



**Examens de l'OCDE sur la coopération
pour le développement**

**PORTUGAL
2022**

**Examens de l'OCDE
sur la coopération
pour le développement :
Portugal
2022**

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2022), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Portugal 2022*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/657fbc73-fr>.

ISBN 978-92-64-42494-4 (imprimé)

ISBN 978-92-64-78505-2 (pdf)

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2309-7140 (imprimé)

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE procède tous les cinq à six ans à un examen des efforts individuels de coopération pour le développement de ses membres. Les examens par les pairs réalisés par le CAD ont pour objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité des politiques et des systèmes de coopération pour le développement et de promouvoir la conclusion de partenariats de qualité au service du développement pour accroître leur impact sur la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays en développement.

Depuis 2021, les examens par les pairs réalisés par le CAD ne couvrent plus l'ensemble des composantes du cadre d'analyse des examens par les pairs (www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/aproposdesexamensparlespairsrealisesparlecaddelocde.htm). Ils mettent désormais l'accent sur les bonnes pratiques et les pratiques innovantes, et proposent des solutions face aux principaux défis auxquels sont confrontés les membres autour de plusieurs thématiques sélectionnées, en recommandant des améliorations. Ces thématiques sont retenues après consultation des représentants du membre examiné et de ses partenaires.

En début de processus, le membre examiné soumet une autoévaluation. Sur la base de cette autoévaluation, des membres du Secrétariat et deux membres du CAD désignés comme examinateurs se rendent dans la capitale du membre afin de s'entretenir avec des responsables publics et des parlementaires, ainsi que des représentants de la société civile, d'organisations non gouvernementales et du secteur privé. L'équipe d'examineurs se rend ensuite dans un à deux pays ou territoires partenaires afin d'y rencontrer les représentants sur place du membre examiné, des responsables et des représentants à haut niveau de l'administration du partenaire, ainsi que des parlementaires, des représentants de la société civile, du secteur privé et d'autres partenaires de développement. Les conclusions de ces consultations et un ensemble de recommandations sont examinés lors d'une réunion formelle du CAD, avant la finalisation du rapport. Tout au long du processus, la Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE apporte un soutien analytique et est chargée d'élaborer et d'affiner, en étroite concertation avec le CAD, la méthodologie et le cadre d'analyse sur lesquels reposent ces examens.

Afin de favoriser l'apprentissage entre membres du CAD, le rapport met en lumière plusieurs bonnes pratiques du membre examiné, dont pourraient s'inspirer d'autres membres du CAD et acteurs du développement. Ces bonnes pratiques sont présentées plus en détails sur le site « Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement » (TIPs) (www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage), une plateforme en ligne d'apprentissage entre pairs qui propose des pistes pour renforcer l'efficacité des politiques, des systèmes et des partenariats. Les rapports d'examen par les pairs sont complétés par un « Aperçu » de la coopération pour le développement du membre ([https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR\(2022\)4/16/FINAL&docLanguage=fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR(2022)4/16/FINAL&docLanguage=fr)), qui contient des informations factuelles sur ses politiques, ses dispositifs institutionnels et ses systèmes de financement et de gestion.

L'analyse présentée dans ce rapport s'appuie sur 1) une étude analytique, comprenant notamment l'autoévaluation réalisée par le Portugal et des évaluations des principaux partenaires multilatéraux, non

gouvernementaux, privés et de recherche du Portugal, et 2) un vaste processus de consultations virtuelles avec des acteurs et parties prenantes au Portugal, au Mozambique et dans d'autres lieux choisis (énumérés à l'Annexe B). Le rapport, qui contient des conclusions et des recommandations, a servi de base de travail à la réunion du CAD à l'OCDE le 9 février 2022, au cours de laquelle des responsables à haut niveau du Portugal ont répondu aux questions et aux commentaires formulés par les membres du CAD.

Remerciements

Les examens par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) remplissent une double fonction d'apprentissage et de redevabilité. Le présent rapport est le fruit d'un vaste processus de consultation et d'examen. Il a été élaboré par une équipe d'examen composée de pairs examinateurs issus de l'Allemagne (Leveke Neumann, Mission permanente auprès de l'OCDE, et Thomas Piesch, Ministère fédérale de la Coopération économique et du Développement) et de la Hongrie (Gabriella Fórizs, Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce, et Orsolya Tóth, Mission permanente auprès de l'OCDE et l'UNESCO). Au sein de la Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE, Santhosh Persaud, Analyste des politiques, a été désignée analyste principale pour l'examen, aux côtés d'Anita King, Analyste des politiques, et de Matthias Leitner, Analyste et spécialiste de conflits et fragilités. Katharina Satzinger a apporté une aide logistique et s'est chargée de la mise en forme et de la production du rapport. Le rapport a été élaboré sous la supervision de John Egan, Analyste principal des politiques et chef d'équipe (examens par les pairs) et Rahul Malhotra, Chef de la division Examens, résultats, évaluation et innovation pour le développement. Fiona Hinchcliffe en a assuré l'édition dans sa version originale en anglais, Sylvaine Herold dans la version traduite en français.

L'équipe tient à exprimer sa reconnaissance pour leurs précieuses contributions des diverses divisions et unités de la Direction de la coopération pour le développement, notamment la division du Financement du développement durable, la division des Partenaires mondiaux et politiques, la division Examens, Résultats, Évaluations et Innovation pour le développement, et l'unité de Prospective, ouverture et réforme des politiques - et de l'OCDE, en particulier la Direction de l'environnement, le Centre de développement et les services de traduction.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	5
Sigles et abréviations	8
Résumé	10
Conclusions et recommandations de l'examen par les pairs consacré par le CAD au Portugal	17
Introduction	18
Le contexte interne du Portugal : des opportunités de promouvoir la coopération pour le développement	18
Un système à la mesure de ses objectifs : renforcer la collaboration, les capacités et l'apprentissage pour tirer le meilleur parti du riche réseau institutionnel du Portugal	20
Volume et qualité de l'APD : concrétiser les ambitions	30
Partenariats : mobiliser les compétences de l'ensemble de l'administration dans les pays partenaires	36
Fragilité : renforcer l'engagement du Portugal pour prévenir et répondre aux crises	41
Soutenir les ambitions du Portugal en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique	45
Références	48
Notes	54
Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2016	58
Annexe B. Organisations consultées dans le cadre de l'examen par les pairs	61
GRAPHIQUES	
Graphique 1. Bénéfices de l'intégration systématique des réalisations dans la coopération du Portugal	24
Graphique 2. Obtenir un plus grand impact grâce à la coopération déléguée par l'UE	29
Graphique 3. Le niveau de l'APD portugaise ne s'est pas relevé et demeure très inférieur à celui des autres membres du CAD	31
Graphique 4. L'aide portugaise est fortement orientée vers les pays où les besoins sont les plus grands	34
Graphique 5. Une approche davantage fondée sur les programmes contribuerait à stimuler le développement durable dans les pays partenaires	40

Graphique 6. Les activités de coopération pour le développement consacrées au climat et à l'environnement devraient être guidées par des priorités et des orientations claires

47

INFOGRAPHIES

Infographie 1. Points clés de l'examen par les pairs de la coopération pour le développement du Portugal de 2022

15

Infographie 2. La coopération portugaise pour le développement en un coup d'œil

16

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des **StatLinks**. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur internet le lien commençant par : **<https://doi.org>**, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Sigles et abréviations

CIC	Commission interministérielle pour la coopération (<i>Comissão Interministerial para a Cooperação</i>)
COVID-19	Coronavirus (SARS-CoV-2)
CPC	Centres portugais de coopération (<i>Centros Portugueses de Cooperação</i>)
CPLP	Communauté des pays lusophones (<i>Comunidade dos Países de Língua Portuguesa</i>)
OSC	Organisation de la société civile
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
IEFD	Institutions européennes de financement du développement
UE	Union européenne
FECOP	Fonds entrepreneurial de la coopération portugaise (<i>Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa</i>)
PIB	Produit intérieur brut
RNB	Revenu national brut
HDP	Humanitaire-développement-paix
IRR	Instrument de réponse rapide (<i>Instrumento de Resposta Rápida para Ações de Emergência</i>)
PMA	Pays les moins avancés
MAE	Ministère des Affaires étrangères
CPDD	Cohérence des politiques au service du développement durable
PEC	Programme stratégique de coopération (<i>Programa Estratégico de Cooperação</i>)
APD	Aide publique au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
PEID	Petit État insulaire en développement
SOFID	Institution portugaise de financement du développement (<i>Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A</i>)
ONU	Organisation des Nations Unies

Signes utilisés :

EUR Euro

USD Dollar des États-Unis

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours exactement à la somme de leurs composantes.

Taux de change annuel moyen : 1 USD = EUR

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
0.7532	0.7537	0.9015	0.9043	0.8871	0.8473	0.8933	0.8775

Résumé

Comment le Portugal peut-il tirer pleinement parti des avantages de son système « décentralisé » de coopération pour le développement ? Cette question était au cœur de l'examen par les pairs 2022 du Portugal, réalisé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sous la conduite de l'Allemagne et de la Hongrie. Un grand nombre de ministères et d'institutions de premier plan est impliqué dans les activités de coopération pour le développement menées par le Portugal, tandis que Camões, I.P. a pour mission d'orienter et de coordonner l'ensemble des efforts. Chaque institution apporte son savoir-faire, ses ressources et des partenariats noués de longue date avec des institutions homologues dans les pays partenaires. Dans le même temps, la richesse et la diversité des acteurs impliqués rendent difficile la mise en commun des nombreux efforts déployés. Sur fond de soutien politique constant et d'amélioration des perspectives économiques, l'examen par les pairs a évalué les ajustements qu'il conviendrait d'apporter pour permettre au Portugal de tirer pleinement parti des capacités de son riche réseau institutionnel tout en atténuant les difficultés actuelles. Entre autres mesures clés, le Portugal devrait renforcer les capacités de mise en œuvre et de coordination en augmentant l'aide publique au développement (APD) et en déléguant davantage de responsabilités au niveau des pays partenaires. Tous les acteurs devraient œuvrer dans le sens d'un changement systémique et durable dans les pays partenaires en poursuivant des objectifs communs et en mettant davantage l'accent sur les résultats.

Le cadre institutionnel, bien établi, pourrait bénéficier d'une coordination plus stratégique, d'une plus grande délégation des responsabilités et d'un investissement accru dans les ressources humaines. Tous les acteurs reconnaissent le rôle de chef de file de Camões et une coordination régulière permet l'échange d'informations et l'identification de synergies dans les activités quotidiennes. La création des Centres portugais de coopération (CPC) représente une étape importante sur la voie d'un ancrage plus local des processus décisionnels et vient compléter les efforts de renforcement des capacités et des compétences dans les services centraux et les pays partenaires. Afin d'orienter les nombreuses initiatives vers des objectifs communs, le Portugal pourrait élaborer des orientations stratégiques sur la poursuite de ses priorités à l'intention de toutes les composantes de l'administration et réunir régulièrement les acteurs de la coopération pour planifier collectivement les actions futures. Il sera essentiel de s'attaquer aux principales contraintes en termes de ressources humaines, en particulier la rotation élevée des personnels et le manque d'expertise en matière de développement chez les nouvelles recrues, et ce à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Le Portugal devrait poursuivre ses projets de transfert de responsabilités et de ressources aux centres de coopération, ce qui permettrait d'accroître l'efficacité et d'améliorer sa capacité d'exécution.

Le Portugal pourrait faire davantage pour exploiter les possibilités d'apprentissage dans l'ensemble du système. Le Portugal a recours au suivi et à l'évaluation pour concevoir, ajuster et faire le bilan de ses interventions et s'appuie activement sur l'expertise des parties prenantes en dehors de l'administration. Afin de renforcer la culture de l'apprentissage au sein de l'administration, le Portugal pourrait rendre les nouveaux outils de gestion des connaissances et d'apprentissage de Camões accessibles à l'ensemble des acteurs de l'administration et envisager de mettre en place une politique d'évaluation commune ainsi qu'un système commun de notification des résultats. La concentration des évaluations sur des problématiques plus porteuses d'enseignements pourrait favoriser l'engagement de

l'ensemble de l'administration, y compris dans le suivi des conclusions des évaluations. Définir systématiquement les réalisations escomptées, en plus des produits attendus, aurait des avantages significatifs en termes d'efficacité de la coopération portugaise. Fort de ses expériences réussies, le Portugal pourrait créer davantage de possibilités de dialogue stratégique avec les parties prenantes, notamment la société civile.

La valeur ajoutée du Portugal tient également à sa collaboration étroite avec l'Union européenne (UE). La poursuite de son programme de réforme interne sera importante pour tirer pleinement parti de la coopération déléguée. La collaboration avec l'UE est une priorité absolue pour le Portugal, aussi bien au niveau stratégique que de la mise en œuvre. L'exercice récent de la Présidence du Conseil de l'UE a contribué à favoriser la convergence des points de vue sur des questions difficiles. Les volumes importants d'activités de coopération déléguée accroissent l'empreinte du Portugal dans les pays partenaires, tout en stimulant les efforts de réforme interne et en conférant une visibilité politique à la coopération pour le développement. La programmation au titre du nouveau budget de l'UE ouvre des perspectives pour mettre à profit les atouts du Portugal. Toutefois, la poursuite des efforts de réforme interne sera importante pour relever les défis liés à la gestion des projets de l'UE. Définir des priorités à l'approche du Portugal en la matière pourrait contribuer à répondre aux préoccupations des parties prenantes quant à l'équilibre entre coopération déléguée de l'UE et coopération portugaise.

Il semble indispensable que le Portugal augmente son volume d'APD, tout en préservant la qualité de son aide. Le fait que le Portugal se concentre clairement sur un nombre limité de pays où les besoins sont les plus grands permet de créer des synergies au sein du système. Le Portugal a accompli des progrès notables en matière de déliement de l'APD. Cependant, bien qu'elle se relève de la crise financière, l'APD portugaise n'a pas renoué avec ses niveaux antérieurs, ni atteint ceux des autres membres du CAD. L'accroissement des ressources permettrait de renforcer les capacités internes et de faciliter la collaboration en matière de programmation au sein de l'administration. Afin d'accroître l'APD, le Portugal devra investir dans des activités de plaidoyer ciblées, dans une communication à l'échelle de l'ensemble de l'administration et dans des outils qui facilitent la planification et favorisent le débat. Le Portugal devrait en outre veiller à ce que la promotion de l'engagement du secteur privé portugais dans les pays partenaires soit aligné avec son objectif global d'obtenir un impact en termes de développement.

Les relations étroites que le Portugal entretient avec les pays partenaires et le respect de l'appropriation par ces derniers sont les signes distinctifs de la coopération bilatérale portugaise ; mais le pays aurait tout à gagner à rassembler ses diverses initiatives. Le Portugal et ses pays partenaires prioritaires valorisent la qualité de leurs relations bilatérales, qui reposent sur des liens historiques et linguistiques. Les institutions publiques portugaises sont attachées à ces partenariats et mobilisent l'ensemble de leurs compétences, ainsi que celles de la société portugaise. Ce faisant, elles mettent l'accent sur l'appropriation par les pays et sont réactives face aux demandes de leurs partenaires. Les liens étroits que le Portugal entretient avec ses pays partenaires sont également à la base du succès de son action de plaidoyer en faveur de la coopération triangulaire sur la scène internationale. En mettant davantage l'accent sur les résultats et les objectifs à long terme de ses partenariats avec les pays, le Portugal pourrait optimiser sa contribution au changement structurel et au développement durable dans ses pays partenaires. Par ailleurs, privilégier les interventions qui s'inscrivent dans le cadre de programmes pourrait réduire la forte dispersion des activités et, partant, accroître l'efficacité et le ciblage sur les résultats, tout en préservant sa réactivité pour répondre aux besoins de ses partenaires.

Le Portugal pourrait intensifier ses efforts, déjà substantiels, visant à lier action humanitaire, développement et recherche de la paix en renforçant l'ancrage local de son aide et le soutien à la gouvernance civile du secteur de la sécurité. En contextes fragiles, le Portugal mobilise systématiquement l'expertise de ses institutions en charge de la justice, des affaires intérieures et de la défense. Grâce aux liens étroits qu'il entretient avec ses pays partenaires, le Portugal joue un rôle important dans la réponse aux crises, tout en facilitant l'engagement d'autres partenaires. Les mécanismes de coordination et les activités de sensibilisation favorisent l'articulation entre action humanitaire,

développement et recherche de la paix, tandis que divers instruments facilitent la transition entre l'aide humanitaire d'urgence et le redressement à moyen terme. Pour inscrire encore davantage cette approche dans une perspective durable, le Portugal pourrait s'appuyer plus fermement sur les consultations locales et les analyses conjointes, et renforcer les capacités de réponse locales par le biais de l'aide humanitaire. Mettre en avant le rôle de la société civile dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité apparaîtrait notamment comme un complément important à ses partenariats dans le secteur. Faire évoluer le soutien à la société civile vers des modalités plus flexibles et davantage axées sur le long terme permettrait en outre de s'assurer que les programmes des organisations de la société civile répondent bien à la demande, ce qui favoriserait une plus forte appropriation locale.

Afin de renforcer son soutien aux pays partenaires dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, le Portugal devra définir des priorités claires et s'assurer de disposer des capacités nécessaires. L'action de plaidoyer du Portugal sur la scène internationale repose sur les bons résultats qu'il obtient sur le plan intérieur et sur son expertise. Pour continuer à montrer l'exemple, le Portugal pourrait renforcer les mécanismes visant à assurer la cohérence de ses propres politiques intérieures en matière d'environnement et de climat. Le Portugal s'emploie à étoffer son portefeuille, pour le moment relativement restreint, d'activités de coopération dans le domaine de l'environnement et du climat. Afin de mettre à profit l'expertise et les ressources de l'ensemble de son système, il sera essentiel d'élaborer des orientations et des outils, et de s'assurer de disposer de capacités suffisantes pour accompagner les hausses de financements envisagées. Investir dans le dialogue avec les parties prenantes pourrait permettre de tirer parti des compétences et des réseaux nationaux.

Cet examen par les pairs a également examiné la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'examen de 2016. Il a constaté que le Portugal a pris des mesures pour donner effet à 16 des 19 recommandations du CAD, quatre d'entre elles étant à ce jour pleinement mises en œuvre. Des **informations complémentaires** sur les politiques, les dispositifs institutionnels et les systèmes de financement et de gestion du Portugal figurent dans l'« Aperçu » de la coopération pour le développement mise en œuvre par le Portugal ([https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR\(2022\)4/16/FINAL&docLanguage=fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR(2022)4/16/FINAL&docLanguage=fr)), ainsi que dans le Profil de la coopération pour le développement consacré à ce pays. Les domaines de bonnes pratiques susceptibles d'inspirer d'autres membres du CAD et acteurs du développement sont présentés sur la plateforme d'apprentissage consacrée aux Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement (<https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/>).

Les recommandations du CAD à l'intention de Portugal

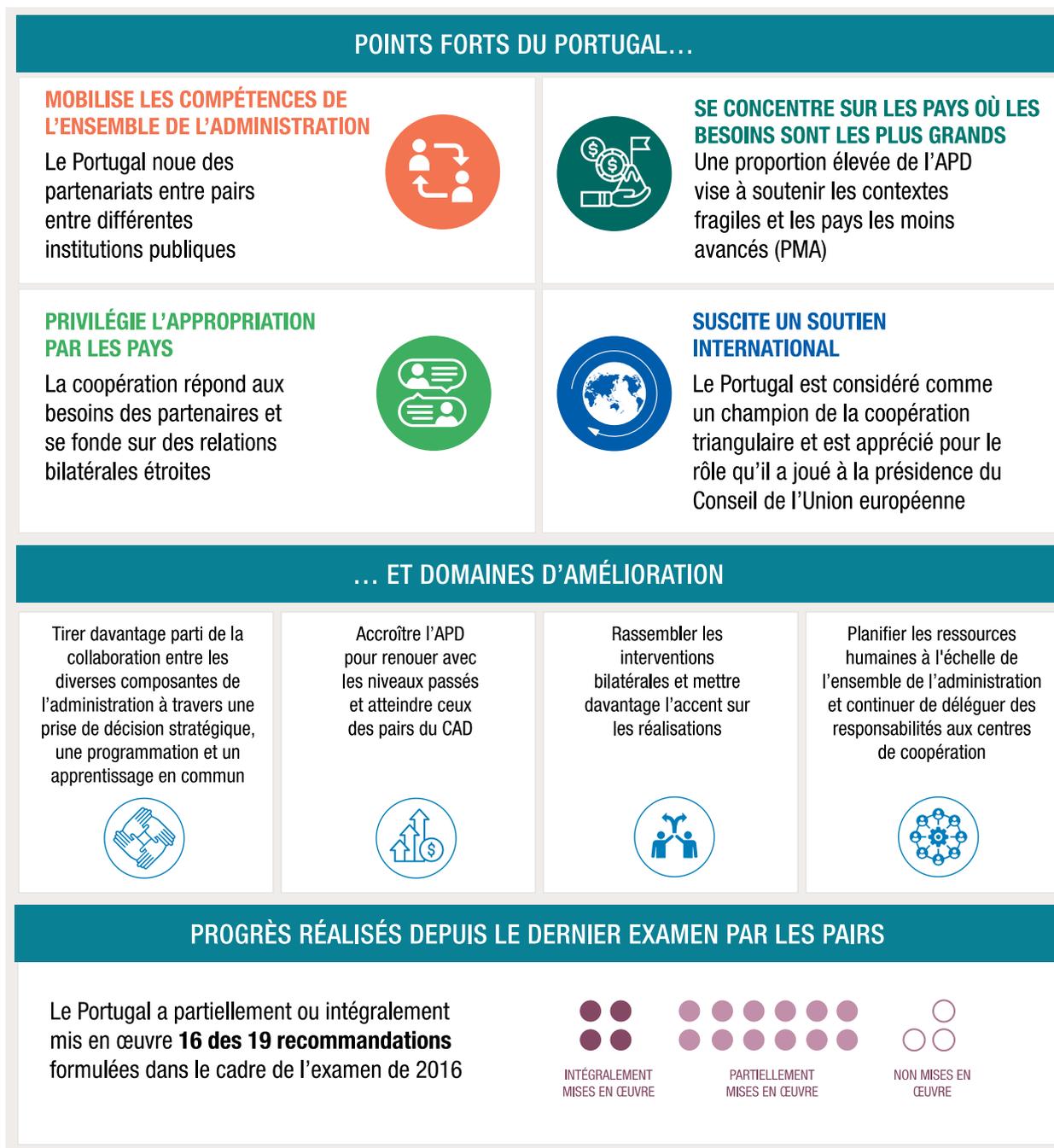
Les recommandations suivantes sont formulées afin d'aider le Portugal à tirer profit des atouts de sa coopération pour le développement, tout en cherchant à remédier aux défis qui subsistent et en poursuivant les efforts de réforme en cours :

1. Pour créer de plus fortes synergies dans l'ensemble de son système de coopération pour le développement, le Portugal devrait **promouvoir une prise de décision stratégique commune et, en s'appuyant sur le rôle de chef de file de Camões, favoriser la collaboration des différentes composantes de l'administration publique** afin de coordonner la programmation, la budgétisation, l'élaboration d'orientations et les actions menées dans le sillage du suivi et de l'évaluation.
2. Pour améliorer l'efficacité, rationaliser les processus et renforcer les capacités d'engagement à l'échelon local, le Portugal devrait **poursuivre les efforts de délégation de responsabilités de programmation et de mise en œuvre aux centres de coopération**, tout en veillant à ce qu'ils disposent des capacités nécessaires pour assumer ces responsabilités supplémentaires.
3. Pour renforcer ses capacités en matière de coordination stratégique, d'assurance qualité et de mise en œuvre, le Portugal devrait **évaluer et planifier les ressources humaines nécessaires à la coopération pour le développement à l'échelle de l'ensemble de l'administration**, et en particulier continuer d'investir dans la formation, remédier à la forte rotation du personnel et faire un usage flexible et efficace de l'expertise, au sein de Camões, dans les ministères sectoriels et par le biais de recrutements externes.
4. Afin de renforcer la valeur du suivi et de l'évaluation, le Portugal devrait : **intégrer systématiquement les réalisations attendues** dans la conception des projets et les programmes-pays, ainsi que le suivi des progrès réalisés et la reddition de comptes ; **planifier les évaluations, collaborer pour leur réalisation et agir pour y donner suite de façon conjointe dans l'ensemble de l'administration ; échanger sur les leçons apprises et les diffuser largement ; et veiller à ce que des ressources suffisantes** soient allouées à la gestion axée sur les résultats et à l'évaluation indépendante.
5. **Afin d'honorer ses engagements en matière d'APD et de concrétiser ses ambitions, le Portugal devrait adopter une approche globale à l'échelle de l'administration visant à :**
 - établir une **feuille de route** comportant des cibles convenues au niveau national assorties d'échéances précises pour accroître progressivement l'APD ;
 - définir des **priorités** pour l'ensemble de l'administration déterminant la manière dont les hausses de l'APD seront utilisées et dans quels domaines, et s'assurer que les capacités nécessaires sont en place pour gérer les ressources supplémentaires ;
 - mener des activités coordonnées **de communication et de dialogue** afin de faire connaître la valeur ajoutée et la raison d'être de la coopération portugaise pour le développement.
6. Pour tirer le meilleur parti de l'engagement de son secteur privé, le Portugal devrait **évaluer comment ses instruments destinés au secteur privé pourraient le mieux contribuer au développement durable dans les pays partenaires** et renforcer sa coopération avec les partenaires internationaux, notamment les institutions de financement du développement. Le Portugal devrait également veiller à ce que ses efforts d'internationalisation de son économie contribuent à assurer un impact sur le plan du développement et ne freinent pas ses progrès en matière de déliement de l'APD.
7. Pour renforcer son orientation en faveur d'un changement systémique et durable, et accroître l'efficacité et l'efficacité de sa coopération bilatérale, le Portugal devrait **adopter une approche reposant davantage sur les programmes, pour rassembler ses différentes interventions**, et

convenir avec les pays partenaires d'un ensemble de résultats prioritaires auxquels les activités du Portugal contribueraient collectivement.

