

ESPAGNE

Comité d'aide au développement (CAD)
EXAMEN PAR LES PAIRS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

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

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

Publié en anglais sous le titre :

**DAC Peer Review
Spain**

© OCDE (2007)

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE rights@oecd.org ou par fax (33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 23 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

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

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

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant l'Autriche et la France pour l'examen qui a eu lieu le 15 novembre 2007.

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

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

Liste des sigles

AACI*	Agence andalouse de coopération internationale (<i>Agencia Andaluza de Cooperación Internacional</i>)
AECI*	Agence espagnole de coopération internationale (<i>Agencia Española de Cooperación Internacional</i>)
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
DG POLDE*	Direction générale de la planification et de l'évaluation des politiques de développement (<i>Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo</i>)
FAD*	Fonds d'aide au développement (<i>Fondo de Ayuda al Desarrollo</i>)
FAMSI*	Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale (<i>Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional</i>)
GAVI*	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GFATM*	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
IFI	Institutions financières internationales
IHP	Initiative contre la faim et la pauvreté
MAEC*	Ministère des Affaires étrangères et de la coopération (<i>Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación</i>)
MEH*	Ministère de l'Économie et des finances (<i>Ministerio de Economía y Hacienda</i>)
MITC*	Ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce (<i>Ministerio de Industria, Turismo y Comercio</i>)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PACI*	Plan annuel de coopération internationale (<i>Plan Anual de Cooperación Internacional</i>)
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
SECI*	Secrétariat d'État à la coopération internationale (<i>Secretaría de Estado de Cooperación Internacional</i>)
TEC	Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami
UE	Union européenne
*	Sigle dans la langue originale.

Signes utilisés :

EUR euro

USD dollar des États-Unis

() Estimation du Secrétariat pour tout ou partie

- Nul

0.0 Négligeable

.. Non disponible

... Non disponible séparément mais compris dans le total

n.a. Non applicable (sans objet)

Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme de leurs composantes, les chiffres ayant été arrondis.

Taux de change annuel moyen (EUR pour un USD)

2001	2002	2003	2004	2005	2006
185.7918	1.0611	0.8851	0.8049	0.8046	0.7967

Aperçu synthétique de l'aide de l'Espagne

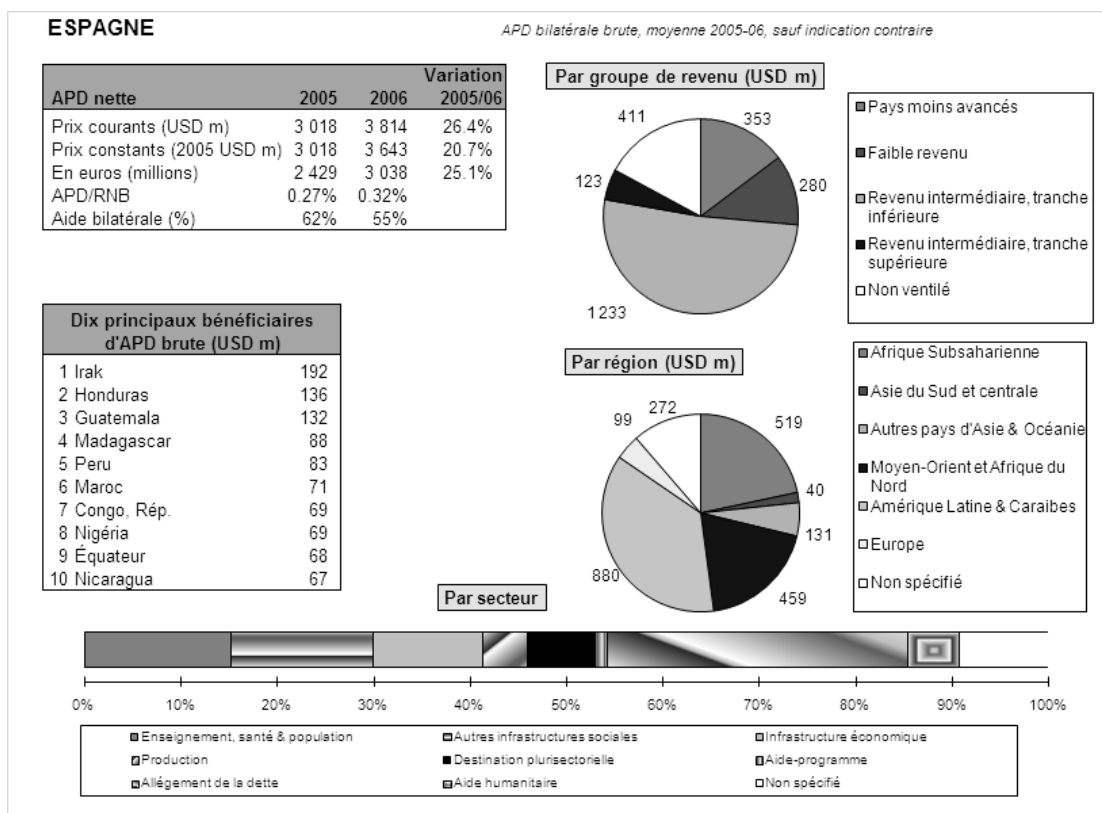


TABLE DES MATIÈRES

Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD	11
Rapport du secrétariat.....	20

Chapitre 1

Orientations stratégiques

Les objectifs ambitieux assignés à la coopération espagnole pour le développement.....	20
Orientations stratégiques et cadre juridique.....	21
Contexte international et historique de l'aide espagnole	21
Cadre juridique de la coopération pour le développement.....	22
Points forts et points faibles d'un système d'aide au développement complexe	22
Le Plan directeur 2005-2008 représente un grand pas en avant par rapport aux politiques et pratiques antérieures.....	24
Améliorations apportées	24
Une approche de vaste portée	25
Difficultés à donner corps au projet stratégique	27
Les avancées en termes d'éducation au développement et de communication	28
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	29

Chapitre 2

Cohérence des politiques au service du développement

La cohérence des politiques bénéficie d'un soutien vigoureux de la classe politique.....	30
Un cadre juridique, de planification et de notification a été mis en place pour assurer la cohérence des politiques au service du développement.....	30
L'Espagne prône la cohérence des politiques au sein des instances internationales	31
L'Espagne joue un rôle actif dans le domaine des migrations et du développement	32
L'Espagne améliore la cohérence des politiques dans la pratique.....	33
Une impulsion politique renouvelée	33
Le défi de la coordination toujours à l'ordre du jour	33
L'importance de l'analyse et de l'information.....	34
La nécessité d'exercer un suivi de la cohérence sur le terrain	35
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	35

Chapitre 3

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD

Vue d'ensemble de l'aide publique au développement	36
Accroissement de l'aide	37
Canal bilatéral : stratégies et dotations	38
Répartition géographique.....	39
Dépenses par groupe de revenu.....	41
Répartition sectorielle	42
Modalités de l'aide.....	44
ONG espagnoles	44
Aide multilatérale	45

Les institutions non financières et la rationalisation du système des Nations unies désormais en point de mire	46
Définir une approche claire au service d'une ambition stratégique	46
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	47

Chapitre 4

Organisation et gestion

La réforme de l'organisation et de la gestion est conduite par les responsables politiques.....	48
Organisation des compétences en matière de gestion de l'APD.....	48
L'Espagne fait face à d'importants problèmes d'organisation	50
Les réformes au sein du ministère des Affaires étrangères et de la coopération.....	50
Des réformes associant d'autres acteurs du système.....	51
La gestion actuelle de l'aide publique	53
Des capacités limitées empêchent le SECI de déléguer certaines compétences en matière de gestion.....	53
Difficultés relatives à la gestion sur le terrain.....	56
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	58

Chapitre 5

Efficacité de l'aide

L'efficacité de l'aide passe par une réforme du système	60
L'Espagne et l'efficacité de l'aide : état des lieux	60
Appropriation	60
Alignement.....	62
Harmonisation.....	64
Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle	65
Amérique latine et Afrique subsaharienne : deux régions, deux contextes	66
Enclencher une dynamique pour assurer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	66
Des mesures décisives s'imposent.....	67
Coordination entre les divers acteurs de la coopération espagnole pour le développement	67
Réforme de l'AECI : une occasion à ne pas manquer.....	67
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	68

Chapitre 6

Thèmes particuliers

Le renforcement des capacités : une notion peu développée en théorie, mais bien appliquée en pratique.....	69
Gouvernance, reddition de comptes et lutte contre la corruption	71
Un engagement résolu à renforcer la gouvernance démocratique et la reddition de comptes	71
Une conception de la gouvernance démocratique bâtie autour du citoyen	71
Le soutien de l'Espagne à la gouvernance et à la reddition de comptes dans la pratique	72
L'Espagne pourrait mieux tirer parti de son expérience	74
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	74

Liste des Annexes

Annexe A Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen de 2002	76
Annexe B OCDE/CAD statistiques sur les apports d'aide.....	79
Annexe C Aide humanitaire	86
Annexe D Visite sur le terrain au Salvador	96
Annexe E Visite sur le terrain en Colombie.....	104
Définitions des principaux termes.....	110
Bibliographie.....	113

