de sa politique de développement, mais elle a intégralement repensé et remis à plat ses méthodes de programmation et ses structures de ressources humaines pour mettre en pratique les principes qui le sous-tendent. Le souci qu'à l'Espagne de renforcer l'efficacité de son aide se retrouve également dans la coopération décentralisée et multilatérale, ainsi que dans la coopération avec les ONG. Le nouveau mode de planification est de bon augure pour le renforcement de l'appropriation des programmes par les pays partenaires, une plus grande confiance étant placée dans leurs systèmes de gestion financière et de passation des marchés. L'Espagne devrait accomplir des progrès plus importants en particulier en déliant la part encore liée de son aide et en affinant son approche de la gestion axée sur les résultats en matière de développement.

Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du précédent examen par les pairs

Depuis l'examen par les pairs de 2007, l'Espagne est devenue un leader s'agissant de la transposition des principes d'efficacité de l'aide dans ses politiques, stratégies et processus de programmation. Un exercice d'autoréflexion l'a amenée à repenser complètement ses méthodes de programmation. Ce faisant, elle a mis en œuvre les recommandations formulées dans l'examen par les pairs de 2007 : (i) renforcer son orientation vers l'application des principes d'efficacité de l'aide, et (ii) donner un degré de priorité élevé à la gestion axée sur les résultats en matière de développement (annexe A). Au demeurant, comme le montre le présent chapitre, l'Espagne est allée au-delà de ces recommandations. Elle fait la preuve de mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra en modifiant progressivement sa culture de travail. Il ressort de ce chapitre que dans les années à venir, l'Espagne aura principalement pour tâches de délier intégralement son aide et d'affiner son approche de la gestion axée sur les résultats en matière de développement.

Tous les ingrédients d'une aide efficace sont réunis : une politique, des institutions et un cadre financier

Les principes d'efficacité de l'aide sont devenus un fil conducteur de la politique espagnole de développement. Ils façonnent les activités de planification du ministère des Affaires étrangères, ses structures institutionnelles et son cadre financier :

- (i) Tous les instruments d'action nécessaires sont maintenant en place. Le troisième Plan directeur qui engage l'Espagne à l'égard de la Déclaration de Paris, du Programme d'action d'Accra et du Consensus européen sur le développement, représente le saut qualitatif le plus important. Il contient un plan d'action pour l'efficacité de l'aide qui recense dix domaines d'action prioritaire pour 2011/2012. Depuis 2009, les principes d'efficacité de l'aide façonnent également les stratégies, lignes directrices et programmes de formation de l'Espagne.
- (ii) Deux nouveaux éléments modifient radicalement les méthodes de planification de l'Espagne : (i) les cadres de partenariat – nouveau processus de planification *stratégique* – induits par le personnel de terrain et supervisés par la DG POLDE et le Secrétariat d'État à la coopération internationale ; et (2) l'introduction à l'AECID d'une programmation *opérationnelle*, fondée sur l'obtention de résultats. Le dernier plan d'activités de l'AECID s'inspire également d'un examen des incitations institutionnelles à une amélioration de l'efficacité de la coopération pour le développement, qui a été effectué en 2008.
- (iii) Parmi les nouvelles structures mises en place pour renforcer l'efficacité de la coopération figurent un service dédié à l'efficacité de l'aide à la DG POLDE et à l'Agence ainsi qu'un groupe de travail conjoint sur la qualité et l'efficacité de l'aide chargé de mieux articuler stratégie et planification. La DG POLDE a établi des lignes directrices pour amener le personnel de terrain à mettre ses méthodes de travail en conformité avec les principes d'efficacité de l'aide ; l'AECID a été évaluée au regard de sa bonne volonté à les mettre en œuvre. Le personnel de terrain présent en Bolivie a confirmé que de récents exercices, comme

l'élaboration du contrat de partenariat bilatéral, la planification opérationnelle ou encore l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, avaient donné lieu à des contacts plus fréquents avec la DGPOLDE et l'AECID.

- (iv) Le cadre financier aide maintenant à accroître l'efficacité des financements du ministère des Affaires étrangères. Le nouveau fonds, FONPRODE, permettra d'acheminer plus facilement les ressources d'aide dans le cadre d'approches sectorielles ou fondées sur des programmes, ce type d'opérations devant être privilégié par le fonds.
- (v) Le nouveau décret royal sur les dons au titre de la coopération internationale offre un solide cadre juridique pour le recours à des modalités d'aide efficaces comme le soutien budgétaire général ou sectoriel, les fonds mondiaux, la coopération triangulaire et la coopération déléguée.

Concrétisation des engagements souscrits

Les réformes opérées par l'Espagne depuis 2009 ont favorisé la réalisation de progrès sensibles. Il ressort des enquêtes 2006, 2008 et 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris que l'Espagne a progressé dans tous les domaines sauf un (OCDE, 2007b, 2008b, 2011b, résumé dans le tableau 5.1). Sur les dix objectifs collectifs pour 2010 que l'Espagne avait pour ambition de réaliser, elle en a atteint trois (et elle est sur le point d'en atteindre un quatrième) : elle coordonne les activités de coopération technique, utilise les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires et mène des travaux d'analyse conjoints sur le terrain. Elle aligne aussi mieux ses apports d'aide, met mieux mis à profit les systèmes de passation des marchés des pays partenaires et a considérablement réduit le nombre de structures de mise en œuvre parallèles. Le seul domaine dans lequel l'Espagne n'a réalisé aucun progrès concerne l'utilisation de procédures ou dispositifs communs. Les domaines où de nouvelles améliorations s'imposent sont notamment le déliement d'un plus grand pourcentage de l'aide, l'alignement des apports d'aide sur les priorités nationales et leur comptabilisation dans le budget et l'amélioration de la prévisibilité de l'aide (voir également les objectifs de l'Espagne énumérés dans son Plan d'action, MAEC/SECI, 2011c).

Tableau 5.1. Performance de l'Espagne au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris

Indicateur	Espagne 2005 (32 pays)	Espagne 2007 (32 pays) ¹	Espagne 2010 (32 pays)	Espagne 2010 (tous les pays)	Objectif indicatif pour 2010	Observations de l'équipe chargée de l'examen sur la performance de l'Espagne
3. Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales et comptabilisés dans le budget	42%	20%	51%	43%	85%	Des progrès, mais insuffisants
4. Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné	10%	45%	75%	83%	50%	Progrès notables, objectif atteint rapidement
5a. Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	17%	52%	54%	66%	38%	Progrès notables, objectif atteint rapidement
5b. Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	14%	57%	65%	77%	N.D.	Progrès notables depuis 2005

6. Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	59	70	47	51	20	Des progrès, mais insuffisants
7. L'aide est davantage prévisible	26%	30%	49%	45%	63%	Des progrès, mais insuffisants
8. L'aide est non liée	75%	61%	68%	68%	> 75%	Des progrès, mais insuffisants
9. Utilisation de procédures ou dispositifs communs	14%	14%	12%	13%	66%	Aucun progrès
10a. Missions conjointes	9%	23%	44%	31%	40%	Progrès notables ; objectif atteint dans les 32 pays, mais pas dans tous
10b. Travaux analytiques par pays effectués conjointement	12%	42%	87%	81%	66%	Progrès notables, objectif atteint en 2010

Source : Enquêtes 2006, 2008 et 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, OCDE, Paris

L'efficacité de l'aide au-delà du ministère des Affaires étrangères et de la coopération

L'ambition affichée par l'Espagne de renforcer l'efficacité de sa coopération exige des efforts de la part de tous les ministères et acteurs intervenant dans la coopération pour le développement. En conséquence, le *Plan d'action pour l'efficacité de l'aide*, que le Conseil du développement a approuvé en janvier 2011, invite tous les acteurs de la coopération espagnole à apporter leur concours à la mise en œuvre des dix actions prioritaires retenues (MAEC/SECI, 2011c). Dans ce contexte, l'Espagne s'engage à quatre niveaux :

- ***Au sein du ministère des Affaires étrangères et en liaison avec d'autres ministères.*** Le ministère des Affaires étrangères a créé un groupe de travail conjoint sur la qualité et l'efficacité de l'aide, comme mentionné plus haut. Toutefois, étant donné qu'un tiers de l'APD est alloué par les ministères des Finances et de l'Économie et par le ministère de l'Industrie, de la Culture et du Tourisme, il importe que ces ministères soient associés à ce groupe de travail et aux initiatives futures de ce type.
- ***Au niveau des communautés autonomes.*** Il ressort de l'autoévaluation conduite par l'Espagne concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris que certains systèmes de coopération plus matures mis en place au niveau infranational ont approfondi leur analyse et leur compréhension de l'efficacité de l'aide même s'il leur faut encore concrétiser les principes en la matière (MAEC/SECI, 2010a). Parmi les communautés autonomes les plus novatrices figure la Catalogne ; celle-ci a élaboré sa stratégie de développement pour 2011-2014 à partir du programme d'action pour l'efficacité de l'aide. Les réunions de la Commission interterritoriale sur la coopération pour le développement sont l'occasion de débattre des questions touchant à l'efficacité de l'aide avec les communautés autonomes et les administrations locales et de les faire mieux connaître.
- S'agissant des ***partenaires multilatéraux***, les cadres de partenariats stratégique adoptés par l'Espagne privilégient le suivi, l'évaluation et la reddition de comptes conformément à la Déclaration de Paris.
- ***Avec les ONG.*** L'efficacité de l'aide est également l'un des principaux thèmes de discussion entre l'administration centrale et les ONG dont l'influence se fait de plus en plus sentir dans les processus décisionnels.

Des progrès dans le domaine de l'appropriation

L'Espagne s'est acquise une solide réputation en fondant ses travaux sur les approches suivies par les gouvernements des pays partenaires et elle s'est dotée d'orientations claires en la matière (MAEC/SECI, 2011b). Elle soutient l'appropriation locale dans le cadre de ses nouveaux contrats de partenariat bilatéraux, en vigueur depuis 2010. La méthodologie retenue contribue à promouvoir l'appropriation de deux manières :

- Pour établir un contrat de partenariat bilatéral, l'Espagne commence par étudier dans quelle mesure la prise de décision dans le pays considéré est démocratique, et fait intervenir le parlement, la société civile et les organes consultatifs. Elle choisit de s'aligner sur les politiques qui sont conçues d'une manière démocratique et partant, largement « appropriées » par la population.
- Le processus de programmation est devenu un exercice participatif dans le cadre duquel les bureaux espagnols de coopération invitent les acteurs du développement local, comme les autorités locales et la société civile, à participer aux travaux d'un Groupe de travail par pays pour élaborer le contrat de partenariat bilatéral.

Alignement sur les stratégies nationales et meilleure utilisation des systèmes des pays partenaires

Alignement sur les stratégies nationales

Les nouveaux contrats de partenariat devraient aussi faciliter un meilleur alignement. L'équipe chargée de l'examen l'a constaté directement en Bolivie où l'Espagne a adapté ses priorités en matière d'aide et ses modalités d'acheminement aux besoins et capacités du pays (annexe C). Les instructions données par le ministère des Affaires étrangères au personnel de terrain spécifient comment les équipes-pays sont censées élaborer des programmes de coopération qui soient alignés sur les politiques et stratégies locales. Les stratégies et plans sectoriels de l'Espagne, loin d'être dogmatiques et rigides, servent de base au dialogue politique sur le soutien que l'Espagne peut apporter à la réalisation des priorités du pays bénéficiaire. L'Espagne s'efforce de définir, pour chaque partenariat, des points de départ et d'arrivée qui soient réalistes pour le pays partenaire en ce sens, par exemple, qu'ils sont conformes avec son plan de lutte contre la pauvreté. Les instructions portent aussi sur la manière dont les équipes espagnoles présentes sur le terrain doivent procéder lorsque l'alignement sur les politiques gouvernementales s'avère délicat (par exemple, dans le cas des États fragiles ou de pays à la gouvernance défailante). Au lieu de recourir à l'aide-programme et au soutien sectoriel comme cela est recommandé dans le cadre de l'aide directe de gouvernement à gouvernement, il est préconisé de passer par d'autres acteurs, comme des représentants de la société civile et des partenaires multilatéraux, en étroite coordination avec les autres donateurs, et de privilégier une approche fondée sur les projets. Les contrats de partenariat bilatéraux sont tous publiés d'une manière transparente sur le site web du ministère des Affaires étrangères.

Passer par les institutions et systèmes des pays partenaires : approches communes et soutien budgétaire

Il ressort des résultats des enquêtes que depuis 2005, l'Espagne a beaucoup progressé dans l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques et de

passation des marchés de ses pays partenaires (tableau 5.1, indicateurs 5.a et 5.b). Elle recourt davantage aux structures des pays partenaires pour mettre en œuvre ses programmes de développement (indicateur 6), mais pourrait encore faire plus. La décision prise par l'Espagne — qui est présentée dans le Plan directeur — d'utiliser les systèmes des pays partenaires comme première option donne déjà des résultats. L'objectif précis visant à faire transiter 66 % de l'aide de gouvernement à gouvernement par des structures locales d'ici à 2012 favorise cette évolution. Une enquête sur le terrain menée récemment par l'AECID fait apparaître que l'approche-programme et l'approche sectorielle sont devenues les modalités de coopération les plus courantes pour un grand nombre de bureaux locaux (AECID, 2011a). Dans le cadre de son engagement de portée plus générale consistant à s'en remettre aux institutions des pays partenaires, Madrid encourage également le soutien budgétaire (principalement sectoriel). Elle a diffusé des lignes directrices et une fiche d'information sur le suivi, et dispensé des formations concernant le soutien budgétaire dans les bureaux locaux. De plus, la nouvelle structure de financement de l'Espagne, FONPRODE, privilégiera les approches fondées sur les programmes et les approches sectorielles, comme la mise en commun de fonds ou le soutien budgétaire, et facilitera l'alignement des apports d'aide sur les systèmes des pays partenaires. Il faudra toutefois faire davantage pour aligner ces apports : l'Espagne devrait veiller à ce que les informations financières qu'elle communique aux pays partenaires au début de l'exercice budgétaire puissent être utilisées par ces pays pour la planification de leur budget et que les fonds correspondants soient comptabilisés dans le budget — question examinée dans l'Enquête de suivi 2011 (OCDE, 2011b).

Mettre en place des capacités durables

L'Espagne n'a pas de stratégie globale et n'a pas non plus adopté de déclaration d'orientation concernant le renforcement des capacités de ses pays partenaires. Elle fait toutefois état du renforcement des capacités dans le troisième Plan directeur où il est considéré comme une composante essentielle pour (i) améliorer la gouvernance démocratique (secteur jugé prioritaire par l'Espagne) ; et (ii) consolider les capacités scientifiques et techniques d'un pays dans des domaines comme la santé, l'agriculture, la lutte contre la faim ou le changement climatique.

Tirer les enseignements de l'expérience acquise dans les pays à revenu intermédiaire

L'Espagne peut être une source d'expertise pour d'autres donateurs désireux de renforcer les capacités dans des pays en développement avancés. Les pays à revenu intermédiaire auxquels l'Espagne alloue 65 % de son APD bilatérale brute (annexe B, tableau B.3) et dans lesquels subsistent de fortes inégalités, requièrent l'adoption d'une approche différente de celle suivie à l'égard des pays les moins avancés. Ces pays se tournent souvent vers les donateurs pour acquérir des connaissances dans des domaines comme l'innovation technique, le soutien au secteur privé ou encore la gouvernance décentralisée. Compte tenu de l'expérience qu'a accumulée l'Espagne dans ces domaines, l'équipe chargée de l'examen l'encourage à rassembler les connaissances acquises et à les partager, et à faire du renforcement des capacités un objectif explicite de ses contrats de partenariat bilatéraux et de ses stratégies sectorielles. Dans ce contexte, il conviendrait que l'Espagne (i) tienne compte des différences fondamentales existant entre la situation qui prévaut en Afrique et en Amérique latine ; (ii) délie une plus grande partie de ses activités de coopération technique, celles-ci étant encore liées à hauteur de 37 % (OCDE, 2011c, tableau 2) ; et (iii) poursuive les efforts entrepris pour

axer davantage la coopération technique sur les besoins du gouvernement du pays partenaire et faire en sorte que les activités menées dans ce domaine soient davantage respectueuses des procédures locales.