8. Pour garantir que les interventions qu'il mène en faveur de la paix au titre de l'approche HDP contribuent à la stabilité et au développement durable à long terme, le Portugal devrait **renforcer son soutien à la gouvernance du secteur de la sécurité en intégrant plus avant les aspects de supervision civile et de réforme du secteur de la sécurité à ses activités de coopération militaire.**
9. Pour optimiser la contribution de la société civile à ses efforts de coopération pour le développement au niveau des services centraux comme des pays partenaires, le Portugal devrait **– en concertation avec les OSC partenaires – fournir un financement plus flexible et à plus long terme et faire appel de manière plus systématique et stratégique à l'expertise de la société civile**, au Portugal comme dans ses pays partenaires.
10. Afin de contribuer davantage aux objectifs climatiques et environnementaux, le Portugal devrait **convenir d'un ensemble de priorités environnementales et climatiques communes à l'ensemble de son administration, sur la base de son expertise nationale, et renforcer ses capacités**, en élaborant par exemple des orientations et des formations pour le personnel chargé de la coopération.

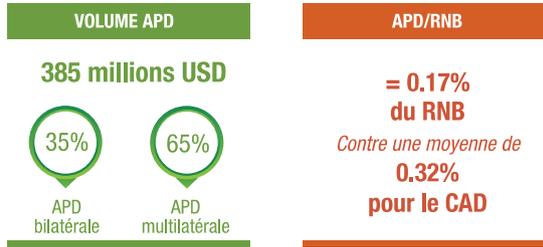
Infographie 1. Points clés de l'examen par les pairs de la coopération pour le développement du Portugal de 2022



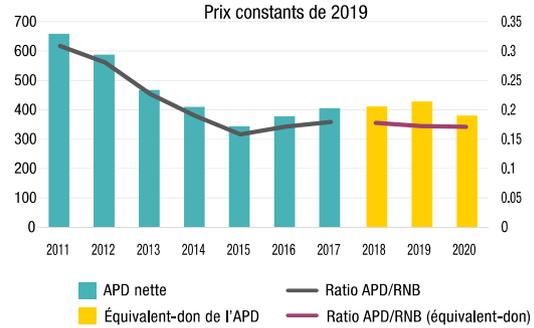
Infographie 2. La coopération portugaise pour le développement en un coup d'œil

Montants exprimés en millions USD et en prix courants, sauf mention contraire

AU SEIN DU CAD, LE PORTUGAL SE CLASSE 23^E SUR 29 EN TERMES DE PART DU RNB CONSACRÉE À L'APD 2020 (données préliminaires)

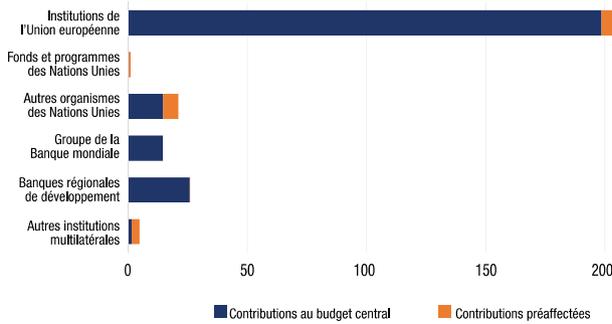


LES MONTANTS DE L'APD N'ONT PAS RENOUÉ AVEC LEURS NIVEAUX ANTÉRIEURS



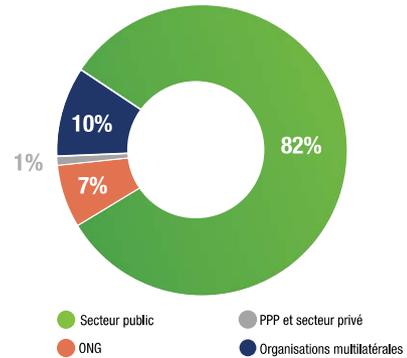
L'UE EST LE PREMIER BÉNÉFICIAIRE DE L'APD MULTILATÉRALE PORTUGAISE

2018-19, versements bruts, millions USD, prix constants de 2019



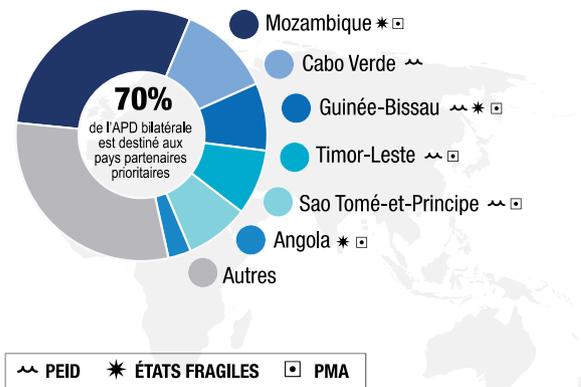
LA COOPÉRATION ENTRE PAIRS EST UN CANAL ESSENTIEL POUR ACHÉMINER L'APD BILATÉRALE

2018-19, % versements bruts



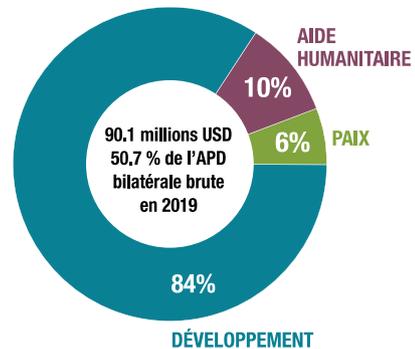
L'APD BILATÉRALE EST ORIENTÉE VERS LES PAYS PARTENAIRES PRIORITAIRES

Versements 2018-19



PLUS DE 50 % DE L'APD BILATÉRALE BÉNÉFICIE À DES CONTEXTES FRAGILES

APD bilatérale moyenne en faveur des contextes fragiles, versements 2018-19



Conclusions et recommandations de l'examen par les pairs consacré par le CAD au Portugal

Ce rapport présente les conclusions et recommandations de l'examen par les pairs 2022 de la coopération pour le développement mise en œuvre par le Portugal. Conformément à la méthodologie de 2021, il ne couvre pas toutes les composantes du cadre d'analyse applicable aux examens par les pairs, mais se concentre sur les domaines sélectionnés en concertation avec le Portugal et ses partenaires. Après une description succincte du contexte économique et politique, le rapport analyse la coopération portugaise dans cinq domaines : le système, les capacités et la collaboration en matière de coopération ; le volume et la qualité de l'aide publique au développement ; les partenariats avec les pays partenaires ; l'engagement dans les contextes fragiles ; et les activités pour la protection de l'environnement et l'action climatique. Pour chacun de ces domaines, le rapport détermine les points forts du Portugal et les défis à relever, les éléments qui lui permettent d'obtenir des résultats ainsi que les perspectives et risques à venir. Sur la base de cette analyse, le rapport formule des recommandations afin d'aider le Portugal à améliorer sa coopération pour le développement au bénéfice de ses pays partenaires et du développement durable à l'échelle mondiale.

Introduction

Ce rapport analyse les points forts de la coopération pour le développement du Portugal, les défis qu'il lui faut encore relever et formule des recommandations d'amélioration. Conformément à la méthodologie des examens par les pairs 2021, les examinateurs de l'Allemagne et de la Hongrie, le Secrétariat de l'OCDE et le Portugal ont identifié ensemble les domaines sur lesquels l'examen devait porter en priorité, en s'appuyant sur l'autoévaluation du Portugal, les contributions des partenaires et les travaux de recherche¹. Ces domaines ont orienté les recherches et les missions de l'examen par les pairs, dont les conclusions sont synthétisées dans le présent rapport. Après avoir présenté le contexte politique et économique actuel, la première partie examine de quelle façon le Portugal pourrait tirer davantage parti du réseau d'institutions de son système en renforçant la collaboration, les capacités et l'apprentissage. Elle examine également le rôle que joue la coopération déléguée de l'Union européenne (UE) au sein du système portugais. La deuxième partie examine pourquoi le Portugal devrait accroître son aide publique au développement (APD) et comment il pourrait le faire. La troisième partie analyse de quelle façon les atouts et les faiblesses du riche système institutionnel portugais se manifestent dans ses partenariats avec ses pays partenaires et souligne également le soutien du Portugal à la coopération triangulaire. La quatrième partie s'intéresse tout particulièrement à l'engagement dans les contextes fragiles, en particulier au Mozambique. La dernière partie identifie les possibilités qui s'offrent au Portugal de promouvoir la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique dans le cadre de ses activités de coopération pour le développement, en s'appuyant sur son bilan positif sur le plan intérieur et sur son action résolue de plaider sur la scène internationale. Chaque partie se conclut par des recommandations indiquant les ajustements essentiels que le Portugal devrait apporter pour améliorer encore sa coopération pour le développement. L'ensemble de ces recommandations est reproduit en début de rapport.

Un « Aperçu » de la coopération portugaise pour le développement fournit des informations complémentaires². Élaboré dans le cadre de cet examen par les pairs, il présente les politiques, les dispositifs institutionnels ainsi que les systèmes de financement et de gestion du Portugal. Pour favoriser l'apprentissage entre membres du CAD, le présent rapport d'examen par les pairs met également en évidence plusieurs domaines de bonnes pratiques dont pourraient s'inspirer d'autres membres du CAD et acteurs du développement. Ces bonnes pratiques sont présentées plus en détail sur la plateforme d'apprentissage consacrée aux Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement³.

Le contexte interne du Portugal : des opportunités de promouvoir la coopération pour le développement

Le cadre politique et institutionnel du Portugal offre un socle solide

La coopération pour le développement est fermement ancrée dans la politique étrangère du Portugal, dont elle est un « instrument fondamental » (Gouvernement du Portugal, 2020^[1]). Le passage d'un gouvernement de centre-droit à un gouvernement de centre-gauche, en 2015, n'a pas entraîné de modification des priorités du Portugal en matière de coopération pour le développement. Si le Portugal est fortement attaché à l'établissement de partenariats avec les pays lusophones d'Afrique et avec le Timor-Leste, il s'efforce également d'étendre ses activités de coopération en Afrique et en Amérique latine. Le développement humain et la gouvernance demeurent des priorités thématiques essentielles, tandis que le changement climatique, l'environnement et la transformation numérique font l'objet d'une attention croissante. Le Portugal est très attaché à la coopération multilatérale – l'UE étant un partenaire majeur – et à la protection des biens publics mondiaux, à travers un engagement actif en faveur des océans par exemple. Sa nouvelle stratégie de coopération sera l'occasion de préciser et d'actualiser

son approche en termes de priorités d'action, en tirant parti de toute la diversité de son système de coopération pour le développement.

Le soutien des parties prenantes en faveur de la coopération pour le développement est élevé et repose sur les liens très étroits et diversifiés que le Portugal a noués avec les pays lusophones.

Le Portugal se place en deuxième position des États membres de l'UE pour ce qui est du soutien populaire en faveur de la coopération pour le développement : 71 % des citoyens interrogés pensent que la coopération pour le développement devrait être une priorité des pouvoirs publics, contre 62 % pour l'ensemble de l'UE (Kantar, 2020^[2]). Les partis politiques sont favorables à la coopération pour le développement et le niveau d'engagement des ministères et des institutions publiques est élevé. La pandémie de COVID-19 a renforcé une prise de conscience mondiale, par exemple s'agissant des dons de vaccins. Cependant, la compréhension de la coopération pour le développement en tant qu'investissement à long terme pourrait être améliorée tout comme l'engagement individuel des citoyens, et le soutien politique général ne s'est pas traduit par des pressions fortes en faveur d'une augmentation de l'APD.

Le Portugal a renforcé son cadre institutionnel, mais des défis subsistent. Depuis la fusion, en 2012, de l'ancienne agence de développement du Portugal et de l'institut chargé de promouvoir la langue et la culture portugaises en une seule entité, baptisée Camões, I.P., cette dernière est reconnue en tant que chef de file de la coopération portugaise pour le développement et est dotée d'un mandat ambitieux. D'une manière générale, les parties prenantes adhèrent à ce nouveau cadre institutionnel, en dépit des réserves initiales concernant cette fusion. Des adaptations apportées au cadre juridique en 2018 ont permis de remanier la structure de Camões, de créer des centres de coopération dans les pays partenaires et de simplifier le recrutement des personnels temporaires. Le Portugal reste très attaché à son système « décentralisé » de coopération pour le développement, qui mobilise de nombreuses institutions publiques. Toutefois, la coordination de ce système complexe demeure un défi.

L'amélioration du contexte économique pourrait favoriser un engagement accru en faveur de la coopération pour le développement

L'économie portugaise devrait rebondir après la pandémie de COVID-19. Avant la pandémie, elle a suivi une trajectoire stable de redressement suite à la crise financière et au plan de sauvetage subséquent de 2011. En 2017, le produit intérieur brut (PIB) a retrouvé son niveau d'avant-crise et le Portugal n'est plus l'objet des procédures disciplinaires de l'UE. Si le choc économique provoqué par la pandémie a entraîné une contraction de l'économie de 8.4 % en 2020, le PIB devrait renouer avec son niveau antérieur à la crise en 2022 (OCDE, 2021^[3]). Les prévisions tablent sur une croissance du PIB réel comprise entre 1.5 % et 2 % pour les années à venir (Economist Intelligence Unit, 2021^[4]). Le taux de chômage est faible, s'établissant à 6.8 % en 2020. Le niveau de la dette, qui avait baissé avant la pandémie, est de nouveau élevé (133.6 % du PIB en 2020 selon la définition de Maastricht) et le gouvernement poursuit ses efforts d'assainissement. L'APD ne représentant qu'une très faible part des dépenses publiques globales (0.37 % en 2019)⁴, son augmentation n'aurait pas d'effet significatif sur la dette publique.

La promotion de l'internationalisation de l'économie est un objectif important de la politique étrangère portugaise. Les échanges commerciaux du Portugal sont fortement tournés vers l'Europe, en particulier vers l'Espagne voisine. En mars 2021, le Portugal a lancé son Programme pour l'internationalisation à l'horizon 2030 (*Programa Internacionalizar 2030*) (Gouvernement du Portugal, 2021^[5]), par lequel il entend diversifier ses partenariats économiques en s'implantant dans de nouvelles régions. La Communauté des pays lusophones (CPLP) – une priorité de la politique étrangère du Portugal et notamment de sa coopération pour le développement – est un des axes spécifiques de ce programme d'internationalisation. Les échanges avec certains pays membres sont déjà conséquents : ainsi, en 2019, 2 % des exportations portugaises étaient dirigés vers l'Angola. En outre, le Portugal est souvent un partenaire commercial important pour les pays de la CPLP (Banque mondiale, s.d.^[6]). Il est également

l'une des dix principales sources d'investissement direct étranger (IDE) dans les pays les moins avancés (PMA) (CNUCED, 2021^[7]). Les réseaux du secteur privé portugais qui œuvrent à promouvoir les Objectifs de développement durable (ODD) et la conduite responsable des entreprises peuvent contribuer à intégrer la problématique du développement durable à ces efforts d'internationalisation.

Un système à la mesure de ses objectifs : renforcer la collaboration, les capacités et l'apprentissage pour tirer le meilleur parti du riche réseau institutionnel du Portugal

Afin d'accroître son efficience et de tirer pleinement parti des capacités existant dans l'ensemble de son administration, le Portugal devrait renforcer la coordination au sein de l'administration, continuer à déléguer des responsabilités aux agents en poste dans les pays partenaires et poursuivre les efforts visant à remédier aux problèmes de ressources humaines. La gestion axée sur les résultats pourrait y contribuer, par le biais de la définition conjointe des réalisations attendues et de rapports sur les résultats, tandis que les évaluations pourraient se concentrer sur des sujets potentiellement porteurs d'enseignements précieux. Pour tirer parti des connaissances externes, le Portugal pourrait investir davantage dans les échanges stratégiques avec ses nombreuses parties prenantes. La collaboration avec l'Union européenne est une priorité absolue pour le Portugal, tant au niveau stratégique que de la mise en œuvre. La coopération déléguée permet au Portugal de mobiliser l'expertise de ses institutions et d'exercer un effet de levier sur les ressources, mais la poursuite des efforts de réforme interne sera essentielle pour en recueillir tous les bénéfices.

Une coordination plus poussée pourrait renforcer les effets bénéfiques des efforts déployés dans l'ensemble de l'administration

Le rôle de chef de file de Camões dans le système « décentralisé »⁵ de coopération pour le développement du Portugal est bien établi. De nombreux ministères et institutions portugais prennent part à la coopération pour le développement, mobilisant une grande variété d'expertise et des partenariats établis de longue date pour soutenir des institutions homologues dans les pays partenaires. Le mandat de Camões, qui consiste à piloter et à coordonner la coopération portugaise pour le développement, est bien accepté. Le *leadership* de Camões est renforcé par sa responsabilité en matière de mise en œuvre et de supervision des efforts centraux bilatéraux et multilatéraux, notamment la coordination des stratégies-pays, la gestion de la coopération déléguée de l'UE et la participation aux politiques de développement aux côtés de l'UE.

La coordination formelle et informelle permet de partager des informations et de dégager des synergies dans le travail quotidien. Dans les services centraux, le Portugal utilise des mécanismes de coordination politiques et opérationnels pour informer les participants de l'ensemble de l'administration des processus clés et des événements d'intérêt pour tous (OECD, 2022^[8]). Camões formule des conseils sur les interventions des ministères sectoriels, qui doivent solliciter son approbation à travers le processus d'« opinion préalable contraignante ». Ces mécanismes sont complétés par des échanges informels très fréquents entre le personnel des services centraux et des pays partenaires. Le Portugal est ainsi en mesure de créer des synergies dans son travail au quotidien, y compris à travers des activités qui ne relèvent pas de la coopération pour le développement. Par exemple, au Mozambique, des échanges avec l'attaché commercial ont permis de mobiliser des entreprises portugaises autour d'un projet de coopération sur l'emploi des jeunes. La collaboration entre la section en charge de la culture et celle chargée de la coopération au sein de Camões est également fructueuse, mettant à profit les réseaux pour les actions de sensibilisation, la promotion des marchés culturels locaux et le soutien à la formation linguistique et aux traductions techniques⁶. Parvenir à rassembler de manière systématique une grande diversité d'institutions publiques au sein d'un système complexe représente une réussite importante.

Cependant, la coordination des activités ne soutient pas toujours l'orientation et la prise de décision stratégique. Les échanges ayant lieu par le biais des mécanismes de coordination sont davantage axés sur la collaboration pratique que sur des ajustements à moyen ou long terme. À titre d'exemple, les institutions portugaises conviennent souvent de leurs priorités de manière bilatérale avec leurs institutions partenaires, indépendamment de l'évolution des stratégies-pays. De ce fait, les échanges précieux sur les stratégies par pays confirment les approches convenues, mais ne fournissent pas d'orientation stratégique pour le portefeuille. Le Portugal se prive ainsi de voir au-delà de sa multitude de partenariats et de projets bilatéraux (voir Partenariats : mobiliser les compétences de l'ensemble de l'administration dans les pays partenaires). Le personnel de Camões a également exprimé le souhait de disposer de plus de temps pour la réflexion stratégique, temps qui lui fait actuellement défaut en raison des nombreuses tâches opérationnelles à accomplir. Créer plus d'espace pour mener ces réflexions pourrait aider le Portugal à tirer pleinement parti des connaissances approfondies existant dans ses institutions. Une approche pourrait être de s'appuyer sur son recours accru aux échanges à distance (du fait de la pandémie) pour créer des équipes-pays dédiées, comprenant des membres des services centraux et des agents dans les pays partenaires, comme le font d'autres membres du CAD. Camões pourrait faire intervenir régulièrement des parties prenantes au sein des équipes-pays et dans les services centraux, pour faire le point et mener une réflexion stratégique sur la manière dont les différents aspects de la coopération portugaise peuvent s'agencer pour optimiser le soutien apporté aux pays partenaires.

Élaborer des orientations stratégiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration pourrait s'avérer utile afin d'orienter les efforts collectifs vers des objectifs communs. Le processus d'élaboration de la stratégie d'éducation au développement de 2018 constitue un exemple intéressant, dans la mesure où il a réuni des acteurs clés des pouvoirs publics (Camões et le ministère de l'Éducation) et de la société civile. Le Portugal ne disposant actuellement pas d'orientations actualisées dans de nombreux domaines de l'action publique, il pourrait mettre à profit les travaux réalisés dans le sillage de la prochaine stratégie de coopération pour le développement pour définir concrètement la manière dont les pouvoirs publics dans leur ensemble œuvreront en faveur des principales priorités. Associer étroitement les ministères sectoriels à ces efforts pourrait permettre de renforcer les liens, d'améliorer la compréhension mutuelle et de créer le sentiment que les différentes institutions peuvent œuvrer à des objectifs communs. Au cours de ce processus, le Portugal pourrait également envisager de définir plus clairement où il entend concentrer ses efforts compte tenu des demandes variées des pays partenaires, car une plus grande concentration faciliterait la coordination et réduirait les contraintes en termes de capacités.