Liste des Tableaux

Tableau 1. Pays partenaires de l'Espagne dans le domaine de la coopération pour le développement, 2005-08.....	40
Tableau 2. Résultats de l'Espagne au regard de l'efficacité de l'aide	61
Tableau B.1. Apports financiers totaux	79
Tableau B.2. APD par grandes catégories	80
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu.....	81
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD totale	82
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	83
Tableau B.6. Panorama comparatif	84
Tableau C.1. Part des différents ministères dans l'aide humanitaire bilatérale	88
Tableau C.2. Dix premiers bénéficiaires des apports bilatéraux d'aide humanitaire de l'Espagne en 2002 et 2006.....	93
Tableau D.1. Les sept principaux points forts de l'aide espagnole au Salvador et leurs corollaires	99

Liste des Figures

Figure 1. Les acteurs de la coopération internationale de l'Espagne	24
Figure 2. Évolution de l'APD espagnole depuis 2000.....	36
Figure 3. Secrétariat d'État à la coopération internationale au sein du MAEC	49
Figure 4. Versements d'APD alloués par l'Espagne au secteur de la gouvernance, 2002-06.....	71
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2006 (chiffres préliminaires)	85
Graphique C.1. Part des différents ministères dans l'aide humanitaire bilatérale	91
Graphique C.2. Apports bilatéraux d'aide humanitaire de l'Espagne, 2002-06	91
Graphique C.3. Apports bilatéraux et multilatéraux d'aide humanitaire : 2002-06	92

Liste des Encadrés

Encadré 1. La dimension européenne de la politique de coopération espagnole	21
Encadré 2. Accord de conversion de la dette entre l'Espagne et El Salvador.....	25
Encadré 3. L'approche de l'Espagne vis-à-vis des thématiques transversales : l'égalité homme-femme et l'environnement	26

Encadré 4.	La cohérence des politiques menées par l'Espagne dans le contexte de l'UE	32
Encadré 5.	Aide au développement distribuée par les communautés autonomes et les administrations locales	38
Encadré 6.	Une nouvelle stratégie pour la culture et le développement	43
Encadré 7.	Prêts au développement octroyés par le Fonds d'aide au développement	44
Encadré 8.	La coordination en Andalousie	53
Encadré 9.	Renforcement des capacités et assistance technique pour la paix et la justice en Colombie	70
Encadré 10.	Le renforcement de la gouvernance au niveau local au Salvador	73
Encadré D.1.	Un exemple tiré du secteur de la pêche au Salvador	100

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

L'Espagne a fixé d'ambitieux objectifs, à l'horizon 2012, à son action de coopération pour le développement. Le Plan directeur 2005-2008 est porteur d'améliorations majeures par rapport aux politiques et pratiques passées ; le défi pour l'Espagne est maintenant de faire de ce projet global une réalité. L'aide bénéficie d'un vigoureux soutien dans les sphères politiques et un dispositif solide a été mis en place pour encadrer les efforts de cohérence des politiques mais de nouveaux progrès passent par une exploitation plus stratégique et plus systématique de ces deux éléments. Le volume de l'aide espagnole s'accroît rapidement et il est donc impératif de renforcer les capacités d'acheminement de l'aide bilatérale tout en évitant une dispersion des efforts. Le regain d'attention pour l'Afrique subsaharienne est la résultante d'un recentrage sur la lutte contre la pauvreté et ouvre des perspectives nouvelles pour la répartition des tâches entre donateurs. Les décisions relatives à l'aide multilatérale, dont le volume va croissant, sont désormais davantage dictées par des considérations stratégiques. Les responsables politiques sont à l'origine, par souci d'efficacité de l'aide, de réformes majeures au niveau de l'organisation et de la gestion, réformes qui entraînent une transformation complète du système d'aide. L'efficacité de l'aide devient le mot d'ordre, l'Espagne appliquant judicieusement sur le terrain les principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Reste que le succès de la mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide est assujéti à l'achèvement complet du processus de réforme. La stratégie espagnole d'action humanitaire s'inscrit dans le droit fil des bonnes pratiques définies à l'échelon international et le pays devrait maintenant s'appliquer à améliorer la coordination entre les acteurs qui interviennent dans ce domaine.

Orientations stratégiques

L'Espagne a fixé d'ambitieux objectifs à son action de coopération pour le développement

Le programme d'aide de l'Espagne connaît une montée en puissance sur tous les fronts. Le volume de l'aide est en augmentation rapide, l'Espagne aspirant à porter son rapport APD/RNB à 0.7 % pour 2012. Ardente partisane de la Déclaration de Paris, l'Espagne est également déterminée à améliorer la qualité et l'impact de son assistance. Les autorités se sont lancées, avec le soutien du public et de tous les partis politiques, dans cette ambitieuse entreprise, dans laquelle elles se sont appuyées sur nombre des recommandations de l'examen par les pairs de 2002. Elles s'emploient à faire de la politique du développement un exposé de principe en vertu duquel tous les acteurs du secteur public s'engagent sur une approche commune et qui vaille quelle que soit la couleur du pouvoir politique. Cela est particulièrement important compte tenu de la part substantielle de l'aide émanant des communautés autonomes et des collectivités locales (coopération décentralisée). L'Espagne entend rester très active en Amérique latine, avec laquelle elle entretient des liens historiques, culturels et linguistiques qui lui confèrent un avantage comparatif, et qui ont aussi contribué à l'investir auprès des autres donateurs présents dans la région d'un rôle de chef de file dans l'action à l'appui de l'efficacité de l'aide. L'Afrique subsaharienne occupe désormais une place prioritaire dans la coopération espagnole pour le développement et l'aide à ce sous-continent devrait s'accroître dans des proportions considérables. L'expérience que l'Espagne a elle-même accumulée à l'occasion de son propre développement au sein de l'UE constitue un facteur important à cet égard et

les autorités s'impliquent de plus en plus sur les questions d'aide dans ce cadre, des initiatives telles que le Consensus européen pour le développement et le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement exerçant une influence grandissante sur l'aide de l'Espagne.

Le Plan directeur 2005-2008 est porteur d'améliorations majeures par rapport aux politiques et pratiques passées

Le Plan directeur 2005-2008 définit le cadre général de l'action espagnole de coopération pour le développement. Son élaboration a donné lieu à des consultations nationales de sorte qu'il bénéficie d'un large soutien de tous les acteurs espagnols œuvrant dans le domaine du développement. Il expose les objectifs et priorités stratégiques généraux de l'aide espagnole, en précise les priorités sectorielles et géographiques et fournit des orientations concernant les divers instruments et à l'intention des différents intervenants du système. Il recense aussi les domaines où une action s'impose pour améliorer la qualité de l'aide et fixe dans ces derniers des objectifs précis. Il est porteur d'améliorations incontestables par rapport aux pratiques passées, actualisant le cadre juridique de la coopération espagnole pour le développement, qui date de 1998, afin d'y intégrer les engagements internationaux souscrits depuis lors par l'Espagne, en particulier les OMD, et mettant parallèlement davantage encore l'accent sur la lutte contre la pauvreté. Une approche rigoureuse est adoptée du traitement des questions transversales, en tant que priorités à la fois horizontales et sectorielles, qui traduit bien la conception pluridimensionnelle qu'a l'Espagne de la pauvreté. Enfin, en reconnaissance de l'importance de la sensibilisation aux problèmes de développement pour entretenir le soutien du public, il est à très juste titre prévu d'intégrer des activités de ce type dans les programmes éducatifs, qu'ils relèvent du système structuré ou non, du primaire à l'université.

Le défi pour l'Espagne est maintenant de faire de ce projet global une réalité

L'Espagne reconnaît que la concrétisation de sa vision stratégique constituera un défi majeur, surtout au vu des engagements souscrits à l'échelon international concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Une tâche essentielle est l'achèvement rapide de l'élaboration des stratégies relatives à tous les secteurs, lesquelles sont un des piliers du cadre stratégique qui servira de base à la mise en œuvre des ambitieux objectifs poursuivis par l'Espagne. La multiplicité des acteurs intervenant dans le système espagnol de coopération pour le développement est un précieux atout, mais ne va sans poser aussi des problèmes d'importance. Si les divers acteurs ont généralement une bonne connaissance du Plan directeur et des ambitions poursuivies par l'Espagne en matière de développement, tous, à commencer par les acteurs décentralisés, ne se sentent pas tenus par le cadre stratégique défini par les autorités centrales, ce qui a des retombées néfastes au niveau de la coordination, de la cohérence et de l'efficacité d'ensemble. Dans les efforts qu'elle déploiera pour atteindre ses objectifs stratégiques, il sera important que l'Espagne s'attache à mettre à profit les enseignements qui se dégageront de l'expérience accumulée sur le terrain. Pour le moment, elle n'intègre en effet pas encore systématiquement les fruits de son expérience, pourtant considérable, dans sa ligne d'action.

Recommandations

- Pour parvenir à donner corps à sa vision stratégique du développement, l'Espagne doit s'appliquer à renforcer la coordination et la cohérence de l'ensemble des efforts d'aide, tous les acteurs de la coopération espagnole pour le développement devant opérer dans le respect du cadre d'action établi par le Plan directeur, les stratégies-pays et les stratégies sectorielles.

- L'Espagne doit se dépêcher de finaliser ses stratégies sectorielles afin que la mise en œuvre des programmes-pays puisse être totalement accordée au cadre stratégique.
- L'Espagne devrait exploiter plus systématiquement les données d'expérience et les connaissances accumulées sur le terrain pour redresser le cap et apporter une contribution plus importante aux débats de la communauté internationale du développement, sur les bonnes pratiques notamment.