Lorsqu'ils affineront leur approche du renforcement des capacités, les services centraux pourraient mettre à profit les connaissances acquises au sein des bureaux locaux. En Bolivie, par exemple, le bureau espagnol de coopération est considéré comme étant parfaitement à même de soutenir les capacités institutionnelles régionales en s'appuyant sur l'expérience propre de l'Espagne en matière de décentralisation. Ce bureau s'attache aussi à promouvoir le renforcement des capacités dans le cadre de programmes multi-bilatéraux en veillant, par exemple, à ce que la BID réserve une partie des crédits du programme d'infrastructure financé par l'Espagne en Bolivie pour mettre en place des capacités locales.

Encadré 5.1. L'Espagne et la coopération triangulaire

Toile de fond :

- Le troisième Plan directeur (2009-2012) préconise un renforcement de la coopération triangulaire, notamment avec les pays à revenu intermédiaire.
- Le contrat de gestion passé avec l'AECID fait obligation à l'Agence de promouvoir la coopération triangulaire.
- Le décret royal de 2010 sur les dons au titre de la coopération internationale établit un cadre juridique pour la coopération triangulaire.

Canaux d'acheminement et mécanismes :

- L'Espagne travaille en collaboration avec le Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB), organisme créé en 1991 par les pays hispanophones et lusophones pour promouvoir les échanges politiques, économiques, sociaux et culturels.
- Le ministère espagnol des Affaires étrangères collabore avec les milieux universitaires et les laboratoires d'idées sur la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire (Universidad Complutense de Madrid, par exemple).
- Placé sous la présidence de l'Espagne en 2010, le Conseil de l'Union européenne a adopté une série de conclusions pour stimuler la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, les faisant ainsi figurer en bonne place parmi les priorités de l'UE.
- L'Espagne a très tôt défendu vigoureusement l'Équipe de projet sur la coopération Sud-Sud du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et a apporté son soutien à l'Événement de haut niveau de Bogota sur la coopération Sud-Sud (2010).

Enseignements à tirer de l'expérience acquise par l'Espagne :

- La proximité linguistique et culturelle facilite les échanges de données d'expérience.
- Il est essentiel de veiller à une bonne coordination au sein de l'organisme d'aide des donateurs (du Nord).
- La coopération triangulaire est complexe et requiert davantage de ressources et de temps que d'autres formes de coopération.
- Les programmes de coopération triangulaire sont difficiles à ajuster lorsque la situation change dans les pays bénéficiaires.
- Il faut encore formuler des conclusions en portant le suivi et l'évaluation au-delà du niveau du projet/programme et en prévoyant des capacités spécialisées à cet effet.
- Une autre tâche consiste à assurer une présence suffisante du pays mettant en œuvre des activités de coopération dans le pays bénéficiaire.
- Les intérêts de la politique étrangère peuvent avoir une influence excessive.

Source : établi à partir d'une présentation PowerPoint de Ch. Freres, AECID, 28-29 septembre 2009, et d'informations complémentaires fournies par l'AECID.

Coopération triangulaire

En Amérique latine, l'Espagne s'est acquise une réputation de médiateur entre les pays à revenu intermédiaire et les pays les moins avancés (voir encadré 5.1). Si les efforts qu'elle déploie dans le cadre de la coopération « triangulaire » — où elle soutient la coopération intergouvernementale entre deux partenaires du Sud — ne représentent qu'une petite proportion de son APD¹, elle est virtuellement à même de jouer un rôle de chef de file en partageant les enseignements tirés de son expérience avec les donateurs et ses partenaires. Elle a collaboré avec l'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Uruguay et le Mexique pour apporter une aide à des pays tiers comme Haïti ou le Paraguay. Dans son Plan directeur, l'Espagne affiche un ferme attachement politique à la coopération triangulaire et elle envisage d'utiliser cet outil avec les pays partenaires du Groupe C (tableau 1.1) pour consolider les acquis du développement, modifier la nature de sa coopération dès lors que ses pays partenaires passent dans une catégorie « supérieure » et maintenir ses liens bilatéraux alors que la nécessité d'un financement du développement va en décroissant. L'un des problèmes auxquels l'Espagne continue de se heurter, comme elle le souligne elle-même, consiste à trouver des moyens d'assurer conjointement un suivi et une évaluation des activités de coopération triangulaire. Pour surmonter ce problème, elle pourrait examiner les approches suivies par le Japon — le donneur le plus avancé en matière de coopération triangulaire.

Rendre l'aide davantage prévisible

Il ressort des enquêtes de suivi que l'Espagne a rendu son aide davantage prévisible, mais qu'elle n'a pas atteint l'objectif fixé (tableau 5.1). Ses efforts ont essentiellement porté sur l'aide multilatérale. Dans le cadre de sa nouvelle stratégie multilatérale, l'Espagne a mis en place deux mécanismes destinés à améliorer la prévisibilité : (i) une planification budgétaire pluriannuelle et (ii) des cadres stratégiques pluriannuels avec certains partenaires multilatéraux (chapitre 1). Ces cadres prévoient des contributions minimales indicatives pour les financements de base et extrabudgétaires sur trois ans, sous réserve des crédits disponibles, ces contributions pouvant être augmentées suivant la performance du partenaire multilatéral.

Dans le cadre de la coopération bilatérale où des financements prévisibles sont essentiels pour la planification de ses pays partenaires, l'Espagne a aussi entrepris d'adopter des instruments de financement à moyen terme à l'échelon local tout en conservant la souplesse nécessaire pour adapter le programme à des réalités et besoins nouveaux (MAEC/SECI, 2011b). Les versements sont toujours approuvés sur une base annuelle et les incertitudes pesant sur le budget ont porté atteinte à la capacité de l'Espagne d'indiquer, en réponse à l'Enquête de l'OCDE sur les plans de dépenses indicatifs, quel volume d'aide elle prévoyait d'allouer au-delà de l'année en cours. À l'échelon local, toutefois, les contrats de partenariat bilatéraux précisent maintenant le volume des ressources engagées pour quatre à cinq ans (sous réserve des crédits budgétaires disponibles). L'Espagne peut signer des accords sur deux à trois ans pour les approches fondées sur des programmes et envisage de les assortir de versements pluriannuels, comme elle en opère déjà dans le cadre des accords de cofinancement des activités des ONG. L'Espagne a aussi entrepris d'effectuer des versements pluriannuels pour les projets et débourse ainsi la totalité des crédits dès le début. L'équipe chargée de l'examen s'attend à ce que ces changements donnent lieu à des améliorations. Dans le cadre du processus annuel d'affectation des fonds, Madrid accorde la priorité aux programmes qui sont déjà engagés mais l'AECID conserve la possibilité de réaffecter, en cours d'année, des fonds d'un pays à un autre. Cette approche a permis à l'Espagne

de maintenir son cap malgré les récentes compressions budgétaires. Pour rendre son aide bilatérale davantage prévisible :

- *L'Espagne doit adopter des plans de financement à horizon mobile.* Il est indiqué dans le Plan directeur que l'Espagne envisage de mettre à jour régulièrement ses plans indicatifs, mais jusqu'ici, ces plans sont établis pour des périodes de quatre ans, compte tenu des contrats de partenariat et non en fonction de plans de financement à horizon mobile. L'Espagne pourrait s'inspirer, à cet égard, des exemples du Danemark, de la Finlande, de l'Allemagne ou de la Nouvelle-Zélande.
- Les acteurs de la coopération décentralisée devraient aussi *communiquer des plans de dépenses indicatifs*. Les bureaux de coopération fournissent aux gouvernements des pays partenaires des chiffres indicatifs pour des projets et programmes particuliers, mais seulement pour les canaux prévus dans le contrat de partenariat. Les partenaires ne disposent que d'informations limitées sur les activités que les communautés autonomes prévoient de mettre en œuvre.

La nécessité pressante de réaliser des progrès dans le déliement de l'aide²

L'Espagne a bien avancé dans le déliement de son aide : au total, 75 % de ses apports d'aide aux pays en développement étaient non liés en 2009, chiffre proche de la moyenne du CAD, soit 79 %. Elle n'en doit pas moins veiller à respecter le calendrier qu'elle s'est fixé pour achever le déliement du reste de son APD. De tous les membres du CAD, c'est elle qui affiche la moins bonne performance³ pour ce qui est du déliement de l'aide aux PMA et aux pays pauvres très endettés n'appartenant pas à la catégorie des PMA (conformément à la Recommandation du CAD, OCDE, 2001)⁴. En 2009, la part de son aide en faveur de ces pays qui n'étaient pas liée s'établissait à seulement 77 %, contre 94 % pour la moyenne du CAD. L'Espagne escompte toutefois que les données de 2010 — année où tous les apports d'aide à ces pays devraient être non liés — feront apparaître que la quasi-totalité des acteurs du système d'aide espagnol ont délié leur APD aux PMA et aux PPTE (OCDE, 2011c). Or le déliement intégral de l'aide espagnole nécessiterait aussi un effort de la part des communautés autonomes et des municipalités, lesquelles continuent de lier un grand nombre de petits apports d'aide à la prestation de services par des entités espagnoles.

Dans le cadre de l'engagement qu'elle a pris, au titre du Programme d'action d'Accra, de délier son aide dans toute la mesure du possible, l'Espagne s'est fixé comme objectif ambitieux de délier la totalité de son aide d'ici à 2015, notamment le quart de son APD bilatérale qui est encore lié (ce quart restant était principalement constitué, en 2009, de prêts du secteur public consentis par le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce). L'Espagne devrait s'en tenir au calendrier qu'elle s'est elle-même imposé (OCDE, 2011c) et qu'elle envisage de réaliser comme suit :

- D'ici 2011, l'AECID prévoit de délier la totalité de l'APD à ses pays partenaires des catégories A et B (voir tableau 1.1) ainsi que tous ses apports d'aide humanitaire et de coopération technique. Elle y parviendra principalement en séparant les deux instruments financiers, le FONPRODE et le FIEM. Autrement dit, tous les prêts assortis de conditions libérales en faveur de pays en développement seront acheminés par le FONPRODE et seront entièrement déliés, tandis que les activités de promotion des exportations ne seront pas prises en compte dans l'APD (chapitre 3).

- En 2013, les ministères du Commerce et de l'Économie ainsi que les communautés autonomes se joindront à ces efforts de sorte qu'en 2015, la totalité de l'APD sera non liée.

L'Espagne a bien progressé dans la notification du degré de liaison de son aide, puisqu'elle notifiait le degré de liaison de la totalité de son aide en 2009. Toutefois, elle devrait améliorer la transparence dans ses notifications sur les engagements, comme indiqué dans la Recommandation. Elle doit notamment notifier au public les offres à venir d'aide non liée et publier les noms de ceux qui ont remporté les contrats. Jusqu'ici, les notifications en la matière ont été sporadiques ou incomplètes. La publication de ces informations donnera l'assurance que l'aide que l'Espagne notifie comme étant non liée l'est effectivement dans la pratique.

Harmoniser les activités avec celles des autres donateurs

L'Espagne a réalisé des progrès appréciables dans la coordination de ses activités avec celles des autres donateurs. Conformément au Code de conduite de l'UE, elle s'est fixé pour objectif d'adopter un plus grand nombre d'approches conjointes. Elle a chargé ses bureaux locaux d'harmoniser les activités de coopération lors de l'élaboration d'un nouveau contrat de partenariat bilatéral : les bureaux locaux doivent recenser les activités que mènent les autres donateurs dans le pays et déterminer comment l'Espagne peut apporter une valeur ajoutée, offrir ses capacités en matière de leadership et faire profiter de sa spécialisation, identifier des instances de dialogue et de coordination, définir des missions conjointes et informer les services centraux des obstacles éventuels à l'harmonisation (MAEC/SECI, 2011b). Il ressort des enquêtes que l'Espagne a vraiment beaucoup progressé en ce qui concerne l'utilisation de dispositifs communs avec d'autres donateurs et qu'elle participe à un grand nombre de missions sur le terrain et de travaux analytiques effectués conjointement (tableau 5.1). En Bolivie, les donateurs voient dans l'Espagne un chef de file, apprécient les progrès qu'elle a réalisés dans la coordination de ses travaux et comptent sur l'Espagne pour qu'elle joue un rôle de médiateur auprès du gouvernement.

L'Espagne a décidé de limiter la coopération bilatérale à trois secteurs dans chaque pays partenaire de la catégorie A (large partenariat) et à un secteur dans les pays partenaires de la catégorie B (partenariat ciblé), et de jouer un rôle constructif dans la répartition des tâches (MAEC/SECI, 2009a). Or, l'Espagne a du mal à transposer cela dans la pratique. Les réflexions sur la répartition des tâches qui ont été publiées par l'organisme de tutelle des ONG mettent en lumière certains des problèmes rencontrés en la matière (CONGDE, 2010). L'expérience de l'Espagne en Bolivie en est une illustration frappante (encadré 5.2).

Lorsque l'Espagne souhaite être présente dans un secteur ou dans un pays où elle ne possède pas d'avantage comparatif, la coopération déléguée peut être une solution possible. L'Espagne y recourt déjà au Mali dans le cadre d'une coopération avec les Pays-Bas. Le cadre pour la coopération déléguée qui a été établi par son groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (2009), la note technique rédigée par l'AECID et l'obtention en 2011 de la certification CE pour la mise en œuvre de projets dans le cadre de la coopération déléguée donnent à penser que l'Espagne se prépare à déléguer une plus grande partie de ses activités de coopération.

Encadré 5.2. Les obstacles à l'harmonisation : enseignements tirés de l'expérience en Bolivie

En Bolivie, les donateurs ont eu tendance à concentrer leur soutien sur certains secteurs (comme la santé ou l'éducation) tandis que d'autres (en particulier la justice) ont été négligés en dépit de l'urgence des progrès à y réaliser. Malgré ses intentions initiales, l'Espagne n'a limité que sa coopération gouvernementale à trois secteurs et elle a continué à apporter un soutien à six secteurs au total si l'on tient compte également du canal des ONG. Cela s'explique par les facteurs ci-après :

- La résistance des ONG à la volonté manifestée par l'Espagne de limiter leur financement à trois priorités — les ONG n'étaient guère disposées à renoncer à des relations existant de longue date avec les partenaires et fondées sur une confiance de plusieurs décennies.
- La tendance observée chez les donateurs (y compris l'Espagne) à privilégier des secteurs bénéficiant d'instruments de coopération perfectionnés, dans lesquels des résultats étaient plus faciles à obtenir.
- Les engagements contractés dans d'autres secteurs auprès du gouvernement avant la conclusion d'un contrat de partenariat bilatéral.

L'équipe chargée de l'examen de l'aide a estimé qu'une certaine souplesse dans l'application du Code de conduite était justifiée – en particulier pour une contribution de la taille de celle de l'Espagne – pour autant qu'elle s'accompagne de solides efforts en vue d'un ciblage plus précis.

Faire davantage d'efforts pour promouvoir la gestion axée sur les résultats en matière de développement et améliorer la reddition de comptes

Pour la première fois, le Plan directeur de l'Espagne fait de la gestion axée sur les résultats en matière de développement une priorité. Il expose les mesures que l'Espagne doit prendre à cet égard dans les domaines de la planification, du suivi et de l'évaluation. Ses nouveaux plans stratégiques et opérationnels définissent des objectifs, buts et indicateurs plus précis. Ils témoignent d'une réorientation des dispositifs d'évaluation qui étaient principalement centrés sur l'exécution du budget, vers la mesure des résultats en matière de développement séparément des résultats des programmes. L'Espagne met en œuvre cette approche en dispensant des formations et en fournissant des orientations claires. Ce sont là des progrès notables qui s'inscrivent dans le prolongement d'une évaluation du deuxième Plan directeur dans laquelle il était recommandé que l'Espagne renforce la culture de la planification, du suivi et de l'évaluation en adoptant un système intégré de gestion des résultats du développement reposant sur la gestion et l'évaluation des connaissances.

Si la coopération espagnole a manifestement l'intention d'aller encore plus loin et de fonder l'ensemble de son système de gestion sur les résultats, une récente autoévaluation a fait apparaître que peu d'avancées avaient été réalisées à ce jour (MAEC/SECI, 2010a). Fin 2010, 60 % des personnes interrogées ont reproché à l'AECID de ne pas s'être doté d'indicateurs précis pour mesurer ses réalisations. Les indicateurs existants soit n'étaient pas spécifiques au contexte (58 %), soit n'étaient pas alignés sur les priorités des pays partenaires (60 %). La plupart des membres du personnel de l'AECID estiment que les systèmes de suivi et d'évaluation ne sont pas orientés vers la mesure des résultats. Pour y remédier, l'équipe chargée de l'examen considère que l'Espagne devrait prendre les mesures suivantes :

- (i) Mobiliser toutes les missions locales grâce à son module de formation sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement.