Transférer des responsabilités aux centres de coopération permettrait de renforcer les capacités de mise en œuvre, de faciliter la coordination et d'améliorer la réactivité

La création des centres portugais de coopération (*centros portuguesas da cooperação, CPC*), en 2018, a constitué une première étape importante pour se défaire d'un système décisionnel très centralisé. En tant qu'entités administrativement indépendantes supervisées par leurs ambassades respectives, ces centres ont pu recruter leur personnel localement et ainsi accroître leur capacité à soutenir et conseiller le système de coopération portugais. L'amélioration des conditions de recrutement des agents chargés de la coopération a permis de renforcer la présence du Portugal dans les pays partenaires, par exemple à travers des postes de coordinateurs de projets locaux. Le personnel apprécie grandement les progrès déjà accomplis. Alors que les CPC sont encore relativement récents, Camões s'est engagé à leur confier davantage de responsabilités. À l'heure actuelle, les centres n'ont pas autorité pour approuver ou ajuster les interventions ou les versements plus importants. La plupart des gestionnaires de projet sont basés dans les services centraux, si bien que souvent, les membres du personnel intervenant sur le projet dans les pays partenaires ne sont pas pleinement habilités à représenter Camões vis-à-vis de leurs homologues.

Veiller à ce que les centres de coopération disposent des ressources suffisantes et d'une plus grande autorité en matière de programmation permettrait au Portugal d'accroître son efficacité et

de renforcer sa capacité d'exécution. L'enquête de satisfaction du personnel menée par Camões en 2020 révèle un niveau de satisfaction relativement faible vis-à-vis des systèmes de gestion, ainsi qu'un fort désir de modernisation et d'efficacité des processus de travail (Camões, I.P., 2021^[9]). La nécessité de devoir attendre l'approbation des services centraux, combinée à des procédures lourdes et averses au risque, entraîne des retards, affectant le personnel et les partenaires, ainsi que la coordination avec ces derniers et la réactivité aux besoins locaux (Camões, I.P., 2018^[10] ; Camões, I.P., 2021^[9]). La bonne connaissance du contexte local que possèdent les ambassades et les CPC est peu susceptible d'éclairer les décisions si celles-ci sont prises dans les services centraux. Échanger avec des membres du CAD, comme l'Irlande et la Nouvelle-Zélande, sur leur expérience en matière de prise de décisions au niveau local pourrait aider le Portugal à décider des mesures concrètes qu'il doit prendre pour confier davantage de responsabilités aux bureaux locaux (OCDE, 2020^[11] ; OCDE, 2018^[12]). Il faut notamment se demander quelles capacités et compétences seront nécessaires sur le terrain et dans quelle mesure l'assurance qualité et les contrôles (y compris via les audits internes) pourraient également être délégués au niveau des pays.

Une plus grande souplesse dans la dotation en personnel des projets a permis de remédier partiellement aux contraintes de capacités, mais des progrès supplémentaires sont nécessaires

Les contraintes en termes de ressources humaines, liées aux compétences, à la rotation du personnel et à la charge de travail, affectent la capacité du Portugal à mener à bien son programme de coopération pour le développement. De nombreux partenaires apprécient l'expertise et l'expérience du personnel portugais. Toutefois, les recrutements en contrat à durée indéterminée étant limités au vivier existant de fonctionnaires, les nouvelles recrues n'ont généralement pas d'expertise spécifique en matière de coopération pour le développement. Les ministères sectoriels disposent d'une importante réserve d'experts, mais il n'existe pas de mécanisme simple permettant de mettre leur expertise à la disposition des diverses composantes de l'administration. La mobilisation d'experts pour des détachements sur des projets nécessite généralement une importante planification en amont. Les taux très élevés de rotation du personnel (25 % à Camões et dans d'autres sections de l'administration publique) entraînent une perte de savoir et d'expertise. Camões estime qu'il en découle un risque extrême de perturbation, voire de « paralysie organisationnelle » (Camões, I.P., 2021^[13]). La forte sollicitation des membres du personnel de Camões, souvent affectés à de multiples dossiers, limite le temps qu'ils peuvent consacrer à la coordination pangouvernementale et à la réflexion stratégique ; il leur est également plus difficile, dans ce contexte, de s'investir auprès des partenaires et de participer à l'ensemble des activités de dialogue politique dans les pays partenaires.

Camões a pris des mesures pour accroître les capacités et les compétences dans les services centraux comme dans les pays partenaires Grâce à un cadre d'emploi révisé pour les membres du personnel temporaire, dits « agents de coopération », Camões a pu accroître plus facilement les capacités à la fois dans les services centraux et dans les pays partenaires. Ce cadre a permis de renforcer l'expertise et les capacités en matière de coopération, mais seulement partiellement car les agents de coopération ne peuvent qu'intervenir en appui des projets et n'ont pas les mêmes pouvoirs que le personnel permanent. Outre l'offre de formation classique de Camões, un nouveau module de formation sur la coopération pour le développement est disponible pour tous les agents publics.

La planification des ressources et des besoins en personnel dans l'ensemble du système est un aspect important qui doit venir accompagner les efforts de réforme. Camões prévoit de mettre en place une planification stratégique des ressources humaines, de mieux comprendre la mobilité du personnel et de définir une stratégie de rétention du personnel, et propose également des affectations à l'étranger pour rendre ces emplois plus attractifs. Compte tenu du très fort taux de rotation de son personnel, le Portugal devrait également rechercher le meilleur moyen de conserver le savoir et d'organiser les passations de poste. Les plans en matière de ressources humaines devraient prendre en

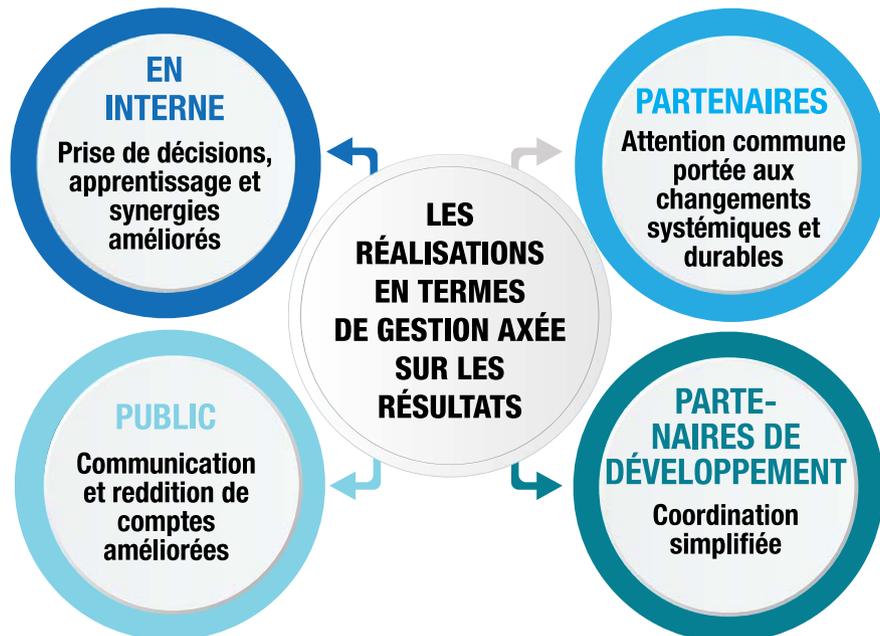
compte les capacités de l'ensemble de l'administration ainsi que les effectifs dans les services centraux comme dans les pays partenaires, afin de mettre en évidence les opportunités et de comprendre où se situent les lacunes et comment les combler. Cela s'avérera particulièrement important à mesure que le Portugal transférera davantage de responsabilités aux CPC. Le Portugal a également la possibilité de tirer davantage parti de son système décentralisé : des formations conjointes sur les priorités stratégiques et la mise à profit stratégique de la rotation du personnel pourraient renforcer les réseaux d'experts en développement, ainsi que la compréhension mutuelle et l'engagement vis-à-vis d'objectifs communs.

Le suivi et l'évaluation pourraient mieux éclairer l'apprentissage et l'orientation stratégique

Le Portugal a recours au suivi et à l'évaluation pour concevoir et ajuster ses interventions, et s'emploie à relever les défis liés à la gestion axée sur les résultats. S'appuyant sur un dialogue régulier avec ses partenaires, le Portugal utilise les comités de pilotage des projets comme mécanisme clé pour ajuster les projets en cours, tandis que les enseignements et les évaluations découlant des phases de projet précédentes et des échanges avec d'autres donneurs enrichissent la conception de nouvelles interventions. Cependant, les évaluations et les exercices de suivi externes mettent en évidence des faiblesses dans la gestion axée sur les résultats des projets, les défis les plus fréquents ayant à voir avec la définition des théories du changement, des indicateurs adéquats à différents niveaux et des bases de référence (Camões, I.P., 2019^[14] ; Cardno Emerging Markets, Europlus, 2019^[15] ; Ferreira et Lamim, 2019^[16])⁷. Le suivi et l'évaluation ne fournissent dès lors au Portugal et à ses partenaires qu'une idée limitée de ce qui fonctionne ou pas, et de pourquoi cela fonctionne ou non. Le Portugal est conscient de ces défis et propose dans son autoévaluation les idées suivantes pour les relever : inclure des directives spécifiques à ce sujet dans son manuel de gestion de projets et les rendre accessibles à toutes les entités publiques ; organiser des formations conjointes ; et mettre en place un mécanisme d'appréciation préalable des projets permettant de vérifier la logique de l'intervention (Gouvernement du Portugal, 2021^[17]). L'examen par les pairs encourage vivement le Portugal à poursuivre ces efforts, qui permettront d'améliorer la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble de l'administration. L'évaluation régulière de la qualité des systèmes de gestion axée sur les résultats pourrait appuyer encore davantage les efforts du Portugal.

La définition systématique des réalisations escomptées permettrait d'améliorer la gestion axée sur les résultats et de stimuler l'apprentissage. Le suivi des résultats effectué par le Portugal est axé sur les produits des projets, comme le nombre de personnes formées. Alors que les résultats de la coopération du Portugal peuvent avoir des effets structurels à plus long terme – par exemple, un programmes d'études révisé, la formation des formateurs ou la création d'une nouvelle institution –, le Portugal ne suit pas l'impact de ces résultats au niveau des réalisations (par exemple, de quelle façon le nouveau programme d'études est-il déployé ? les résultats d'apprentissage se sont-ils améliorés ?). Ne pas disposer d'une compréhension claire des réalisations et de l'impact global de sa coopération crée des défis importants pour le Portugal en termes de gestion axée sur les résultats. Inclure de façon systématique les réalisations dans la gestion axée sur les résultats, en particulier pour les projets et les stratégies-pays, entraînerait des effets bénéfiques multiples pour le Portugal (Graphique 1). Cela lui permettrait : de mieux comprendre quelles interventions sont les plus efficaces ; d'identifier plus facilement les synergies au sein de son portefeuille d'interventions et dans celui d'autres partenaires de développement ; de suivre les progrès au niveau de son portefeuille ; d'aligner plus aisément son suivi sur d'autres initiatives des pays partenaires, sur la base des ODD ; et de mieux communiquer sur ses contributions au développement durable, à la fois dans les pays partenaires et sur son propre territoire. D'autres membres du CAD échangent entre eux sur la manière de relever les défis de la gestion axée sur les résultats de leurs partenariats entre pairs au sein de la Plateforme pour des institutions efficaces (Ornemark, 2020^[18]) mais également avec l'UE sur la mobilisation de l'expertise du secteur public (Di Ciommo, 2021^[19]). Le Portugal pourrait profiter de ces échanges, ainsi que des travaux de la Communauté de pratique sur les résultats de l'OCDE.

Graphique 1. Bénéfices de l'intégration systématique des réalisations dans la coopération du Portugal



Les évaluations pourraient se concentrer davantage sur les sujets présentant le plus d'intérêt en termes d'apprentissage. L'actuel plan triennal d'évaluation à horizon mobile de Camões prévoit de nombreuses évaluations, notamment celle de toutes les interventions de plus de 0.5 million EUR et de tous les programmes-pays, en plus des évaluations obligatoires des projets de coopération délégués par l'UE (Camões, I.P., 2021^[20]). Dans les faits, néanmoins, le Portugal n'a réussi à mener à terme que deux évaluations par an au maximum entre 2018 et 2021. Le manque de ressources financières et humaines dans l'unité chargée de l'évaluation et de l'audit est un obstacle majeur. Il est donc essentiel de donner la priorité aux évaluations qui servent efficacement les objectifs de prise de décision, d'apprentissage et/ou de reddition de comptes. L'évaluation systématique des programmes-pays représente un choix particulièrement difficile. Ces évaluations sont complexes à mener, car les portefeuilles-pays du Portugal couvrent une grande étendue de secteurs et de projets et ne sont pas dotés de logiques d'intervention ou d'objectifs communs. En outre, étant donné que les ministères concluent des accords bilatéraux et que les évaluations sont souvent menées parallèlement à l'élaboration des nouvelles stratégies-pays, les conclusions n'éclairent pas la prise de décision. Le Portugal devrait plutôt accorder la priorité aux évaluations stratégiques de certains domaines thématiques de sa coopération ou de ses initiatives en matière de renforcement des capacités institutionnelles. L'amélioration de la gestion axée sur les résultats permettrait également au Portugal de moins dépendre des évaluations pour rendre des comptes et valider les progrès.

Grâce à des partenariats externes et internes, Camões pourrait tirer le meilleur parti de ses ressources limitées pour l'évaluation. Camões s'engage activement auprès des acteurs internationaux de l'évaluation, tels que le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement, d'autres acteurs de la coopération pour le développement et les pays partenaires, à la fois pour partager les leçons apprises par le Portugal mais également pour éclairer ses systèmes d'évaluation. La collaboration avec les acteurs lusophones de l'évaluation est particulièrement précieuse car elle contribue à renforcer les capacités d'évaluation dans les pays partenaires. Au niveau intérieur, il serait possible de s'appuyer davantage sur les capacités disponibles au sein du système, par exemple en encourageant les ministères sectoriels à commander des évaluations en partenariat avec Camões, ou en permettant aux CPC de commander des évaluations de projet, conformément à l'intention du Portugal de leur déléguer davantage de responsabilités.

Le Portugal pourrait saisir des occasions d'améliorer l'apprentissage dans l'ensemble du système

De nouveaux outils de gestion des connaissances et d'apprentissage existent au sein de Camões, qui pourraient profiter à l'ensemble du système. Si le Portugal utilise les enseignements issus de la mise en œuvre pour adapter certaines interventions spécifiques, il se heurte à des difficultés pour tirer des enseignements de l'ensemble des institutions et des pays, et à les traduire en enseignements applicables à l'ensemble du système. Le Portugal utilise principalement les télégrammes diplomatiques pour informer les services centraux des enseignements importants tirés de ses activités de coopération pour le développement, mais cette manière de procéder ne permet pas un accès continu et aisé à la connaissance. Cette situation est en partie compensée par un personnel bien informé et connecté, mais le fort taux de rotation et la charge de travail élevée représentent des contraintes majeures pour ce type d'approche. Pour relever les défis de l'apprentissage, Camões a récemment mis à jour son intranet ; il investit également actuellement dans un système de gestion de projets informatique et élabore un certain nombre de « boîtes à outils » thématiques. Afin d'optimiser les effets bénéfiques plus généraux de ces étapes essentielles pour la gestion axée sur les résultats, l'évaluation et l'apprentissage, il serait important de s'assurer que d'autres ministères et institutions puissent également utiliser ces outils.

À titre d'exemple, une meilleure collecte et un meilleur partage des informations pourrait permettre d'améliorer la gestion du risque de corruption. La gestion des risques mise en œuvre par le Portugal est essentiellement centrée sur les services centraux, où sont concentrés la prise de décision et les contrôles financiers. Les CPC et le personnel intervenant sur les projets dans les pays partenaires jouent un rôle important : ils sont en position de répondre aux possibles infractions directement sur le terrain, en collaboration avec les partenaires, en s'appuyant sur les liens solides noués avec les pays partenaires. Il s'agit là d'une bonne pratique. Cependant, les informations sur la manière dont le Portugal gère le risque de corruption dans les pays partenaires ne sont pas transmises au siège, et aucun cas potentiel n'a été signalé jusqu'à présent (Gouvernement du Portugal, 2021^[17]). Cela suggère que des retours d'informations et des partages d'expériences plus réguliers dans l'ensemble des institutions portugaises et avec le personnel dans les pays partenaires pourraient améliorer l'approche du Portugal en matière de gestion du risque de corruption. Le pays pourrait également avoir intérêt à prendre en compte des dimensions plus nuancées de la corruption, telles que le risque de corruption politique ou la corruption dans la collaboration avec le secteur privé, dans le cadre de sa gestion des risques pour la programmation et les partenariats.

Une culture de l'apprentissage plus forte dans l'ensemble de l'administration pourrait contribuer à produire des enseignements et à en assurer le suivi. Les documents stratégiques du Portugal soulignent tous l'importance du suivi et d'évaluation au sein de l'administration. Mais, dans la pratique, les mécanismes de coordination interministérielle n'examinent pas les enseignements tirés du suivi ou de l'évaluation. Les évaluations reposent essentiellement sur Camões, et il existe peu d'exemples de participation active des ministères sectoriels. Dès lors, peu de suites concrètes sont données aux conclusions importantes des évaluations, par exemple au sujet de la coordination ou de la dispersion sectorielle. Afin de renforcer la culture de l'apprentissage dans l'ensemble de l'administration ainsi que la reconnaissance du rôle de l'évaluation, le Portugal pourrait envisager d'adopter une politique et un plan d'évaluation qui seraient soutenus par l'ensemble des ministères, qui intégreraient leurs contributions respectives et garantiraient le partage des informations. L'Autriche a réalisé un travail utile dans ce domaine, dont il est possible de s'inspirer (OCDE, 2020^[21])⁸. Pour mieux faire comprendre la valeur de la gestion axée sur les résultats et de l'évaluation, le Portugal pourrait également organiser des échanges spécifiquement consacrés à leurs conclusions lors des réunions de coordination interministérielle ou à l'occasion du Forum sur la coopération pour le développement. Les discussions au sein du forum auraient également l'avantage de contribuer à diffuser plus largement les enseignements et à accroître l'attente d'un suivi efficace des principales conclusions.

Le Portugal s'appuie sur les connaissances et l'expertise d'un large éventail de parties prenantes.

Les institutions publiques portugaises, les autorités locales, les organisations de la société civile et le secteur privé entretiennent tous des liens forts avec les pays partenaires lusophones. Ils ont une connaissance spécifique des réalités locales et des points de vue précieux sur la coopération portugaise pour le développement. Le Portugal s'appuie déjà sur cette expertise et ces retours d'information grâce à des mécanismes tels que le Forum sur la coopération pour le développement, une enquête de satisfaction annuelle auprès des parties prenantes, des consultations stratégiques (par exemple sur la nouvelle stratégie de coopération), ou encore des échanges réguliers avec les parties prenantes dans les pays partenaires. Les organisations de la société civile (OSC), en particulier, apprécient la collaboration étroite sur des processus stratégiques, tels que la présidence de l'UE ou la formulation de la stratégie d'éducation au développement. En outre, le Portugal a la capacité d'impliquer les parties prenantes publiques et de la société civile dans le cadre de la mise en œuvre conjointe de projets, comme il le fait par exemple sur l'île de Mozambique, au Mozambique.

Le Portugal peut s'appuyer sur ces atouts pour créer davantage d'opportunités de dialogue stratégique avec les parties prenantes.

L'enquête menée en 2020 par Camões montre que la satisfaction des parties prenantes vis-à-vis de leur collaboration avec Camões est grande, et que leur opinion de cet institut est bonne, voire que ces deux aspects s'améliorent, même si leur satisfaction est plus faible lorsqu'il s'agit de leur implication et de leur participation (Camões, I.P., 2021^[22]). Pour renforcer davantage l'engagement des parties prenantes dans les pays, des échanges structurés avec les OSC et les parties prenantes locales pourraient compléter utilement les échanges individuels. Au niveau des services centraux, le Forum sur la coopération pour le développement a le potentiel d'éclairer les discussions stratégiques, comme ce fut le cas en juin 2021, lorsque le forum a examiné l'orientation de la prochaine stratégie de coopération. En veillant à ce qu'il soit organisé régulièrement (il a connu une interruption de trois ans), en clarifiant la participation, en le préparant en amont et en en assurant un suivi cohérent, on pourrait renforcer davantage le rôle de ce forum. Sur la base de l'expérience de la stratégie d'éducation au développement, le Portugal pourrait en outre investir davantage dans les plateformes multipartites pour débattre de questions clés et élaborer conjointement des orientations. L'expérience de l'Italie, avec son Conseil national de coopération pour le développement et ses plateformes multipartites, pourrait être intéressante pour le Portugal (OCDE, 2019^[23]).

Le partenariat étroit avec l'UE fait partie intégrante de la coopération pour le développement du Portugal

Le Portugal est profondément engagé à travailler en partenariat avec l'UE dans sa coopération pour le développement. Cet engagement repose sur la conviction qu'unir ses forces à celles des institutions et des États membres de l'UE améliore l'efficacité de la coopération, grâce à la mise en commun de ressources et d'expertises spécifiques, et accroît l'influence du Portugal et de l'UE. Cet engagement s'applique à la fois à la stratégie et à la mise en œuvre. Dans le dialogue politique, le Portugal défend le développement humain et l'Afrique. Les partenaires ont également apprécié le fort engagement du Portugal lors de sa présidence du Conseil de l'UE en 2021 (voir Encadré 1). Sur le plan de la mise en œuvre, la mission au Mozambique a montré que le Portugal contribue activement à la coordination avec l'UE, en partageant des informations, en explorant les possibilités de collaboration et en mobilisant ses liens étroits avec les partenaires mozambicains au service des efforts conjoints avec l'UE. La coopération déléguée est une facette importante de l'engagement du Portugal auprès de l'UE ; maintenir un portefeuille significatif de programmes européens reste un objectif clair de la coopération portugaise.

Encadré 1. La présidence portugaise du Conseil de l'UE a permis de faire converger les points de vue sur des sujets difficiles

La présidence du Conseil est l'occasion pour les États membres de l'UE d'améliorer la manière dont les principaux fournisseurs d'APD abordent le développement durable. Il peut néanmoins s'avérer difficile de faire avancer le dialogue et de parvenir à un consensus entre les différents membres de l'UE.

L'approche du Portugal a combiné plusieurs éléments :

- une collaboration étroite avec les présidences précédente et suivante ;
- une forte ouverture à tous les États membres de l'UE pour écouter et comprendre leurs intérêts et leurs positions ;
- la définition de priorités claires pour la filière du développement, en combinant les intérêts de nombreux États membres, les dynamiques actuelles, comme la nouvelle programmation de l'UE ou la pandémie de COVID-19, ainsi que l'expérience et les intérêts portugais ;
- un personnel très expérimenté, ayant une connaissance approfondie à la fois du développement et des processus de l'UE ;
- des partenariats avec d'autres institutions, telles que le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), la société civile ou la Banque européenne d'investissement.

Le Portugal a ainsi été en mesure de faire progresser le dialogue au sein de l'UE et de parvenir à des positions communes, sous la forme de conclusions du Conseil, sur un certain nombre de questions difficiles, comme le renforcement de l'engagement de l'Équipe Europe vis-à-vis du développement humain (Conseil de l'Union européenne, 2021^[24]), en parvenant à remettre à l'ordre du jour ce sujet quelque peu négligé. Des conclusions du Conseil ont également été adoptées sur des sujets qui avaient auparavant marqué le pas, comme l'engagement vis-à-vis des pays à revenu intermédiaire et la mise en œuvre des programmes de l'UE à travers une plus grande diversité de co-opérations des États membres.

L'examen par les pairs a mis en évidence que la crédibilité du Portugal en tant qu'intermédiaire honnête avait constitué un facteur clé de réussite. Le pays a su montrer que les priorités de la Présidence étaient d'une grande importance pour l'UE en tant que collectif, pas seulement pour le Portugal. Grâce à sa sensibilité politique et à sa flexibilité, le Portugal a su saisir des occasions, réagir rapidement à des problématiques émergentes et à la dynamique de la lutte contre la pandémie. Son engagement précieux auprès du monde de la recherche et de la société civile dans le cadre de la présidence de l'UE pourrait être intéressant pour les efforts que le pays déploiera à l'avenir dans la diplomatie du développement, en contribuant à alimenter les débats politiques au Portugal et à l'échelon international.