Cohérence des politiques

L'aide bénéficie d'un vigoureux soutien dans les sphères politiques et un dispositif solide a été mis en place pour encadrer les efforts de cohérence des politiques

L'Espagne fait partie des quelques membres du CAD qui ont intégré le principe de la cohérence des politiques au service du développement dans leur cadre juridique et de planification. Depuis 2004, le Conseil de la coopération pour le développement fait chaque année rapport au parlement sur la question. Le soutien vigoureux que recueille le principe de la cohérence des politiques au service du développement dans la classe politique est un atout pour les décideurs, et le Plan directeur recense les domaines où une action s'impose et définit le rôle des différents ministères. Dans le domaine des migrations, par exemple, le Secrétariat d'État à la coopération internationale a engagé une collaboration avec d'autres ministères et mis à profit la position renforcée de la coopération pour le développement pour porter les questions de cohérence des politiques à l'attention des plus hautes sphères politiques et susciter un débat au niveau le plus élevé. L'Espagne s'applique aussi ardemment à prôner la cohérence des politiques au service du développement dans les instances internationales. Elle est particulièrement bien placée pour ce faire dans le domaine des migrations, domaine dans lequel certains s'inquiètent du risque d'instrumentalisation de l'aide, étant donné la phase d'exode massif de main-d'œuvre qu'elle a elle-même traversée il n'y a pas si longtemps.

De nouveaux progrès passent par une exploitation plus stratégique et plus systématique de ces deux éléments

Le Secrétariat d'État à la coopération internationale (SECI) a étoffé ses capacités d'analyse des problèmes de cohérence des politiques au service du développement. Il mérite en conséquence de plus en plus d'être reconnu comme un partenaire incontournable des délibérations interministérielles sur des questions qui présentent un rapport manifeste et étroit avec la cohérence des politiques. Le Plan directeur n'impose aucune mission ou exigence aux communautés autonomes et aux collectivités locales en matière de cohérence des politiques, et ces acteurs décentralisés ne sont pas représentés aux consultations du Conseil de la coopération pour le développement sur le sujet. Par ailleurs une plus grande attention pourrait être prêtée aux questions de cohérence des politiques au service du développement au niveau du terrain. La coordination entre les acteurs de la coopération pour le développement demeure problématique, y compris s'agissant du rôle de l'armée dans l'action humanitaire. Dans son rapport sur la cohérence des politiques, le Conseil de la coopération pour le développement concentre dans une large mesure son attention sur la scène internationale et ne s'attarde guère sur les politiques bilatérales. Il formule cependant une recommandation qui, si elle est suivie d'effets, contribuera grandement à améliorer la cohérence des politiques, préconisant que l'Espagne veuille à faire connaître publiquement et sans détours sa position officielle sur les questions de cohérence des politiques qui donnent lieu à controverse dans les instances internationales, par exemple l'UE dans le cadre de laquelle les intérêts nationaux espagnols peuvent entrer en concurrence avec les objectifs de développement.

Recommandations

- Par souci de cohérence des politiques au service du développement, l'Espagne devrait donner suite à la recommandation du Conseil de la coopération pour le développement en faisant preuve de transparence sur sa position dans les débats internationaux.
- Le Secrétariat d'État devrait mieux exploiter les mécanismes de coordination et s'assurer que les problèmes de cohérence des politiques sont abordés dans l'examen de toutes les questions pertinentes ; les acteurs décentralisés devraient être associés aux consultations.
- L'Espagne devrait prendre des mesures pour impliquer les acteurs présents sur le terrain dans ses efforts d'amélioration de la cohérence des politiques en les sensibilisant à l'importance de cette dernière et en faisant fond sur leurs observations pour évaluer la cohérence des politiques espagnoles.

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD

Le volume de l'aide espagnole s'accroît rapidement

L'Espagne s'est engagée à consacrer à l'APD 0.7 % de son RNB dès 2012, soit trois ans avant la date butoir fixée au niveau de l'UE. L'enveloppe allouée à l'aide dans le projet de budget pour 2008 représentant 0.5 % du RNB, elle semble en bonne voie d'atteindre son objectif. On ne sait toutefois pas très bien quelle place sera faite aux différents instruments dans les efforts déployés pour y parvenir. À côté de la planification des augmentations du budget global de l'aide au développement, il conviendrait donc de définir une stratégie opérationnelle concernant plus spécifiquement l'emploi des différents canaux et leurs dotations. Cela est particulièrement important du fait que le volume des allègements de dette et des prêts au développement, qui absorbaient autrefois une part substantielle de l'APD, est appelé à diminuer dans les années qui viennent. Une stratégie plus concrète pour l'accroissement de l'aide permettrait aussi aux pays partenaires de mieux anticiper l'évolution des apports d'aide de l'Espagne sur le court à moyen terme et d'en tenir compte dans leur planification.

L'Espagne se doit de renforcer ses capacités d'acheminement de l'aide bilatérale tout en évitant une dispersion de ses efforts

Si l'aide bilatérale continuera certes d'augmenter en valeur absolue, sa part dans le volume global de l'aide espagnole devrait tomber de 62 % en 2005 à 48 % en 2007. L'Espagne est consciente que sa capacité de mise en œuvre de l'aide bilatérale n'a pas suivi l'essor du budget de l'aide. Elle devrait s'appliquer à mener promptement à terme la refonte de l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI), principal organisme se chargeant de l'exécution de l'aide bilatérale, afin de doter le système d'une base opérationnelle capable d'assurer efficacement l'acheminement d'apports de plus en plus volumineux d'aide bilatérale dans le respect des objectifs fixés.

La dispersion de l'aide est également un sujet de préoccupation. Avec 56 pays partenaires se répartissant en trois catégories (pays prioritaires, pays avec attention particulière et pays préférentiels) et se partageant 71 % des apports bilatéraux, l'Espagne éparpille quelque peu ses ressources. En 2006, la part de ses 23 pays prioritaires dans l'aide bilatérale n'a atteint que 36 %, alors que l'objectif est de 70 %. À mesure que s'accroîtra le volume de l'aide, la concrétisation de cet objectif sans dilution supplémentaire nécessitera un effort délibéré impliquant l'ensemble du système d'aide. La contribution active des acteurs décentralisés sera essentielle pour renforcer la concentration de l'aide conformément aux objectifs de la stratégie espagnole.

Le regain d'attention pour l'Afrique subsaharienne est la résultante d'un recentrage sur la lutte contre la pauvreté

L'intérêt accru manifesté pour l'Afrique subsaharienne reflète un renforcement du ciblage sur la lutte contre la pauvreté, dans le droit fil des recommandations du précédent examen par les pairs, ainsi qu'une « redécouverte » par l'Espagne de ses relations de voisinage direct avec les pays de cette région. Dans son ambitieuse entreprise d'établir une présence plus forte en Afrique subsaharienne, l'Espagne a jusqu'à présent adopté une approche pragmatique et cependant prudente. Au-delà de l'augmentation des ressources financières qui en résulte, son implication pourrait être source d'une valeur ajoutée considérable et le CAD espère ardemment qu'elle intensifiera encore ses efforts en faveur du sous-continent. Dans l'esprit des autorités espagnoles, il existe aussi un lien direct entre le regain d'importance accordé à l'Afrique subsaharienne et l'engagement qui a été pris de consacrer 20 % de l'aide bilatérale aux pays les moins avancés. Si cette promesse a été tenue en 2005, grâce essentiellement aux allègements de dette, elle a par contre été loin d'être honorée en 2006. Si elle veut parvenir à atteindre systématiquement cet objectif, l'Espagne se doit de planifier soigneusement la répartition du surcroît d'aide programmable entre les divers canaux ainsi que ses dotations en faveur des pays les moins avancés.

L'approche adoptée par l'Espagne ouvre des perspectives nouvelles pour la répartition des tâches entre donateurs

La place prépondérante qu'a de tous temps occupé l'Amérique latine dans l'aide de l'Espagne et l'engagement pris récemment par cette dernière d'accroître ses apports à l'Afrique subsaharienne ouvrent des perspectives intéressantes de parvenir à une répartition plus efficiente des tâches entre les donateurs. Les autres donateurs pourraient en effet souhaiter mettre à profit le rôle de chef de file joué par l'Espagne Amérique latine et celle-ci serait bien inspirée d'étudier les moyens de se préparer à cette éventualité. De son côté, en Afrique subsaharienne, l'Espagne pénètre un monde qui lui est relativement peu familier où, le plus souvent, la dépendance à l'égard de l'aide est immense, une multitude de donateurs se côtoient et des mécanismes de coordination ont été instaurés de longue date. Elle devrait par conséquent s'employer à tirer parti des mécanismes existants et des capacités des autres donateurs pour assurer l'harmonisation et l'alignement de son aide.