- (ii) Mettre au point les indicateurs appropriés. Si toutes les stratégies de l'Espagne incluent maintenant des objectifs, tous ne se prêtent pas à un suivi de l'impact de l'APD. On reproche encore à l'AECID de s'attacher principalement à mesurer les moyens financiers mis en œuvre et l'exécution du budget. Elle devrait former des agents à la définition de résultats (et non pas de produits), de niveaux de référence et d'indicateurs — problème majeur auquel a été confronté le bureau de Bolivie.
- (iii) Centrer l'attention sur les résultats, pas seulement au stade de la planification, mais aussi dans le cadre du suivi et de l'évaluation des programmes par pays, en veillant à ce que les évaluations soient considérées comme faisant partie intégrante des activités. L'Espagne donnerait ainsi suite à l'une des recommandations contenues dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par l'Espagne ainsi que dans le dernier examen de l'aide réalisé par le CAD (annexe A).
- (iv) Utiliser les informations sur les résultats pour influencer l'opinion publique et les décideurs. Pour ce faire, l'Espagne doit assurer le suivi et l'évaluation de différents types de résultats — ceux qui intéressent le public (par exemple, les résultats obtenus avec l'argent des contribuables) — et ceux qui intéressent les décideurs — et diffuser largement ces résultats (chapitre 1). Le projet qu'a l'Espagne de rendre compte chaque année de sa contribution aux résultats en matière de développement représente un pas dans la bonne direction.

Évaluer les risques de la coopération dans les États fragiles

L'Espagne considère que le fait de ne pas avoir de stratégie pour son engagement auprès des États fragiles constitue un avantage car cela lui ménage la souplesse nécessaire pour réagir en fonction du contexte (chapitre 2). Le Plan directeur reconnaît que chaque contexte appelle des priorités et un ordonnancement dans le temps spécifiques, et recommande l'adoption d'une approche qui soit centrée sur un thème, comme la construction de la paix ou le renforcement de l'État. C'est ainsi qu'en Haïti, l'Espagne continue de fournir un soutien budgétaire sectoriel malgré la situation de fragilité du pays, mais elle a limité ce soutien à une région spécifique de manière à pouvoir remédier aux problèmes de gouvernance liés à sa gestion.

La conduite d'activités dans les États fragiles comporte beaucoup de risques. Outre les risques programmatiques et institutionnels (examinés au chapitre 6), l'Espagne pourrait aussi se trouver confrontée à des risques contextuels qu'elle ne maîtrise guère — comme la défaillance de l'État, l'échec du développement, la réapparition d'un conflit ou les crises humanitaires. Il importe que l'Espagne prenne des initiatives à cet égard en recensant les risques et en les évaluant, et en définissant des stratégies d'atténuation des risques correspondants de manière à réduire sa vulnérabilité aux problèmes. La mise en place de la stratégie de gestion des risques qu'elle a lancée en 2011 (chapitre 4) et l'évaluation des risques conjointement avec d'autres donateurs ou avec les militaires revêtiront donc une importance particulière dans les États fragiles.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Espagne devrait mettre à profit son expertise en matière de renforcement des capacités, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire, pour recenser les bonnes pratiques, les partager avec les autres donateurs et les transposer dans les accords de partenariat bilatéraux. Dans le cadre de cet effort, l'Espagne pourrait s'appuyer sur les

connaissances de ses bureaux locaux, notamment en ce qui concerne la coopération triangulaire.

- L'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à se tenir au calendrier qu'elle a arrêté pour le déliement de la part encore liée de son aide. Les communautés autonomes et les municipalités devraient aussi délier entièrement leur aide, notamment l'aide visée par la Recommandation du CAD de 2001-2008.
- La DG POLDE et l'AECID devraient déployer leurs instruments de gestion axée sur les résultats du développement dans tous les bureaux locaux. Ce faisant, l'Espagne devrait (i) veiller à ce que les objectifs et indicateurs permettent de contrôler l'impact de l'APD au-delà de l'exécution du budget ; (ii) rattacher le suivi et l'évaluation aux résultats ; et (iii) utiliser les informations nouvellement obtenues sur les résultats pour influencer les décideurs et l'opinion publique.
- En appliquant sa nouvelle stratégie de gestion des risques l'Espagne devrait utiliser des évaluations effectuées conjointement avec des partenaires du gouvernement espagnol et d'autres donateurs pour façonner sa réponse au risque programmatique, en particulier pour les activités qu'elle mène dans les États fragiles.

Notes

-
1. Le rapport 2010 sur la coopération Sud-Sud en Amérique latine établi par le SEGIB indique que l'Espagne a consacré 35 millions USD à la coopération triangulaire en 2009, dont la moitié a été acheminée par des organisations régionales (SEGIB, 2011).
 2. Cette section s'appuie sur des chiffres tirés du Rapport du CAD sur le déliement de l'aide (OCDE, 2011c) et non sur l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le premier couvrant tous les pays bénéficiaires et la seconde 78 pays bénéficiaires seulement.
 3. Il convient de noter que la Corée, qui n'est membre du CAD que depuis le 1er janvier 2010, n'est pas prise en compte dans cette comparaison.
 4. La Recommandation ne couvre pas la coopération technique et l'aide alimentaire.

Chapitre 6

Aide humanitaire

Les donateurs d'aide humanitaire sont confrontés à de nouvelles difficultés qui les obligent à apprendre et à évoluer, à adopter des modes opératoires plus stratégiques – des approches qui leur permettent de mieux faire face à des urgences soudaines tout en répondant plus globalement à des situations de fragilité de longue durée dues à des crises qui se prolongent. L'Espagne a fait des progrès notables, parfois sans précédent, sur la voie de la réalisation de ces objectifs. Elle a réinventé et affiné son vaste programme d'aide humanitaire (398.2 millions USD en 2009) pour acheminer son aide à la fois directement et par l'intermédiaire de partenaires, en s'appuyant sur un certain nombre d'approches novatrices. L'Espagne doit à présent consolider les progrès considérables qu'elle a accomplis pour ce qui est de la programmation de l'aide humanitaire. Elle doit aussi élaborer une approche systématique de l'évaluation de la communication et de la gestion des risques liés aux programmes et aux institutions, afin de réduire le risque de résultats négatifs dans les situations d'urgence humanitaire complexes.

Des progrès notables sur la voie de la mise en œuvre des recommandations issues du dernier examen par les pairs

Deux des trois recommandations issues de l'examen par les pairs de 2007 ont été pleinement appliquées (annexe A), mais la mise en œuvre de la dernière recommandation – à savoir, l'Espagne doit améliorer la coordination des activités d'aide humanitaire de l'administration centrale et des communautés autonomes – n'est pas encore achevée. L'Espagne a élaboré un plan rigoureux pour la mise en œuvre de sa stratégie humanitaire et s'emploie à en assurer l'exécution dans le cadre de son plan opérationnel stratégique annuel (AECID, 2011c). L'AECID a également revu et amélioré les moyens dont elle dispose pour mener à bien des opérations directes appropriées et ces dernières pourraient à présent servir de modèle aux autres donateurs fournissant une aide en nature. La coordination avec les communautés autonomes demeure un défi stratégique mais les efforts entrepris par l'AECID pour encourager leur participation pleine et entière aux mécanismes de coordination des opérations d'urgence et promouvoir plus largement le respect des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire vont dans le bon sens.

Assurer la programmation de l'aide humanitaire : Un cadre cohérent axé sur les résultats

L'Espagne possède maintenant un programme d'aide humanitaire ambitieux, stratégique et autorisant une bonne flexibilité, sous-tendu par une stratégie globale intégrée dans son Plan directeur de la coopération pour le développement (MAEC/SECI, 2009b). Les objectifs de la stratégie d'aide humanitaire de l'Espagne sont assez généraux et le ciblage accru fourni par le plan opérationnel stratégique pour 2011 du Bureau de l'aide humanitaire de l'AECID (AECID, 2011c) est bienvenu ; toutefois, les liens entre ce document de travail et la stratégie globale ne sont pas toujours évidents et gagneraient à être clarifiés dans le prochain plan.

La compétence en matière d'élaboration des politiques appartient au Bureau de l'aide humanitaire, service semi-autonome directement placée sous l'autorité du Directeur de l'AECID, et non au ministère ; cette disposition est jugée indispensable par l'Espagne pour préserver à la fois l'indépendance et les principes de l'aide humanitaire.

Des approches novatrices pour soutenir le redressement des pays partenaires

Comme bien d'autres donateurs, l'Espagne s'est efforcée de dispenser *l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement* (principe 9 des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire). Cependant, de bons résultats sont à attendre d'un ensemble de nouvelles approches qui visent à renforcer la place du redressement dans les programmes des partenaires et encouragent l'utilisation des fonds destinés au financement du développement à un stade plus précoce du cycle d'intervention. L'AECID affecte 30 % de son budget d'aide humanitaire aux opérations de redressement, peut mettre sur pied des programmes de redressement reposant sur une aide en espèces et veille à ce que l'ensemble de ses partenaires aient élaboré une stratégie claire de sortie et/ou de transfert de compétences – ce sont là de bonnes pratiques. L'Espagne propose aussi des financements pluriannuels aux ONG qui travaillent dans des situations de crise qui se prolongent, ce qui leur permet d'avoir la

souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution des circonstances et de tirer parti des possibilités qui s'offrent de soutenir le redressement des communautés.

Cependant l'Espagne met nettement, et judicieusement, l'accent sur le déblocage anticipé des fonds espagnols destinés à soutenir le développement au lieu de chercher à repousser les limites ce que peut donner chaque dollar affecté à l'aide humanitaire. Au titre de l'actuel contrat de gestion de l'AECID, tous les responsables de secteur de la coopération pour le développement sont chargés de soutenir le redressement des pays et d'établir un lien entre leurs activités et le programme d'aide humanitaire – ce qui va à l'encontre du modèle habituel dans lequel c'est l'agent chargé de l'aide humanitaire qui doit jeter des ponts. Le Bureau de l'aide humanitaire promeut également le cofinancement à hauteur de 50 % des projets axés sur le redressement afin de favoriser l'entrée des fonds espagnols destinés à l'aide au développement à un stade plus précoce du processus de redressement et de renforcement de l'État. Cette dernière innovation est par nécessité limitée aux crises dans les pays partenaires de l'Espagne (chapitre 1) et il est encore trop tôt pour en voir les résultats. Cependant, l'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à poursuivre la promotion de ce dispositif et recommande que l'AECID fasse connaître ses expériences aux autres donateurs. Elle pourrait également envisager d'étendre cette offre de cofinancement aux autres donateurs en particulier dans les pays qui ne font pas partie de ses partenaires.

La programmation de la réduction des risques de catastrophe prend de l'importance

La réduction des risques de catastrophe ne figure pas parmi les priorités premières de l'Espagne mais le Bureau de l'aide humanitaire soutient quelques programmes utiles dans ce domaine. Des crédits budgétaires préaffectés promeuvent ainsi l'utilisation de 7 % de l'aide humanitaire au profit de programmes de réduction des risques, 13 % étant alloués à la préparation des interventions en cas de catastrophe. Les programmes de réduction des risques, auparavant axés sur l'Amérique latine, s'étendent à présent à l'Afrique sub-saharienne et au Moyen-Orient et l'Espagne les complète avec des activités concrètes comme le soutien à la préparation de la saison des ouragans dans les Caraïbes à l'intention des agents des ambassades en poste dans cette région. Cependant, l'AECID admet que les capacités et les compétences nécessaires pour assurer la programmation de la réduction des risques sont limitées et que cela a empêché la pleine intégration de l'atténuation des risques dans les programmes de développement, même dans les pays partenaires ayant un profil à haut risque. L'inclusion d'analyses des risques de catastrophe dans les stratégies pays de l'Espagne est une mesure utile pour venir à bout de ce problème et l'Espagne est encouragée à s'appuyer sur les outils et orientations existants, notamment ceux élaborés par l'UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) et d'autres donateurs, pour favoriser de nouveaux progrès dans ce domaine.

Grâce à un soutien politique fort, la tolérance au risque est élevée mais l'exposition au risque l'est aussi

Il convient de saluer l'esprit d'innovation et l'approche progressiste que l'Espagne applique à la programmation de son aide humanitaire mais elle doit prendre soin de ne pas négliger les risques liés aux programmes et aux institutions¹ si elle veut conserver la souplesse nécessaire à son modèle « concret », exceptionnel et efficace, d'acheminement de l'aide. Les programmes d'aide humanitaires jouissent pour l'heure d'un soutien

important de la part des responsables politiques et de l'opinion publique, comme l'équipe chargée de l'examen a pu le constater lors de ses rencontres avec des parlementaires et des conseillers présidentiels. Cela dit, l'expérience de nombreux autres donateurs montre qu'un changement de cap politique entraîne souvent une surveillance accrue de l'effort humanitaire – une seule affaire tournée en scandale par les médias suffit à faire basculer l'opinion publique et à irriter le législateur.² Il serait donc sage que l'Espagne trouve le moyen de systématiser dans sa stratégie d'aide humanitaire l'évaluation, la communication et la gestion des risques liés aux programmes et aux institutions afin de protéger son modèle louable et souple d'action humanitaire.

Un donneur dynamique et réactif

Poursuivre l'effort utile de l'Espagne en vue de consolider son portefeuille de partenaires

L'Espagne s'attache à l'évidence à adopter une perspective stratégique et à faire preuve d'ouverture, proposant à ses partenaires des financements souples s'étalant souvent sur plusieurs années, centrés sur l'obtention de résultats et promouvant la responsabilité mutuelle. Le plan opérationnel stratégique de l'AECID reconnaît la nécessité de consolider le portefeuille des partenaires de l'aide humanitaire, ce qui est fait dans le cadre d'un processus transparent de certification en ligne destiné aux ONG et aux acteurs publics utilisant un ensemble de critères conformes aux normes humanitaires Sphère (Sphere, 2011). Le portefeuille des partenaires multilatéraux, régi par des accords cadres stratégiques individuels, vise également à maximiser l'impact des programmes grâce aux contributions de base et à des contributions extrabudgétaires selon les besoins. L'Espagne souhaiterait mettre davantage l'accent sur la responsabilité de ses partenaires et cherche le moyen de travailler avec d'autres donateurs pour promouvoir des déclencheurs et des critères de performance communs. L'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à poursuivre son ouverture dans ce domaine et elle invite les autres donateurs à soutenir ses efforts.

Ses partenaires voient dans l'Espagne un donneur dynamique et réactif qui sait apprécier leurs contributions, cependant des améliorations restent possibles dans certains domaines, en particulier la prévisibilité, la participation des bénéficiaires et la charge administrative imposée aux ONG. L'Espagne a pour politique de financer l'aide humanitaire en trois tranches annuelles afin de conserver la possibilité de réorienter les fonds vers les crises nouvelles ou qui se dégradent. Selon les partenaires, cela nuit à leurs activités, en particulier lorsque l'essentiel des dépenses doit être engagé au cours des premières semaines de crise. Le Bureau de l'aide humanitaire devrait à présent examiner la question de savoir si les arbitrages à opérer entre la prévisibilité pour les partenaires et la souplesse pour l'AECID constituent toujours le meilleur moyen d'atteindre les objectifs du programme. Pour l'Espagne comme pour tous les autres donateurs et pour de nombreux organismes d'exécution, il est toujours difficile de garantir la participation des bénéficiaires au cycle du programme, et de nouveaux efforts dans ce domaine pourraient également être utiles. Enfin, les ONG qui se consacrent à l'aide humanitaire indiquent également que la charge administrative qui leur est imposée par le système espagnol est lourde (chapitre 4). Un nouveau mécanisme de dons au titre de l'aide humanitaire, très souple et lié à l'accréditation des capacités des partenaires a été proposé dans le cadre du FONPRODE ; il pourrait ramener à un niveau plus approprié la charge administrative imposée aux ONG. L'équipe chargée de l'examen encourage tout progrès en ce sens.

Soutenir la coordination et encourager les nouveaux donateurs

L'Espagne a mis à profit son nouveau statut d'acteur de premier plan pour encourager une amélioration de la coordination entre donateurs et promouvoir la coopération triangulaire. Le programme d'aide humanitaire de l'Espagne en augmentation constante représentait 398.2 millions USD en 2009 (contre 224.1 millions USD en 2007)³, classant l'Espagne au 6^{ème} rang des membres du CAD pour son aide humanitaire en 2009 (alors qu'elle ne venait qu'au 9^{ème} rang en 2007). L'Espagne présidait l'Union européenne lors des interventions d'urgence entreprises en Haïti en 2010 suite au tremblement de terre et elle a joué un rôle essentiel en créant un bureau conjoint des donateurs pour l'ECHO et les États membres de l'Union européenne dans la capitale détruite de Port-au-Prince afin d'améliorer la coordination entre les donateurs et les messages conjoints sur les grands problèmes. Des enseignements ont été tirés de cette expérience et ils faciliteront la mise en place de structures conjointes encore plus efficaces à l'avenir.