Note : Cette pratique est décrite plus en détail sur la plateforme des Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement : <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/>.

Source : Entretiens menés auprès d'acteurs clés durant l'examen par les pairs ; Conseil de l'Union européenne (2021^[24]), *Renforcer l'engagement de l'Équipe Europe en faveur du développement humain – Conclusions du Conseil (14 juin 2021)*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8856-2021-INIT/fr/pdf>.

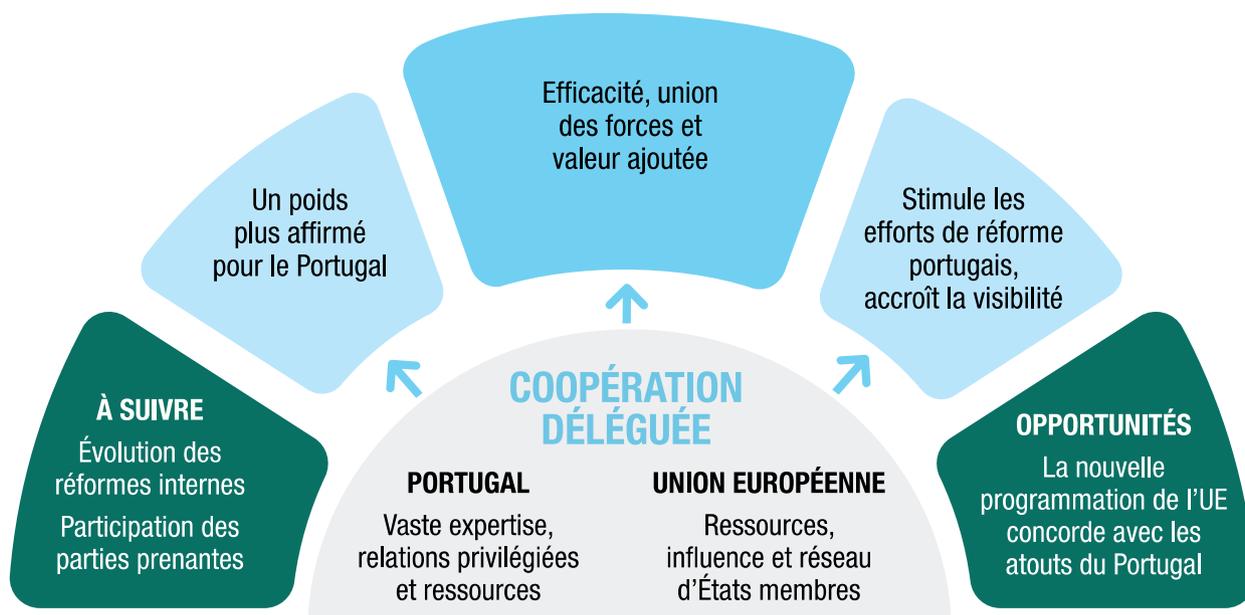
La poursuite des efforts de réforme interne permettra de consolider les multiples avantages de la coopération déléguée

La coopération déléguée de l'UE constitue un levier important pour la coopération bilatérale du Portugal. Dans les projets financés par l'UE, le Portugal mobilise l'expertise de ses institutions publiques et privées ainsi que leurs liens étroits avec les pays partenaires en collaboration avec l'UE et d'autres États membres de l'UE. Cela peut parfois renforcer l'efficacité du développement (Ecorys, 2016^[25]). En retour, les grands projets de l'UE permettent au Portugal d'avoir une empreinte plus importante dans les pays partenaires. Un certain nombre de projets concernent en fait des domaines dans lesquels le Portugal dispose d'une expertise mais ne mobilise que des niveaux modérés d'APD, par exemple l'état de droit, la sécurité et la culture. En Angola, les versements relevant d'un unique projet agricole financé par l'UE représentent ainsi plus du double de l'APD bilatérale totale du Portugal à destination de ce pays. Les ressources de l'UE permettent également au Portugal d'intervenir en dehors de ses pays partenaires traditionnels, comme dans le golfe de Guinée et en Colombie, conformément à son ambition d'élargir son champ d'action.

La programmation au titre du nouveau budget de l'UE offre au Portugal l'opportunité de pérenniser son partenariat solide avec l'UE. Plusieurs caractéristiques de la principale ligne de financement de la coopération de l'UE (« Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde ») revêtent un intérêt particulier pour le Portugal (Parlement européen, Conseil européen, 2021^[26]). Au moins 20 % de l'APD au titre de cet instrument soutiendront l'inclusion sociale et le développement humain, qui est la principale priorité du Portugal. L'instrument met également davantage l'accent sur la mobilisation de l'expertise du secteur public et le jumelage entre institutions publiques, en droite ligne avec l'approche du Portugal. Enfin, il entend promouvoir la mise en œuvre conjointe chaque fois que cela est approprié et accorde une plus grande attention à l'inclusion, en s'appuyant sur la diversité et la valeur ajoutée de l'ensemble des États membres dans la mise en œuvre. L'importance de l'engagement du Portugal par le biais de l'expertise de son secteur public, ses liens étroits avec les administrations des pays partenaires et son ouverture à la collaboration avec l'UE en font un partenaire intéressant pour les consortiums européens.

La coopération déléguée a une forte influence sur la dynamique interne de la coopération portugaise. En 2020, les fonds de l'UE représentaient plus de la moitié du budget de coopération de Camões, contre plus d'un tiers en 2019 (Camões, I.P., 2019^[27]). Ce taux élevé crée de fortes incitations à continuer de rechercher les financements de l'UE pour poursuivre les opérations. D'importants projets de coopération déléguée permettent à Camões d'améliorer la visibilité de la coopération pour le développement auprès des décideurs politiques. Ils renforcent également la collaboration des différentes institutions portugaises au sein d'un seul programme plus vaste piloté par Camões, fournissant des exemples précieux pour la pratique bilatérale du Portugal. La coopération déléguée a également induit des changements dans les procédures de gestion, afin de se conformer à l'obligation de l'évaluation supplémentaire des piliers prévue par l'UE en 2022 (les exigences ayant été revues en 2019). Le recrutement de personnel pour les projets de l'UE a permis à Camões de compléter ses effectifs. Dans le même temps, la prise en charge de la coopération déléguée crée des pressions et une charge de travail supplémentaires non négligeables pour le personnel dans les services centraux (Camões, I.P., 2020^[28]). Ces dynamiques sont synthétisées dans le Graphique 2. De la même manière, la SOFID, l'institution de financement du développement du Portugal (*Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.*), cherche à mettre en œuvre des programmes pour le compte de l'UE – elle fait actuellement l'objet d'une évaluation de ses piliers (SOFID, 2020^[29]) – et à partager des expériences avec d'autres institutions de financement du développement.

Graphique 2. Obtenir un plus grand impact grâce à la coopération déléguée par l'UE



La poursuite des réformes internes permettrait de renforcer l'efficacité de la coopération déléguée par l'UE au Portugal. Le Portugal apporte ses liens étroits avec les pays partenaires, la grande expertise de son secteur public et également des ressources propres à la coopération déléguée par l'UE. Toutefois, les rapports de suivi et d'évaluation des projets financés par l'UE mettent en évidence des défis opérationnels, que le Portugal devrait s'attacher à relever. Il s'agit notamment de structures et de procédures de gestion qui ne sont pas pleinement adaptées à des programmes aussi vastes, de retards, de limites dans la gestion axée sur les résultats et le suivi, ainsi que de possibilités d'amélioration en matière d'information et de coordination (Camões, I.P., 2018^[10] ; Cardno Emerging Markets, Europlus, 2019^[15] ; Ferreira et Lamim, 2019^[16])⁹. Camões devra faire en sorte que ces difficultés opérationnelles ne viennent pas contrecarrer la reconnaissance de l'expertise du Portugal et de ses liens étroits avec les pays partenaires, surtout dans les pays où d'autres États membres de l'UE peuvent également offrir une expertise et une présence solides. Les processus de réforme actuels et prévus à Camões¹⁰, ainsi que la délégation accrue de responsabilités aux bureaux dans les pays partenaires pourraient contribuer de manière significative à surmonter ces défis, avec à la clé le double avantage d'une amélioration de la coopération bilatérale et d'une plus grande capacité à attirer la coopération déléguée de l'UE.

Une approche claire de la coopération déléguée permettrait d'éclairer le dialogue avec les parties prenantes et de répondre aux préoccupations. Pour mieux comprendre comment gérer au mieux les avantages et les défis de la coopération déléguée, le Portugal pourrait mettre au point des orientations à l'échelle de l'ensemble de l'administration en vue de solliciter une coopération déléguée auprès de l'UE, comprenant une analyse de la manière dont celle-ci est liée aux avantages comparatifs du Portugal et complète les priorités de sa coopération bilatérale. Cela pourrait contribuer à orienter le dialogue afin de répondre aux préoccupations des parties prenantes au Portugal. Certaines parties prenantes remettent par exemple en question l'étendue de la coopération déléguée de l'UE et souhaitent en mieux comprendre la valeur ajoutée et les liens avec les priorités portugaises. Les discussions menées dans le cadre de cet examen par les pairs ont également indiqué que le Portugal pourrait ne pas mettre à profit ses atouts aussi facilement lors de la cocréation de projets avec des partenaires lorsque les décisions générales relatives à la conception des programmes ont déjà été prises au niveau de l'UE. L'évaluation du programme-pays du Timor-Leste recommandait également de mieux informer les autorités du pays partenaire sur cette modalité (Camões, I.P., 2018^[10]).

Recommandations

1. Pour créer de plus fortes synergies dans l'ensemble de son système de coopération pour le développement, le Portugal devrait **promouvoir une prise de décision stratégique commune et, en s'appuyant sur le rôle de chef de file de Camões, favoriser la collaboration des différentes composantes de l'administration publique** afin de coordonner la programmation, la budgétisation, l'élaboration d'orientations et les actions menées dans le sillage du suivi et de l'évaluation.
2. Pour améliorer l'efficacité, rationaliser les processus et renforcer les capacités d'engagement à l'échelon local, le Portugal devrait **poursuivre les efforts de délégation de responsabilités de programmation et de mise en œuvre aux centres de coopération**, tout en veillant à ce qu'ils disposent des capacités nécessaires pour assumer ces responsabilités supplémentaires.
3. Pour renforcer ses capacités en matière de coordination stratégique, d'assurance qualité et de mise en œuvre, le Portugal devrait **évaluer et planifier les ressources humaines nécessaires à la coopération pour le développement à l'échelle de l'ensemble de l'administration**, et en particulier continuer d'investir dans la formation, remédier à la forte rotation du personnel et faire un usage flexible et efficace de l'expertise, au sein de Camões, dans les ministères sectoriels et par le biais de recrutements externes.
4. Afin de renforcer la valeur du suivi et de l'évaluation, le Portugal devrait : **intégrer systématiquement les réalisations attendues** dans la conception des projets et les programmes-pays, ainsi que le suivi des progrès réalisés et la reddition de comptes ; **planifier les évaluations, collaborer pour leur réalisation et agir pour y donner suite de façon conjointe dans l'ensemble de l'administration ; échanger sur les leçons apprises et les diffuser largement ; et veiller à ce que des ressources suffisantes** soient allouées à la gestion axée sur les résultats et à l'évaluation indépendante.

Volume et qualité de l'APD : concrétiser les ambitions

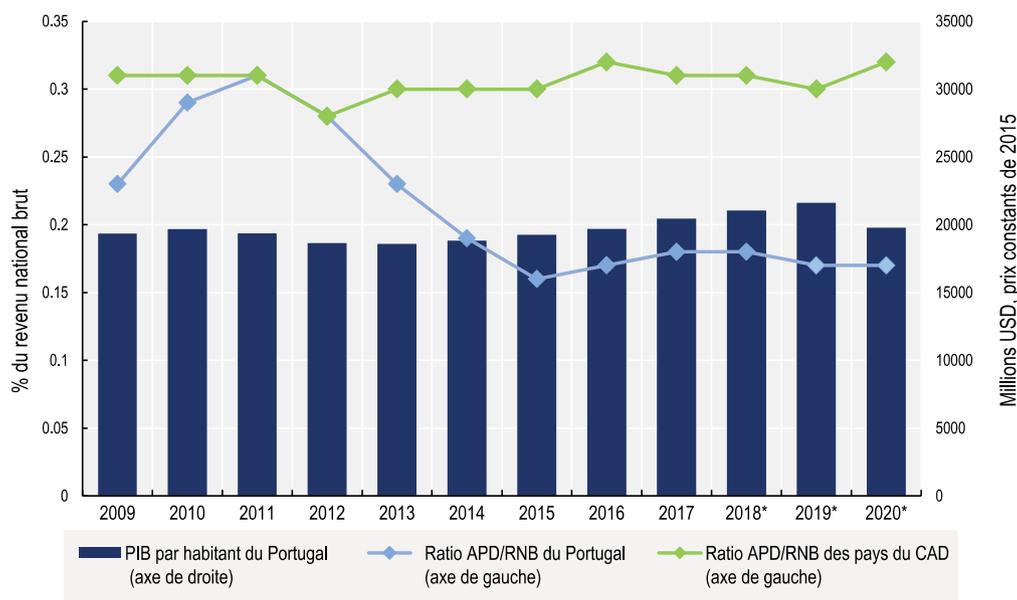
L'augmentation de l'APD permettrait au Portugal de concrétiser ses ambitions et de soutenir les efforts de renforcement des capacités de son système. De nouveaux outils de planification permettraient de renforcer les efforts de plaidoyer en faveur d'une telle augmentation, tandis que l'investissement dans la communication et le dialogue sera important pour garantir que les niveaux accrus d'APD puissent être maintenus. Il sera important de définir et de fixer des objectifs clairs pour l'engagement du secteur privé, s'agissant notamment de sa contribution au développement durable dans les pays partenaires, et de préserver les acquis en ce qui concerne le déliement de l'APD, alors que la participation du secteur privé demeure une priorité.

Il semble indispensable que le Portugal augmente son volume d'APD

Bien que le Portugal soit sorti de la crise financière, l'APD du pays n'a pas renoué avec ses niveaux passés, ni atteint ceux des autres membres du CAD. Depuis l'examen par les pairs de 2016, l'économie du Portugal a poursuivi sa reprise, avec une croissance du PIB robuste avant la pandémie de COVID-19 (OCDE, s.d.^[30]). Cependant, les niveaux d'APD n'ont pas suivi cette tendance, et le PIB et l'APD suivent des trajectoires radicalement différentes depuis 2013. L'APD portugaise reste bien inférieure aux niveaux qu'elle affichait il y a dix ans, tant en volume qu'en pourcentage du revenu national (OCDE, 2021^[31]). En 2020, la part du revenu national brut (RNB) consacrée à l'APD s'établissait à 0.17 %, plaçant le Portugal en 23^e position sur 29 pays du CAD, soit un recul par rapport à la 18^e place qu'il occupait en 2010 et un niveau très inférieur à la moyenne des membres du CAD (0.32%) (Graphique 3). Alors que

l'économie portugaise se redresse suite à la pandémie de COVID-19, le pays devrait profiter de cet élan pour accroître le volume de son APD afin d'honorer ses engagements et de se rapprocher du niveau de ses pairs (OCDE, 2021^[3]).

Graphique 3. Le niveau de l'APD portugaise ne s'est pas relevé et demeure très inférieur à celui des autres membres du CAD



Note : les données 2020 sont préliminaires. Depuis 2018, le ratio APD/RNB est calculé sur la base de l'équivalent-don et non plus sur celle des flux financiers.

Source : OECD.Stat, produit intérieur brut (PIB) par habitant (OCDE, 2022^[32]); Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (OCDE, 2021^[31]).

StatLink  <https://stat.link/3l2w7r>

L'augmentation de son APD permettrait au Portugal de concrétiser ses ambitions et de renforcer les capacités de son système. Le Portugal considère que sa coopération pour le développement fait partie intégrante de sa politique étrangère ; le pays est engagé en faveur du développement durable et de la résolution des défis mondiaux ; et il s'efforce d'intensifier ses efforts en matière de climat et d'environnement, ainsi que dans d'autres domaines, comme la transformation numérique. Le Portugal a également entrepris d'étendre la portée géographique de sa coopération, par exemple en Colombie et au Sénégal. L'augmentation du budget de l'APD, ainsi que le renforcement des capacités à gérer des priorités et des ressources supplémentaires seront importants pour atteindre ces objectifs. Comme précédemment indiqué, les contraintes actuelles en matière d'effectifs et de capacités au sein de Camões et dans l'ensemble des institutions du secteur public compromettent l'aptitude du Portugal à mettre en œuvre des projets de coopération pour le développement de manière efficace et efficiente. La baisse de l'APD bilatérale enregistrée au cours des dernières années (OECD, 2022^[8]) a également pesé sur l'allocation des ressources. L'augmentation du budget bilatéral permettrait de soutenir les efforts déployés par le Portugal pour renforcer les capacités de mise en œuvre nécessaires à la concrétisation de ses ambitions de réforme, notamment pour transférer davantage de responsabilités et de processus décisionnels au niveau des pays. Un budget bilatéral plus important pourrait également permettre à Camões d'investir davantage dans le recrutement et la formation des personnels techniques, d'investir dans la coordination et la collaboration avec les principales parties prenantes, conformément à son mandat, et de dégager davantage de temps pour les personnels et l'institut dans son ensemble afin de mener une réflexion et de

s'engager en faveur de l'apprentissage, ce qui permettra en retour de renforcer la qualité du programme portugais.

Des actions de plaidoyer ciblées pourraient contribuer à transformer le vaste soutien existant en faveur de l'aide en augmentations concrètes de l'APD. L'implication de nombreux ministères et les liens étroits qu'ils entretiennent avec les institutions des pays partenaires représentent une base solide pour mobiliser l'administration dans son ensemble en faveur d'une hausse de l'APD. En revanche, le système « décentralisé » et l'absence de ligne budgétaire claire pour l'APD compliquent la tâche de plaidoyer de Camões auprès du Parlement, du ministre des Finances ou du Conseil des ministres en faveur d'une augmentation de l'APD. Si le grand public et la classe politique soutiennent globalement l'idée d'aider les pays partenaires, l'ampleur et l'ancienneté des nombreux partenariats du Portugal rendent moins visibles la valeur ajoutée de la coopération pour le développement. Formuler et communiquer clairement la manière dont l'APD portugaise contribue aux ODD dans les pays partenaires pourrait permettre de transformer ce soutien en faveur des partenariats en un discours plus fort sur le rôle de la coopération pour le développement. Une telle démarche pourrait aider Camões, le ministère des Affaires étrangères (MAE) ainsi que les services en charge du développement dans les ministères sectoriels à démontrer la pertinence de la coopération pour le développement pour la poursuite des priorités plus larges des pouvoirs publics et à faire pression sur le Parlement et d'autres parties prenantes pour accroître l'APD. La nouvelle stratégie de coopération pour le développement pourrait être l'occasion d'œuvrer dans ce sens, en favorisant un engagement clair et à haut niveau de l'administration dans son ensemble. Le soutien appuyé de l'opinion publique en faveur de l'action climatique et environnementale, en particulier, et l'ambition du Portugal d'intensifier sa coopération pour le développement dans ce domaine (voir Soutenir les ambitions du Portugal en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique) représentent également des occasions d'établir des liens entre les priorités portugaises et de plaider pour une augmentation de l'APD.

La mise au point d'outils de planification permettrait au Portugal d'éclairer le débat politique et de se préparer à une hausse de l'APD. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de vue d'ensemble consolidée du budget d'APD prévu par l'ensemble des institutions publiques, ni de son évolution à moyen terme. Or, une telle vue d'ensemble serait essentielle pour alimenter le débat au sein de l'administration et du Parlement. Les réflexions en cours à Camões sur les mécanismes susceptibles de favoriser la planification budgétaire à l'échelle de l'ensemble de l'administration représentent un pas dans la bonne direction et pourraient s'appuyer sur un marqueur budgétaire existant (le « marqueur 3 ») et des informations sur la planification prospective. Surtout, un tel outil aiderait également le Portugal, et en particulier Camões et le MAE, à déterminer dans quels domaines et selon quelles modalités l'APD pourrait être augmentée, et à améliorer la planification pour permettre des augmentations durables dans le temps, notamment la planification stratégique des ressources humaines et la détermination des domaines auxquels ces augmentations devraient être destinées.

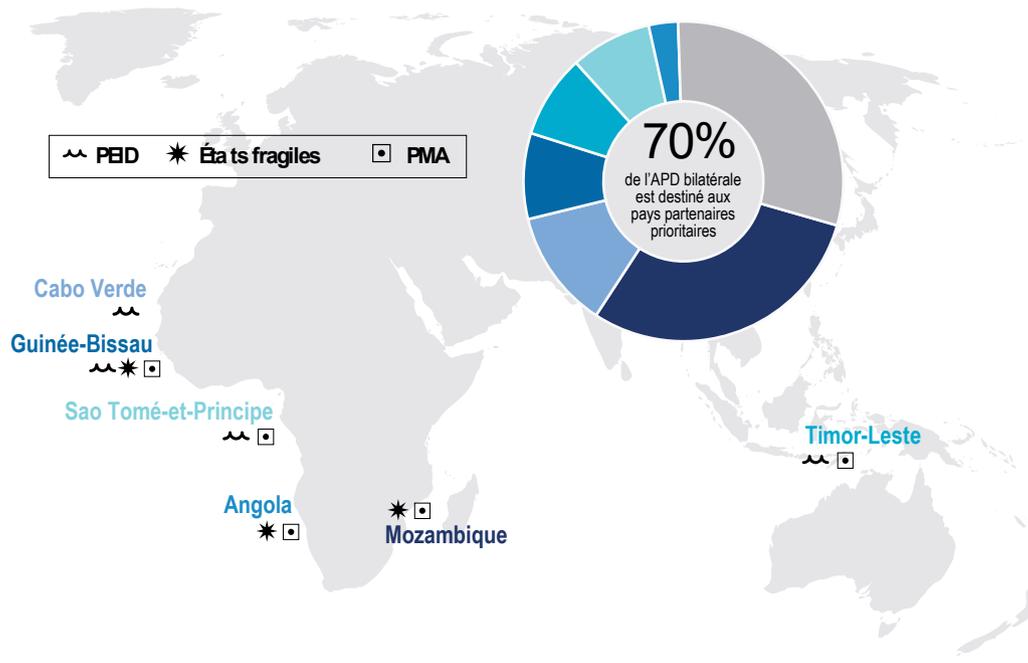
La hausse de l'APD devrait s'accompagner d'un effort de communication renforcé à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Seule une petite unité au sein Camões est chargée de communiquer les résultats de l'ensemble des activités de coopération pour le développement menées par le Portugal et des activités culturelles de l'institut. En raison de ressources très limitées et en l'absence d'un « label » commun ou de cadre de communication stratégique prenant en compte l'ensemble des activités portugaises de coopération pour le développement, il lui est difficile de communiquer de manière systématique sur les objectifs et accomplissements généraux de la coopération portugaise. Si un portail dédié à l'APD, géré par Camões, permet au grand public d'avoir accès aux données relatives aux projets, il n'existe pas de publication systématique ni de site web qui rende compte des résultats positifs des engagements du Portugal dans les différents pays ou secteurs. Comme indiqué précédemment, accorder une attention plus grande aux réalisations des programmes de coopération, dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, contribuerait également à améliorer la communication du Portugal sur la contribution qu'il apporte au développement durable (voir Le suivi et l'évaluation pourraient mieux éclairer

l'apprentissage et l'orientation stratégique). L'élaboration d'une stratégie de communication commune à l'ensemble de l'administration, assortie de ressources suffisantes, permettrait à Camões de diffuser des messages plus convaincants sur le rôle de la coopération pour le développement dans la promotion des priorités du gouvernement portugais. En reliant ce message à un discours sur la manière dont les citoyens portugais contribuent au développement durable par le biais de la coopération pour le développement, le Portugal pourrait rallier un soutien en faveur de hausses de l'APD et garantir leur pérennité.