Les décisions relatives à l'aide multilatérale, dont le volume va croissant, sont désormais davantage dictées par des considérations stratégiques

L'Espagne apporte désormais une contribution plus active, s'inscrivant dans une optique plus stratégique, au système multilatéral. Ses concours multilatéraux s'inscrivent sur une tendance rapide à la hausse, dans le droit fil de la conception générale qu'elle se fait de son rôle de donneur. Une grande partie de l'aide multilatérale espagnole va certes aux contributions à la Communauté européenne mais l'évolution la plus remarquable est l'accroissement des sommes versées à des institutions non financières, à l'appui de la réalisation des OMD et dans un souci d'amélioration de la qualité de l'aide multilatérale. Cette évolution va dans le sens des priorités générales définies dans le Plan directeur pour l'engagement multilatéral de l'Espagne. Cela dit, il serait urgent de mettre au point une stratégie qui fixe les motivations, les objectifs et les modalités de cet engagement multilatéral, y compris dans le cadre de l'UE, de façon plus détaillée, afin d'éviter que les dotations soient déterminées en fonction des possibilités de financement au lieu d'obéir à des considérations stratégiques.

Recommandations

- L'Espagne devrait étayer ses objectifs d'accroissement du volume de son aide par une stratégie opérationnelle, laquelle devrait aussi tenir compte des engagements qu'elle a pris

concernant l'aide aux pays les moins avancés. La stratégie en question devrait couvrir les apports de tous les acteurs de la coopération espagnole pour le développement et aussi améliorer la prévisibilité pour les partenaires en développement.

- Tous les acteurs de la coopération espagnole pour le développement doivent être associés à l'action engagée pour renforcer la concentration de l'aide et assurer la réalisation de l'objectif voulant que 70 % des apports bilatéraux prennent le chemin des pays prioritaires.
- Dans un esprit de complémentarité, l'Espagne devrait étudier les possibilités de nouer des partenariats – en tant que partenaire actif ou que partenaire silencieux – avec d'autres donateurs en Afrique subsaharienne et en Amérique latine.
- Étant donné l'augmentation rapide de ses concours multilatéraux, l'Espagne devrait finaliser sans délai sa stratégie d'aide multilatérale et veiller à se doter de capacités suffisantes pour en assurer la gestion.

Organisation, gestion et efficacité de l'aide

Les responsables politiques sont à l'origine de réformes majeures

Planifier l'augmentation du volume de l'aide et en améliorer la qualité sont les deux plus grands défis que l'Espagne doit relever pour donner corps à ses ambitions, et cela nécessite de favoriser une utilisation efficace des capacités que recèle le système espagnol. Les responsables politiques ont engagé des réformes et ont le dessein de mener le processus à son terme. Le Plan directeur fixe des objectifs de réforme pour les principaux acteurs du système en vue d'améliorer la qualité et l'impact de l'aide espagnole. La première des choses à faire est de transformer l'AECI en un organisme capable d'honorer de manière efficiente les engagements souscrits par l'Espagne : porter l'aide à 0.7 % du RNB et mettre en œuvre la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. L'Espagne a aussi entrepris de s'attaquer au défaut de cohérence que constituent ses prêts d'aide au développement, dont les motivations sont ambiguës puisqu'ils se veulent un instrument tout à la fois de promotion des exportations et de coopération pour le développement.

Les réformes entraînent une transformation complète du système d'aide

Le statut du Secrétariat d'État à la coopération internationale (SECI), responsable au premier chef de la gestion de l'aide, a été consolidé et ses moyens étoffés. La refonte du système de gestion des ressources humaines contribue au règlement de problèmes connus de longue date – en particulier les conditions d'emploi défavorables du personnel de terrain – mais le rythme et l'ampleur des changements provoquent une certaine surchauffe, à Madrid comme sur le terrain. Le SECI est en conséquence incité à surveiller de près les limites de capacité du système. Cela dit, les partenaires de l'Espagne se félicitent des améliorations qualitatives observées sur le terrain, et le SECI s'attache maintenant à améliorer le fonctionnement de l'ensemble du système. Dans cette optique, il sera essentiel de mettre en place des mécanismes plus efficaces de liaison entre les fonctions de décision et de suivi à Madrid et les fonctions d'exécution sur le terrain. Le SECI est également conscient de la nécessité d'un système qui privilégie les résultats et s'appuie sur une culture renforcée de l'évaluation. Il est urgent de prendre des mesures dans ces domaines, où tout reste cependant à faire, de la conception de la stratégie à suivre à la mise en place de dispositifs concrets.

L'efficacité de l'aide devient le mot d'ordre

Le processus de réforme est motivé avant tout par un souci d'efficacité de l'aide et un effort concerté a été déployé pour distribuer la Déclaration de Paris et en promouvoir les principes auprès de tous les acteurs du système espagnol comme de leurs partenaires. Le CAD salue les efforts de l'Espagne en vue de délier son aide d'ici 2012, ce qui va d'ailleurs dans le sens de l'attachement qu'elle manifeste à l'appropriation locale. L'Espagne entend en outre recourir davantage au soutien budgétaire général et aux approches sectorielles, mais il est vrai qu'elle part dans ces domaines de très bas et ne s'est fixé aucun objectif chiffré. Au vu des résultats de l'*Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* réalisée par l'OCDE, il reste encore à l'Espagne à obtenir des progrès tangibles au regard de nombreux indicateurs. La situation devrait s'améliorer à mesure de l'avancement des réformes.

L'Espagne applique judicieusement sur le terrain les principes énoncés dans la Déclaration de Paris

L'Espagne a fait preuve de discernement dans l'application des principes d'efficacité de l'aide à ses activités de coopération en Amérique latine, où la plupart de ses partenaires sont des pays à revenu intermédiaire affichant un faible degré de dépendance à l'égard de l'aide. En Colombie et au Salvador – deux pays se caractérisant par un net clivage politique – elle reconnaît aux autorités centrales la prérogative de définir la politique nationale tout en étant consciente de la nécessité d'une appropriation par la population. L'aide ne représentant dans ces pays qu'une fraction minimale des dépenses publiques, elle privilégie l'alignement dans des domaines qui sont essentiels pour les progrès du développement et dans lesquels un soutien des donateurs peut servir de déclencheur à la mise en œuvre par le pays partenaire de stratégies ou d'initiatives sectorielles. La coopération technique joue souvent un rôle fondamental dans ce processus. Si, dans le système espagnol de coopération, les capacités et les ressources font encore défaut pour opérer une gestion axée sur les résultats, par sa contribution l'Espagne favorise souvent de la part de ses partenaires une attitude qui privilégie implicitement les résultats. Elle encourage en outre la transparence en mettant en avant des mécanismes nationaux de reddition de comptes à caractère participatif. Enfin, le profil bas qu'elle adopte délibérément lui permet d'entretenir des relations constructives avec toutes les parties prenantes. Cette attitude judicieuse lui a permis de s'imposer comme chef de file au sein de la communauté des donateurs dans des pays comme la Colombie ou El Salvador.

Le succès de la mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide est assujéti à l'achèvement complet du processus de réforme

L'efficacité de l'aide doit rester le fil conducteur du programme de réforme. Au-delà de la consultation sur les orientations stratégiques, pour améliorer la coordination et l'harmonisation il faut veiller à ce que les différents acteurs du système espagnol – y compris les acteurs décentralisés – adoptent une approche commune de la mise en œuvre de l'aide au niveau des pays.

Les bureaux locaux de l'AECI sont les mieux placés pour faciliter et conduire la coordination sur le terrain. Le temps que mettent les réformes à se concrétiser au niveau des services centraux accroît toutefois les contraintes qui pèsent sur l'efficacité des activités menées sur le terrain. Si elle doit favoriser l'harmonisation et l'alignement, il conviendrait que la réorganisation débouche sur une délégation notable de compétences au profit des bureaux locaux. En parallèle, afin de faciliter une évolution dans ce sens, les services centraux doivent être dotés des connaissances spécialisées nécessaires à l'élaboration de stratégies sectorielles et la programmation à l'échelon des pays doit porter sur les orientations stratégiques et non uniquement sur les instruments à utiliser. Un élément clé pour le succès du processus est la révision du système de gestion des ressources humaines, lequel doit

définir un cadre professionnel, offrir des perspectives de carrière et des conditions d'emploi compétitives, et prévoir une structure d'incitations qui encourage la rotation du personnel. L'Espagne risque en effet de perdre de précieuses qualifications et compétences, surtout parmi ses agents de terrain expérimentés, si elle ne procède pas dans ce domaine à une complète remise à plat. S'il devait en aller ainsi, son aptitude à atteindre ses objectifs stratégiques, à savoir accroître le volume et la qualité de son aide, s'en trouverait sérieusement compromise.

Recommandations

- L'Espagne doit continuer de prendre comme fil conducteur la Déclaration de Paris.
- Dans la poursuite de la refonte de son système de coopération pour le développement, l'Espagne ne doit pas perdre de vue la nécessité d'instaurer un système de gestion des ressources humaines qui définisse un cadre professionnel et ouvre des perspectives d'avancement en incitant à acquérir une expérience du terrain.
- Afin d'améliorer la coordination et la répartition des tâches au sein de son système d'aide, l'Espagne doit mettre en place des dispositifs permettant de coordonner l'action des différents acteurs et l'emploi des divers instruments au niveau du terrain durant les phases de planification, de mise en œuvre et d'évaluation.
- Une priorité pour l'Espagne devrait être la mise en place sans délai d'une gestion axée sur les résultats en matière de développement, ce que favoriserait une consolidation de la culture de l'évaluation et un renforcement des procédures d'évaluation.
- Il conviendrait que la réorganisation de l'AECI établisse clairement la chaîne de décision ; il faut aussi envisager de déléguer de larges pouvoirs aux bureaux locaux, qui doivent pouvoir en parallèle compter sur l'appui des services centraux, dont les compétences en matière de formulation des politiques doivent en conséquence être étoffées, tout en veillant à préserver un équilibre entre le souci de la rentabilité des activités et la nécessité de déployer les moyens requis pour assurer une mise en œuvre efficace de l'aide.
- Dans la poursuite de son effort de recentrage sur ses avantages comparatifs, l'Espagne doit s'appliquer à faire fond sur sa capacité avérée de collaborer avec des parties prenantes d'horizons divers et sur l'expérience qu'elle a accumulée en la matière, ainsi que sur la valeur ajoutée spécifique des acteurs décentralisés pour la coopération avec les échelons régionaux et locaux d'administration.