L'AECID a également été l'une des premières à adopter la coopération triangulaire dans le cadre de l'aide humanitaire : elle aide les donateurs émergents à fournir une aide alimentaire en finançant les coûts de transport et de distribution. Par exemple, l'Espagne a favorisé la livraison, par le Soudan, de sorgho à l'Éthiopie et soutenu l'aide alimentaire significative que le Brésil a apportée à Haïti, agissant dans ces deux cas par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial. L'équipe chargée de l'examen encourage l'Espagne à poursuivre ses efforts et à partager avec les autres donateurs les principaux enseignements qu'elle en tire.

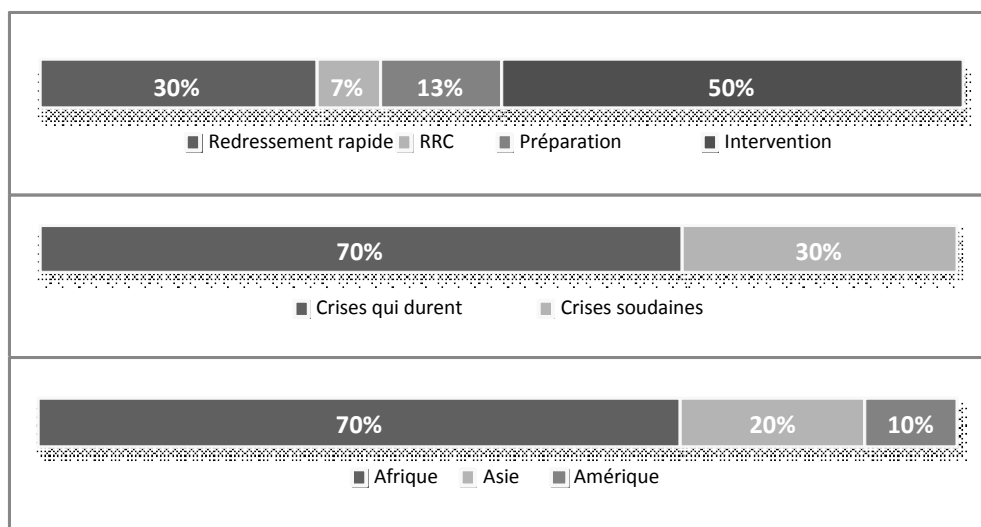
Critères à retenir pour les décisions en matière de financement

Pour la répartition de son budget d'aide humanitaire, l'AECID a élaboré des critères précis parmi lesquels une place privilégiée est accordée aux situations de fragilité et aux secteurs prioritaires où elle peut clairement apporter une valeur ajoutée (graphique 6.1). L'Espagne alloue des enveloppes budgétaires géographiques en fonction de sa part relative dans le budget global de l'aide humanitaire – aujourd'hui elle fournit 1 % des fonds mondiaux et sa contribution représente donc en gros 1 % de chaque appel. Le plan opérationnel stratégique (AECID, 2011c) présente aussi dans leurs grandes lignes les critères utilisés par l'Espagne pour évaluer les situations de fragilité et la gravité des crises. L'Espagne utilise notamment les outils de la DGECHO appelés « global needs assessment » et « forgotten crises tools »⁴, qui contribuent à garantir que les situations d'urgence oubliées ne sont pas laissées de côté dans le portefeuille des opérations de l'Espagne – disposition très appréciée par les partenaires. Pour chaque crise, l'Espagne concentre ses fonds sur deux secteurs prioritaires au maximum (souvent l'alimentation, l'eau et l'assainissement et/ou la santé auxquels s'ajoutent la protection et la nutrition en fonction des capacités d'intervention existantes) dans le cadre d'un plan visant à n'intervenir que lorsque l'Espagne peut clairement apporter une valeur ajoutée.

Cet ensemble très pointu de critères d'intervention nécessite la fourniture par les partenaires de données concrètes parfois difficiles à obtenir. L'AECID travaille actuellement à l'élaboration d'un ensemble de « déclencheurs » (indicateurs qui détermineront si elle doit intervenir dans une crise) mais elle a bien conscience du fait qu'il sera très compliqué d'obtenir les données nécessaires pour effectuer cette analyse. D'importants efforts sont actuellement en cours dans la communauté des donateurs humanitaires pour améliorer l'évaluation des besoins mais on ne sait pas si cela aboutira à des données d'actualité et « suffisamment bonnes », susceptibles d'étayer une prise de

décision rapide de la part des donateurs. L'AECID dispose de plans pour collaborer avec d'autres donateurs partageant les mêmes valeurs en vue d'élaborer un ensemble commun de déclencheurs, ce qui pourrait être contribuer utilement à renforcée la coordination entre les donateurs, en particulier dans les cas de crises soudaines.

Graphique 6.1 Remarques sur le budget humanitaire de l' AECID



Source : AECID (2011c) *Plan opérationnel stratégique*, Bureau de l'aide humanitaire.

L'Espagne : un exemple en matière d'intervention rapide

Lors de l'examen par les pairs de 2007, l'Espagne avait été invitée à se pencher sur l'efficacité de son dispositif d'intervention rapide et l'AECID a pris des mesures radicales qui ont débouché sur une approche novatrice et efficace dans ce domaine. L'éventail des mécanismes d'intervention rapide comprend les dispositifs suivants :

- Logistique et stocks détenus par l'Espagne et le PAM dans des dépôts d'intervention d'urgence en cas de crise humanitaire – un se trouve au Panama et un autre va bientôt s'ouvrir à Las Palmas, dans les Iles Canaries.
- Mise en réserve de fonds auprès de six grandes ONG partenaires permettant le déploiement immédiat après autorisation de l'AECID, celle-ci étant souvent donnée par téléphone.
- Réaffectation des fonds de l'aide au développement au profit d'objectifs humanitaires pour les ONG opérant dans les pays touchés.
- Acheminement direct de l'aide en nature, en étroite coordination avec les groupes sectoriels compétents sur le terrain.
- Déploiement en renfort d'agents expérimentés, notamment le Chef du Bureau de l'aide humanitaire.
- Aide de l'armée espagnole (logistique pour l'essentiel) et de la *Guardia Civil* (police).
- Aide par l'intermédiaire des services de la protection civile, notamment ceux relevant des communautés autonomes.

La coordination s'opère dans le cadre de réunions d'urgence récurrentes associant tous les partenaires. Ces réunions visent à élaborer une stratégie cohérente et une réponse commune et transparente. Les ONG, le personnel de la protection civile, des représentants des forces armées et des hauts fonctionnaires d'autres ministères, par exemple le ministère de la Santé, et en cas de catastrophe l'ambassadeur du pays touché, participent tous aux réunions sous la responsabilité du Bureau de l'aide humanitaire de l'AECID. Les communautés autonomes sont aussi invitées à participer à ces réunions et l'équipe chargée de l'examen encourage ces dernières à le faire plus souvent. Il pourrait être utile de procéder régulièrement à des simulations avec l'ensemble des acteurs afin de promouvoir une participation plus homogène à l'intervention conjointe.

La communauté de l'aide humanitaire salue la capacité de l'Espagne à apporter une réponse rapide et efficace et il convient de louer sa volonté de s'améliorer en permanence dans ce domaine. L'Espagne devrait à présent envisager les mesures suivantes pour poursuivre la professionnalisation de ce secteur de son aide humanitaire :

- Obtenir la classification externe du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG)⁵ pour toutes les équipes de sauvetage et de recherche en zones urbaines.
- Officialiser le processus de prise de décision concernant le déploiement militaire dans le cadre de secours humanitaires fondé sur le principe de l'utilisation « en dernier ressort » des ressources militaires, comme indiqué dans les Directives d'Oslo.⁶
- Assurer la formation aux principes de l'aide humanitaire de l'ensemble des personnels susceptibles d'être affectés à des interventions dans une situation d'urgence.
- Chercher à obtenir l'accréditation des ressortissants espagnols, y compris les agents de l'AECID et des communautés autonomes, pour la coordination et l'évaluation des catastrophes (UNDAC)⁷.

Une formation sur les principes de l'aide humanitaire est organisée à l'intention des officiers espagnols de haut rang par la Croix Rouge espagnole, avant leur déploiement sur le terrain, et des ONG participent aux exercices de simulation d'opérations humanitaires de l'armée. Ces bonnes pratiques doivent être conservées.

Mécanismes opérationnels

Axer les suivi sur l'analyse d'impact plutôt que sur le contrôle

L'Espagne est consciente qu'il lui faut s'orienter vers une culture formelle de l'apprentissage et remplacer le suivi par une analyse d'impact. Dans le cadre des procédures actuelles de l'AECID, tous les accords conclus avec les ONG doivent être évalués (chapitre 4) mais l'accent est nettement mis sur les contrôle administratifs – par exemple sur la façon dont les fonds sont dépensés – plutôt que sur une évaluation de l'impact des programmes et sur les enseignements à tirer de l'expérience acquise. Les exigences en matière de reddition de comptes envers les partenaires multilatéraux sont bien moindres et ceux-ci fournissent généralement uniquement leur rapport annuel type. Le Bureau de l'aide humanitaire de l'AECID a l'intention à présent de réaliser des évaluations thématiques et des analyses d'impact et l'équipe chargée de l'examen encourage les progrès en ce sens. L'évaluation à venir (2011) du Bureau de l'aide humanitaire lui-même offrira l'occasion de recommander de bonnes pratiques pour un

suivi plus efficace et d'appuyer les structures d'apprentissage formel au sein du système espagnol.

Assurer la cohérence entre les acteurs espagnols

À l'évidence, l'AECID a considérablement amélioré ses pratiques dans le domaine humanitaire et elle s'emploie maintenant à renforcer les capacités en la matière des régions autonomes (celles-ci ont été à l'origine de 8.9 % de l'aide humanitaire en 2009). C'est un défi stratégique dans l'environnement décentralisé de l'Espagne. L'AECID déroule actuellement un projet en vue de faire mieux connaître les principes et bonnes pratiques d'aide humanitaire dans les communautés autonomes, notamment en diffusant des lignes directrices relatives au financement. Le Bureau de l'aide humanitaire espère également que certaines communautés autonomes participeront à son exercice de certification des capacités des partenaires (voir ci-dessus). Cependant, le ministère n'a aucune autorité sur leurs activités humanitaires de sorte que le succès de ces initiatives dépend entièrement de la bonne volonté de toutes les parties.

Renforcer les compétences des agents pour étayer le caractère « pratique » de l'aide assurée

Le caractère très « pratique » de l'approche adoptée par l'Espagne dans le domaine humanitaire, nécessite des personnes possédant à la fois des facultés d'analyse et un esprit de décision – qualités qu'allient très peu des agents actuels de l'AECID. Les membres de la communauté humanitaire interrogés aux fins du présent examen estiment que les agents chargés de l'aide humanitaire sont dévoués à leur tâche, ouverts d'esprit et novateurs mais ils se demandent si un nombre suffisant d'entre eux possèdent les compétences requises pour soutenir les ambitions de l'Espagne dans le domaine de l'aide humanitaire. Les efforts incessants de l'Espagne pour placer les jeunes professionnels espagnols dans les organismes indépendants de l'ONU participent d'une solution à long terme mais en attendant, il est manifeste que l'Espagne doit revoir les compétences qu'elle exige pour acheminer efficacement l'aide et investir dans la formation des personnels si nécessaire, y compris dans les représentations au niveau local. Cela marquera une étape importante dans la consolidation des progrès notables accomplis sur la voie de l'amélioration des pratiques pour l'aide humanitaire et dans le soutien d'une innovation constante dans le cadre de son ambitieux nouveau programme.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Espagne devrait se servir de l'évaluation prévue de son aide humanitaire pour :
 - Recenser les bonnes pratiques et les faire connaître aux autres donateurs,
 - Consolider les progrès notables enregistrés dans la programmation des activités humanitaires,
 - Réduire la charge administrative imposée aux ONG partenaires,
 - Déterminer s'il convient toujours de fournir les financements en plusieurs tranches – ceux-ci nécessitent inévitablement la recherche d'un compromis entre la prévisibilité pour les partenaires et la souplesse pour l'AECID,
 - Remplacer le suivi par une analyse d'impact des programmes et mettre en place un système d'apprentissage plus formel.

- Le Bureau de l'aide humanitaire de l'AECID devrait élaborer une approche systématique de l'évaluation, de la communication et de la gestion du risque institutionnel et du risque lié aux programmes afin de réduire l'exposition de l'Espagne à ces risques dans le cadre de l'aide humanitaire.
- L'équipe chargée de l'examen encourage l'AECID à continuer de collaborer avec d'autres donateurs partageant les mêmes valeurs en vue d'élaborer un ensemble commun de déclencheurs et de définir des critères de performance communs pour les partenaires multilatéraux et les ONG – assurant ainsi une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes tout en réduisant la charge administrative pesant sur toutes les parties.
- L'Espagne devrait poursuivre ses efforts en vue de s'assurer la participation de l'ensemble des acteurs espagnols – y compris les communautés autonomes – aux opérations conjointes. Des simulations régulières de situations d'urgence, ainsi que la de formation et l'accréditation internationales, pourraient favoriser un resserrement de la coopération.
- L'Espagne devrait veiller à ce que tous les acteurs espagnols ayant à connaître des situations humanitaires – y compris les agents de l'AECID chargés des questions humanitaires et des questions de développement, les acteurs de la défense civile, le personnel militaire important et les agences des communautés autonomes – soient dotés des compétences appropriées pour œuvrer dans le cadre du modèle pratique d'aide humanitaire que l'Espagne a adopté.

Notes

1. Pour une analyse plus approfondie du risque voir: *Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts – Improving Donor Behaviour* (OCDE, 2011d).
2. Par exemple, voir la couverture médiatique consacrée à l'aide alimentaire du PAM en Somalie:
www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/somalia/7417395/Half-Somalia-food-aid-is-stolen-UN-report-says.html et des exemples de journalistes condamnant l'aide humanitaire (Poleman, 2010).
3. Tous les chiffres relatifs au volume de l'aide présentés dans le présent chapitre sont issus du Système de notification des pays créanciers du CAD/OCDE (engagements : prix constants de 2009). Cependant, les statistiques du CAD/OCDE ne rendent compte que des engagements bilatéraux de l'Espagne au titre de l'aide humanitaire. Pour déterminer le montant total des engagements effectifs de l'Espagne au titre de l'aide humanitaire pris en 2009, il faut ajouter aux engagements bilatéraux les engagements multilatéraux de l'Espagne et les fonds que celle-ci a consacrés au Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO). Ce calcul porte à 649.45 millions USD le total des engagements de l'Espagne au titre de l'aide humanitaire pour 2009 (Development Initiatives www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/spain).
4. Description et résultats disponibles à l'adresse suivante :
http://ec.europa.eu/echo/policies/strategy_en.htm.
5. La classification externe de l'INSARAG est un processus d'examen par les pairs permettant d'homologuer l'intervention et les capacités techniques d'une équipe de sauvetage et de recherche en milieu urbain.
6. *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangère dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe* (1994).
7. United Nations Disaster Assessment and Coordination system:
www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/overview.

Annexe A

Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2007

Grands domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès réalisés depuis 2007
Orientations stratégiques	Pour parvenir à donner corps à sa vision stratégique du développement, l'Espagne doit s'appliquer à renforcer la coordination et la cohérence de l'ensemble des efforts d'aide, tous les acteurs de la coopération espagnole pour le développement devant opérer dans le respect du cadre d'action établi par le Plan directeur, les stratégies-pays et les stratégies sectorielles.	<i>Partiellement mis en œuvre.</i> La coordination d'ensemble a été améliorée sur la base d'un Plan directeur qui a donné lieu à de vastes consultations et suscite une large adhésion. La coordination des politiques (et des programmes) pourrait être encore renforcée avec les communautés autonomes, au niveau des services centraux comme du terrain.
	L'Espagne doit se dépêcher de finaliser ses stratégies sectorielles afin que la mise en œuvre des programmes-pays puisse être totalement accordée au cadre stratégique.	<i>Mis en œuvre.</i> L'Espagne a mis la dernière main à 12 stratégies sectorielles et deux stratégies thématiques.
	L'Espagne devrait exploiter plus systématiquement les données d'expérience et les connaissances accumulées sur le terrain pour redresser le cap et apporter une contribution plus importante aux débats de la communauté internationale du développement, sur les bonnes pratiques notamment.	<i>Partiellement mis en œuvre.</i> Ce sont désormais les bureaux locaux qui assurent la conduite de l'élaboration des contrats de partenariat bilatéraux, en collaboration avec les homologues locaux. Les bureaux locaux ont cependant très peu de possibilités d'influer sur la ligne d'action de l'Espagne, et lorsqu'un retour d'information leur est demandé, ils ne sont pas tenus au courant des suites qui en résultent.
Au-delà de l'aide, le développement	L'Espagne devrait donner suite à la recommandation du Conseil de la coopération pour le développement en faisant ouvertement connaître, dans un esprit de transparence, sa position dans les débats internationaux.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> Des critiques sont encore formulées à l'encontre de la Commission spéciale créée dernièrement au niveau du cabinet, selon lesquelles celle-ci ne transmettrait aucune information sur ses décisions et ses vues aux autres organes ayant une mission de cohérence des politiques au service du développement, à commencer par le Conseil de la coopération pour le développement. Les bureaux locaux ne sont guère informés de la ligne générale d'action adoptée par l'Espagne.