Le Portugal progresse dans l'amélioration de la qualité de son APD

L'APD du Portugal est orientée vers les pays où les besoins sont les plus grands, notamment les pays les moins avancés (PMA). En 2019, le Portugal est arrivé en tête des pays du CAD pour la part d'APD bilatérale allouée aux PMA, ce qui représente un progrès depuis l'examen par les pairs de 2016. Le Portugal a également alloué 39.7 % de son APD bilatérale brute (soit 70.6 millions USD) à de petits États insulaires en développement (PEID) et trois des six pays partenaires prioritaires du Portugal sont considérés comme fragiles ; la part de l'APD destinée aux contextes fragiles s'est d'ailleurs également accrue depuis le dernier examen. Cet engagement en faveur des pays où les besoins sont les plus grands s'explique en grande partie par l'intérêt prioritaire que le Portugal accorde à ses anciennes colonies, qui ont reçu deux tiers de son APD bilatérale en 2018-19 et qui sont toutes des PMA, des États fragiles et/ou des PEID (Graphique 4). Il s'agit là d'une bonne pratique, qui reflète l'avantage comparatif et les priorités stratégiques du Portugal. Dans le même temps, les récentes orientations politiques signalent une volonté d'élargissement de la portée géographique de la coopération portugaise, notamment vers d'autres régions d'Afrique et d'Amérique latine (Gouvernement du Portugal, 2021^[17]). Le Portugal tente d'étendre son champ d'action de façon intelligente, en passant par la coopération triangulaire (Encadré 2), en s'appuyant sur des partenaires nationaux et en s'associant à l'UE. Une telle expansion peut apporter une plus grande visibilité à la coopération portugaise, en démontrant par exemple son alignement sur les priorités de la politique étrangère. Néanmoins, il existe un risque de dispersion accrue de ses ressources et capacités en personnel déjà limitées. Des priorités stratégiques claires allant de pair avec une augmentation de l'APD bilatérale permettraient donc de faire face aux risques éventuels d'une expansion géographique de la coopération bilatérale.

Graphique 4. L'aide portugaise est fortement orientée vers les pays où les besoins sont les plus grands



Note : ce graphique se fonde sur les versements d'APD bilatérale 2018-19. PMA = pays les moins avancés ; PEID = petit État insulaire en développement.

Source : d'après les données du Système de notification des pays créanciers (OCDE, 2021^[31]).

StatLink  <https://stat.link/uzqn2v>

Le secteur privé demeurant une priorité, le Portugal devrait préserver ses acquis en matière de déliement de l'aide et d'amélioration des modalités et conditions de l'aide. Conformément à la Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD et aux engagements de Busan¹¹, le Portugal a peu à peu accru la part de son APD bilatérale non liée en supprimant progressivement les lignes de crédit d'aide liée. Toutefois, cette part reste bien inférieure au niveau global du CAD (OCDE, 2021^[33]). Au-delà du déliement *de jure*, les données de l'OCDE sur l'attribution des marchés montrent qu'une faible part des marchés revient à des entreprises nationales, ce qui est positif (OCDE, 2021^[33])¹². Le Portugal a également progressé dans la mise en œuvre de la Recommandation du CAD sur les conditions financières et modalités de l'aide en augmentant l'élément don de ses prêts. Le pays est encouragé à poursuivre sur cette voie en améliorant encore ses résultats en matière de déliement *de jure* et en veillant à ce que la priorité accordée à l'engagement du secteur privé ne compromette pas les progrès déjà accomplis.

Les financements apportés par le Portugal en faveur du développement sont prévisibles pour ses principaux pays partenaires. La prévisibilité annuelle des versements portugais est élevée et supérieure à la moyenne du CAD, avec 91 % des fonds versés aux pays partenaires au cours de l'exercice budgétaire pour lequel ils étaient prévus (contre une moyenne de 88 % pour les membres du CAD). Le Portugal fournit également à ses pays partenaires des plans de dépenses prévisionnels sur trois ans de manière beaucoup plus importante (91 % des financements estimés) que la moyenne des membres du CAD (65 %) (OCDE/PNUD, 2019^[34]).

Le Portugal encourage l'engagement du secteur privé en faveur du développement durable

Le Portugal s'efforce de renforcer l'engagement de son secteur privé mais n'a pas encore élaboré de stratégie dans ce sens, malgré la recommandation l'y invitant dans l'examen par les pairs de 2016 (Gouvernement du Portugal, 2021^[17]). Le Portugal cherche à collaborer plus étroitement avec les institutions financières internationales, notamment la Banque européenne d'investissement et la Banque africaine de développement, dans le cadre d'un nouveau « Pacte lusophone ». Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères assure actuellement les fonctions de gouverneur suppléant auprès de la Banque africaine de développement et de la Banque interaméricaine de développement (Gouvernement du Portugal, 2021^[17]), en droite ligne avec l'ambition du Portugal d'étendre la portée géographique de son soutien au secteur privé. Les efforts déployés à haut niveau pour favoriser l'engagement du secteur privé ont également permis au Portugal de mobiliser des ressources supplémentaires pour relever les défis mondiaux, comme l'a montré la pandémie de COVID-19 qui a suscité une réaction rapide du secteur privé portugais pour mobiliser des fonds en faveur de Gavi, l'Alliance du vaccin, et du Fonds mondial. Ces efforts sont appréciés des partenaires. L'institution portugaise de financement du développement, la SOFID, fait actuellement l'objet d'une évaluation de ses piliers par l'UE et l'adoption d'une nouvelle stratégie en 2017 s'est accompagnée d'une augmentation de son capital en 2018, dans le cadre des efforts déployés par la SOFID pour accroître ses opérations encore limitées (SOFID, 2021^[35]). Les ambitions affichées de collaborer plus étroitement avec Camões et d'autres institutions européennes sont également le signe que les initiatives prises pour renforcer l'influence de la SOFID progressent¹³.

Les retours d'information des parties prenantes au Mozambique – où deux instruments spécifiques, le FECOP et InvestimoZ, sont en place depuis plusieurs années – indiquent qu'il est possible d'améliorer l'approche du Portugal en matière d'engagement du secteur privé¹⁴. Au Mozambique, le Portugal a adapté ces mécanismes en dialogue avec les partenaires locaux pour faciliter l'accès des PME aux financements en réponse aux crises récentes. Néanmoins, les partenaires du secteur privé ont signalé que l'obligation faite aux entreprises du Mozambique de posséder des capitaux portugais pour pouvoir demander des prêts au titre d'InvestimoZ constitue un obstacle important pour l'accès des petites entreprises à ces financements. Si l'on considère la situation à l'aune de l'objectif de politique étrangère visant à internationaliser l'économie portugaise, on peut s'interroger sur la mesure dans laquelle le mécanisme est conçu en tenant compte du contexte du pays partenaire. La visibilité des instruments, en particulier InvestimoZ, semble également limitée. Plusieurs stratégies-pays récentes (dits programmes stratégiques de coopération, ou PEC) font du développement du secteur privé un domaine d'intervention prioritaire, notamment à Sao Tomé-et-Principe (2021-25) et en Guinée-Bissau (2021-25) (Camões, I.P., 2021^[36]). Il serait souhaitable que le Portugal mène une réflexion sur son expérience en matière d'engagement du secteur privé au Mozambique et en tire des enseignements au moment où il cherche à étendre son action dans d'autres pays partenaires prioritaires, notamment en veillant à ce que ces actions soient adaptées aux besoins locaux. En particulier, le Portugal devrait veiller à ce que ses instruments concilient les divers objectifs de la politique étrangère et mettent l'accent sur les besoins locaux et le soutien au développement.

La définition d'objectifs clairs pour l'engagement du secteur privé viendra appuyer les efforts récents, tout en permettant de mettre l'accent sur l'impact en termes de développement. La stratégie actuelle du Portugal en matière de coopération pour le développement énonce les objectifs suivants pour l'engagement du secteur privé : la coopération pour le développement doit favoriser le développement du secteur privé dans les pays partenaires, à la fois en contribuant à la création d'un environnement favorable aux entreprises et en établissant des partenariats qui permettent aux pays partenaires de bénéficier de ressources, du partage et du transfert des connaissances et des technologies. Ces partenariats devraient également permettre aux entreprises portugaises de contribuer au développement de nouveaux marchés, de produits et de services innovants dans les pays partenaires. À l'avenir, il sera important, si le Portugal veut être à la hauteur de ses ambitions, de déterminer clairement la manière dont les divers instruments

destinés au secteur privé et les efforts qu'il déploie contribuent à ces objectifs – notamment à celui visant à favoriser un environnement favorable au développement du secteur privé dans les pays partenaires.

Recommandations

5. **Afin d'honorer ses engagements en matière d'APD et de concrétiser ses ambitions, le Portugal devrait adopter une approche globale à l'échelle de l'administration visant à :**
 - établir une **feuille de route** comportant des cibles convenues au niveau national assorties d'échéances précises pour accroître progressivement l'APD ;
 - définir des **priorités** pour l'ensemble de l'administration déterminant la manière dont les hausses de l'APD seront utilisées et dans quels domaines, et s'assurer que les capacités nécessaires sont en place pour gérer les ressources supplémentaires ;
 - mener des activités coordonnées **de communication et de dialogue** afin de faire connaître la valeur ajoutée et la raison d'être de la coopération portugaise pour le développement.
6. Pour tirer le meilleur parti de l'engagement de son secteur privé, le Portugal devrait **évaluer comment ses instruments destinés au secteur privé pourraient le mieux contribuer au développement durable dans les pays partenaires**, et renforcer sa coopération avec les partenaires internationaux, notamment les institutions de financement du développement. Le Portugal devrait également veiller à ce que ses efforts d'internationalisation de son économie contribuent à assurer un impact sur le plan du développement et ne freinent pas ses progrès en matière de déliement de l'APD.

Partenariats : mobiliser les compétences de l'ensemble de l'administration dans les pays partenaires

Les liens étroits qu'entretient le Portugal avec les pays lusophones façonnent sa coopération bilatérale et ses activités de promotion de la coopération triangulaire. Fort de son profond attachement à l'appropriation locale, le pays pourrait chercher à rassembler ses diverses initiatives, en privilégiant notamment des interventions moins dispersées menées dans le cadre de programmes et en accordant une plus grande attention aux résultats. Il pourrait ainsi optimiser sa contribution au développement durable dans les pays partenaires.

Les pays partenaires apprécient leurs relations étroites avec le Portugal

Le Portugal et ses pays partenaires prioritaires valorisent la qualité de leurs relations bilatérales, qui reposent sur des liens historiques, sociétaux et linguistiques. Le Portugal partage une langue commune ainsi que des systèmes administratifs et juridiques similaires avec ses pays partenaires prioritaires en Afrique et au Timor-Leste, où il est également un fournisseur important d'APD. Cette compréhension mutuelle est appréciée par les autorités des pays partenaires, et les acteurs de la société civile et du secteur privé considèrent ces liens comme le principal avantage comparatif du Portugal. Au-delà des volumes d'APD, le Portugal se distingue par la stabilité et l'envergure de ses partenariats. Grâce à des visites à haut niveau régulières, le Portugal est parvenu à mettre en place des partenariats de longue date reposant sur la confiance, tant au niveau politique que technique. Les responsables des pays partenaires apprécient le fait de pouvoir compter sur le Portugal en temps de crise. De son côté, le Portugal met à profit ces liens étroits pour faciliter le dialogue et soutenir des partenariats efficaces au service du développement sur le terrain, comme le montre l'exemple du Mozambique. Par le biais de la coopération

triangulaire, le Portugal mobilise également ses partenariats pour favoriser les liens et le partage de connaissances entre pays partenaires (Encadré 2).

Encadré 2. L'approche du Portugal en matière de coopération triangulaire associe plaidoyer international et partenariats de coopération

Le Portugal considère la coopération triangulaire comme un moyen d'aller au-delà des relations traditionnelles entre donneur et bénéficiaires, et de favoriser des partenariats permettant le partage des connaissances et de l'expérience. Il ne s'agit cependant pas encore d'un mode de coopération significatif pour le pays. Se percevant lui-même comme un bâtisseur de ponts entre l'Europe, l'Afrique et l'Amérique latine, le Portugal entend exploiter les perspectives offertes par la coopération triangulaire à l'échelon international et dans ses propres activités de coopération.

Son approche dans ce domaine associe le plaidoyer sur la scène internationale, un engagement stratégique auprès des institutions multilatérales et l'établissement de partenariats avec des pays pivots. En parallèle de son engagement politique fort et à haut niveau, le Portugal organise régulièrement des événements internationaux. Il participe en outre activement à la Communauté des pays lusophones (CPLP) et à la Conférence ibéroaméricaine (CIB) pour favoriser le dialogue, mettre en commun des expériences et élaborer des positions politiques communes à des pays à différents stades de développement.

Les initiatives de plaidoyer menées par le Portugal sur la scène internationale ont eu pour principaux résultats une plus grande reconnaissance internationale de la coopération triangulaire et la mise en place d'une communauté internationale de pratique, dont les échanges ont permis d'approfondir la compréhension commune de la coopération triangulaire et facilité l'établissement de nouveaux partenariats. Par sa participation active à la CPLP et par le biais de deux projets de coopération consacrés à l'ingénierie civile et aux statistiques, le Portugal favorise également le dialogue et l'apprentissage entre les membres de la communauté. Afin de développer ses propres activités de coopération triangulaire, il s'engage activement auprès de partenaires susceptibles de jouer un rôle pivot et a conclu des protocoles d'accord avec dix partenaires en Amérique latine et en Méditerranée. Le portefeuille d'activités de coopération triangulaire du Portugal s'étoffe donc, mais n'est pas encore à la hauteur de ses ambitions.

L'examen par les pairs a permis de tirer un certain nombre d'enseignements de cette expérience. Un portefeuille de coopération triangulaire plus important pourrait soutenir les initiatives de plaidoyer international du Portugal en lui permettant de s'appuyer davantage sur son expérience concrète et ses réseaux de partenariats. Les opportunités pour ce faire ne manquent pas : les liens croissants entre les institutions portugaises et les institutions des pays partenaires, notamment dans le cadre de la CPLP et de la communauté ibéroaméricaine, pourraient contribuer à faire germer de nouvelles idées de projets. Le Brésil, un acteur très dynamique de la coopération triangulaire, souhaite notamment approfondir son partenariat avec le Portugal. La définition d'orientations stratégiques et d'objectifs pour la coopération triangulaire pourrait contribuer à guider les efforts du Portugal dans ce domaine, lesquels pourraient également profiter des enseignements tirés d'un portefeuille d'activités plus fourni. Le Portugal pourrait également envisager d'associer davantage la société civile à ses activités de coopération triangulaire, en s'appuyant sur de premières expériences réussies en la matière.

Note : cette pratique est décrite plus en détail sur la plateforme des Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement : <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/>.

Source : entretiens menés auprès d'acteurs clés durant l'examen par les pairs.

Le Portugal accorde une grande importance à l'appropriation par les pays et fait preuve de réactivité pour répondre aux demandes des pays partenaires. Des programmes stratégiques de coopération (PEC) sont négociés avec les gouvernements partenaires tous les cinq ans et cosignés au niveau politique, souvent lors de sommets à haut niveau. Ils engagent le Portugal à aligner ses interventions sur les politiques nationales et mettent en avant le nécessaire *leadership* des pays partenaires. Les évaluations montrent que le soutien du Portugal est généralement adaptée aux priorités des pays partenaires (Camões, I.P., 2018^[10]). Le Portugal assure un suivi conjoint avec ses partenaires et, dans certains cas, il procède également à des évaluations conjointes de ses activités de coopération pour le développement avec les autorités des pays partenaires¹⁵. Lors de l'élaboration des futurs PEC, le caractère inclusif de l'approche du Portugal pourrait être amélioré par la consultation plus systématique de la société civile locale et un engagement renforcé auprès du secteur privé. Le pays adapte son soutien à l'évolution des demandes et des besoins locaux, notamment lors des crises, comme il l'a fait au Mozambique à la suite des cyclones Idai et Kenneth (Encadré 4). Les partenaires mozambicains apprécient la planification conjointe et le dialogue régulier mis en place avec le Portugal dès les premières phases de la planification et de la conception des projets, et encouragent le pays à en faire une pratique systématique.

Les institutions publiques portugaises participent pleinement à ces partenariats en mobilisant l'ensemble de leurs compétences, ainsi que celles de la société portugaise. Plusieurs institutions publiques sont actives dans les pays partenaires prioritaires du Portugal. Au Mozambique, pas moins de neuf ministères interviennent actuellement aux côtés d'instituts de recherche et d'établissements universitaires portugais. Outre les PEC, approuvés à l'échelle de l'ensemble de l'administration, des accords-cadres pluriannuels entre des ministères sectoriels du Portugal et des pays partenaires définissent le périmètre du soutien. Ces accords reposent sur des liens solides existant de longue date entre institutions analogues, y compris au niveau politique. Toutefois, leurs horizons temporels sont variables et ne sont pas systématiquement alignés sur celui des PEC. Ces derniers n'apportent ainsi qu'un soutien limité à Camões pour le pilotage du programme global du Portugal. Les interventions spécifiques sont planifiées conjointement par les ministères sectoriels sur une base annuelle, parfois sous la direction du pays partenaire (Gouvernement du Portugal, 2021^[17]). Cette approche, qui s'appuie sur des partenariats bien établis entre institutions, permet au Portugal de mobiliser une grande variété de compétences pour répondre aux demandes d'assistance technique des pays partenaires (Encadré 3).

Encadré 3. Mobiliser l'expertise du secteur public dans le cadre d'une réponse à la crise du COVID-19 à l'échelle de l'ensemble de l'administration

Face à la complexité de nombreux enjeux de développement, les fournisseurs d'aide au développement doivent faire appel aux ressources, aux compétences et au savoir-faire de l'ensemble de leur administration pour atteindre les priorités stratégiques. La coordination de ces différents acteurs et parties prenantes publics peut être source de difficultés.

Lors des réunions de la Commission interministérielle pour la coopération (*Comissão Interministerial para a Cooperação, CIC*) qui ont eu lieu début 2020, le Portugal a rapidement adopté un Plan d'action interministériel pour la réponse sanitaire au COVID-19 afin de faire face aux demandes d'aide de ses pays partenaires. Ce plan est le fruit d'une initiative conjointe de plusieurs ministères, notamment les ministères des Affaires étrangères, de la Santé, de la Défense nationale, du Travail et de la Sécurité sociale, de la Science, la Technologie et l'Enseignement supérieur, et de l'Administration interne. Il associe également d'autres acteurs entretenant des liens étroits avec les pays partenaires prioritaires du Portugal, tels que la Société portugaise des soins intensifs, le Centre scientifique LP (*Centro Ciência LP*), l'Ordre des pharmaciens, ainsi que les Fondations Aga Khan et Gulbenkian. Pour s'assurer qu'il

était bien mis en œuvre, le Portugal a examiné la première phase de ce plan en février 2021 et présenté les conclusions de cet examen aux représentants des pays partenaires.

Le plan d'action a facilité la mobilisation d'une grande variété de compétences de la société portugaise pour répondre aux demandes des pays partenaires, depuis la mise à disposition de fournitures et de matériel médicaux, d'équipes de médecins et de personnels de soins intensifs, à la formation du personnel et des autorités sur le terrain. Ce plan s'accompagnait d'un engagement politique visant à mettre à la disposition des pays partenaires prioritaires au moins 5 % des vaccins contre la COVID-19 acquis par le Portugal. Les livraisons de vaccins ont fait l'objet d'annonces régulières, favorisant la transparence.

Plusieurs facteurs ont assuré le succès de cette approche. Les dispositifs de coordination interministériels existant ont fourni un cadre pour les efforts déployés au niveau des services centraux, tout en garantissant une appropriation large du plan et un soutien à haut niveau. Les partenariats de longue date entre les ministères portugais et leurs homologues dans les pays partenaires ont constitué une base solide pour apporter une réponse efficace. En particulier, la compréhension mutuelle et la confiance ont facilité les transactions. Afin que cette expérience fructueuse puisse bénéficier à de futures initiatives, le Portugal a identifié les enseignements suivants dans son autoévaluation menée au titre de l'examen par les pairs :

- répertorier les incohérences existant entre les règles et procédures et les objectifs de flexibilité et d'adaptabilité afin de réduire les obstacles à la réactivité ;
- intégrer des outils numériques aux méthodes de travail afin d'améliorer la coordination stratégique en temps réel entre les acteurs et les partenaires ;
- instaurer une culture multipartite et clarifier la répartition des tâches.

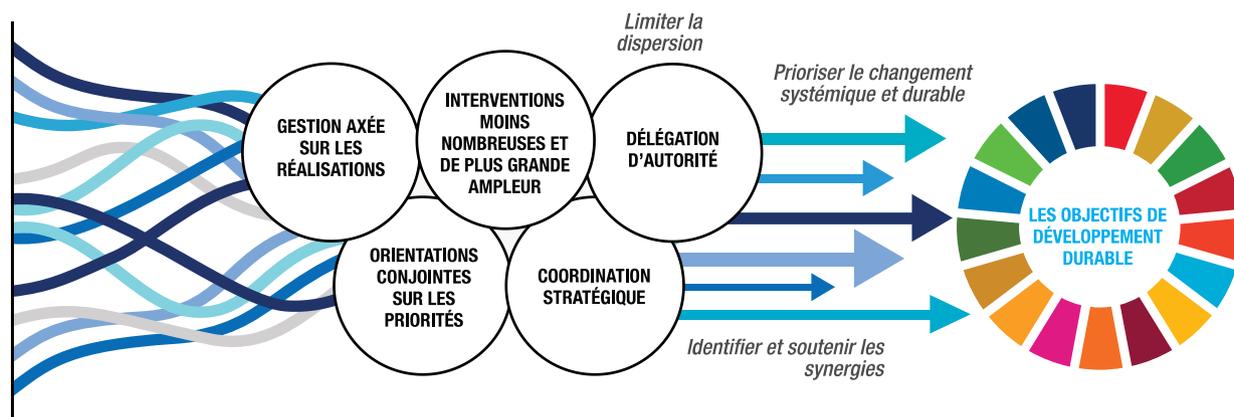
Note : cette pratique est décrite plus en détail sur la plateforme des Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement : <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/>.

Source : entretiens menés auprès d'acteurs clés durant l'examen par les pairs ; Camões, I.P. (2020^[37]), *Plano de Ação na resposta sanitária à Pandemia COVID-19, entre Portugal e os PALOP e TL* [Plan d'action pour la réponse sanitaire face à la pandémie de COVID-19 entre le Portugal, les PALOP et le TL] ; Camões, I.P. (2021^[38]), *Balanço do Plano de Ação na Resposta Sanitária à Pandemia COVID-19, entre Portugal e os PALOP e TL* [Examen du Plan d'action pour la réponse sanitaire face à la pandémie de COVID-19 entre les PALOP et le Timor-Leste] ; Gouvernement du Portugal (2021^[17]), *Examen par les pairs : autoévaluation du Portugal*, non publiée.