Action humanitaire

La stratégie espagnole d'action humanitaire s'inscrit dans le droit fil des bonnes pratiques définies à l'échelon international

L'Espagne a souscrit aux Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire en 2004 et a aligné sur ces derniers le cadre juridique régissant ses activités dans ce domaine. Elle met actuellement la dernière main à une stratégie d'aide humanitaire qui repose sur ces principes et qui la mettra mieux à même de gérer un programme d'action humanitaire dont l'ampleur va croissant. Cette stratégie remédie aux défaillances du système actuel et expose une série de mesures à prendre d'urgence et un ensemble d'intentions, dont la prise en compte des considérations humanitaires dans tous les documents de planification et la commande d'évaluations. L'Espagne souhaite en outre accroître son

aide humanitaire pour la porter d'ici 2008 au niveau de la moyenne du CAD, à savoir 7 % de l'APD bilatérale.

L'Espagne devrait maintenant s'appliquer à améliorer la coordination entre les acteurs qui interviennent dans le domaine humanitaire

Les autorités reconnaissent que la concrétisation de leurs ambitions en matière d'action humanitaire nécessitera un renforcement de la cohérence des politiques et de la coordination entre les différents acteurs. A l'heure actuelle, le ministère des Affaires étrangères et de la coopération (MAEC) gère, par l'intermédiaire de l'AECI, la moitié environ des financements d'aide humanitaire émanant de l'administration centrale. Des concours à vocation humanitaire proviennent également des ministères de la Défense, de l'Industrie, du Travail et des Finances. Le MAEC est parvenu à un accord avec le ministère de la Défense pour établir le principe de la primauté des instances civiles dans les interventions humanitaires. Les communautés autonomes et les collectivités locales, dont l'action humanitaire est régie par des cadres juridiques qui leur sont propres, se classent à la deuxième place, derrière le MAEC, par le volume de leurs apports. Il serait néanmoins utile qu'elles envisagent de regrouper leurs ressources lorsque les moyens financiers qu'elles mettent en œuvre sont relativement modestes. Certaines ONG préfèrent recourir à ces canaux décentralisés car les procédures des entités régionales sont souvent mieux adaptées aux interventions humanitaires que celles de l'administration centrale. La stratégie d'aide humanitaire prévoit un renforcement des moyens du système humanitaire grâce à un accroissement des effectifs de l'AECI et une augmentation des capacités des bureaux locaux et des ambassades. Elle prévoit aussi un mécanisme destiné à permettre à l'AECI d'accorder directement des concours à des ONG locales, mécanisme qui devra toutefois respecter les réglementations financières en vigueur en Espagne. D'un autre côté, il est ressorti d'un examen de l'aide humanitaire de l'Espagne que les interventions directes risquaient d'aboutir à une multiplication des acteurs décentralisés présents sur le terrain, ce qui est contraire aux principes et bonnes pratiques d'action humanitaire, et il est donc essentiel de s'entendre sur la répartition des tâches ainsi que sur un ensemble commun de critères de qualité.

Recommandations

- L'Espagne devrait élaborer un plan d'exécution de sa stratégie d'aide humanitaire, assorti d'objectifs clairs, de priorités, d'indicateurs au regard desquels mesurer les progrès accomplis, d'un inventaire des tâches incombant aux différents acteurs et d'échéances précises.
- Dans le contexte des réformes en cours, l'Espagne devrait comparer l'efficacité d'interventions directes d'équipes d'humanitaires espagnols et celle du recours à des acteurs multilatéraux et locaux pour des actions spécifiques.
- Les communautés autonomes et les collectivités locales devraient coordonner leurs évaluations des besoins et leurs activités humanitaires avec celles de l'administration centrale.

RAPPORT DU SECRÉTARIAT

Chapitre 1

Orientations stratégiques

L'Espagne, qui a assigné des objectifs ambitieux à sa contribution au programme d'action international à l'appui du développement, est consciente des difficultés qui jalonnent le parcours jusqu'à leur concrétisation. Le gouvernement élabore actuellement une politique nationale en matière de développement qui sera contraignante pour l'ensemble des instances publiques concernées et de nature à résister aux changements politiques de court terme. La diversité des acteurs du système espagnol d'aide est un atout qui a toutefois son revers, maintenant que le pays est confronté à la tâche de donner corps à son projet stratégique.

Les objectifs ambitieux assignés à la coopération espagnole pour le développement

L'Espagne a inscrit ses objectifs de coopération pour le développement dans le cadre international défini par la Déclaration du millénaire de 2000. La lutte contre la pauvreté, dont le caractère pluridimensionnel est reconnu, est l'objectif suprême de la coopération espagnole. Cette dernière a vocation à renforcer les capacités et à créer dans les pays partenaires les conditions préalables à l'instauration d'un niveau de vie décent pour les générations actuelles et à venir (MAEC/SECI, 2005), une ligne d'action qui va dans le sens de l'objectif stratégique d'un développement humain durable.

En fixant ses objectifs d'aide publique au développement (APD), l'Espagne a placé la barre très haut, confortée par une vigoureuse croissance économique, le soutien des partis et l'adhésion de l'opinion publique. En 2006, l'Espagne est devenue le 8^e donneur en volume¹. Pour respecter ses engagements européens en faveur du développement (encadré 1), l'Espagne s'est donné comme objectif de porter la part de son APD dans le revenu national brut (RNB) à 0.33 % en 2006, et à 0.7 % d'ici 2012, soit trois ans avant l'échéance de 2015 fixée par l'UE. L'Espagne estime être en bonne voie pour tenir cet engagement puisque le rapport APD/RNB a atteint 0.32 % en 2006.

L'Espagne s'applique par ailleurs à rehausser la qualité de l'aide, notamment l'efficacité de l'aide et la cohérence des politiques, qui en sont deux facettes importantes. L'Espagne est un ardent défenseur de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qu'elle a signée en 2005. Même si bien des aspects des mesures programmées par l'Espagne et de ses décisions d'organisation et de gestion visent à améliorer l'efficacité de l'aide, elle a conscience que son projet ambitieux mettra ses capacités à rude épreuve. Faire des objectifs de cohérence des politiques une des composantes de son approche de la coopération pour le développement oblige l'Espagne à aller au-delà d'une simple politique d'aide pour promouvoir une politique du développement contraignante pour l'ensemble des acteurs publics. L'Espagne entend également rendre compte des avancées obtenues au regard de l'ambition affichée.

¹ Ce qui cadre avec l'objectif informel que s'était fixé l'Espagne, à savoir se classer au 8^e rang des donateurs pour ce qui est du volume de l'APD et se conformer ainsi à sa position de 8^e économie mondiale.

La complémentarité entre l'aide de l'Espagne et celle de ses partenaires, l'amélioration de la coordination et les réformes de la gestion de l'aide constituent d'autres aspects de la qualité de l'aide.

L'Espagne aspire à jouer un rôle nettement plus influent eu égard au programme d'action international. Pareille ambition suppose non seulement un accroissement des ressources allouées aux partenaires multilatéraux, mais aussi une présence active dans les grandes rencontres internationales, ce qui soulève la question du renforcement des capacités des organisations internationales concernées. Pour ce faire, l'Espagne reconnaît qu'il lui sera nécessaire de renforcer ses propres capacités afin de tenir sa place dans le système multilatéral.

Orientations stratégiques et cadre juridique

Contexte international et historique de l'aide espagnole

Depuis quelques années, l'aide de l'Espagne est explicitement centrée sur le respect de ses engagements internationaux en matière de développement. La lutte contre la pauvreté est un critère essentiel dans le choix des pays partenaires, et l'une des raisons du recentrage du programme d'aide sur l'Afrique subsaharienne. Pour certains représentants de la classe politique, les phénomènes de migration rendent encore plus impérieuse la nécessité stratégique de remédier à la pauvreté, même si pour le gouvernement développement et migration sont deux questions bien distinctes l'une de l'autre. L'Espagne est également consciente de la nécessité de s'occuper des États fragiles et des questions de sécurité. La coopération espagnole pour le développement prend par ailleurs une dimension de plus en plus européenne (encadré 1). En outre, les liens historiques, commerciaux et politiques qui unissent l'Espagne à l'Amérique latine, leur communauté linguistique et le partage de certaines caractéristiques institutionnelles et culturelles confèrent au pays un intérêt tout particulier et lui donnent un avantage comparatif sur d'autres donateurs dans la région. La connaissance intime qu'a l'Espagne de l'Amérique latine trouve son expression dans la série de Sommets ibéro-américains dont elle a été le promoteur.