Grands domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès réalisés depuis 2007
	Le Secrétariat d'État devrait mieux exploiter les mécanismes de coordination et s'assurer que les problèmes de cohérence des politiques sont abordés dans l'examen de toutes les questions pertinentes ; les acteurs décentralisés devraient être associés aux consultations.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> Des efforts ont été déployés pour associer les acteurs décentralisés au débat sur la cohérence des politiques avec la création d'un nouvel organe de coordination, la Conférence sectorielle sur le développement. Pour être à même de promouvoir la cohérence des politiques, celle-ci devrait toutefois compter parmi ses membres des spécialistes au niveau local de domaines autres que le développement.
	L'Espagne devrait prendre des mesures pour impliquer les acteurs présents sur le terrain dans ses efforts d'amélioration de la cohérence des politiques en les sensibilisant à l'importance de cette dernière et en faisant fond sur leurs observations pour évaluer la cohérence des politiques espagnoles.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> Le souci de la cohérence des politiques transparait désormais dans la préparation par les équipes-pays des contrats de partenariat bilatéraux, mais il n'en est pas encore résulté de modifications dans les politiques visant des domaines autres que le développement. Le réseau de correspondants pour la cohérence des politiques jouera un rôle d'intermédiaire entre les services centraux et les instances de terrain et assumera une mission importante de suivi de la cohérence des politiques, mais il n'est pas encore totalement opérationnel.
Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide	L'Espagne devrait étayer ses objectifs d'accroissement du volume de son aide par une stratégie opérationnelle, laquelle devrait aussi tenir compte des engagements qu'elle a pris concernant l'aide aux pays les moins avancés. La stratégie en question devrait couvrir les apports de tous les acteurs de la coopération espagnole pour le développement et aussi améliorer la prévisibilité pour les partenaires en développement.	<i>Partiellement mis en œuvre.</i> L'Espagne a dépassé son objectif pour ce qui est de l'APD aux pays les moins avancés. Elle reste déterminée à porter son rapport APD/RNB à 0.7 % pour 2015 et prévoit d'établir avant fin 2011 de nouvelles prévisions qui définiront les politiques et mécanismes nécessaires pour assurer la concrétisation de cet objectif.
	Tous les acteurs de la coopération espagnole pour le développement doivent être associés à l'action engagée pour renforcer la concentration de l'aide et assurer la réalisation de l'objectif voulant que 70 % des apports bilatéraux prennent le chemin des pays prioritaires	<i>Mis en œuvre</i> En 2009, sur le total de l'APD bilatérale brute ventilable par pays, 73 % ont pris le chemin de pays regardés comme prioritaires (Groupes A, B et C) dans le troisième Plan directeur.
	Dans un esprit de complémentarité, l'Espagne devrait étudier les possibilités de nouer des partenariats – en tant que partenaire actif ou que partenaire silencieux – avec d'autres donateurs en Afrique subsaharienne et en Amérique latine.	<i>Mis en œuvre</i> L'Espagne a conclu des partenariats – en tant que partenaire actif ou que partenaire silencieux – avec d'autres donateurs. En outre, la méthodologie des nouveaux contrats de partenariat bilatéraux tient compte de la nécessité de déterminer les avantages comparatifs de l'Espagne dans chaque pays partenaire ainsi que les possibilités d'harmonisation et de complémentarité avec d'autres donateurs.

Grands domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès réalisés depuis 2007
	Étant donné l'augmentation rapide de ses concours multilatéraux, l'Espagne devrait finaliser sans délai sa stratégie d'aide multilatérale et veiller à se doter de capacités suffisantes pour en assurer la gestion.	<i>Mis en œuvre</i> L'Espagne a mis la dernière main à sa stratégie d'aide multilatérale et celle-ci a été approuvée en 2009.
Organisation et gestion	Dans la poursuite de la refonte de son système de coopération pour le développement, l'Espagne ne doit pas perdre de vue la nécessité d'instaurer un système de gestion des ressources humaines qui définisse un cadre professionnel et ouvre des perspectives d'avancement en incitant à acquérir une expérience du terrain.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> L'Espagne a bien avancé dans la constitution d'un noyau de professionnels grâce au recrutement de nouveaux gestionnaires de programme et de projet. Par contre, elle doit encore régler le problème de la mobilité entre les services centraux et le terrain.
	Afin d'améliorer la coordination et la répartition des tâches au sein de son système d'aide, l'Espagne doit mettre en place des dispositifs permettant de coordonner l'action des différents acteurs et l'emploi des divers instruments sur le terrain durant les phases de planification, de mise en œuvre et d'évaluation.	<i>Mis en œuvre</i> Avec ses nouveaux contrats de partenariat bilatéraux et les groupes de travail par pays qui y sont associés, l'Espagne est désormais dotée de mécanismes permettant, à l'échelon local, une coordination entre un large éventail d'acteurs de la coopération espagnole.
	Il conviendrait que l'AECI établisse clairement la chaîne de décision ; il faut aussi envisager de déléguer de larges pouvoirs aux bureaux locaux, qui doivent pouvoir en parallèle compter sur l'appui des services centraux, dont les compétences en matière de formulation des politiques doivent en conséquence être étoffées, tout en veillant à préserver un équilibre entre le souci de la rentabilité des activités et la nécessité de déployer les moyens requis pour assurer une mise en œuvre efficace de l'aide.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> Davantage de pouvoirs ont été délégués aux bureaux locaux pour ce qui est de la formulation des programmes, et en parallèle des changements organisationnels ont été opérés pour renforcer les capacités de soutien des services centraux. Par contre, les décisions relatives aux financements, et jusqu'à un certain point aux ressources humaines, restent pour l'essentiel du ressort des services centraux.
	Dans la poursuite de son effort de recentrage sur ses avantages comparatifs, l'Espagne doit s'appliquer à faire fond sur sa capacité avérée de collaborer avec des parties prenantes d'horizons divers et sur l'expérience qu'elle a accumulée en la matière, ainsi que sur la valeur ajoutée spécifique des acteurs décentralisés pour la coopération avec les échelons régionaux et locaux	<i>Partiellement mis en œuvre</i> L'Espagne collabore de plus en plus avec des acteurs de tous horizons dans le cadre de ses nouveaux contrats de partenariat bilatéraux. Cela dit, pour mettre pleinement à profit le potentiel des ONG, il lui faut encore préciser selon quelles modalités elle entend collaborer avec ces dernières. La coopération avec les communautés autonomes pourrait par ailleurs être encore renforcée pour ce qui est de la planification stratégique.

Grands domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès réalisés depuis 2007
	d'administration.	
Efficacité de l'aide et résultats	L'Espagne doit continuer de prendre comme fil conducteur la Déclaration de Paris.	<p><i>Mis en œuvre</i></p> <p>L'Espagne manifeste un attachement plus fort encore aux principes de l'efficacité de l'aide, qui l'a conduite à mettre en place un plan d'action, des lignes directrices, des normes et des formations pour leur intégration dans la planification des interventions de coopération bilatérale et multilatérale.</p>
	Une priorité pour l'Espagne devrait être la mise en place sans délai d'une gestion axée sur les résultats en matière de développement, ce que favoriserait une consolidation de la culture de l'évaluation et un renforcement des procédures d'évaluation.	<p><i>Mis en œuvre</i></p> <p>La gestion axée sur les résultats du développement est devenue une priorité et ce souci transparaît dans la planification au niveau des pays.</p>
Aide humanitaire (Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire)	L'Espagne devrait élaborer un plan d'exécution de sa stratégie d'aide humanitaire, assorti d'objectifs clairs, de priorités, d'indicateurs au regard desquels mesurer les progrès accomplis, d'un inventaire des tâches incombant aux différents acteurs et d'échéances précises.	<p><i>Mis en œuvre</i></p> <p>Un plan d'exécution précis a été mis au point pour la stratégie d'aide humanitaire et l'Espagne s'efforce d'en assurer le respect à travers des plans annuels d'intervention stratégique.</p>
	Dans le contexte des réformes en cours, l'Espagne devrait comparer l'efficacité d'interventions directes d'équipes d'humanitaires espagnols et celle du recours à des acteurs multilatéraux et locaux pour des actions spécifiques.	<p><i>Mis en œuvre</i></p> <p>L'AECID a réexaminé et renforcé ses moyens d'intervention directe et son dispositif en la matière a désormais tout d'un modèle pour les autres donateurs qui fournissent une aide en nature.</p>
	Les communautés autonomes et les collectivités locales devraient coordonner leurs évaluations des besoins et leurs activités humanitaires avec celles de l'administration centrale.	<p><i>Partiellement mis en œuvre</i></p> <p>La coordination avec les communautés autonomes reste un défi sur le plan stratégique mais les efforts déployés par l'AECID pour encourager la participation de tous les acteurs aux dispositifs de coordination des interventions d'urgence et pour promouvoir le respect généralisé des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire sont un pas dans la bonne direction.</p>

Annexe B

OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux
Millions de USD aux prix et taux de change courants

Espagne	<i>Versements nets</i>						
	1995-99	2000-2004	2006	2007	2008	2009	2010
Apports totaux du secteur public	1 294	2 246	3 814	5 146	6 867	6 588	5 949
Aide publique au développement	1 284	2 173	3 814	5 140	6 867	6 584	5 949
Bilatérale	808	1 312	2 092	3 339	4 802	4 473	3 999
Multilatérale	476	861	1 722	1 801	2 065	2 111	1 951
Autres apports du secteur public	10	73	-	6	-	3	-
Bilatéraux	10	73	-	6	-	3	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	76	-	-	-	-	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	13 833	6 939	7 333	16 516	23 220	6 225	4 391
Bilatéraux : dont	13 833	6 939	7 333	16 516	23 220	6 225	4 391
Investissements directs	13 861	7 220	7 608	16 626	23 334	6 294	4 704
Crédits à l'exportation	-28	-281	-275	-111	-114	-70	-313
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	15 202	9 185	11 146	21 662	30 087	12 812	10 340
<i>pour référence :</i>							
<i>APD aux prix et taux de change constants de 2009,</i>							
<i>en millions de USD</i>	2 341	3 302	4 504	5 386	6 670	6 584	6 232
<i>APD en pourcentage du RNB</i>	0.23	0.26	0.32	0.37	0.45	0.46	0.43
<i>Apports totaux en pourcentage du RNB (a)</i>	2.71	1.10	0.92	1.55	1.96	0.89	0.74
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>							
- <i>En millions de USD</i>	230	318	649	1 161	1 330	956	952
- <i>En pourcentage des versements nets</i>	18	13	17	23	19	15	16
- <i>Moyenne du CAD en pourcentage des versements nets</i>	6	9	7	7	7	8	..

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2009 et en % du RNB

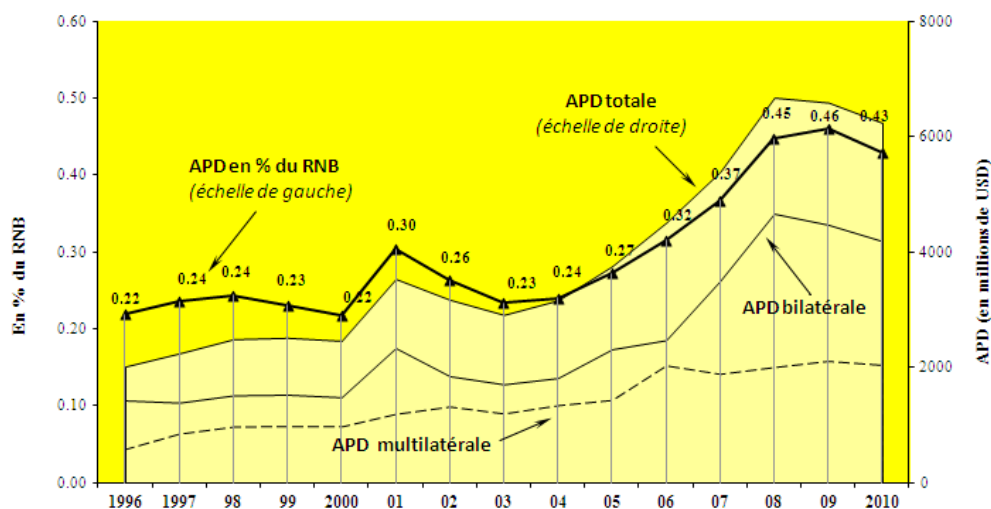
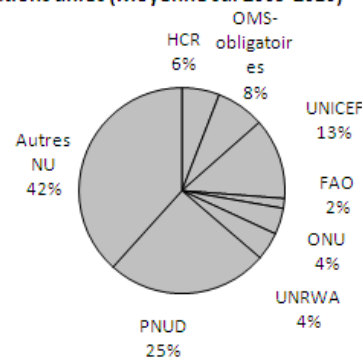


Tableau B.2. APD par grandes catégories

Espagne	Millions de USD constants de 2009					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						2006	2007	2008	2009	2010	2006
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	
APD bilatérale brute	2 880	3 815	5 257	4 873	4 573	59	67	72	70	69	72
Soutien budgétaire général	13	31	25	47	106	0	1	0	1	2	2
Soutien de caractère général aux ONG nation	7	2	11	9	36	0	0	0	0	1	2
Projets d'investissement	654	405	1 325	2 200	913	13	7	18	32	14	15
Allègement de dette	677	341	668	142	453	14	6	9	2	7	2
Frais administratifs	120	133	199	190	182	2	2	3	3	3	4
Autres dépenses dans le pays donneur	83	99	122	122	132	2	2	2	2	2	3
APD multilatérale brute	2 034	1 887	2 006	2 111	2 043	41	33	28	30	31	28
Organismes des Nations unies	338	239	259	375	301	7	4	4	5	5	5
CE	1 006	977	1 007	1 235	1 060	20	17	14	18	16	10
Groupe de la Banque mondiale	271	325	332	318	285	6	6	5	5	4	5
Banques régionales de développement	165	113	191	117	173	3	2	3	2	3	0
Autres	254	233	217	66	224	5	4	3	1	3	2
Total des versements bruts d'APD	4 913	5 703	7 262	6 984	6 616	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 409	- 316	- 593	- 400	- 385						
Total des versements nets d'APD	4 504	5 386	6 670	6 584	6 232						
<i>Pour référence :</i>											
Coopération technique pure	517	409	1 059	931	705						
Allègement de dette nette	608	254	332	96	355						
Coûts imputés des étudiants	38	56	39	40	43						
Réfugiés dans les pays donateurs	33	28	39	39	39						

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2009-2010)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2009-2010)