En mettant davantage l'accent sur les réalisations, le Portugal pourrait obtenir des résultats durables dans l'ensemble de son important portefeuille d'activités

Le Portugal n'est pas en mesure de démontrer pleinement en quoi son action en faveur du renforcement des capacités institutionnelles produit des changements structurels ou systémiques. Les interventions, qu'elles soient menées dans un secteur spécifique ou dans plusieurs secteurs, ne s'inscrivent pas dans des programmes et le Portugal rate ainsi des occasions de créer des synergies ou d'atteindre des résultats plus ambitieux¹⁶. Du fait de son engagement résolu à répondre aux demandes de ses pays partenaires, la majorité des interventions bilatérales du Portugal prennent la forme de projets de petite taille – conseils techniques, soutien institutionnel ou formation. Les portefeuilles-pays ont également tendance à recouvrir une multitude de secteurs, avec des interventions dans les domaines de l'éducation, de la santé, des affaires sociales, de la justice, de la sécurité, de l'énergie, de l'eau, de l'environnement, de l'agriculture, de la gestion des finances publiques et de la création d'emplois. Cette approche fragmentée, fondée sur des projets, contraint le Portugal à limiter son action à ce qui est réalisable dans le cadre de projets individuels. Par conséquent, le pays a du mal à définir des objectifs à moyen et long terme à ses partenariats avec les pays, même les plus anciens – qui remontent parfois à plusieurs décennies. Parvenir à convenir d'objectifs à moyen et long terme aiderait le Portugal à concentrer ses efforts sur des changements plus structurels et durables (Graphique 5).

Graphique 5. Une approche davantage fondée sur les programmes contribuerait à stimuler le développement durable dans les pays partenaires



La forte dispersion des interventions nuit à la pérennité des résultats et à l'efficacité. Si le modèle d'activité du Portugal, qui consiste à répondre aux demandes des pays partenaires, permet d'instaurer la confiance et d'établir des relations et des réseaux à long terme, la petite taille et l'isolement des interventions qui en résultent, associés à la faible utilisation des systèmes nationaux (OCDE/PNUD, 2019^[34]), peuvent nuire à la pérennité des résultats. Entre 2016 et 2020, la majorité des projets du Portugal avaient une valeur estimée de moins de 100 000 EUR (66.9 %) ¹⁷. Cette dispersion pénalise également la coordination, aussi bien au niveau des services centraux que sur le terrain. La gestion d'une multitude de petits projets, essentiellement depuis les services centraux – associée à l'insuffisance des moyens dont dispose Camões, à la lourdeur des procédures administratives et à la complexité des circuits hiérarchiques –, explique les difficultés que rencontre le Portugal pour coordonner ses interventions au sein de son propre système (voir Un système à la mesure de ses objectifs : renforcer la collaboration, les capacités et l'apprentissage pour tirer le meilleur parti du riche réseau institutionnel du Portugal). Cette situation exerce également une pression supplémentaire sur le personnel et limite sa capacité à établir une coordination efficace avec les autres partenaires de développement sur le terrain. Dans son autoévaluation, le Portugal indique avoir augmenté la taille de ses projets (Gouvernement du Portugal, 2021^[17]). Sur cette base, il pourrait envisager de mener dans chaque secteur des interventions moins nombreuses et de plus grande taille ; d'adopter une approche davantage multisectorielle pour créer des synergies entre ses diverses initiatives ; ou de limiter son soutien à un nombre de secteurs plus restreint par pays afin de fournir un investissement plus substantiel ¹⁸. En plus d'accroître l'efficacité d'un système déjà sous pression, cette approche permettrait au Portugal de mieux suivre et partager ses succès.

Privilégier les interventions dans le cadre de programmes permettrait au Portugal d'orienter davantage son action vers les besoins des partenaires et les résultats. Opter pour des programmes plus structurels et de plus grande envergure pourrait favoriser le ciblage sur les résultats et limiter la dispersion. De tels programmes permettraient au Portugal de convenir avec ses partenaires d'objectifs à plus haut niveau allant au-delà des projets individuels, pris en compte par l'ensemble de l'administration et auxquels toutes les activités contribuent. Le Portugal pourrait néanmoins répondre avec souplesse aux demandes spécifiques de ses partenaires dans le cadre de ces programmes. L'avantage serait que le Portugal et ses partenaires pourraient plus facilement repérer et favoriser les synergies au sein des secteurs et entre secteurs (par exemple, en matière de sécurité et d'état de droit), mais également renforcer la cohérence entre les activités et l'orientation vers les résultats (voir Un système à la mesure de ses objectifs : renforcer la collaboration, les capacités et l'apprentissage pour tirer le meilleur parti du riche réseau institutionnel du Portugal). Ce changement de perspective offrirait au Portugal et à ses partenaires une plus grande flexibilité face à l'évolution du contexte et des besoins. Il améliorerait en outre les performances du Portugal au regard de son engagement en faveur de la responsabilité mutuelle, en

l'amenant à structurer ses initiatives de manière à contribuer aux ODD (Graphique 5) et à fournir des résultats aux contribuables portugais.

Recommandation

7. Pour renforcer son orientation en faveur d'un changement systémique et durable, et accroître l'efficacité et l'efficacé de sa coopération bilatérale, le Portugal devrait **adopter une approche reposant davantage sur les programmes, pour rassembler ses différentes interventions**, et convenir avec les pays partenaires d'un ensemble de résultats prioritaires auxquels les activités du Portugal contribueraient collectivement.

Fragilité : renforcer l'engagement du Portugal pour prévenir et répondre aux crises

Le Portugal a entrepris d'adapter son approche à l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix (HDP) et joue un rôle important dans la réponse aux crises dans ses pays partenaires, facilitant l'engagement d'autres partenaires. Renforcer l'ancrage local et accorder à la supervision civile un rôle plus important dans la réforme du secteur de la sécurité viendraient compléter utilement ses partenariats dans ce secteur.

La coopération bilatérale du Portugal est fortement axée sur la fragilité

Le Portugal établit un lien clair entre la paix, la sécurité et le développement. Il consacre une part importante de son APD aux États fragiles (voir Graphique 4) – la part la plus élevée de tous les membres du CAD. Cette aide se concentre sur les pays partenaires d'Afrique subsaharienne avec lesquels le Portugal entretient des liens étroits : trois des six pays partenaires prioritaires du Portugal sont situés dans cette région (Angola, Guinée-Bissau et Mozambique). Des programmes de coopération judiciaire, policière et militaire existent dans tous les pays partenaires prioritaires, en tant que partie intégrante des programmes stratégiques de coopération (PEC). L'attention portée à la sécurité humaine sous-tend le soutien apporté par le Portugal aux contextes fragiles et la Stratégie pour la sécurité et le développement de 2009 (Conselho de Ministros, 2009^[39]) reconnaît les différents aspects interdépendants de la stabilité. La politique de coopération pour le développement 2014-20 (Gouvernement du Portugal, 2014^[40]) fournit un cadre aux dimensions supplémentaires que sont les diplomaties économique et culturelle. Le système de coopération pour le développement du Portugal est attaché au principe « ne laisser personne de côté » et favorise l'inclusion, l'universalité, l'équité et le développement durable dans l'ensemble des secteurs. Le Portugal s'est également engagé à mettre en œuvre les ODD et le Programme à l'horizon 2030, notamment l'ODD 16 sur la paix, la justice et les institutions fortes. Des attachés des ministères portugais de l'Administration interne et de la Défense sont présents dans tous les pays partenaires prioritaires.

Le Portugal pourrait aligner plus étroitement ses interventions en faveur de la paix et du développement en s'appuyant sur ses relations étroites avec le secteur de la sécurité dans les pays partenaires. Le Portugal dispose d'un accès privilégié à des acteurs à tous les échelons de la politique et du secteur de la sécurité dans les pays partenaires, ce qui lui permet d'aider ses partenaires à faire face aux aspects complexes de la fragilité, comme dans la province de Cabo Delgado au Mozambique. Au cours de sa présidence du Conseil de l'UE en 2021, le Portugal a facilité la prise de décision et les préparatifs pour la nouvelle mission de formation militaire de l'UE au Mozambique (UE, 2021^[41]), devenue opérationnelle en 2021. Le Portugal a l'opportunité de contribuer à renforcer la supervision civile du secteur de la sécurité (par des acteurs extérieurs aux institutions chargées de la

sécurité, Parlement et médias) et les aspects liés à la gouvernance dans la réforme du secteur de la sécurité¹⁹. Ce faisant, il favoriserait l'alignement des interventions en faveur de la paix et du développement ainsi que l'émergence de perspectives à plus long terme pour la sécurité humaine, la stabilité et le développement au Mozambique. En plus d'aborder comme il se doit les obligations inhérentes au droit humanitaire dans les modules de formation de son programme de coopération, le Portugal pourrait par exemple mettre l'accent sur l'importance de la supervision civile et exposer les mécanismes de responsabilité parlementaire et de transparence associant les organisations de la société civile.

Le Portugal a diversifié les instruments qu'il déploie en contexte de crise, en mettant clairement l'accent sur le lien entre action humanitaire, développement et recherche de la paix (HDP) et le redressement des pays à moyen terme

Le Portugal a intégré l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix à ses mécanismes de coordination. Camões a constitué deux groupes de travail chargés de mener des consultations en interne et avec les partenaires sur l'intégration du lien HDP dans la nouvelle stratégie de coopération pour le développement (2021-30). L'institut a également entrepris de rédiger des lignes directrices opérationnelles sur cette approche et a été l'un des premiers pays à participer à la *Nexus Academy* afin de former son personnel (avec le soutien du dialogue CAD-ONU). Le Portugal peaufine par ailleurs la mise en œuvre d'une approche intégrée allant au-delà des volets de l'urgence et du développement au Mozambique, et s'emploie à accroître la cohérence avec sa coopération militaire, établie de longue date.

Le Portugal a diversifié les instruments qu'il déploie en contexte de crise ainsi que leur application en situations de fragilité, comme au Mozambique, dont les différentes régions traversent des crises successives depuis 2019. Son principal instrument de réponse rapide et intégrée face aux crises est l'Instrument de réponse rapide (*Instrumento de Resposta Rápida para Ações de Emergência*, IRR), mobilisé pour la première fois en 2019 (Camões, I.P., 2019^[42]). Le Portugal y a recours au Mozambique afin de renforcer les synergies entre les interventions humanitaires d'urgence et le développement complémentaire du secteur privé pour le redressement à moyen terme (Encadré 4). Le Portugal a également adapté plusieurs fonds et instruments publics aux conditions de fragilité du Mozambique afin de créer des synergies avec ses programmes de redressement et de stabilisation. Le fonds pour les petits projets de l'ambassade permet en outre de combler de manière flexible les lacunes à court terme en matière de réponse rapide grâce à un solide réseau de partenaires. Ce fonds est actuellement plafonné à 50 000 EUR par an.

Encadré 4. Le recours du Portugal à des instruments plus flexibles au Mozambique a favorisé la transition de l'aide d'urgence au redressement et au développement à moyen terme

Les besoins humanitaires suscités par l'insurrection armée dans la province septentrionale de Cabo Delgado en 2021 menaçaient de submerger les capacités de réponse et d'entraîner des effets de contagion. Le Portugal a alors eu recours à l'Instrument de réponse rapide (IRR) créé en 2018 et déployé pour la première fois en réponse aux cyclones Idai et Kenneth en 2019 (Camões, I.P., 2019^[42])¹. L'IRR a été conçu de manière suffisamment flexible pour être utilisé dans différents types de crises, notamment les conflits, auxquels les mécanismes d'aide d'urgence traditionnels sont moins adaptés. La totalité de l'enveloppe 2021, d'un montant de 250 000 EUR, a été allouée au Cabo Delgado. Les fonds ont été consacrés à deux projets de renforcement de la sécurité alimentaire auprès d'une population déplacée à l'intérieur du pays de près d'un million de personnes, notamment des jeunes (Camões, I.P., 2021^[43]). Ces projets ont été mis en œuvre par l'intermédiaire de deux ONG

portugaises qui avaient déjà piloté des projets de coopération pour le développement dans la région et qui possédaient une connaissance approfondie du contexte.

Cette intervention a permis de réduire le risque de propagation du conflit aux provinces voisines de Nampula et de Niassa, et la réponse humanitaire a permis d'atténuer les poches d'exclusion au sein des populations déplacées dans leur propre pays. Cette intervention a également donné lieu à des synergies avec un programme substantiel de coopération déléguée de l'UE mené dans cette même province à l'appui de la formation professionnelle et de l'insertion des jeunes (+Emprego), d'une valeur de 4.2 millions EUR. L'intervention de l'IRR a concouru à l'objectif fixé d'inscrire jusqu'à 800 jeunes dans le programme +Emprego². À cette fin, le Portugal a également adapté ses instruments de développement du secteur privé à l'impact des crises successives sur les microentreprises et les petites et moyennes entreprises du Mozambique. L'ouverture de fenêtres de financement spécifiques a facilité l'accès au crédit de ces entreprises de manière à stimuler l'investissement et l'emploi³, favorisant ainsi la reprise et le développement à plus long terme en augmentant la capacité de l'économie locale à absorber les jeunes ainsi formés.

Les dotations financières de l'IRR pourraient être augmentées de manière à renforcer l'impact de cet instrument et à accroître sa flexibilité face aux crises inattendues. Mieux faire connaître l'IRR auprès des organisations non gouvernementales, en coopération avec la Plateforme portugaise des ONG, pourrait permettre d'étoffer le réservoir de partenaires de mise en œuvre qualifiés et d'améliorer la transparence.

Note : cette pratique est décrite plus en détail sur la plateforme des Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement : <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/>.

¹ Un Fonds conjoint de soutien à la reprise et à la reconstruction du Mozambique a été créé pour soutenir la reprise immédiate dans les régions les plus touchées du centre du pays, à l'aide de contributions publiques et privées du Portugal; Camões, I.P., (2019^[44]).

² L'UE a choisi le Portugal comme partenaire d'exécution du programme « +Emprego » en raison de son solide bilan en matière de formation technique et professionnelle au Mozambique (2021^[45]).

³ Le programme InvestimoZ a débouché sur la mise en place d'une nouvelle modalité de rétrocession de prêts avec une banque mozambicaine et sur l'ouverture d'une nouvelle ligne de crédit du FECOP à l'intention des MPME. Des activités d'ouverture auprès du secteur des entreprises dans son ensemble sont en cours.

Source : Camões, I.P. (2019^[42]), *Lancement de l'Instrument de réponse rapide pour les interventions d'urgence*, <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/lancamento-do-instrumento-de-resposta-rapida-para-acoes-de-emergencia>; Camões, I.P. (2019^[44]) *Fonds de soutien à la reprise et à la reconstruction du Mozambique*, <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/fundo-de-apoio-a-reconstrucao-de-mocambique>; Camões, I.P. (2021^[43]), *Projetos apoiados no âmbito do Instrumento de Resposta Rápida para Ações de Emergência (IRR)* (projets soutenus par le biais de l'Instrument de réponse rapide pour les interventions d'urgence), https://ww2.instituto-camoes.pt/images/img_agenda2021_1/Resultados_IRR_2021.pdf.

Un plus fort ancrage local renforcerait l'aide humanitaire du Portugal

Le Portugal évaluera sa stratégie opérationnelle d'aide humanitaire pour l'aligner sur ses nouveaux instruments. Le pays achemine principalement son aide humanitaire par le biais de contributions d'APD au système multilatéral²⁰. Les institutions de l'UE représentent 40.6 % des versements de l'APD humanitaire du Portugal aux partenaires multilatéraux (OCDE, 2021^[31]). Le Portugal a créé une ligne budgétaire dédiée à l'action humanitaire en 2018. Une Unité de coordination nationale rassemblant les ministères et les organismes concernés, dont Camões, est chargée de programmer les réponses humanitaires lorsqu'une crise complexe nécessite des compétences diverses, depuis la santé jusqu'à la logistique et les transports. L'aide humanitaire occupe une place visible dans le nouveau programme-pays du Mozambique (PEC 2022-26). La Stratégie opérationnelle du Portugal pour l'aide humanitaire et l'aide d'urgence (Gouvernement du Portugal, 2015^[46]) sera revue, suite à une évaluation en cours, pour tenir compte des nouveaux instruments de financement, tels que l'Instrument de réponse rapide (voir Encadré 4). Cette révision sera l'opportunité pour le Portugal de tirer des leçons relatives à la coordination de l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix, et de rechercher les moyens d'ancrer davantage son aide dans le contexte local.

Un recours accru aux consultations locales et aux analyses conjointes contribuerait à axer davantage les efforts du Portugal sur le redressement à plus long terme. L'Instrument de réponse rapide a permis au Portugal d'introduire plus de souplesse dans ses financements humanitaires. Un instrument de cofinancement destiné à soutenir les OSC intervenant dans la coopération pour le développement a en outre fait l'objet d'une expérimentation pilote dans le cadre des interventions menées en réponse aux cyclones ayant touché le Mozambique, permettant au Portugal d'adapter encore plus finement sa réponse aux situations inattendues. Cet instrument rend désormais possible un plus grand ancrage local de l'aide, de manière à améliorer la qualité des consultations locales et des analyses conjointes en vue d'une reprise à plus long terme dans les pays partenaires. Le pays a également joué un rôle déterminant dans le soutien précoce apporté au GREPOC (Bureau pour la reconstruction post-cyclones au Mozambique). Il s'agit là d'une bonne pratique favorisant la supervision et la pérennité des interventions.

Un plus grand ancrage local aurait des retombées positives systémiques sur la coopération portugaise pour le développement et concourrait à la conception d'interventions d'urgence prenant davantage en compte les contextes de conflit. Comme le soulignent le Consensus européen pour le développement (UE, 2017^[47]), la Communication de la Commission européenne de 2021 sur l'action humanitaire de l'UE et d'autres engagements internationaux tels que le « Grand Bargain » (CPI, 2016^[48]), des efforts renforcés en faveur de l'ancrage local pourrait avoir des retombées positives systémiques, en donnant aux intervenants locaux davantage de pouvoir en matière de prise de décision sur les stratégies et les programmes. Pour progresser vers un plus grand ancrage local, il pourrait notamment être envisagé : d'établir des partenariats avec des acteurs locaux ; de dispenser des formations en matière d'interventions d'urgence prenant davantage en compte les contextes de conflit ; et de mener des analyses, des évaluations des risques et des interventions d'urgence conjointes, prenant en compte les contextes de conflit. Un plus grand ancrage local favoriserait également les synergies avec le Fonds portugais pour l'environnement qui prévoit d'augmenter ses dotations à la coopération pour le développement via une fenêtre de financement dédiée. Cela permettrait de financer des activités en faveur de la résilience des pays fragiles face aux grandes catastrophes climatiques. Garantir la conformité des investissements aux spécifications et aux exigences locales sera essentiel pour garantir la mise en œuvre efficace de cette assistance technique sur le terrain.

Faire évoluer le soutien aux OSC vers un financement à long terme ou plus flexible permettrait d'accroître l'efficacité et favoriserait l'appropriation locale. Les OSC ne reçoivent qu'une faible part de l'APD du Portugal (8 % de l'APD bilatérale en 2019 et 0.1 % alloué sous forme de contributions de base)²¹. Compte tenu des coûts de transaction élevés de l'aide portugaise, fondée sur des projets, l'examen par les pairs de 2016 avait recommandé au pays de s'orienter vers l'établissement d'accords-cadres fondés sur des programmes avec certaines OSC partenaires (Annex A). Dans l'ensemble, les OSC partenaires sont satisfaites de la flexibilité dont a fait preuve le Portugal dans ses partenariats en réponse à la pandémie de COVID-19. Au Mozambique, elles déplorent toutefois l'obligation qui leur est faite de renouveler leur demande chaque année, dans un contexte de relations de confiance pourtant établies de longue date. Le Portugal pourrait envisager de faire évoluer le financement des OSC partenaires vers un soutien à plus long terme ou plus flexible, de manière à en accroître l'efficacité et la prévisibilité. Un financement plus flexible augmenterait en outre la possibilité que les programmes des OSC soient guidés par la demande, ce qui favoriserait en retour leur appropriation par les parties prenantes et les bénéficiaires sur le terrain.

Recommandations

8. Pour garantir que les interventions qu'il mène en faveur de la paix au titre de l'approche HDP contribuent à la stabilité et au développement durable à long terme, le Portugal devrait **renforcer son soutien à la gouvernance du secteur de la sécurité en intégrant plus avant les aspects de supervision civile et de réforme du secteur de la sécurité à ses activités de coopération militaire.**
9. Pour optimiser la contribution de la société civile à ses efforts de coopération pour le développement au niveau des services centraux comme des pays partenaires, le Portugal devrait – **en concertation avec les OSC partenaires – fournir un financement plus flexible et à plus long terme et faire appel de manière plus systématique et stratégique à l'expertise de la société civile**, au Portugal comme dans ses pays partenaires.

Soutenir les ambitions du Portugal en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique

Le Portugal cherche actuellement à développer son portefeuille, pour le moment restreint, d'activités de coopération pour le développement consacrées à l'environnement et au climat, en s'appuyant sur son expertise interne et sur des actions de plaidoyer sur la scène internationale. La hausse des investissements dans ce domaine devra aller de pair avec la définition de priorités claires, l'élaboration d'orientations et la mise à disposition de capacités suffisantes.

Les actions de plaidoyer international menées par le Portugal en faveur de l'environnement reflètent ses priorités nationales

Le plaidoyer international du Portugal en faveur de l'environnement et du climat s'appuie sur son expertise et son bilan positif sur le plan intérieur. Le Portugal devrait atteindre et dépasser les objectifs d'émission et d'efficacité énergétique fixés par l'UE pour 2020 et 2030 (AIE, 2021^[49] ; CE, 2020^[50]) et arrive régulièrement en bonne position dans les classements internationaux pour ce qui est de ses performances environnementales (OCDE, 2020^[51] ; CGD, 2021^[52]). Les stratégies nationales récentes en matière d'adaptation au changement climatique (Gouvernement du Portugal, 2020^[53]), de préservation de la nature et de la biodiversité (Gouvernement du Portugal, 2018^[54]) témoignent également d'une volonté de relever les défis dans ces domaines, notamment s'agissant de la perte de biodiversité. Le Portugal mène également un plaidoyer actif autour des questions climatiques et environnementales sur la scène internationale, en s'appuyant sur son expertise nationale. Il est notamment un ardent défenseur de la durabilité des océans et des petits États insulaires en développement auprès des Nations Unies et dans d'autres enceintes, conformément à ses priorités nationales et stratégiques et à ses partenariats clés²². Il met également en avant les enjeux climatiques dans les enceintes européennes, ainsi que l'illustre l'approbation, lors de sa présidence du Conseil de l'Europe, de la Loi européenne sur le climat qui établit un objectif plus ambitieux en matière d'émissions ayant un impact climatique (réduction d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990). Les pays partenaires ont exprimé leur satisfaction à l'égard de l'engagement du Portugal dans les négociations climatiques, notamment de ses efforts visant à remplir la fonction d'« intermédiaire honnête » entre l'UE et les pays partenaires dépendant des combustibles fossiles. Ils ont également salué le travail accompli au cours de sa présidence pour établir un lien entre le climat et la réduction des risques de catastrophe et pour faciliter le débat autour de l'impact du changement climatique sur l'action humanitaire²³.

Les mécanismes en faveur de la cohérence des politiques pourraient être renforcés afin de préserver l'image du Portugal sur la scène internationale en matière d'action environnementale et climatique. Le Portugal a mis en place des cadres juridiques et institutionnels destinés à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement durable (CPDD). La Résolution 82/2010 du Conseil des ministres établit l'importance de cette cohérence (Gouvernement du Portugal, 2010^[55]) et le Concept stratégique de la coopération portugaise pour le développement comporte un engagement politique à ce sujet (Gouvernement du Portugal, 2014^[40]). Il importera à l'avenir de continuer à consolider l'approche du Portugal en matière de cohérence des politiques afin de s'attaquer aux domaines présentant des incohérences entre les politiques intérieures et les objectifs de développement durable, entre la surpêche et la protection de la biodiversité par exemple, ainsi que l'ont récemment mis en lumière des études menées par la société civile (FEC, 2020^[56] ; Sachs et al., 2021^[57]). En 2019, la Cour des comptes du Portugal a également noté l'absence de plan clair et de mécanismes de suivi pour la protection des océans, alertant sur le fait que les subventions élevées à la pêche n'étaient pas compatibles avec l'objectif 14.6 des ODD (Tribunal de Contas, 2019^[58]). Le Portugal pourrait s'appuyer sur les dispositifs interministériels existants, tels que la Commission interministérielle pour la coopération (CIC), pour mettre en place des outils permettant de rendre régulièrement des comptes – par exemple, au Parlement – afin de faciliter le suivi²⁴. L'organisation régulière de débats multipartites au sein du Forum sur la coopération pour le développement et la recherche systématique des points de vue des pays partenaires permettraient également au Portugal d'identifier et d'analyser les domaines d'incohérence, mais aussi de les traiter et d'en assurer le suivi. Cela sera d'autant plus important si le pays entend conserver sa légitimité dans ses actions de plaidoyer international et continuer de montrer l'exemple.