Encadré 1. La dimension européenne de la politique de coopération espagnole

Dans un passé encore récent, l'Espagne était un pays en retard de développement par rapport à certains de ses voisins européens. L'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne a insufflé une dynamique à sa transformation en une économie de marché au solide ancrage démocratique. L'Espagne est depuis lors à la fois un promoteur et un ardent défenseur des mécanismes européens de coopération pour le développement. Ainsi, lorsqu'elle assurait la présidence de l'Union européenne (UE) en 2002, dans le respect des engagements souscrits par la communauté des donateurs à Monterrey, elle a œuvré à l'adoption d'objectifs intermédiaires en vertu desquels les États membres devaient porter leur aide publique au développement à 0.39 % du revenu national brut en moyenne en 2006, 0.51 % en 2010 et 0.7 % à l'horizon 2015. Un accord européen entérinant ces objectifs a été signé à Barcelone en 2002¹. Plus récemment, l'Espagne a activement soutenu le Consensus européen pour le développement (2005) et continue d'appuyer les initiatives européennes en faveur de la cohérence des politiques.

Forte de l'expérience de son adhésion à l'Europe et des engagements souscrits dans ce cadre, l'Espagne a mis en place ses propres politiques bilatérales. Ayant elle-même bénéficié de fonds européens pour se doter des capacités indispensables à un développement humain durable de nature à promouvoir la croissance économique, elle a su mettre à profit son expérience pour élaborer les grands axes de sa politique de développement. L'engagement de l'UE vis-à-vis du bassin Europe-Méditerranée a commencé en 1985. Au début du processus d'adhésion de l'Espagne, la Communauté européenne a engagé une réflexion sur les liens de l'Espagne avec les pays en développement, en particulier du Maghreb et d'Amérique latine. L'Espagne est un fervent partisan de la coopération pour le développement dans les pays voisins. L'actualité a braqué les projecteurs sur les villes de Ceuta et de Melilla, deux enclaves espagnoles sur le territoire marocain, qui attirent des migrants du Maghreb en quête d'une porte d'entrée vers l'Europe. Plus récemment, des migrants venant d'Afrique de l'Ouest ont tenté de rejoindre les îles Canaries sur de petites embarcations, avec des

conséquences parfois tragiques. Les efforts que déploie l'Espagne pour protéger les frontières européennes pèsent sur ses relations avec le Maroc et les pays d'Afrique de l'Ouest. L'Espagne s'est en outre appliquée à promouvoir des relations étroites entre l'UE et l'Amérique latine et les pays de la région considèrent l'Espagne comme un allié susceptible de leur faciliter l'accès aux marchés européens.

Source : www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/01s2002_eu.pdf, consulté le 15 août 2007.

Cadre juridique de la coopération pour le développement

La loi de 1998 sur la coopération internationale pour le développement dresse les contours juridiques de l'aide espagnole et répond au mandat contenu dans le préambule de la Constitution espagnole, à savoir « collaborer au renforcement de rapports pacifiques et de coopération effective entre tous les peuples du monde ». Fondement juridique de la coopération espagnole, cette loi en établit les principes fondamentaux, les instruments, les organes directeurs, les ressources et les effectifs, et s'articule autour d'une approche pluridimensionnelle de la lutte contre la pauvreté. La quasi-totalité des ministères au sein de l'administration centrale étant amenés à conduire des interventions en rapport avec le développement (même si les budgets d'APD dont ils disposent sont le plus souvent très modestes), la loi assigne au ministère des Affaires étrangères et à l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI)² la responsabilité première d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de coopération. Parallèlement, l'Espagne est l'un des premiers membres du CAD à avoir inscrit dans la loi le principe selon lequel la cohérence des politiques des différents ministères est à la base de la réussite du développement. La loi établit en outre l'existence d'acteurs du développement extérieurs à l'administration centrale.

Le gouvernement actuel, entré en fonction en 2004, a actualisé la loi de 1998 pour qu'elle cadre mieux avec les priorités internationales d'aujourd'hui. Le Plan directeur actuel (MAEC/SECI, 2005), analysé ci-après, établit que la coopération internationale n'est plus à considérer comme un volet annexe des affaires étrangères, mais bien au contraire comme une composante à part entière de la politique extérieure. Ce recentrage est visible dans l'intitulé du ministère, devenu le ministère des Affaires étrangères *et de la coopération* ((MAEC)³. La loi sur la gestion de la dette extérieure de 2006 a une incidence sur les modalités des prêts du Fonds d'aide au développement (*Fondo de Ayuda al Desarrollo*) (FAD) qui influera sur les relations du MAEC avec le ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce comme avec le ministère de l'Économie et des finances, même si les détails font encore l'objet de négociations entre les parties.

Points forts et points faibles d'un système d'aide au développement complexe

La loi de 1998 reconnaît la diversité des acteurs qui jouent un rôle dans le système espagnol de développement international. Le graphique 1 les regroupe en quatre catégories :

- i. Le Parlement, composé du Congrès des députés et du Sénat⁴, examine les politiques et demande des comptes au gouvernement. Il existe au sein du Congrès des députés une commission permanente chargée de la coopération internationale pour le développement, principale instance de supervision de la coopération internationale.

² *Agencia Española de Cooperación Internacional.*

³ *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).*

⁴ Les sénateurs sont les représentants des différentes communautés autonomes.

- ii. L'Administration générale de l'État (l'administration centrale), dont dépendent les trois ministères principalement responsables de la gestion de l'APD :
- a. Le ministère des Affaires étrangères et de la coopération (MAEC), par l'intermédiaire du Secrétariat d'État à la coopération internationale (SECI), est responsable de la politique de développement et supervise l'AECI. C'est également au SECI qu'il incombe pour l'essentiel de gérer les contributions versées aux organisations internationales non financières.
 - b. Le ministère de l'Économie et des finances (MEH)⁵ est responsable de la participation de l'Espagne aux activités des institutions financières internationales et de leur coordination, ainsi que de la dette extérieure espagnole.
 - c. Le Ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce (MITC)⁶ est chargé de la gestion des prêts consentis par le FAD au titre de l'aide au développement.
- iii. Les communautés autonomes et les collectivités locales, auxquels il est souvent fait référence sous l'appellation d'*acteurs décentralisés*, bien que relevant toujours de l'État espagnol, apportent également une aide substantielle financée sur leurs propres ressources. Si certaines régions implantent leurs propres bureaux dans les pays partenaires, nombreuses sont celles qui délèguent les fonctions de gestion à des organisations de la société civile.
- iv. Comme chez d'autres donateurs du CAD, il existe en Espagne nombre d'organisations de la société civile, notamment des organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans le domaine du développement, des universités, des sociétés privées et des associations professionnelles, ou encore des syndicats.

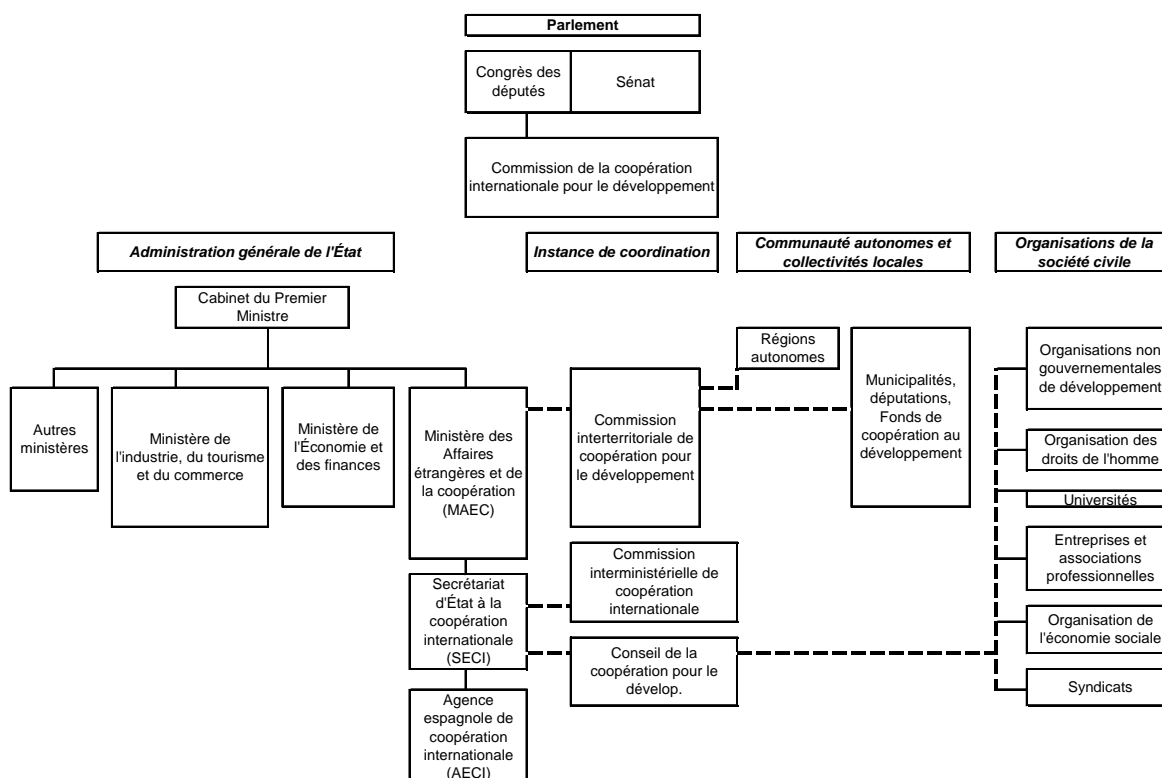
Pour bien fonctionner, le système doit s'appuyer sur des mécanismes de coordination institutionnalisés. L'Espagne a créé à cet effet trois organes importants : la Commission interterritoriale de coopération pour le développement, administrée par le MAEC, coordonne l'action de l'administration centrale, des communautés autonomes et des collectivités locales. La Commission interministérielle de coopération internationale coordonne l'activité des ministères. Enfin, le Conseil de la coopération pour le développement, qui regroupe des représentants de l'administration centrale, de la société civile et des experts, organise des consultations et a vocation à coordonner la politique de développement. Le Secrétariat d'État à la coopération internationale assure la gestion de ces deux derniers organes.