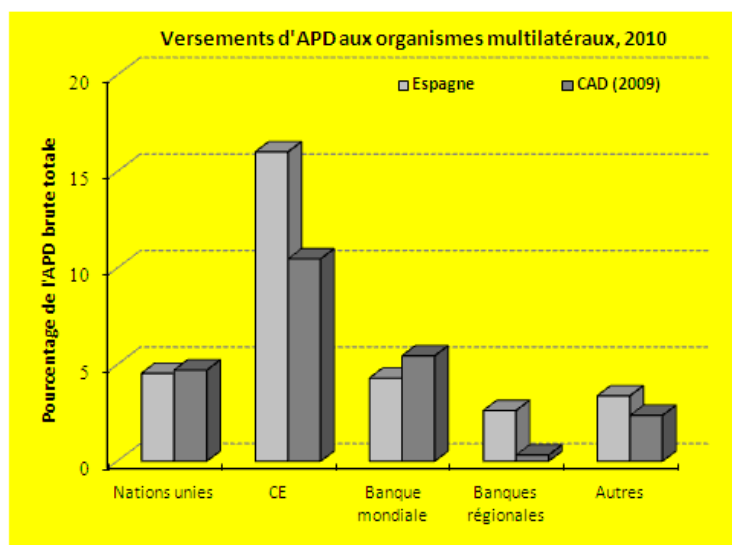
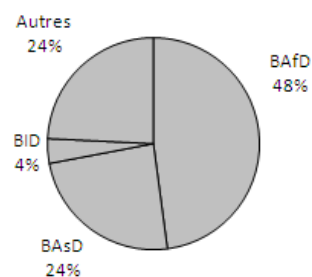
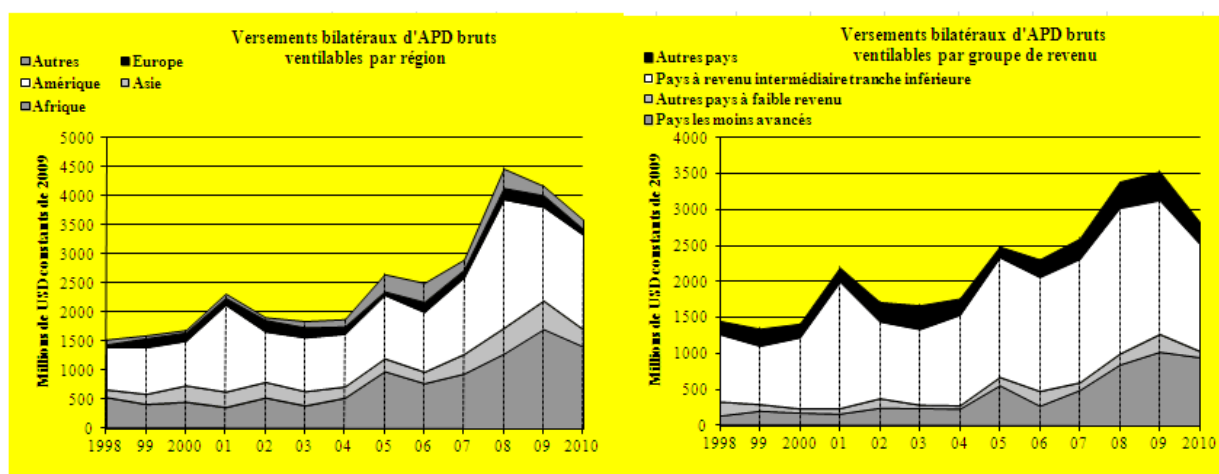


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Espagne	Versements bruts										Ensemble du CAD 2009%
	Millions de USD constants de 2009					Part en pourcentage					
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	
Afrique	777	943	1 288	1 714	1 411	31	32	29	41	39	41
Afrique subsaharienne	449	576	884	1 113	963	18	20	20	27	27	35
Afrique du Nord	319	299	277	468	373	13	10	6	11	10	4
Asie	194	337	446	490	295	8	12	10	12	8	34
Asie du Sud et Asie centrale	47	98	144	226	128	2	3	3	5	4	18
Extrême-Orient	146	233	237	243	160	6	8	5	6	4	15
Amérique	1 035	1 325	2 217	1 616	1 633	41	45	49	39	45	10
Amérique du Nord et Amérique centrale	557	712	976	732	739	22	24	22	17	21	4
Amérique du Sud	387	492	573	628	585	15	17	13	15	16	5
Moyen-Orient	330	175	333	161	157	13	6	7	4	4	8
Océanie	0	0	1	2	6	0	0	0	0	0	2
Europe	174	134	201	206	102	7	5	4	5	3	5
Versements bilatéraux ventilables par région	2 511	2 915	4 486	4 189	3 603	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	282	502	856	1 035	959	12	19	25	29	34	37
Autres pays à faible revenu	203	104	149	243	83	9	4	4	7	3	15
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	1 588	1 721	2 033	1 867	1 496	68	66	60	53	53	39
(tranche supérieure)	249	283	367	400	305	11	11	11	11	11	9
Pays en développement plus avancés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	2 322	2 611	3 404	3 544	2 844	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	2 880	3 815	5 257	4 873	4 573	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	369	901	770	685	970	13	24	15	14	21	22
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	558	1 204	1 852	1 329	1 730	19	32	35	27	38	29



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des montants aux sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Espagne	1999-2003				Memo: <i>Moyenne CAD</i>	2004-08				Memo: <i>Moyenne CAD</i>	2009-10				Memo: <i>Moyenne CAD¹</i>
	Millions de USD courants	Millions de USD 2009	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2009	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2009	Pour cent		
Nicaragua	108	210	10		Guatemala	159	171	5		Congo, Rép. dém.	174	182	4		
Chine	49	89	4		Honduras	139	155	4		Maroc	170	173	4		
Bolivie	45	79	4		Nicaragua	128	146	4		Haiti	152	155	3		
Honduras	42	76	4		Irak	121	140	4		Tunisie	147	151	3		
Maroc	39	74	3		Maroc	100	113	3		Nicaragua	126	129	3		
5 principaux bénéficiaires	284	528	25	26	5 principaux bénéficiaires	648	726	21	32	5 principaux bénéficiaires	770	790	17	25	
Pérou	35	64	3		Pérou	96	106	3		Bolivie	124	127	3		
El Salvador	34	64	3		Chine	70	79	2		Pérou	114	117	2		
Equateur	31	57	3		Bolivie	70	78	2		Colombie	110	112	2		
Bosnie-Herzégovine	30	55	3		Equateur	70	78	2		El Salvador	108	110	2		
Indonésie	28	55	2		Algérie	63	70	2		Guatemala	103	105	2		
10 principaux bénéficiaires	441	822	39	40	10 principaux bénéficiaires	1 016	1 138	33	44	10 principaux bénéficiaires	1 328	1 361	29	38	
Dominicaine, Rép.	26	48	2		Sénégal	63	69	2		Cisjordanie et bande de Gaza	98	101	2		
Colombie	24	44	2		Colombie	61	68	2		Turquie	97	98	2		
Mozambique	24	45	2		Turquie	61	68	2		Afghanistan	80	81	2		
Venezuela	22	40	2		Cisjordanie et bande de Gaza	56	61	2		Equateur	71	73	2		
Serbie	20	37	2		El Salvador	54	60	2		Ethiopie	69	70	1		
15 principaux bénéficiaires	558	1 037	49	50	15 principaux bénéficiaires	1 311	1 463	42	52	15 principaux bénéficiaires	1 743	1 784	38	47	
Algérie	19	35	2		Mozambique	46	50	1		Mozambique	65	66	1		
Etats ex-Yougoslavie	19	33	2		Madagascar	41	50	1		Chine	65	66	1		
Sénégal	19	32	2		Dominicaine, Rép.	35	40	1		Honduras	64	66	1		
Guatemala	18	33	2		Afghanistan	34	36	1		Sénégal	52	53	1		
Angola	17	32	2		Nigeria	33	38	1		Brésil	46	46	1		
20 principaux bénéficiaires	650	1 203	57	57	20 principaux bénéficiaires	1 499	1 676	48	59	20 principaux bénéficiaires	2 035	2 081	44	52	
Total (114 bénéficiaires)	936	1 713	82		Total (145 bénéficiaires)	2 271	2 524	73		Total (130 bénéficiaires)	3 130	3 194	68		
Aide non affectée	201	368	18	22	Aide non affectée	829	880	27	24	Aide non affectée	1 490	1 529	32	31	
Total des versements bilatéraux bruts	1 137	2 081	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	3 100	3 404	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	4 620	4 723	100	100	

1. 2009 seulement.

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
aux prix et taux de change courants

Espagne	<i>Engagements - Moyennes bisannuelles</i>							
	1999-2003		2004-08		2009-10		2009	
	Millions de USD 2007	Pour cent	Millions de USD 2007	Pour cent	Millions de USD 2007	Pour cent	Total du CAD %	
Infrastructures et services sociaux	774	44	1 302	41	1 890	42	44	
Education	247	14	314	10	366	8	9	
dont : Education de base	34	2	95	3	147	3	2	
Santé	123	7	176	5	238	5	5	
dont : Santé de base	97	5	135	4	156	3	4	
Politique en matière de population/Santé et fertilité	12	1	54	2	139	3	7	
Distribution d'eau et assainissement	65	4	189	6	450	10	6	
Bon gouvernement et société civile	132	7	319	10	490	11	13	
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	58	2	39	1	3	
Autres infrastructures et services sociaux	195	11	250	8	207	5	4	
Infrastructures et services économiques	215	12	367	11	632	14	15	
Transport et entreposage	95	5	171	5	166	4	7	
Communications	9	1	15	0	6	0	0	
Energie	65	4	63	2	230	5	4	
Banque et services financiers	43	2	104	3	124	3	3	
Entreprises et autres services	3	0	14	0	105	2	1	
Production	119	7	177	6	478	11	6	
Agriculture, sylviculture et pêche	77	4	120	4	424	9	5	
Industries manufacturières, extractives, constructiv	38	2	41	1	41	1	1	
Commerce et tourisme	4	0	16	0	13	0	1	
Destination plurisectorielle	139	8	279	9	420	9	9	
Aide-programme et sous forme de produits	14	1	55	2	176	4	5	
Aide se rapportant à la dette	303	17	641	20	301	7	3	
Aide humanitaire	69	4	212	7	387	9	9	
Frais administratifs des donateurs	99	6	137	4	200	4	5	
Concours fournis aux ONG (budget central) ¹	8	0	11	0	5	0	1	
Refugiés dans les pays donateurs	26	1	30	1	21	0	3	
APD bilatérale ventilable	1 766	100	3 211	100	4 510	100	100	
<i>Pour référence :</i>								
<i>APD bilatérale</i>	<i>1 975</i>	<i>64</i>	<i>3 404</i>	<i>67</i>	<i>4 724</i>	<i>68</i>	<i>73</i>	
<i> dont : non affectée</i>	<i>210</i>	<i>7</i>	<i>193</i>	<i>4</i>	<i>214</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	
<i>APD multilatérale</i>	<i>1 135</i>	<i>36</i>	<i>1 703</i>	<i>33</i>	<i>2 181</i>	<i>32</i>	<i>27</i>	
<i>APD totale</i>	<i>3 110</i>	<i>100</i>	<i>5 107</i>	<i>100</i>	<i>6 905</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	

1. Inclus jusqu'en 2009. A partir de 2010 l'aide aux ONG n'est pas ventilée par secteur.

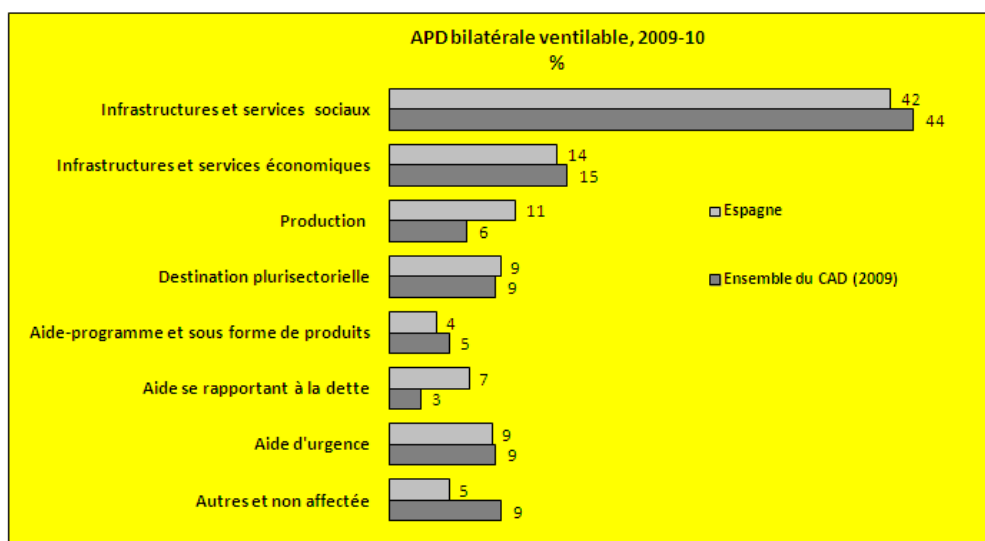


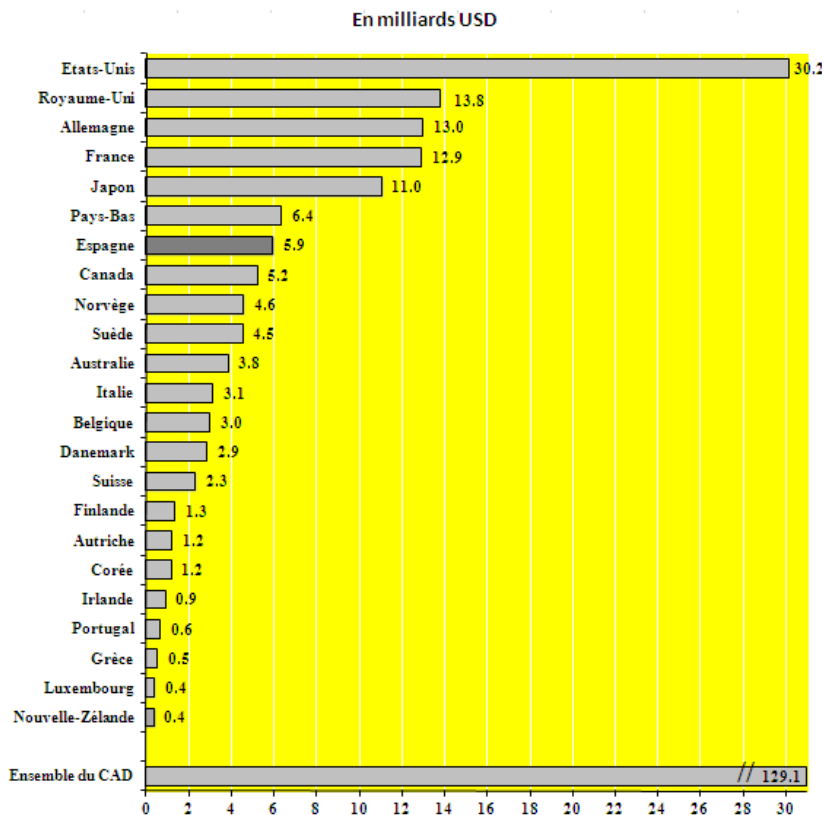
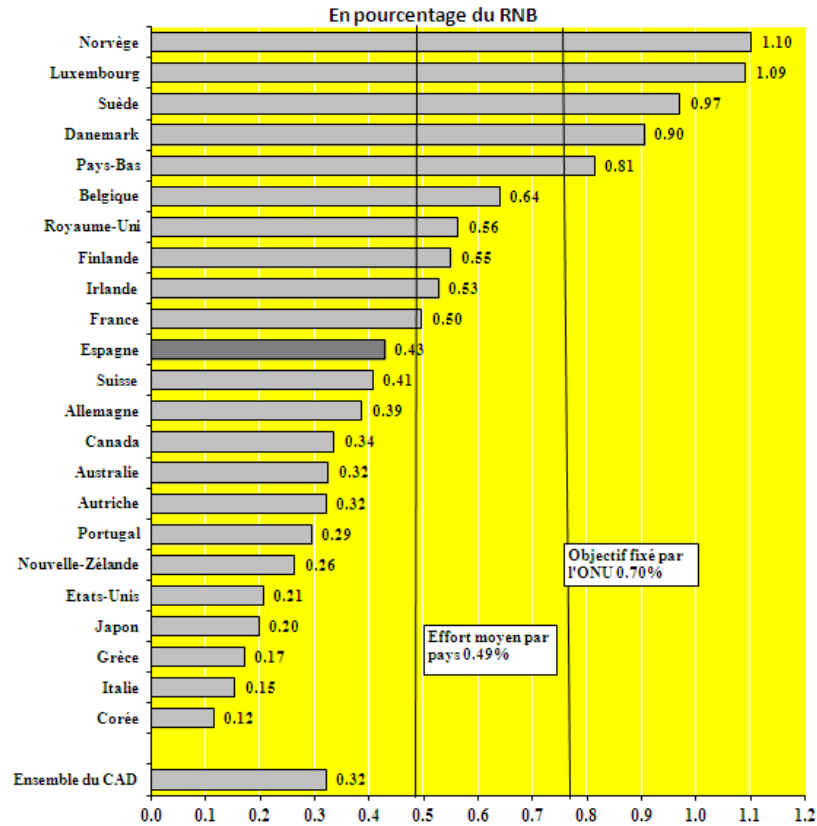
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2009 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2009		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2003-04 to 08-09		2009		APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2009			
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB		
Allemagne	12 079	0.35	7.7	93.3	41.2	17.3	0.15	0.06	28.1	0.10
Australie	2 762	0.29	8.2	99.0	16.3		0.05		26.4	0.08
Autriche	1 142	0.30	13.2	100.0	55.6	26.9	0.17	0.08	30.4	0.09
Belgique	2 610	0.55	2.4	99.8	39.3	16.6	0.22	0.09	36.7	0.20
Canada	4 000	0.30	6.4	100.0	21.5		0.07		37.0	0.11
Corée	816	0.10	14.0	93.3	28.8		0.03		30.7	0.03
Danemark	2 810	0.88	2.1	100.0	32.2	22.6	0.28	0.20	39.1	0.34
Espagne	6 584	0.46	16.9	96.4	32.1	13.3	0.15	0.06	25.9	0.12
Etats-Unis	28 831	0.21	6.1	100.0	12.7		0.03		32.6	0.07
Finlande	1 290	0.54	9.2	99.9	38.7	22.0	0.21	0.12	34.9	0.19
France	12 602	0.47	2.5	88.8	44.3	21.3	0.21	0.10	26.0	0.12
Grèce	607	0.19	6.7	100.0	51.1	4.0	0.10	0.01	19.2	0.04
Irlande	1 006	0.54	10.8	100.0	31.1	14.9	0.17	0.08	50.9	0.28
Italie	3 297	0.16	4.4	98.6	73.5	17.0	0.12	0.03	34.5	0.05
Japon	9 457	0.18	-0.3	86.5	34.8		0.06		34.0	0.06
Luxembourg	415	1.04	5.9	100.0	35.9	26.1	0.37	0.27	36.9	0.39
Norvège	4 086	1.06	4.4	100.0	22.5		0.24		30.8	0.33
Nouvelle-Zélande	309	0.28	7.3	100.0	26.9		0.07		33.5	0.09
Pays-Bas	6 426	0.82	4.7	100.0	25.3	16.4	0.21	0.13	25.3	0.21
Portugal	513	0.23	-8.4	94.3	46.1	9.3	0.11	0.02	41.2	0.10
Royaume-Uni	11 283	0.51	8.0	100.0	34.5	17.3	0.18	0.09	34.8	0.18
Suède	4 548	1.12	8.8	99.9	33.8	27.3	0.38	0.31	30.7	0.34
Suisse	2 310	0.45	3.7	100.0	24.2		0.11		30.2	0.14
Ensemble du CAD	119 782	0.31	5.6	96.3	30.3	0.0	0.09		31.3	0.10
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.48								