Si le portefeuille global de projets de développement consacrés à l'environnement et au climat est de taille modeste, le Portugal est conscient de la nécessité de renforcer son soutien à ses pays partenaires sur ces questions. Le soutien bilatéral total apporté sous forme d'APD à l'environnement et aux Conventions de Rio a certes augmenté en 2019 par rapport aux années précédentes (pour atteindre 12.2 %), mais il reste largement au-dessous de la moyenne des pays du CAD (35.3 %) (OCDE, 2021^[59]). Le Portugal entend relever son niveau d'ambition sur l'action climatique et environnementale dans sa nouvelle stratégie de coopération pour le développement et plusieurs PEC récents font de l'énergie et de l'environnement des secteurs prioritaires. Cette évolution rend compte des demandes de soutien des pays partenaires dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, de l'élimination des déchets, de la pollution et de la transition vers l'énergie verte. L'augmentation prévue des financements disponibles via le Fonds pour l'environnement témoigne de l'ambition du Portugal d'intensifier son action (voir Fragilité : renforcer l'engagement du Portugal).²⁵ Au Mozambique, le personnel de terrain a évoqué les défis climatiques et environnementaux complexes auxquels le pays fait face et la nécessité pour le Portugal d'en tenir compte dans son soutien.

Le renforcement du soutien aux pays partenaires en matière d'action environnementale et climatique nécessitera d'établir clairement les priorités et les capacités

Définir des priorités permettra au Portugal d'utiliser efficacement ses ressources limitées dans les pays partenaires et de renforcer les synergies avec les actions de plaidoyer qu'il mène sur la scène internationale (Graphique 6). Son action résolue sur le plan intérieur, ses activités de plaidoyer international et son engagement à soutenir les pays partenaires sur les questions climatiques et environnementales constituent des bases solides sur lesquelles le Portugal peut s'appuyer pour intensifier ses efforts de coopération pour le développement. Compte tenu des ressources limitées dont dispose la coopération portugaise pour le développement, le pays devra cependant s'employer à identifier clairement les domaines de sa coopération multilatérale et bilatérale où il peut apporter une valeur ajoutée optimale, et fixer des priorités à long terme pour l'ensemble de son administration pour faire preuve d'efficacité dans son engagement. Ces priorités devraient aller au-delà des domaines d'intervention généraux et porter directement sur les domaines spécifiques dans lesquels le pays possède une expertise et un avantage

comparatif²⁶. La mise en place d'un pôle consacré à l'énergie et à l'environnement sous l'égide du secrétariat technique de la CIC (SP-CIC) représente un pas dans la bonne direction pour promouvoir une approche plus stratégique commune à l'ensemble de l'administration. Parallèlement, le manque de ressources auquel est confronté Camões, qui assure la coordination de la coopération pour le développement au niveau national, limite ses capacités à venir compléter l'expertise environnementale présente dans les autres ministères par son savoir-faire dans le domaine du développement, et est également une source de difficultés pour la coordination. Au-delà de la définition de priorités claires et réalistes, communes à l'ensemble de l'administration, il importera de remédier à ces contraintes pour préserver la qualité des interventions et tirer pleinement parti des synergies potentielles entre elles, y compris les interventions financées par le Fonds pour l'environnement.

Graphique 6. Les activités de coopération pour le développement consacrées au climat et à l'environnement devraient être guidées par des priorités et des orientations claires



La hausse prévue des financements environnementaux doit aller de pair avec les orientations, les outils et les capacités nécessaires. Le processus d'approbation des projets de Camões reprend les indicateurs de durabilité environnementale établis sur la base des marqueurs des objectifs définis par le CAD, au regard desquels la conformité des projets est vérifiée (Camões, I.P., s.d.^[60]). La révision des projets repose sur l'application correcte des marqueurs²⁷. L'importance attachée par le Portugal au renforcement des capacités institutionnelles ne facilite pas l'intégration des questions environnementales. Il est toutefois possible d'améliorer les efforts d'intégration dans l'ensemble des interventions, en particulier lors de la phase de conception des projets. Le renforcement de l'expertise technique de Camões par un recrutement et une formation ciblés sera une étape importante. Le Portugal peut également tirer des enseignements d'une évaluation récente portant sur l'intégration de la dimension du genre en tant que question transversale confrontée à des défis similaires, notamment la nécessité de disposer d'orientations ainsi que d'objectifs, de cibles et d'indicateurs améliorés pour le suivi (Camões, I.P., 2018^[61]). Afin d'intégrer la problématique environnementale dans l'ensemble de son administration, le Portugal pourrait également s'inspirer de l'expérience d'autres membres du CAD (OCDE, 2019^[62]) et veiller à ce que le personnel de ses ministères en charge de la coopération pour le développement soit suffisamment formé et qu'il dispose des outils, des orientations et des ressources nécessaires²⁸.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer le dialogue avec les parties prenantes, tirer parti de l'expertise nationale, améliorer la redevabilité et l'engagement. L'approche multipartite adoptée par le Portugal dans le secteur de l'eau illustre la façon dont le pays peut mettre à

profit les compétences et les idées, et attirer des financements supplémentaires²⁹. Les pays partenaires comme les parties prenantes reconnaissent la valeur de cette approche, tout en reconnaissant qu'il est difficile de l'étendre à d'autres secteurs compte tenu de l'absence de systèmes en place. Promouvoir plus systématiquement les partenariats associant une grande diversité d'acteurs pourrait contribuer à renforcer les échanges de connaissances et permettre au Portugal de mettre plus efficacement à profit les capacités qui existent au sein de son système, notamment dans le secteur privé, la société civile et le monde universitaire, et d'exploiter pleinement les réseaux et partenariats existants. À cette fin, il pourrait être utile d'étudier la façon dont d'autres membres du CAD ont atteint cet objectif³⁰. Le Portugal pourrait également améliorer ses échanges réguliers avec les pays partenaires grâce à son engagement actif au sein de la CPLP, et avec les parties prenantes nationales via le Forum sur la coopération pour le développement. Piloter des appels à propositions multisectoriels pourrait également être un moyen de favoriser les partenariats transversaux et d'atteindre des résultats de manière plus intégrée et durable.

Recommandation

10. Afin de contribuer davantage aux objectifs climatiques et environnementaux, le Portugal devrait **convenir d'un ensemble de priorités environnementales et climatiques communes à l'ensemble de son administration, sur la base de son expertise nationale, et renforcer ses capacités**, en élaborant par exemple des orientations et des formations pour le personnel chargé de la coopération.

References

- AIE (2021), *Portugal 2021. Energy Policy Review*, Agence internationale de l'énergie, Paris, [49]
<https://www.iea.org/reports/portugal-2021>.
- Banque mondiale (s.d.), *Portugal trade balance, exports and imports (dataset)*, [6]
<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/PRT/Year/LTST/TradeFlow/EXPIMP>
 (consulté le 26 octobre 2021).
- Camões, I.P. (2021), *+Emprego Fecha Sintese Projeto [Fiche de synthèse des projets +Emprego]*, document non publié. [45]
- Camões, I.P. (2021), *Balanço do Plano de Ação na Resposta Sanitária à Pandemia COVID-19, entre Portugal e os PALOP e TL [Examen du Plan d'action de la réponse sanitaire à la pandémie de COVID-19 entre les PALOP et le Timor-Leste]*, document non publié. [38]
- Camões, I.P. (2021), *Plano de Avaliação: 2021 - 2023 [Plan d'évaluation : 2021 - 2023]*, [20]
 Camões, I.P., <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/avaliacao-e-auditoria/avaliacao>.
- Camões, I.P. (2021), *Plano de gestão do risco 2021 - 2023 incluindo o Risco de Corrupção e Infrações Conexas [Plan de gestion des risques 2021-2023, y compris les risques de corruption et d'infractions liées]*, <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/instrumentos-de-gestao>. [13]

- Camões, I.P. (2021), *Programa Estratégico de Cooperação Portugal – Guiné-Bissau 2021-2025* [Programme de coopération stratégique entre le Portugal et la Guinée-Bissau 2021-2025], Camões, I.P., Lisbonne, https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/PEC_POR-GB_2021-2025_VF.pdf. [36]
- Camões, I.P. (2021), *Projetos apoiados no âmbito do Instrumento de Resposta Rápida para Ações de Emergência (IRR) – Ano 2021* [Projets financés par le biais de l'Instrument de réponse rapide pour l'action d'urgence -Année 2021], https://ww2.instituto-camoes.pt/images/img_agenda2021_1/Resultados_IRR_2021.pdf. [43]
- Camões, I.P. (2021), *Questionário de Satisfação Externa 2020* [Enquête de satisfaction externe 2020]. [22]
- Camões, I.P. (2021), *Resultados: Questionário de Satisfação Interna 2020* [Résultats : Enquête de satisfaction interne 2020]. [9]
- Camões, I.P. (2020), *Plano de Ação na resposta sanitária à Pandemia COVID-19, entre Portugal e os PALOP e TL* [Plan d'action de la réponse sanitaire à la pandémie de COVID-19 entre le Portugal, les PALOP et le Timor-Leste], document non publié. [37]
- Camões, I.P. (2020), *Relatório de Atividades e Autoavaliação 2019* [Rapport 2019 d'activité et d'auto-évaluation], <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/instrumentos-de-gestao>. [28]
- Camões, I.P. (2019), *Avaliação do projeto Formar Mais* [Évaluation du projet Train More], <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/avaliacao-e-auditoria/avaliacao>. [14]
- Camões, I.P. (2019), *Launch of the Rapid Response Instrument for Emergency Actions* [Lancement de l'instrument de réponse rapide pour les actions d'urgence], <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/lancamento-do-instrumento-de-resposta-rapida-para-acoas-de-emergencia>. [42]
- Camões, I.P. (2019), *Mozambique Recovery and Reconstruction Support Fund* [Fonds d'appui au redressement et à la reconstruction du Mozambique], <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/fundo-de-apoio-a-reconstrucao-de-mocambique>. [44]
- Camões, I.P. (2019), *Plano de Atividades do Camões, IP* [Plan d'activité de Camões], Camões, I.P., <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/instrumentos-de-gestao>. [27]
- Camões, I.P. (2018), *Avaliação do Programa de Cooperação Portugal-Timor Leste (2011-2017)* [Évaluation du programme de coopération entre le Portugal et le Timor-Leste (2011-2017)], <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/avaliacao-e-auditoria/avaliacao>. [10]
- Camões, I.P. (2018), *Evaluation of the Integration of Gender Equality in Portuguese Development Cooperation (2011-2015): Executive Summary*, Camões I.P., https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/avaliqual_es1115.pdf. [61]

- Camões, I.P. (2017), *Avaliação da Intervenção da Cooperação Portuguesa no Setor da Educação na Guiné-Bissau - Sumário Executivo* [Évaluation de l'intervention menée au titre de la coopération portugaise dans le secteur de l'éducation en Guinée-Bissau - Synthèse], Camões I.P., Lisbonne, https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/execsumedu_gbjul17.pdf. [66]
- Camões, I.P. (s.d.), *Apresentação de propostas de PPA* [Instructions pour la soumission de propositions de projets, de programmes ou de mesures], https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/formulario_apres_ppa_instrucoes.pdf. [60]
- Cardno Emerging Markets, Europlus (2019), *Avaliação intercalar do Programa de Apoio a Consolidação do Estado de Direito (PACED) nos países PALOP/TL* [Évaluation à mi-parcours du programme de soutien à la consolidation de la règle de droit (PACED) dans les PALOP et au TL]. [15]
- CE (2020), *Assessment of the final national energy and climate plan of Portugal*, Commission européenne, Bruxelles, https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_portugal_en.pdf. [50]
- CGD (2021), *Commitment to Development Index: Environment*, Center for Global Development, https://cgdev.org/cdi#/raw_environment. [52]
- CNUCED (2021), *World Investment Report 2021: Investing in Sustainable Recovery*, Publications des Nations Unies, <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2021>. [7]
- Conseil de l'Union européenne (2021), *Renforcer l'engagement de l'Équipe Europe en faveur du développement humain - Conclusions du Conseil*, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8856-2021-INIT/fr/pdf>. [24]
- Conselho de Ministros (2009), *Resolução do Conselho de Ministros nº 73/2009* [Résolution du Conseil des Ministres n° 73/2009], https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/estrategia_seguranca_desenv.pdf. [39]
- CPI (2016), *The Grand Bargain (official website)*, Comité permanent interorganisations, <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>. [48]
- Di Ciommo, M. (2021), *Study on the EU and its Member States Mobilising Public Sector Expertise for Development: Analysis paper*, ECPDM, Maastricht, <https://ecdpm.org/publications/study-eu-member-states-mobilising-public-sector-expertise-development-analysis-paper/>. [19]
- Economist Intelligence Unit (2021), *Country Report: Portugal (4e trimestre 2021)*, <http://country.eiu.com/portugal>. [4]
- Ecorys (2016), *Evaluation of the EU Aid Delivery Mechanism of Delegated Cooperation (2007-2014) - Final report*, Ecorys, Madrid, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/evaluation-delegated-cooperation-main-report_en.pdf. [25]
- FEC (2020), *Desenvolvimento e Alterações Climáticas: impactos e (in)sustentabilidade* [Développement et changement climatique : impacts et développement (non) durable], FEC - Fundação Fé e Cooperação, Lisbonne, <https://fecongq.org/pdf/AlteracoesClimaticas%20net.pdf>. [56]

- Ferreira, D. et P. Lamim (2019), *Results-oriented Monitoring (ROM) Report: PALOP TL - Priority Area 1 - Employment Generation*. [16]
- Gouvernement du Portugal (2021), *Peer Review: Self Assessment of Portugal*, [https://one.oecd.org/official-document/DCD/DAC/AR\(2021\)1/16/en](https://one.oecd.org/official-document/DCD/DAC/AR(2021)1/16/en). [17]
- Gouvernement du Portugal (2021), *Programa Internacionalizar 2030: Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2021 [Programme sur l'internationalisation à l'horizon 2030 : Résolution du Conseil des Ministres n° 20/2021]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/20/2021/03/19/p/dre>. [5]
- Gouvernement du Portugal (2020), *Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2020 (prorrogado até 2025) [Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique 2020 (prolongée jusqu'en 2025)]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <https://apambiente.pt/clima/estrategia-nacional-de-adaptacao-alteracoes-climaticas>. [53]
- Gouvernement du Portugal (2020), *Grandes Opções do Plano 2020-2023 [Grandes options du plan 2020-2023]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/GOP.aspx>. [1]
- Gouvernement du Portugal (2018), *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030 [Stratégie nationale pour la préservation de la nature et de la biodiversité à l'horizon 2030]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=aprovada-estrategia-nacional-de-conservacao-da-natureza-e-biodiversidade-para-2030>. [54]
- Gouvernement du Portugal (2015), *Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência [Stratégie opérationnelle pour l'action humanitaire et l'aide d'urgence]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/65-2015-70128396>. [46]
- Gouvernement du Portugal (2014), *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 [Note conceptuelle sur la coopération pour le développement 2014-2020]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/conctestratg_eng_v2.pdf. [40]
- Gouvernement du Portugal (2010), *Resolução do Conselho de Ministros n° 82/2010 [Résolution du Conseil des ministres n° 82/2010]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <http://Gouvernement du Portugal, Lisbonne>. [55]
- Kantar (2020), *Eurobaromètre spécial 512 : les citoyens de l'UE et la coopération au développement*, Commission européenne, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2267>. [2]
- OCDE (2022), *Produit intérieur brut (PIB)*, <https://doi.org/10.1787/dddb17ae-fr> (consulté le 12 janvier 2022). [32]
- OCDE (2021), *Dépense des administrations publiques par fonction (COFOG) (dataset)*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11 (consulté le 1 décembre 2021). [65]
- OCDE (2021), *Économie du Portugal en un coup d'œil : Forecast Summary (décembre 2020)*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/economy/portugal-economic-snapshot/> (consulté le 10 janvier 2022). [3]

- OCDE (2021), *Integrating Environmental and Climate Action into Development Co-operation: Reporting on DAC Members' High-Level Meeting Commitments*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/285905b2-en>. [69]
- OCDE (2021), « Portugal », dans *Les profils de coopération au développement*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b0bfc354-fr>. [59]
- OCDE (2021), *Rapport 2020 sur la mise en œuvre de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD*, OCDE, [https://one.oecd.org/document/DCE/DAC\(2020\)54/FINAL/fr/pdf](https://one.oecd.org/document/DCE/DAC(2020)54/FINAL/fr/pdf). [33]
- OCDE (2021), *Système de notification des pays créanciers*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=6d0aaab2-496a-476d-bd77-664232aa9a99&themetreeid=3> (consulté le 1er septembre 2021). [31]
- OCDE (2020), *How's Life in Portugal? 2020: Better Life Initiative, Country Note Portugal*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/portugal/Better-Life-Initiative-country-note-Portugal.pdf>. [51]
- OCDE (2020), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Austria 2020*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/03b626d5-en>. [21]
- OCDE (2020), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Ireland 2020*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c20f6995-en>. [11]
- OCDE (2020), *Sustainable Ocean for All: Harnessing the Benefits of Sustainable Ocean Economies for Developing Countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bede6513-en>. [63]
- OCDE (2019), *Greening Development Co-operation: Lessons from the OECD Development Assistance Committee*, Objectif développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/62cc4634-en>. [62]
- OCDE (2019), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2019*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b1874a7a-en>. [23]
- OCDE (2018), *Applying the Eight Building Blocks of PCSD in Implementation of the 2030 Agenda*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/pcsd/Report%20on%20PCSD%20Survey%20Findings.pdf>. [67]
- OCDE (2018), *Development Co-operation Mid-term Review of New Zealand*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/DAC-mid-term-NewZealand.pdf>. [12]
- OCDE (2018), *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement [OECD/LEGAL/5015]*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5015>. [64]
- OCDE (2011), *Busan Partnership for Effective Development Co-operation : Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November - 1 December 2011, Best Practices in Development Co-operation*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/54de7baa-en>. [68]

- OCDE (s.d.), *OECD Economic Surveys: Portugal*, Éditions OCDE, Paris, [30]
<https://doi.org/10.1787/19990405>.
- OCDE/PNUD (2019), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2019*, Éditions OCDE, Paris, [34]
<https://doi.org/10.1787/6acb4dc0-fr>.
- OECD (2022), *Examen de l'aide: Examen des politiques et programmes du Portugal en matière de coopération pour le développement. Aperçu de la coopération pour le développement mise en œuvre par le Portugal*, [8]
[https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR\(2022\)4/16/FINAL/fr/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR(2022)4/16/FINAL/fr/pdf) (consulté le 22 mars 2022).
- Ornemark, C. (2020), *Lessons Harvesting: Learning from P2P Engagements*, Plateforme pour des institutions efficaces, [18]
https://www.effectiveinstitutions.org/files/Learning_Lessons_from_P2P_Engagements.pdf.
- Parlement européen, Conseil européen (2021), *Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale - Europe dans le monde*, Parlement européen, Bruxelles, [26]
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947>.
- Sachs, J. et al. (2021), *Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals [Rapport sur le développement durable 2021 : La Décennie d'action pour les objectifs de développement durable]*, Cambridge University Press, [57]
<https://doi.org/10.1017/9781009106559>.
- SOFID (2021), *Relatório e Contas 2020 [Rapport et comptes 2020]*, SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Lisbonne, [35]
<https://www.sofid.pt/wp-content/uploads/2021/08/rc2020.pdf>.
- SOFID (2020), *Relatório do Governo Societário 2019 [Rapport 2019 sur la gouvernance d'entreprise]*, Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A., Lisbonne, [29]
<https://www.sofid.pt/institucional/> (consulté le 26 octobre 2021).
- Tribunal de Contas (2019), *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018 [Opinion sur les comptes généraux de l'État 2018]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, [58]
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202018/pcge2018.pdf>.
- UE (2021), *Décision (PESC) 2021/1143 du Conseil relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique (EUTM Mozambique)*, Union européenne, Bruxelles, [41]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32021D1143#> (consulté le 1er octobre 2021).
- UE (2017), *Consensus européen pour le développement*, Union européenne, Bruxelles, [47]
https://ec.europa.eu/international-partnerships/european-consensus-development_fr.

Notes

¹ Ces domaines sont les suivants : les partenariats avec les gouvernements des pays partenaires ; la coopération triangulaire et la coopération Sud-Sud ; l'engagement auprès de l'Union européenne ; prévenir et combattre la fragilité ; un système de coopération pour le développement adapté à l'objectif ; accroître le volume et la qualité de l'APD ; saisir les opportunités pour promouvoir la protection de l'environnement en tant que bien mondial ; tirer des enseignements du suivi, des résultats et des évaluations.

² Consulter l'Aperçu pour en savoir plus
[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR\(2022\)4/16/FINAL&docLanguage=fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR(2022)4/16/FINAL&docLanguage=fr)

³ Voir : <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage>

⁴ Calcul par les auteurs de la proportion des versements nets d'APD en 2019 (EUR, prix courants) (OCDE, 2021_[31]) dans les dépenses publiques globales de 2019 (EUR, prix courants) (OCDE, 2021_[65]).

⁵ Le Portugal définit le terme « décentralisé » comme suit : la coopération portugaise pour le développement repose sur une structure décentralisée avec la participation d'une grande diversité d'acteurs étatiques et non étatiques, dont les objectifs et capacités sont complémentaires (Gouvernement du Portugal, 2014_[40]). Afin d'éviter toute confusion avec la coopération décentralisée pour le développement (fournie par des entités infranationales) et la décentralisation de la prise de décision, le présent rapport utilise le terme « décentralisé » entre guillemets.

⁶ Les échanges au sein du réseau des praticiens pour la coopération européenne pour le développement (Practitioners' Network for European Development Cooperation) concernant la culture et le développement offrent au Portugal un espace où partager ses expériences et explorer d'autres possibilités de synergies entre les travaux de Camões sur la culture et ceux traitant de coopération pour le développement.

⁷ Ainsi, une évaluation note que : « le système de suivi interne du PACED est rudimentaire et n'est pas lié à la gestion axée sur les résultats. Le projet visant à mettre en place un système de suivi, ancré dans une matrice de suivi régulièrement actualisée par l'équipe d'assistance technique, pour permettre le suivi systématique des activités et de leurs effets par les partenaires directs du projet n'a pas été mis en œuvre » (traduction vers le français à partir d'une traduction automatique du portugais vers l'anglais) (Cardno Emerging Markets, Europlus, 2019_[15]). N.B. : le PACED est un projet visant à renforcer l'état de droit dans les pays lusophones d'Afrique et au Timor-Leste.