Il est devenu de plus en plus clair au fil du processus de l'examen que la diversité des acteurs au développement était certes un atout, mais n'en avait pas moins des aspects négatifs. Chacun est porteur d'idées, d'approches et d'instruments qui enrichissent le processus de développement. Ainsi au Salvador (annexe D), les responsables des administrations locales ont apprécié la contribution des acteurs décentralisés, notamment pour leur compréhension des enjeux du développement local et leur aptitude à travailler en direct avec les administrations sur place. Cela étant, en dépit de l'attention portée à la coordination, notée plus haut, il est largement admis, que ce soit au sein du Secrétariat d'État ou au niveau des ONG sur le terrain, que cet aspect est un point névralgique du système, qui accroît en outre les coûts de transaction.

⁵ *Ministerio de Economía y Hacienda.*

⁶ *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.*

Figure 1. Les acteurs de la coopération internationale de l'Espagne



Source : Secrétariat du CAD, sur la base d'informations contenues dans le Plan directeur (MAEC/SECI, 2005) et recueillies lors d'entretiens réalisés à Madrid.

Le Plan directeur 2005-2008 représente un grand pas en avant par rapport aux politiques et pratiques antérieures

Améliorations apportées

Le Plan directeur 2005-2008 (MAEC/SECI, 2005) est porteur d'améliorations par rapport au précédent, et répond à plusieurs des questions soulevées dans le précédent examen de l'aide⁷. Ce Plan directeur est le fruit de consultations avec toute une palette d'acteurs du développement espagnols. C'est ce qui explique à la fois l'étendue de sa portée et le consensus politique qu'il réunit autour de lui. C'est de fait ce consensus qui a donné au gouvernement la possibilité d'envisager une politique nationale à l'appui du développement, qui ait force contraignante pour tous les acteurs concernés de la sphère publique et qui soit de nature à résister aux aléas politiques. Dans son traitement de questions telles que la cohérence des politiques, le Plan directeur se veut incarner une politique de développement, et non simplement une politique d'aide. Suite aux recommandations formulées dans le précédent examen de l'aide, le Plan directeur met en avant l'objectif suprême qu'est la lutte contre la pauvreté, donne une définition plus claire des priorités géographiques et assigne des objectifs précis à l'aide publique au développement. Il décrit en outre les modalités à retenir dans l'utilisation d'instruments tels que le déliement de l'aide, les prêts au titre de l'aide au développement, et les opérations de conversion de dettes (encadré 2). Enfin, le Plan directeur traite de questions d'organisation et de gestion (analysées au chapitre 4).

⁷ Voir l'annexe A pour un aperçu des mesures prises par l'Espagne depuis l'examen de l'aide de 2002.

Encadré 2. Accord de conversion de la dette entre l'Espagne et El Salvador

L'accord de conversion de la dette conclu avec El Salvador est une illustration du caractère novateur de l'utilisation que fait l'Espagne des initiatives à l'appui du développement s'articulant autour de la dette. Sachant que les opérations de conversion de dettes comptaient parmi les instruments de la coopération espagnole pour le développement, le ministère salvadorien de l'Éducation a proposé le recours à cette formule au bénéfice du programme éducatif de son pays.

Après des négociations au sein du gouvernement espagnol, l'Espagne et El Salvador ont signé en décembre 2005 un accord à l'appui d'un programme portant sur 10 millions USD. Les fonds, gérés par un comité mixte, servent exclusivement à soutenir la stratégie du pays en matière d'éducation. L'Espagne a accepté cette opération de conversion de dette alors même qu'El Salvador n'est pas un pays surendetté. Cette opération renvoyait à un prêt consenti par le Fonds espagnol d'aide au développement (FAD), dont le service a toujours été assuré en temps et en heure. La créance initiale résultant d'un prêt d'APD, l'opération n'est pas comptabilisée en tant qu'apport d'aide de l'Espagne même si elle apporte des ressources financières supplémentaires à l'appui du développement d'El Salvador.

Une approche de vaste portée

Le Plan directeur actuel se veut un état détaillé de l'approche espagnole de la coopération internationale à l'appui du développement, qui fait fond sur les objectifs stratégiques consacrés par la loi de 1998. Il traite des politiques, des priorités, des critères stratégiques d'affectation de l'aide, des instruments de l'aide, de la qualité de l'aide, des acteurs du système d'APD et de l'éducation au développement. Le Plan directeur réaffirme l'objectif global de réduction de la pauvreté dans le cadre établi par la Déclaration du millénaire et la priorité accordée à un développement humain durable. Les objectifs stratégiques du Plan sont les suivants :

- i. rallier autour de la politique de coopération pour le développement un consensus politique en mettant d'accord les différents partis sur des objectifs financiers ;
- ii. accorder davantage d'attention à la cohérence des politiques au service du développement, et préparer à cet effet un rapport d'étape en 2006.
- iii. améliorer la coordination, l'harmonisation et l'alignement, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 ;
- iv. renforcer la concentration géographique et sectorielle pour rehausser l'efficacité et l'impact de l'aide espagnole ;
- v. porter l'aide publique au développement à 0.5 % du RNB d'ici la fin 2008, avec un objectif intermédiaire de 0.33 % en 2006 ;
- vi. améliorer la gestion de l'aide, en procédant notamment à une réforme de l'organisation de l'AECI qui ferait plus de place à l'élaboration de stratégies-pays ;
- vii. renforcer l'éducation au développement et sensibiliser le public à cette question.

Le Plan directeur établit les priorités d'ordre général qui doivent guider l'affectation de l'aide. Le ciblage sur la pauvreté fait intervenir une pluralité de thèmes transversaux tels que la gouvernance, l'égalité homme-femme, les droits de l'homme, la viabilité de l'environnement et la diversité culturelle (encadré 3). Reflétant l'intérêt porté à un développement humain durable, le Plan directeur articule ses priorités sectorielles autour de la valorisation des capacités humaines et de la satisfaction

des besoins de la collectivité, par la lutte contre la faim et l'amélioration de la santé, de l'éducation, de la protection des groupes vulnérables, des conditions de vie, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. L'objectif budgétaire que s'est fixé l'Espagne est d'allouer 20 % de son aide publique à la satisfaction des besoins essentiels. La gestion démocratique des affaires publiques, les moyens économiques, les capacités humaines dans leurs dimensions environnementale et culturelle, la liberté, l'émancipation et l'autonomisation des femmes, la prévention des conflits et la construction de la paix se rangent également au nombre des priorités sectorielles.

Encadré 3. L'approche de l'Espagne vis-à-vis des thématiques transversales : l'égalité homme-femme et l'environnement

La coopération espagnole pour le développement considère la lutte contre la pauvreté, la défense des droits de l'homme, l'égalité entre les sexes, la viabilité de l'environnement et le respect de la diversité culturelle comme des thèmes transversaux, qui reprennent les principes et objectifs fondamentaux de l'aide espagnole. Toutes les interventions d'aide doivent être conçues dans l'optique d'avoir un impact positif sur toutes ces dimensions. La Direction générale de la planification et de l'évaluation des politiques de développement s'est dotée d'une méthodologie permettant d'intégrer systématiquement ces priorités transversales dans les interventions à l'appui du développement, quelle que soit leur nature. Ces priorités se raccordent à sept objectifs stratégiques de caractère général, correspondant chacun à un secteur prioritaire. Tous les documents stratégiques (stratégies nationales, stratégies sectorielles, plans annuels de mise en œuvre) donnent des orientations pour faciliter la prise en compte de ces thèmes transversaux. Des questions comme l'égalité homme-femme et l'environnement ont donc un statut doublement prioritaire, dans leur dimension transversale et leur dimension sectorielle. Les orientations renvoient à des lignes d'action prioritaires et à des instruments privilégiés, et facilitent les interventions sur le terrain.

L'approche stratégique a évolué depuis le dernier Plan directeur. Pour ce qui est de la problématique homme-femme, on est passé d'une démarche reposant sur le rôle classiquement dévolu aux femmes dans le développement, qui tendait à perpétuer les stéréotypes et les fonctions traditionnelles, à une démarche prenant en compte le rôle respectif des hommes et des femmes dans le développement, qui considère le déséquilibre entre hommes et femmes en termes de pouvoir, d'accès aux actifs et d'ascendant comme un facteur d'inégalité. Est aujourd'hui prise en compte la spécificité des besoins, de la situation et des conditions de vie des hommes et des femmes, dans le cadre d'une analyse des relations entre les sexes s'inscrivant dans le contexte d'une société ou d'un processus de développement donné. Quant aux considérations environnementales, elles ne se limitent plus à un souci de conservation mais font de l'environnement une composante essentielle du développement et un vecteur de développement, comme il ressort des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). L'articulation avec la pauvreté, par exemple, met en avant les trois canaux par lesquels la dégradation des conditions environnementales agit sur le développement : les ressources indispensables pour vivre, la santé et la vulnérabilité, et la raréfaction des ressources naturelles. Ce sont autant d'entraves au développement et dont les plus pauvres sont victimes au premier chef.