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE.
.. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2010



Annexe C

Visite sur le terrain en Bolivie

Des membres de l'équipe chargée de l'examen – deux examinateurs représentant la Suède et des agents du Secrétariat du CAD – se sont rendus en Bolivie en mai 2011. Ils y ont rencontré des membres du personnel de l'ambassade d'Espagne et du bureau local de la coopération espagnole ainsi que des fonctionnaires boliviens, notamment du ministère de la Planification du développement et du vice-ministère de l'Investissement public et des financements extérieurs, du ministère de l'Éducation, du vice-ministère des Ressources en eau, du ministère de l'Autonomie et d'échelons locaux de l'administration. Ils ont aussi eu des entretiens avec des parlementaires et des représentants d'ONG espagnoles, d'organisations de la société civile bolivienne, d'autres donneurs bilatéraux et d'organisations multilatérales.

Le contexte national : une économie stable marquée par de fortes inégalités

La Bolivie est le pays le plus pauvre de l'Amérique du Sud. Si, pour 2010, elle se classe 95^{ème} sur 169 pays au regard de l'indice du développement humain établi par le PNUD, elle se situe pour les indicateurs de la santé à un niveau parmi les plus bas de tous le continent américain. La situation sanitaire déplorable prévalant en Bolivie tient pour beaucoup, à l'insuffisance, voire à l'absence totale, d'infrastructures garantissant l'accès à une eau de boisson salubre et aux services d'assainissement élémentaires.

Même si le rythme de la croissance économique s'établit à 4 % depuis huit ans et si les taux de pauvreté ont diminué, un Bolivien sur huit vit toujours avec moins de 1.25 USD par jour. Les catégories les plus vulnérables sont les femmes et les enfants des zones rurales, de même que les peuples indigènes, qui représentent 65 % des 10 millions d'habitants que compte la Bolivie.

La Bolivie est un pays démocratique plutôt pacifique, mais il lui faut encore œuvrer à l'amélioration du professionnalisme, de la redevabilité et de la transparence de ses toute jeunes institutions et au renforcement de la règle du droit. Elle se classe au bas de l'échelle au regard des indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale, et affiche une note très médiocre, avec 2.8 sur 10 en 2010, pour l'indice de perception de la corruption calculé par Transparency International. Depuis janvier 2006, les autorités nationales mettent en œuvre des réformes économiques et sociales. Une refonte en profondeur de la constitution a été approuvée, qui vise à renforcer les moyens d'action des groupes exclus, favoriser une plus large participation sociale et accroître la décentralisation. Une nouvelle loi sur l'autonomie définissant les pouvoirs des différents échelons de l'administration a été adoptée comme le veut la nouvelle Constitution de l'État plurinational de Bolivie.

Sont présents en Bolivie 21 membres du CAD et 11 organismes multilatéraux. En 2009, leurs apports d'APD ont totalisé 726 millions USD, dont les deux tiers sont imputables aux donneurs bilatéraux. Les recettes d'aide de la Bolivie ont connu des fluctuations au cours de la décennie écoulée, mais depuis 2007 elles s'inscrivent sur une tendance régulière à la hausse qui les a portées à 4.4 % du revenu national brut en 2009.¹

Les Européens restent très présents en Bolivie mais cela pourrait changer avec le retrait prévu du Danemark, et peut-être des Pays-Bas, qui figurent parmi les donateurs les plus généreux.

Caractéristiques essentielles de la coopération espagnole en Bolivie

L'Espagne apporte une aide considérable à la Bolivie, et ce depuis 22 ans. Elle se classe au deuxième rang des donateurs bilatéraux à ce pays, derrière les États-Unis. Avec 98 millions USD, son programme pour la Bolivie représente 1.4 % de son aide bilatérale totale. Les autorités boliviennes voient dans l'Espagne un donateur de premier plan, volontaire et engagé avec lequel elles entretiennent une relation privilégiée. Elles apprécient la solidité et la prévisibilité du soutien espagnol, qui s'est maintenu en dépit de la crise que traverse l'économie espagnole. Au sein de la communauté des donateurs en Bolivie, l'Espagne est reconnue comme un modèle, qui a su mettre à profit les enseignements de son expérience. Étant donné sa connaissance approfondie du contexte local et sa visibilité politique, les autres donateurs et les ONG locales font appel à l'Espagne pour leur servir d'intermédiaire avec les autorités nationales, en particulier pour trouver des moyens d'améliorer la répartition des tâches entre donateurs.

Le programme espagnol est étroitement aligné sur les priorités du gouvernement bolivien et sur son Plan national de développement. Cela ressort clairement du nouveau contrat de partenariat bilatéral signé avec les autorités fin 2010 (chapitre 4, encadré 4.1). Étant le premier de son espèce, ce contrat a été élaboré dans des conditions très particulières. La méthodologie était encore en cours de mise au point alors que les négociations progressaient avec les autorités boliviennes et l'ensemble des acteurs, et des échéances incontournables ont fait peser des contraintes temporelles sur les derniers stades du processus (53 réunions de travail en quatre mois). Le résultat est néanmoins remarquable. En outre, le dispositif de coordination mis en place en Bolivie prévoit : (i) l'élaboration et l'actualisation constante d'une cartographie, par secteur et domaine de compétence, de tous les acteurs de la coopération espagnole présents dans le pays, et (ii) l'établissement de rapports annuels sur le respect du contrat de partenariat bilatéral et la cohérence des efforts déployés en Bolivie par tous les acteurs de la coopération espagnole. Ces documents permettront au gouvernement bolivien d'avoir une vue d'ensemble des activités de coopération menées par l'Espagne et, en concertation avec cette dernière, de veiller à leurs réelles coordination, complémentarité et cohérence de manière à en optimiser l'impact, en particulier sur la pauvreté. L'équipe chargée de l'examen a pu le constater, l'Espagne a accompli de grands progrès pour ce qui est de l'utilisation des systèmes nationaux, et ces progrès sont appréciés. Depuis 2008, elle contribue au fonds commun multidonateurs géré par le ministère de l'Éducation. Qui plus est, elle utilise le système de budgétisation bolivien SIGMA (*sistema de gestión administrativa*) et soumet tous les projets négociés avec des ministères sectoriels au ministère de la Planification comme l'y ont enjointe les autorités nationales.

Activités de l'Espagne en Bolivie

La Bolivie se classe au sixième rang parmi les bénéficiaires de l'APD espagnole et est un des partenaires bilatéraux prioritaires de l'Espagne relevant du « Groupe A » (chapitre 1). La majeure partie de l'aide bilatérale consentie par l'Espagne à la Bolivie vient des communautés autonomes (47 %) et de l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (42 %) (MAEC/SECI, 2011d). Un tiers de l'aide espagnole à la Bolivie transite par des organisations multilatérales (AECID, 2010a). Des contributions importantes sont versées à deux fonds spéciaux :

- (i) Le Fonds pour l'eau et l'assainissement, créé en 2007 par le gouvernement espagnol pour aider les pays d'Amérique latine et des Caraïbes à améliorer leurs services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et soutenir leurs efforts sur la voie des OMD relatifs à ce secteur ; il est géré par la Banque interaméricaine de développement et la participation de l'Espagne représente 80 % de son budget total, qui se chiffre à 1.5 milliard USD.
- (ii) Le Fonds pour la réalisation des OMD mis en place par l'Espagne et le PNUD, qui est géré par le PNUD et vise à faciliter la concrétisation des OMD et améliorer la coordination entre les organismes des Nations unies. Sur la dotation totale de ce fonds, une somme de 28 millions USD a été allouée à la Bolivie pour la période 2008-2012. Les informations que l'équipe chargée de l'examen a pu recueillir lors de ses entretiens avec des représentants d'organisations multilatérales donnent à penser que la conception du fonds comporte quelques failles qui semblent affecter la mise en œuvre des programmes conjoints sur le terrain (chapitre 3).

En 2008, l'Espagne a officiellement adhéré au Fonds commun pour l'éducation, dans lequel ses apports bilatéraux pour ce secteur sont fusionnés avec ceux d'autres donateurs. Elle prévoit de verser à ce fonds 21.2 millions EUR au total entre 2010 et 2014. Même si les autorités boliviennes voient d'un bon œil la participation de l'Espagne au Fonds, elles doutent que celui-ci soit en mesure de poursuivre ses activités pendant l'intégralité de ces quatre années. Le Danemark et les Pays-Bas ont en effet décidé de s'en retirer et le gouvernement bolivien recherche d'autres sources de financement, y compris parmi les ONG et sur les derniers publics.

La plus grande partie de l'APD espagnole à la Bolivie va aux infrastructures et services sociaux. En vertu du contrat de partenariat bilatéral pour 2011-2015, l'aide espagnole servira à concurrence de 73 %² à financer des programmes sectoriels dans les domaines de l'eau (44 %), de l'éducation (20 %) et de la gouvernance (9 %). Le reste sera axé sur des priorités régionales spécifiques (sécurité alimentaire et santé) et des questions transversales (égalité hommes-femmes, interculturalisme, environnement). Auparavant l'Espagne était très active dans le secteur de la santé en Bolivie mais elle s'en remet maintenant dans ce domaine, comme dans celui de la sécurité alimentaire, à des ONG. Elle réduit aussi ses activités dans le secteur de la production. Elle intervient en revanche toujours dans le domaine culturel, où elle est à même d'apporter une valeur ajoutée, auquel elle consacre 7 % de ses apports.

De nombreux acteurs espagnols, d'horizons très variés, opèrent en Bolivie – on en totalise plus de 80. D'un côté, cette diversité, qui permet de toucher des localités de toutes les régions du pays, est regardée comme une bonne chose au vu du processus de transformation politique et de décentralisation en cours en Bolivie. D'un autre côté, le contrat de partenariat bilatéral prône un recentrage géographique et sectoriel progressif de la coopération espagnole. L'impossibilité dans laquelle sont les autorités boliviennes d'avoir une vue d'ensemble des efforts déployés par tous les acteurs de la coopération espagnole est gênante et nuit à l'aptitude de ces dernières à opérer une planification efficace. Les stratégies des communautés autonomes sont floues pour l'administration centrale et diffèrent parfois de celle de l'AECID. Elles risquent donc parfois de contrecarrer le ciblage et le recentrage soigneusement négociés de la coopération espagnole en Bolivie. Face à la récession de l'économie espagnole, il apparaît urgent que tous les acteurs espagnols s'entendent sur une approche nationale concertée de la coopération pour le développement qui respecte leurs spécificités propres tout en favorisant un impact accru (chapitre 3).

La coordination de l'aide en Bolivie

En Bolivie, la planification et la coordination des activités de développement relèvent du ministère de la Planification du développement. Celui-ci assure l'élaboration, la coordination et le suivi de la stratégie nationale de développement économique, social et culturel en concertation avec les autres ministères sectoriels et entités publiques intéressés aux niveaux national et infranational et avec les organisations de la société civile. Le vice-ministère de l'Investissement public et des financements extérieurs (VIPFE) est l'interlocuteur privilégié des acteurs de la coopération internationale. Il investit actuellement dans la mise en place d'un système national de collecte d'informations sur toutes les ressources provenant de tous les acteurs de la coopération pour le développement opérant en Bolivie. Bien qu'il n'existe pas en Bolivie de politique spécifique à l'égard des ONG, le VIPFE prévoit d'instaurer un registre unique de leurs activités afin de garantir que les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus soient conformes à la stratégie nationale.

Encadré C.1. La coordination entre donateurs en Bolivie

Un *Grupo de Socios para el desarrollo* (GruS) a été créé en 2006 par les donateurs intervenant en Bolivie en vue d'harmoniser les efforts de coopération internationale pour le développement en les alignant sur le Plan national de développement et les OMD, et d'en rehausser l'efficacité comme le veulent la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. Le GruS facilite la communication et la coordination entre les partenaires au développement de la Bolivie d'un côté et les institutions publiques et privées de l'autre. De ce fait, il constitue à la fois un lieu pour les donateurs où évoquer leurs démêlés avec les autorités et un mécanisme permettant à ces mêmes donateurs d'encourager le gouvernement bolivien à assumer la conduite des opérations.

Le GruS regroupe 21 organisations bilatérales, intergouvernementales et multilatérales présentes en Bolivie. N'y sont toutefois pas représentés tous les pays qui entretiennent des liens de coopération avec la Bolivie, notamment les autres nations d'Amérique latine et des acteurs plus récemment arrivés sur la scène du développement comme la Chine, la Corée, l'Inde et l'Iran. Cela est source à la fois de problèmes et de possibilités pour la Bolivie et la communauté des donateurs.

Le GruS se réunit tous les mois au niveau des chefs de la coopération, et organise des rencontres thématiques avec la communauté internationale des donateurs et les acteurs gouvernementaux. Pour favoriser une collaboration plus étroite encore avec le gouvernement partenaire, il s'est doté de 14 groupes spécialisés s'occupant, respectivement: i) du suivi et de l'évaluation de la Déclaration de Paris, ii) de la coordination avec les ONG, iii) de la gestion axée sur les résultats du développement, iv) de l'eau et de l'assainissement, v) de l'éducation, vi) de la santé, vii) du développement intégré/de la drogue, viii) de l'égalité des sexes, ix) de la culture, x) de l'administration publique, xi) de l'environnement, xii) de l'agriculture, de la pêche et des secteurs productifs, xiii) de la culture civique, et xiv) des questions macro-économiques.

La Troïka du GruS, autrement dit son organe de coordination et de facilitation, est tournante par souci de représentativité et de continuité. Au premier semestre de 2011, elle était présidée par le PNUD assisté par l'Allemagne et la Suède. Dernièrement a été mis en place un secrétariat permanent. Le GruS soumet habituellement le programme de travail pour l'exercice budgétaire à venir au Ministre de la planification du développement.