⁸ Voir également la politique d'évaluation conjointe de la coopération autrichienne pour le développement, disponible à l'adresse suivante : https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Entwicklungszusammenarbeit/We_b_Evaluierungspolicy_EN.pdf

⁹ Par exemple, l'évaluation du programme-pays du Timor-Leste indiquait : « S'agissant de la mise en œuvre de la coopération déléguée, les difficultés que rencontre la coopération portugaise sont analogues à celles qui touchent sa coopération bilatérale, à savoir la difficulté à promouvoir l'appropriation et la durabilité. Il existe d'autres difficultés, liées notamment à des lourdeurs administratives excessives et à certaines complexités dans les procédures qui ne sont pas compatibles avec le fort taux de rotation des ressources humaines dans les bureaux centraux, et à la centralisation excessive des décisions à Lisbonne,

ainsi qu'à l'absence de systèmes de gestion et d'information intégrés » (traduction vers le français à partir d'une traduction automatique du portugais vers l'anglais) (Camões, I.P., 2018_[10]).

¹⁰ Pour de plus amples informations sur le processus de réforme, voir l'autoévaluation du Portugal réalisée pour le présent examen par les pairs (Gouvernement du Portugal, 2021_[17]).

¹¹ Voir la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement (OCDE, 2018_[64]) et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement : quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui contient un engagement visant à accélérer les efforts en matière de déliement de l'aide (OCDE, 2011_[68]).

¹² Par déliement *de jure* est entendu la suppression des obstacles juridiques et réglementaires à la libre concurrence et par déliement *de facto*, la suppression de l'ensemble des contraintes liant dans les faits une aide non liée *de jure* (par exemple, en publiant des appels d'offres dans la seule langue du fournisseur). En ce qui concerne l'attribution de marchés à leurs fournisseurs nationaux, d'après le dernier rapport de l'OCDE, l'Allemagne (21 %), la Belgique (17.8 %), la Corée (26.1 %), l'Islande (10.5 %), l'Italie (12.5 %), le Luxembourg (0.6 %) et le Portugal (17.1 %) enregistrent de très bons résultats, avec moins d'un tiers de la valeur totale des contrats revenant à leurs fournisseurs nationaux (OCDE, 2021_[33]).

¹³ La moitié des investissements soutenus par la SOFID sont dirigés vers des PMA. Pour en savoir plus, voir : <http://www.motioncreator.net/sofid/rc2020.pdf>. La SOFID est également membre de l'Association des institutions européennes bilatérales de financement du développement (IEFD). En 2020, les membres de cette association se sont engagés à aligner l'ensemble de leurs financements sur les objectifs de l'Accord de Paris à l'horizon 2022, à opérer la transition vers la neutralité carbone d'ici 2050 au plus tard et à exclure les projets liés aux carburants fossiles de leurs investissements. Pour en savoir plus, voir : <https://www.edfi.eu/news/edfi-climate/>.

¹⁴ La ligne de crédit du FECOP (*Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa*) est ouverte aux micro-, petites et moyennes entreprises (MPME), aux associations et aux coopératives de producteurs au Mozambique. Elle a été mise en place à la faveur d'une coopération entre le gouvernement de la République portugaise, le gouvernement du Mozambique et l'Association mozambicaine des banques dans le but de contribuer à accroître la productivité des différents secteurs d'activité. Elle comporte deux « tranches » : la première vise à financer les projets d'investissement de MPME, d'associations ou de coopératives de producteurs sur le territoire du Mozambique. La seconde est destinée aux situations de catastrophe et vise à financer les projets d'investissement et les activités de soutien aux MPME mozambicaines dans les régions touchées par des catastrophes naturelles reconnues par les autorités. Les entreprises qui subissent les effets de la pandémie de COVID-19 entrent dans ce cadre.

¹⁵ Cela a été le cas pour les évaluations-pays de Sao-Tomé-et-Principe et du Mozambique en 2016, mais pas pour celle du Timor-Leste en 2018. Une enquête annuelle de satisfaction permet également de recueillir les commentaires des parties prenantes extérieures à Camões.

¹⁶ L'évaluation du Timor-Leste contenait de vives critiques à ce sujet pour ce qui est du soutien au secteur de l'éducation (Camões, I.P., 2018_[10]). La dispersion et la fragmentation des activités ont également été mises en lumière concernant l'engagement du pays dans le secteur de l'éducation en Guinée-Bissau. La coordination entre les différentes institutions portugaises intervenant dans le même secteur apparaît parfois également insuffisante.

¹⁷ Entre les périodes 2011-15 et 2016-20, la taille moyenne des projets d'APD a augmenté, la proportion des projets d'une valeur supérieure à 100 000 EUR étant passée de 29.5 % en 2011-15 à 33.1 % en 2016-

20. Le nombre total de projets au cours de la seconde période est en légère hausse : il est passé de 1 405 en 2011-15 à 1 467 en 2016-20. Données fournies par Camões.

¹⁸ La Nouvelle-Zélande a résolu ce problème en adoptant une approche misant sur des projets moins nombreux, de taille plus importante, plus approfondis et d'une durée plus longue, et en inscrivant davantage ses interventions dans le cadre d'un programme avec les ministères clés.

¹⁹ La réforme du secteur de la sécurité vise à appliquer les principes de bonne gouvernance au secteur de la sécurité afin d'améliorer la sécurité de l'État et celle des citoyens, en rendant la sécurité, sa gestion et sa supervision plus efficaces et responsables, dans le cadre d'une supervision civile démocratique. Cette réforme est également étroitement liée au secteur de la justice, un domaine dans lequel le Portugal est tout aussi actif.

²⁰ En 2019, 278.9 millions EUR d'APD brute ont été acheminés via le système multilatéral, soit une augmentation de 5 % en termes réels par rapport à 2018.

²¹ En 2019, 0.1 % de l'APD bilatérale brute a été alloué à des OSC sous la forme de contributions à leur budget central et 7.9 % ont été acheminés par l'intermédiaire d'OSC afin de mettre en œuvre des projets initiés par le Portugal (14.3 millions au total, prix courants).

²² Lors de la récente présidence portugaise, l'UE a adopté les Conclusions du Conseil sur une économie bleue durable. Le Portugal accueillera également la prochaine conférence des Nations Unies sur les océans, aux côtés du Kenya, en 2022 (initialement prévue en 2020) et parraine la *Sustainable Ocean Business Action Platform* (voir : <https://www.unglobalcompact.org/take-action/action-platforms/ocean>). Il contribue à l'étude et à l'analyse des facteurs de vulnérabilité spécifiques des PEID face aux défis environnementaux et du changement climatique, ainsi qu'aux recherches sur les trajectoires de développement de l'économie bleue pour les pays dont les recettes et les emplois dépendent fortement des secteurs reposant sur les océans, tels que la pêche ou le tourisme. Dans le cadre de ces activités, le Portugal a contribué au rapport de l'OCDE intitulé *Sustainable Ocean for All* (OCDE, 2020).

²³ Le Portugal a également favorisé l'établissement de liens entre environnement et développement au sein de l'UE en coorganisant un Forum à haut niveau UE-Afrique sur l'investissement au cours de sa présidence. Pour en savoir plus : <https://www.eib.org/en/events/high-level-economic-and-green-investment-forum-eu-africa>.

²⁴ L'obligation de rendre compte au Parlement et au grand public de la cohérence des politiques est un moyen de renforcer l'attention sur les effets de l'action publique et les arbitrages qu'elle implique (OCDE, 2018^[67]). La mise en place de processus participatifs pour l'implication des parties prenantes peut également contribuer à traduire les engagements en actions. Pour plus d'informations et d'exemples sur les pratiques des membres du CAD, voir OCDE (2021) *Fundamentals: Policy Coherence for Development* sur la plateforme « Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement » : https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1099_1099378-okrtlygchv&title=Policy-coherence-for-development&_ga=2.187687149.494492686.1637583978-107777781.1609839290.

²⁵ Le Fonds pour l'environnement (FUNAB) a été créé en 2017 et est géré par le ministère de l'Environnement. Il comporte une fenêtre pour les projets de coopération pour le développement, qui s'élève actuellement à 2 millions EUR par an. Le Portugal a récemment fait part de son intention de porter ce montant à 4 millions EUR par an. Pour en savoir plus, voir : <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-portugals-environment-minister-to-visit-with-e2m-for-cooperation-projects-200921/>.

²⁶ Il pourrait notamment s'agir d'investir dans les actions de plaidoyer, la sensibilisation, la facilitation de l'apprentissage entre pairs et les échanges Sud-Sud pour aider les pays à trouver des solutions adaptées à leurs besoins. Les efforts déployés par le Portugal pour soutenir le Mozambique en matière de viabilité de sa dette sont utiles et pourraient être étendus aux aspects de la dette liés aux chocs climatiques.

²⁷ Pour plus d'informations sur l'approche du Portugal et celles d'autres membres du CAD, voir *Integrating Environmental and Climate Action into Development Co-operation: Reporting on DAC Members' 2020 High Level Meeting commitments* (OCDE, 2021^[69]).

²⁸ L'Agence de développement autrichienne a élaboré des lignes directrices applicables à l'ensemble de l'administration relatives à diverses priorités transversales, dont l'environnement et le développement. Des évaluations ont révélé que ces lignes directrices avaient contribué à améliorer la sensibilisation dans l'ensemble des ministères intervenant dans l'APD (OCDE, 2020^[21]).

²⁹ On peut notamment citer le soutien du Portugal à un Centre d'excellence sur l'eau de l'UE basé à Lisbonne. Pour en savoir plus, voir : <https://cordis.europa.eu/project/id/763562/fr>.

³⁰ La plateforme multipartite de l'Italie sur l'énergie et le développement est un de ces exemples (OCDE, 2019^[23]).

Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2016

Vers un effort global du Portugal à l'appui du développement

Recommandations formulées en 2016	Progrès réalisés depuis 2016
1.1 S'appuyant sur son engagement ferme en matière de cohérence des politiques au service du développement, le Portugal devrait s'investir dans l'analyse et le suivi des effets que les politiques qu'il mène dans des domaines essentiels peuvent avoir sur les pays en développement et prendre des mesures pour remédier aux incohérences dans la politique menée.	Recommandation partiellement mise en œuvre Le gouvernement a commandé des analyses aux OSC sur des sujets cruciaux. Il a adopté des mesures dans des domaines importants (changement climatique, achats verts, océans, plan d'action sur les migrations), mais elles ne font l'objet d'aucun mécanisme de suivi ni de redevabilité.
1.2. Lorsque le Portugal mettra au point sa nouvelle approche du développement du secteur privé, il devrait veiller à ce que cette approche ait un impact positif sur le développement et qu'elle respecte les recommandations du CAD sur l'aide déliée.	Recommandation partiellement mise en œuvre Aucune stratégie n'a encore été définie, mais une réflexion est en cours sur l'engagement du secteur privé et les moyens d'optimiser l'impact en termes de développement, notamment par le biais d'une étude avec l'OCDE. La SOFID échange avec ses pairs européens en vue d'intégrer des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans ses évaluations de demandes de crédit.

Vision et politique en matière de coopération pour le développement

Recommandations formulées en 2016	Progrès réalisés depuis 2016
2.1. Suivant le Concept stratégique 2014-2020, le Portugal devrait établir un plan opérationnel à moyen terme réaliste, où il définira un ensemble raisonnable de priorités à assigner à son programme en tenant compte de ses capacités en matière de financement et de compétences. Il devrait aussi élaborer des orientations propres à assurer une mise en œuvre efficace de ce plan.	Recommandation non mise en œuvre Aucun plan opérationnel n'a été établi et une seule politique ou orientation spécifique a été adoptée depuis l'examen par les pairs (concernant l'éducation au développement).
2.2. Le Portugal devrait intégrer pleinement son portefeuille de prêts concessionnels bilatéraux dans ses processus de planification stratégique et de programmation par pays, afin de pouvoir exploiter les possibilités de synergie.	Recommandation mise en œuvre Bien que d'une moindre pertinence compte tenu de la diminution progressive des prêts, ces derniers font partie intégrante des stratégies par pays et du suivi annuel.
2.3. Camões I.P. devrait aider le personnel chargé de la programmation à intégrer les questions concernant l'égalité hommes-femmes et l'environnement dans l'ensemble des programmes du Portugal, y compris ses prêts concessionnels.	Recommandation partiellement mise en œuvre Traduction en portugais des orientations sur l'utilisation des marqueurs ; formation et évaluation sur l'intégration de l'égalité des genres ; mais pas encore de changements substantiels dans la pratique.

Volume et répartition de l'aide

Recommandations formulées en 2016	Progrès réalisés depuis 2016
3.1. Le Portugal devrait instaurer des objectifs intermédiaires assortis d'échéances précises, afin de respecter ses engagements internationaux relatifs au volume de son aide à mesure que son économie se redressera. Ce plan devrait comporter l'engagement d'accroître la part des dons dans son budget d'APD.	Recommandation non mise en œuvre Il n'existe pas de plan de déploiement de l'APD assorti d'échéances précises, alors même que le produit intérieur brut a renoué avec son niveau d'avant la crise financière. La part des dons a substantiellement augmenté, à mesure que les prêts étaient supprimés.
3.2. Le Portugal devrait inverser le mouvement de diminution de l'APD qu'il apporte aux pays les moins avancés, conformément aux engagements qu'il a pris dans le cadre du CAD. Le Portugal devrait également se conformer à la recommandation du CAD de 1978 concernant les termes et conditions relatifs aux prêts aux PMA.	Recommandation mise en œuvre Dans la mesure où le Portugal peut répartir géographiquement son APD, celle-ci est fortement axée sur les pays dont les besoins sont les plus grands, le Portugal étant le pays du CAD qui accorde la plus grande part de son APD aux PMA. Avec la diminution progressive des prêts, le Portugal respecte désormais en substance la Recommandation du CAD de 1978.

Organisation et gestion

Recommandations formulées en 2016	Progrès réalisés depuis 2016
4.1. Le Portugal devrait entreprendre un examen de son modèle d'activité, afin de s'assurer que l'organisme chargé de gérer le système complexe dont il est doté dispose d'un mandat clair et bien adapté.	Recommandation partiellement mise en œuvre Le Portugal a mené des réflexions sur la manière de renforcer le mandat de Camões pour mettre en œuvre, coordonner et piloter la coopération pour le développement. La principale mesure qui en a découlé a été la création de centres de coopération dans les pays partenaires.
4.2. Le Portugal devrait également vérifier que cet organisme dispose de ressources humaines adéquates et de ressources financières suffisantes pour répondre au mandat.	Recommandation partiellement mise en œuvre Camões a mené des réflexions sur ses ressources humaines et financières, mais des défis importants demeurent.
4.3. Le Portugal devrait veiller à ce que sa coopération au développement soit régie par des ressources humaines et des règles et règlements financiers suffisamment souples pour mener à bien le programme de manière efficace.	Recommandation partiellement mise en œuvre Le Portugal a mis à jour son cadre juridique pour le recrutement d'agents de coopération et adapte ses règles, notamment pour satisfaire aux nouvelles exigences d'évaluation des piliers imposées par l'UE. Il a également mis en place de nouvelles lignes de financement qui permettent aux OSC d'apporter des réponses plus rapides et flexibles en cas de crises.

Mise en œuvre de la coopération pour le développement et partenariats

Recommandations formulées en 2016	Progrès réalisés depuis 2016
5.1. Le Portugal devrait renforcer ses orientations et ses mesures d'incitation afin que ses agents utilisent les systèmes des pays partenaires lors de la mise en œuvre des programmes.	Recommandation partiellement mise en œuvre Le Portugal continue de n'accorder qu'un soutien budgétaire limité, intervient dans la gestion des finances publiques et ses stratégies par pays encouragent l'utilisation des systèmes nationaux. Cependant, l'exercice de suivi 2018 du Partenariat mondial a mis en évidence des difficultés persistantes.
5.2. Le Portugal devrait s'efforcer d'instituer des accords-cadres fondés sur les programmes avec des OSC partenaires sélectionnées.	Recommandation non mise en œuvre S'il existe de nouveaux instruments permettant des interventions rapides et flexibles en cas de crises, le Portugal a recours à des accords par projet pour tous les partenariats avec les OSC.
5.3. Le Portugal devrait mettre en place des analyses communes des risques et des contextes afin de guider les nombreux acteurs de l'administration travaillant dans les États fragiles.	Recommandation partiellement mise en œuvre L'analyse contextuelle et les échanges internes ainsi que la consultation des parties prenantes éclairent la préparation des stratégies-pays (une fois tous les cinq ans). En revanche, le Portugal n'entreprend pas d'analyse par pays dédiée et la gestion des risques ne prend pas spécifiquement en compte les risques au niveau des pays.

5.4 Pour les allocations et programmes futurs, le Portugal devrait tout mettre en œuvre pour atteindre la recommandation de l'OCDE et ses engagements pris à Busan en matière de déliement de l'aide.	Recommandation mise en œuvre Les prêts liés sont progressivement supprimés. L'aide liée qui subsiste découle d'accords conclus antérieurement. Il sera également important d'équilibrer les priorités de la coopération pour le développement et celles de la promotion du secteur privé.
---	---

Résultats et redevabilité

Recommandations formulées en 2016	Progrès réalisés depuis 2016
6.1 Le Portugal devrait s'assurer que tous ses programmes-pays disposent d'un ensemble clair de résultats attendus axés sur les réalisations et que ses agents suivent régulièrement les progrès accomplis pour les atteindre.	Recommandation partiellement mise en œuvre Les cadres de résultats au niveau des pays listent les résultats attendus. Ils indiquent des objectifs de niveau supérieur, mais n'explicitent pas les réalisations concrètes. Des exercices de suivi des progrès sont menés chaque année pour les programmes par pays, et ceux-ci sont systématiquement évalués.
6.2 Afin d'assurer un programme plus cohésif et mieux coordonné, l'ensemble des acteurs du développement du Portugal devraient partager leurs leçons sur les approches et les résultats tirés de l'expérience de manière régulière.	Recommandation partiellement mise en œuvre La création des centres de coopération a le potentiel d'améliorer la coordination et les échanges dans les pays partenaires. Les conclusions des évaluations sont diffusées systématiquement. Des groupes thématiques et géographiques échangent avant l'élaboration des stratégies-pays, mais pas plus régulièrement.
6.3 Le Portugal devrait adopter et mettre en pratique au plus tôt la nouvelle stratégie d'évaluation.	Recommandation partiellement mise en œuvre Un nouveau plan d'évaluation 2021-23 assure un certain suivi de la Politique d'évaluation de 2016, notamment en ce qui concerne les ressources dédiées. Cependant, le Portugal a entrepris relativement peu d'évaluations ces dernières années, et la prise en compte de leurs conclusions est limitée.

Aide humanitaire

Recommandations formulées en 2016	Progrès réalisés depuis 2016
7.1 Le Portugal devrait s'appuyer sur sa nouvelle stratégie opérationnelle relative au programme humanitaire pour faire en sorte que les interventions futures soient prévisibles, tirent profit de son avantage comparatif et soient conformes aux principes humanitaires.	Recommandation mise en œuvre Les nouveaux mécanismes de financement de l'aide humanitaire améliorent la prévisibilité et la flexibilité pour les OSC. Le financement multilatéral concerne essentiellement les programmes et fonds communs avec une préaffectation souple.
7.2 Le Portugal devrait élaborer des directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre de ses interventions humanitaires, conformément aux accords internationaux.	Recommandation partiellement mise en œuvre Le Portugal ne dispose pas de lignes directrices spécifiques sur l'utilisation de ses moyens militaires dans les interventions humanitaires, mais la stratégie humanitaire de 2015 stipule l'adhésion du Portugal aux principes et directives des normes internationales pertinentes. Des interactions accrues au niveau opérationnel permettent néanmoins de répondre à ces préoccupations.

Annexe B. Organisations consultées dans le cadre de l'examen par les pairs

Institutions du secteur public portugais consultées

1. Camões, I.P.
2. Ministère des Affaires étrangères
3. Ambassade et personnel de Camões au Mozambique
4. Ambassade en Guinée-Bissau
5. Représentation permanente auprès de l'UE
6. Ministère des Finances
7. Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A., (SOFID)
8. Ministère de l'Environnement
9. Ministère du Travail et de la Sécurité sociale
10. Ministère de l'Éducation
11. Ministère de la Défense
12. Ministère de la Justice
13. Ministère de l'Administration interne
14. Parlement
15. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA)
16. Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P. (INFARMED)
17. Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. (INEM)

Organisations multilatérales consultées

18. Commission européenne, Direction générale des partenariats internationaux
19. Communauté des pays lusophones (CPLP)
20. Secrétariat général ibéroaméricain (SEGIB)
21. Gavi, l'Alliance du vaccin
22. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
23. Banque mondiale
24. Banque africaine de développement
25. Le Fonds mondial
26. Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (UNDRR)
27. Organisation internationale pour les migrations, Mozambique
28. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Mozambique
29. Programme alimentaire mondial (PAM), Mozambique

30. Délégation auprès de l'UE, Angola

Autorités et partenaires bilatéraux consultés au Mozambique

31. Ministère des Affaires étrangères
32. Ministère de l'Économie et des Finances
33. Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur
34. Ministère de la Santé
35. Ministère de la Justice
36. GREPOC
37. District Île de Mozambique
38. Maire de Monapo
39. Ambassade d'Allemagne
40. Ambassade d'Italie
41. Délégation auprès de l'UE
42. Agence brésilienne de coopération (ABC), Brésil
43. Universidade Federal do Espírito Santo, Brésil

Organisations de la société civile, du secteur privé et institutions universitaires consultées au Portugal

44. Plataforma Portuguesa das ONGD
45. Fundação Fé e Cooperação (FEC)
46. Prosocial
47. Girlmove
48. Helpe
49. Oikos
50. Fondation Gulbenkian
51. Instituto Marquês de Valle Flor (IMVF)
52. Vida
53. Associação para a Cooperação Entre os Povos (ACEP)
54. Fundação Gonçalo da Silveira
55. Zero
56. Get2C
57. CAOS
58. CESO
59. Université de Lisbonne
60. Nouvelle université de Lisbonne
61. Université de Coimbra
62. Université de Porto
63. Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)
64. Rede Intermunicipal de Cooperação para o Desenvolvimento (RICD)

- 65. Confederação Empresarial de Portugal (CIP)
- 66. Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços (AECOPS)
- 67. Associação Industrial Portuguesa (AIP)
- 68. Associação Empresarial de Portugal (AEP)

Organisations de la société civile, du secteur privé et institutions universitaires consultées au Mozambique

- 69. Fondation Aga Khan
- 70. Diocèse de Pemba
- 71. Associação Kandhelelo
- 72. Associação de Defesa do Património de Mértola (ADPM)
- 73. Université Lúrio
- 74. Université pédagogique
- 75. O. E. Wilson Biodiversity Laboratory at Gorongosa National Park
- 76. Associação Moçambicana de Bancos (AMB)
- 77. Instituto para a Promoção das Pequenas e Médias Empresas (IPEME)
- 78. Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA)

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

PORTUGAL

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE procède à des examens par les pairs de ses membres une fois tous les cinq ou six ans. Ces examens visent à améliorer la qualité et l'efficacité de leur coopération pour le développement, en mettant en évidence les bonnes pratiques et en recommandant des améliorations.

Le Portugal mobilise les compétences de l'ensemble de son administration et met fortement l'accent sur l'appropriation par les pays partenaires. Fort des relations bilatérales étroites qu'il a établies de longue date avec les pays partenaires, le Portugal concentre ses financements sur les pays où les besoins sont les plus grands. Par son action de plaidoyer efficace sur la scène internationale, le Portugal est un ardent défenseur de la coopération triangulaire et, en tant que président du Conseil de l'Union européenne, il a favorisé le consensus entre les membres de l'Union sur des questions comme le renforcement des initiatives Team Europe en faveur du développement humain. Cependant, le Portugal pourrait tirer davantage parti de la large participation des acteurs étatiques et non étatiques à ses activités de coopération pour le développement. Cet examen par les pairs formule un ensemble de recommandations destinées à améliorer la coordination entre les différentes composantes de l'administration, à rassembler les initiatives bilatérales, à accorder une plus grande attention aux réalisations et à prendre des mesures pour accroître l'aide publique au développement (APD).