Les donateurs interrogés à l'occasion du présent examen par les pairs ont estimé que la mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide aurait vraisemblablement un impact limité en Bolivie, l'APD nette représentant seulement 4.4 % du revenu national brut et des sommes bien plus importantes émanant de sources autres que l'APD ou de donateurs n'ayant pas souscrit d'engagements dans ce domaine tels que la Chine et le Venezuela. La division du travail ne marche pas très bien en Bolivie, les donateurs reconnaissant avoir tendance à concentrer leur soutien sur les secteurs où existent des mécanismes efficaces, notamment des fonds communs, de sorte que ces secteurs (santé et éducation) sont privilégiés tandis que d'autres (justice) sont négligés.

De leur côté, les donateurs ont mis en place un groupe de coordination, appelé le GruS (*Grupo de Socios para el desarrollo de Bolivia*), pour faciliter la communication et la coordination avec les institutions publiques et privées et les autres acteurs de la coopération internationale en Bolivie (encadré C.1).

Le rôle pilote de l'Espagne dans le programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide

L'Espagne est très présente et influente en Bolivie, où sa coopération pour le développement est de mieux en mieux alignée sur les priorités du gouvernement national. Tenant compte des enseignements de sa précédente stratégie-pays pour la Bolivie et des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2007, l'Espagne concentre désormais ses efforts sur quelques secteurs et les inscrit dans une optique plus stratégique. Ces dernières années, elle a rapidement progressé dans la mise en œuvre des principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Plusieurs exemples fructueux de collaboration ont été cités par d'autres donateurs, qui attestent de la détermination de l'Espagne à améliorer la qualité de sa coopération. Le contrat de partenariat bilatéral prend dûment en compte les réalités locales et est expressément aligné sur le Plan national de développement de la Bolivie. L'Espagne utilise largement les systèmes nationaux et s'oriente vers des approches davantage fondées sur les programmes – par exemple avec le Fonds commun pour l'éducation et le Fonds pour l'eau et l'assainissement déjà évoqués. Pour tous ses apports elle applique le système national de passation des marchés et 60 % de ses versements passent par le système national de gestion des finances publiques.³ Elle respecte en outre systématiquement les procédures nationales d'exécution du budget et de reporting financier. En matière d'audit, elle utilise toutefois son propre dispositif, les donateurs et les autorités nationales étant convenus de s'abstenir de recourir aux structures nationales compte tenu des capacités limitées de la cour des comptes bolivienne et du calendrier des audits externes.

La Bolivie est un des pays pilotes choisi par l'UE pour l'application du Code de conduite sur la division du travail. L'Espagne et le Danemark ont été désignés chefs de file pour cet exercice. Les progrès sont toutefois lents et il se révèle difficile d'organiser des réunions avec les autorités nationales de sorte que ce soient elles qui assurent la conduite des négociations relatives à la répartition des tâches. Un soutien et une volonté politique plus fermes de la part de Bruxelles aideraient l'Espagne à s'investir d'un rôle plus efficace d'intermédiaire entre les autorités nationales et les donateurs européens. Cela est d'autant plus important que le Danemark, et peut-être les Pays-Bas, prévoient de se retirer de Bolivie. Les lacunes qui risquent d'en résulter et les possibilités de coopération déléguée sont examinées dans le cadre du groupe de coordination des donateurs.

Les autres donateurs ont apprécié l'intention manifestée par l'Espagne de les associer au processus de consultation pour l'élaboration du nouveau contrat de partenariat bilatéral avec la Bolivie. Cela dit, le calendrier extrêmement serré imposé pour la conclusion de l'accord n'a pas laissé un temps suffisant pour conduire des consultations sur la division du travail. Il est essentiel que cet aspect soit intégré dans les futurs contrats de partenariat bilatéraux.

L'Espagne s'efforce, et c'est très louable, de montrer l'exemple sur le terrain pour ce qui est de l'application des principes de l'efficacité de l'aide, mais pour pouvoir persévérer dans cette voie elle devrait s'assurer de l'adéquation de ses propres instruments et procédures. Aussi bien les autres donateurs que le gouvernement partenaire ont insisté sur le coût et la longueur des processus de prise de décision et des procédures financières régissant l'aide espagnole. L'Espagne doit s'informer plus précisément sur les activités

mises en œuvre par ses communautés autonomes en Bolivie afin de pouvoir veiller à ce que celles-ci respectent les principes de l'efficacité de l'aide et à ce que tous les acteurs de la coopération espagnole parlent d'une seule voix (chapitres 3 et 4).

Organisation et gestion de la coopération espagnole en Bolivie

Le bureau local de la coopération espagnole en Bolivie fait partie intégrante du réseau de représentations extérieures de l'agence espagnole de développement et est rattaché à l'ambassade. Il est placé sous la direction d'un Chef de mission et sous l'autorité de l'AECID. Le Chef de mission, qui assume la responsabilité ultime de toutes les activités de coopération pour le développement menées dans le pays partenaire, est aussi chargé de veiller à la cohérence des politiques suivies par l'Espagne dans les différents domaines. Une coopération et une collaboration harmonieuses prévalent entre les équipes s'occupant d'un côté des questions de développement et de l'autre de la politique étrangère, qui sont l'exact reflet des bonnes relations que l'équipe chargée de l'examen a pu observer à Madrid entre le MAEC, le SECI et l'AECID.

Une structure organisationnelle très solide a été mise en place pour assurer la mise en œuvre des politiques et stratégies définies par les services centraux. Le bureau local emploie 30 personnes, dont le tiers sont des ressortissants locaux. L'Espagne déploie des efforts notables pour rehausser le professionnalisme du personnel de ses bureaux locaux, et cela a été confirmé à l'équipe chargée de l'examen par les autres donateurs opérant en Bolivie, où l'équipe actuellement en place est très compétente et associe l'éventail requis de qualifications. Reste que cette dernière ne reçoit pas de la part des services centraux une information claire sur la gestion des carrières et/ou les possibilités d'avancement et de changement d'affectation (chapitre 4).

L'égalité des sexes étant maintenant considérée comme une question transversale et non plus comme un secteur en soi, d'aucuns (notamment les OSC boliviennes) craignent qu'elle ne retienne plus autant l'attention. Pour contrer ces inquiétudes, la responsabilité en a été confiée à un expert occupant un poste élevé dans la structure hiérarchique du bureau local et rendant compte directement au Chef de mission.

Les entretiens avec des représentants de la société civile bolivienne ont par ailleurs fait ressortir une très grande lourdeur des procédures espagnoles concernant les ONG. Celles-ci comportent des coûts cachés qui viennent s'ajouter à une provision de 10 % au titre des frais généraux, déjà jugée excessive en particulier par rapport à ce que pratiquent d'autres donateurs appliquant des procédures beaucoup plus simples. Il conviendrait de se pencher plus avant sur le rapport coût-avantage du dispositif (chapitre 4).

Le nouveau contrat de partenariat bilatéral a contribué à responsabiliser le bureau local, ce qui est primordial pour assurer l'alignement de la coopération espagnole sur les réalités locales et l'application sur le terrain des principes de l'efficacité de l'aide. Il en est résulté une professionnalisation du personnel du bureau local et un passage progressif à des formes d'aide reposant davantage sur des programmes. Se pose en conséquence la question de savoir, comme l'ont souligné d'autres donateurs et les autorités boliviennes, si les services centraux délèguent suffisamment de pouvoirs aux bureaux de coopération en matière de prise des décisions et de gestion financière. Il est bien prévu de raccorder les bureaux locaux à nouveau système de gestion en temps réel des connaissances et des opérations financières fondé sur l'internet, mais l'Espagne ne semble pas envisager de décentraliser au profit de ces derniers les décisions financières (chapitre 4).

Notes

-
1. www.aidflows.org.
 2. Information fournie pour le bureau local de la coopération espagnole en Bolivie.
 3. Ministère de la Planification/vice-ministère de l'Investissement public et des financements extérieurs de la Bolivie, Encuesta 2011 de Seguimiento de la Declaración de París, La Paz, avril 2011.

Définitions des principaux termes

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif^d.

AIDE LIÉE : Dons ou prêts d'origine publique ou bénéficiant d'un soutien public, servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD et aux organisations multilatérales: par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %).

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans l'aide publique, soit parce que leur objectif principal n'est pas le développement, soit parce qu'ils comportent un élément de libéralité inférieur à 25 %.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice du Rapport sur la coopération pour le développement la description de ses objectifs et la liste de ses membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe a) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et b) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : Prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). Elle mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné. Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de

l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

INVESTISSEMENT DIRECT : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2007, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Sont classés dans ce groupe, les pays qui se situent en dessous des seuils fixés de revenu, de diversification économique et de développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la liste du CAD.

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur ou égal à 825 dollars en 2004 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

PRÊTS : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite des remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

RAPPORT APD/RNB : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

RÉAMÉNAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la

dette (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau prêt de refinancement.

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ces versements peuvent être comptabilisés **bruts** (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou **nets** (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.

Notes

-
1. Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2009 - *Coopération pour le développement* », Volume 10, No. 1.

Bibliographie

- AECID (*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*) (2010a), *Marco de Asociación país 2011-2015 [Contrat de partenariat bilatéral 2011-2015]*, La Paz, Bolivie.
- AECID (2010b), *Manual para la gestión de contribuciones a organismos multilaterales no financieros de desarrollo (primer borrador) [Manuel pour la gestion des contributions aux organismes multilatéraux non financiers de développement (premier projet)]*, AECID, Madrid.
- AECID (2011a), *Cuestionario de OTCs para el Examen de Pares del CAD [Enquête auprès des bureaux de coopération technique en vue de l'examen par les pairs du CAD]*, 17 janvier – 2 février 2011, Unité Programmation et qualité de l'aide, AECID, Madrid.
- AECID (2011b), *Manual del Sistema de Programación Operativa [Manuel pour la programmation opérationnelle]*, AECID, Madrid.
- AECID (2011c), *Strategic Operational Plan [Plan opérationnel stratégique]*, Bureau de l'aide humanitaire, AECID, Madrid.
- AidWatch (2011), CONCORD, *Challenging Self-Interest: Getting EU aid fit for the fight against poverty*, AidWatch, Bruxelles.
- Briones, A. (2010), *Coherencia de Políticas para el Desarrollo – Un agenda inaplazable [La cohérence des politiques au service du développement – une priorité urgente]*, Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España, Madrid.
- Center for Global Development (CGD) (2010), *Commitment to Development Index*, accessible à l'adresse www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/.
- CONGDE (Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España), (2007) *Pacto de Estado Contra la Pobreza*, firmado por los grupos políticos a propuesta de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, [Pacte d'Etat contre la pauvreté, signé par l'ensemble des partis politiques sur proposition de l'Organe de coordination des ONG espagnoles de développement], Madrid.
- CONGDE (2010), *¿Sumamos, restamos, multiplicamos o dividimos? – Reflexiones sobre la División del Trabajo en Cooperación para el Desarrollo, [Additionner, soustraire, multiplier ou diviser? – Réflexions sur la division du travail dans la coopération pour le développement]*, CONGDE, Madrid.
- Consejo de Cooperación (2009), *Coherencia de Políticas para el Desarrollo y Medidas contra la Crisis Económica Financiera [Cohérence des politiques au service du développement et mesures visant à contrer la crise économique et financière]*, Consejo de Cooperación, Madrid, accessible à l'adresse

www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones4.aspx.

- ECOSOC (2008), *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, Background Study for the Development Co-operation Forum, New York, accessible à l'adresse www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf.
- UE (Union européenne) (2011), *Draft Questionnaire – 2011 European Union Report on Policy Coherence for Development*, (réponse de l'Espagne au Questionnaire de l'UE), UE, Bruxelles.
- Fundación Carolina (2010), *Barómetro 2010 – América Latina y la Cooperación al Desarrollo en la Opinión Pública Española [L'Amérique latine et la coopération pour le développement dans l'opinion publique espagnole]*, Fundación Carolina, Madrid.
- MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)/AECID (2011a), *Cooperación Empresarial para el Desarrollo [Coopération pour le développement avec le secteur privé]*, Instrumento de financiación CAP, MAEC, Madrid.
- MAEC/AECID (2009), *Cooperación Multilateral Informe 2009 [Rapport 2009 sur la coopération multilatérale]*, Madrid.
- MAEC/AECID (2010), *Directrices para la transversalización del enfoque de género [Directives pour l'intégration de la problématique homme-femme]*, 2010, Madrid.
- MAEC/SECI (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 [Plan directeur de la coopération espagnole 2005-2008]*, janvier 2005, Madrid.
- MAEC/SECI (2007), *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) [Suivi du Plan annuel de coopération internationale]*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2009a), *Plan Director de la Cooperación Española – Documento de líneas maestras [Plan directeur de la coopération espagnole – Grandes lignes]*, Aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2009b), *Plan Director de la Cooperación Española – Documento marcos de resultados [Plan directeur de la coopération espagnole – Cadre de résultats]*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2009c), *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) [Suivi du Plan annuel de coopération internationale]*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2010a), *Evaluating the Implementation of the Paris Declaration within Spanish Cooperation*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2010b), *Plan Anual de Cooperación Internacional, [Plan annuel de coopération internationale]*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2011a), *Memorandum for the Peer Review of Spain*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2011b), *Metodología: Manual para el Establecimiento de Marcos de Asociación País [Méthodologie: Manuel pour l'élaboration des contrats de partenariat bilatéraux]*, MAEC, Madrid.

- MAEC/SECI (2011c), *Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda - 2009-2012 [Plan d'action pour l'efficacité de l'aide – 2009-2012]*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2011d), *Plan Anual de Cooperación Internacional 2011 [Plan annuel 2011 de coopération internationale]*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI/DGPOLDE (2007), *Evaluation Policy in Spanish Development Cooperation*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI/DGPOLDE (2009a), *Handbook of Management of Evaluations of the Spanish Cooperation*, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI/DGPOLDE (2011a), *Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial [Stratégie pour la croissance économique et la promotion du secteur des entreprises]*, MAEC, Madrid.
- OCDE (2001), *Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La cohérence des politiques au service du développement : Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, Forum de haut niveau, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Espagne - Examen par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD)*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Synthèse des résultats*, OCDE, Paris, accessible à l'adresse <http://publications.oecd.org/acrobatebook/4307102e.pdf>.
- OCDE (2007c) *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris, accessible à l'adresse <http://publications.oecd.org/acrobatebook/4308132e.pdf>.
- OCDE (2009a), *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Survey on the Levels of Decentralisation to the Field in DAC Members' Development Co-operation Systems*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *La collaboration des membres du CAD avec les organisations de la société civile*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Evaluation in Development Agencies*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *2010 OECD Report on Division of Labour*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *2010 OECD Report on Fragmentation*, OCDE, Paris (à paraître).

- OCDE (2011a), *Rapport 2011 du CAD sur l'aide multilatérale*, OCDE, Paris, DCD/DAC(2011)21/FINAL.
- OCDE (2011b), *Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris, accessible à l'adresse http://www.oecd.org/document/28/0,3746,fr_2649_3236398_48742620_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html.
- OCDE (2011c), *Mise en œuvre de la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide : Examen 2010-2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts – Improving Donor Behaviour*, Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité, Paris.
- OCDE (2011e), *Tracking aid in support of climate change mitigation and adaptation in developing countries*, Paris, septembre 2011, accessible à l'adresse <http://oe.cd/1G>.
- OCDE (2011f), *Aide à l'appui de l'égalité hommes-femmes et de l'autonomisation des femmes - Statistiques basées sur la notification du marqueur politique égalité hommes-femmes par les membres du CAD, 2008- 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011g), *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Recommandations pour une conduite responsable des entreprises dans le contexte international*, Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, Paris, 25 mai 2011.
- OCDE (2011h), *Government at a Glance 2011, Country Note: Spain*, accessible à l'adresse <http://oe.cd/1C>.
- Polman, L. (2010), *War Games: The Story of Aid and War in Modern Times*, Viking, New York.
- Sanahuja, J.A. et Martinez, I. (2009), *La Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda y la Cooperación Descentralizada de España [Le programme d'action international à l'appui de l'efficacité de l'aide et la coopération décentralisée espagnole]*, Fundación Carolina-CeALCI, DdT 38, Madrid.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana), (2011), *Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2010*, Madrid, accessible à l'adresse <http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/sur-sur-ingles.pdf>.
- Sphère (2011), *Manuel Sphère. Le Projet Sphère. La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire*, Genève, <http://www.sphereproject.org/index.php?lang=french>.



Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veillez nous contacter

par courrier électronique à l'adresse suivante :

dac.contact@oecd.org

ou par courrier à :

Organisation de coopération et de développement économiques

Direction de la coopération pour le développement

Unité de la communication et du soutien à la gestion

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cédex 16

www.oecd.org/cad/examenspairs

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.