Les missions effectuées au Salvador et en Colombie (annexes D et E) offrent des exemples intéressants quant à la transposition dans les faits de ces priorités transversales. Au Salvador, la question de l'égalité homme-femme était bien intégrée aux activités de coopération s'appliquant à la gouvernance et au développement local. Les initiatives menées par l'Espagne pour susciter un mode de gouvernance « répondant à une demande », faciliter l'accès à la justice et le respect des droits, et favoriser la mobilisation des citoyens faisaient une large place à cette thématique. Le soutien apporté aux efforts de la base était en rapport avec la coopération instaurée avec le gouvernement local. A l'échelon national, l'appui donné aux organisations de promotion de l'égalité homme-femme a facilité le dialogue avec le gouvernement central. Parallèlement, les activités déployées au titre de la coopération espagnole ont contribué à la sensibilisation du public et fait mieux connaître l'action menée, tout en favorisant au sein de l'administration centrale l'élaboration de politiques prenant en compte les spécificités des hommes et des femmes.

En Colombie, l'Espagne a adapté son engagement dans ces domaines à caractère transversal au contexte particulier d'une situation de conflit. A titre d'exemple, l'aide fournie en faveur des parcs nationaux répondait non seulement à un impératif de sauvegarde de l'environnement, mais avait également pour but de contribuer à empêcher la culture dans ces parcs de substances utilisées dans la fabrication de drogue, problème qui ne fait qu'attiser et perpétuer conflits et violences. En outre, dans certaines régions reculées, les instances administratives chargées de la gestion des parcs apparaissaient parfois comme les seuls représentants légitimes, et acceptés, du gouvernement. Le fait de préserver leurs capacités a ainsi une incidence directe sur la situation de conflit.

Le dernier examen de l'aide déplorait un certain flou quant aux priorités géographiques et à la primauté de la lutte contre la pauvreté. L'Espagne a maintenant affiné ces critères, dont l'orientation est la suivante : un ciblage vers les pays et les populations les plus pauvres, la volonté des pays partenaires de s'engager à atteindre les objectifs de développement, l'avantage comparatif qui motive l'engagement de l'Espagne dans tel ou tel pays et le maintien des accords et traités de coopération souscrits par l'Espagne. Si l'Espagne continue d'accorder une haute priorité aux pays à revenu intermédiaire, où vivent la majorité des pauvres dans le monde, elle destine de plus en plus ses programmes d'aide aux populations les plus pauvres et les plus défavorisées. Elle cherche aussi à recourir plus largement dans ses programmes bilatéraux à de nouveaux instruments tels que les approches sectorielles, le soutien budgétaire ou les fonds mondiaux. L'Espagne ressent également la nécessité de modifier l'utilisation qu'elle fait de certains de ses instruments d'aide classiques sous la forme d'aide-projet et d'assistance technique dans les domaines de l'aide alimentaire, de l'action humanitaire, du microcrédit et des prêts au titre de l'aide au développement. Enfin, l'Espagne consacrera une attention et des ressources supplémentaires à l'éducation au développement.

Difficultés à donner corps au projet stratégique

Après la publication du Plan directeur, l'Espagne a entrepris d'intensifier son APD et de revoir ses politiques, mais certaines stratégies, notamment celles qui concernent les secteurs et les modalités de l'aide, ne sont pas encore abouties. Le volume de l'aide suit indéniablement une courbe ascendante (chapitre 3), ce qui a une incidence sur les dépenses à consacrer aux programmes-pays et à l'action multilatérale. La quasi-totalité des 56 pays partenaires de l'Espagne font l'objet de programmes fondés sur des stratégies-pays, mais les politiques sectorielles, censées précéder les stratégies-pays, n'évoluent pas en phase avec ce qui se passe sur le terrain. La plupart des stratégies sectorielles mises au point avant 2005 ont dû être revues pour tenir compte de l'évolution de la coopération espagnole au développement en fonction du nouveau Plan directeur. Les stratégies relatives au développement économique et à la politique multilatérale sont encore inachevées, tout comme les mesures portant sur des questions transversales telles que les droits de l'homme, mesures qui auront des répercussions sur les objectifs assignés par l'Espagne à son aide bilatérale et multilatérale. Les lignes d'action prioritaires sont définies dans les plans annuels.

Les réformes organisationnelles prévues ont été engagées. Une réforme du Conseil de la coopération pour le développement a été menée à bien en 2004, qui a ouvert cette instance à de nouvelles catégories de membres issus de la société civile. Le Conseil a été investi d'un nouveau mandat, prévoyant notamment l'obligation de présenter un rapport sur le respect du principe de cohérence des politiques. Sur le plan politique, la coopération internationale a acquis un statut plus influent, comme en atteste le changement d'intitulé du ministère des Affaires étrangères, devenu ministère des Affaires étrangères et de la coopération. Si le Secrétaire d'État à la coopération internationale a la responsabilité politique de la coopération pour le développement, au sein du Conseil des ministres, c'est le Ministre des Affaires étrangères et de la coopération qui est responsable de la coopération pour le développement. En 2006, la loi sur les organismes du secteur public étatique pour l'amélioration des services publics a permis de faire avancer la réforme de l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI). En 2006-2007 a été engagé un processus⁸ visant à faire évoluer l'AECI de sorte qu'elle se conforme mieux aux obligations prescrites dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le Plan directeur, mais les pesanteurs administratives le font traîner en longueur. Malgré ces difficultés, l'Espagne développe rapidement ses effectifs à l'étranger, répondant ainsi à la double exigence d'accroître le volume de son aide et d'en améliorer la qualité. La loi sur la gestion de la dette extérieure de 2006 a modifié le contexte juridique régissant les prêts d'aide au

⁸ Documents de travail internes rédigés en octobre 2006 et mai 2007.

développement et les réformes relatives au déliement de l'aide, qui se poursuivent, ont des répercussions sur les relations entre ministères.

Le gouvernement entend préparer le prochain Plan directeur (2009-2012) en faisant fond sur le processus réussi de consultation qui a présidé à l'élaboration du plan actuel. Il souhaite jeter les bases d'une politique nationale bâtie sur le consensus à un horizon d'au moins huit ans (c'est-à-dire deux législatures). Si les axes prioritaires de la coopération pour le développement ne sont pas appelés à changer, les consultations menées jusqu'ici font déjà ressortir les difficultés inhérentes au processus, notamment en ce qui concerne les plans destinés à concentrer l'aide sur un nombre plus restreint de pays et de secteurs pour en améliorer l'efficacité.

Les avancées en termes d'éducation au développement et de communication

L'Espagne doit pouvoir compter sur l'adhésion de son opinion publique si elle veut atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés au plan international. La mobilisation du public en faveur du développement a en effet incité les partis politiques à appuyer l'effort d'intensification de l'aide. Jusqu'ici, le soutien du public a été nourri par sa participation aux activités des ONG et par les interventions d'aide de vaste portée menées par les communautés autonomes et les collectivités locales. Les organisations syndicales s'intéressent de plus en plus aux conditions de travail dans les sociétés multinationales. Cela étant, l'adhésion du public s'est construite aussi au prix d'une fragmentation des efforts de coopération susceptible d'en atténuer l'impact. La pérennité du soutien de l'opinion n'est pas non plus acquise. L'Espagne juge donc nécessaire de mener une campagne d'éducation au développement afin de bâtir une société mieux informée sur la question et mobilisée autour du principe de la solidarité internationale.

Devant la nécessité de pouvoir compter sur une opinion engagée et mobilisée, l'Espagne a fait de l'éducation au développement un axe prioritaire de sa politique de coopération. L'effort ne doit pas se limiter à faire connaître les activités de coopération ou à influencer l'opinion publique dans une optique à court terme. L'Espagne entend faire fond sur les intérêts réels du public espagnol et sur les préoccupations actuelles des organisations de la société civile. Les ONG, les organisations syndicales et les universités ont toutes un rôle à tenir dans l'effort d'éducation au développement. Au-delà, l'Espagne vise à intégrer l'éducation au développement dans le système éducatif national, formel et informel, de la maternelle à l'université, dans le cadre d'une démarche où les administrations régionales jouent un rôle déterminant. Le Plan directeur appelle à l'élaboration d'une stratégie à cet effet. L'élaboration d'un projet de stratégie d'éducation au développement a commencé en 2006 et il est prévu de le soumettre aux organes de coordination au premier semestre 2007. Le Plan annuel pour 2007 définit les priorités de l'action une fois la stratégie approuvée, lesquelles restent néanmoins assez générales (ex. : améliorer la planification des activités).

D'après les sondages, la sensibilisation aux questions de développement entraîne un soutien global à la coopération pour le développement, même si le public n'a qu'une connaissance fragmentaire des activités menées à ce titre. Des enquêtes réalisées par le *Centro de Investigaciones Sociológicas*⁹ ont révélé que 70 % des personnes interrogées avaient entendu parler de l'objectif fixé par les Nations unies consistant à allouer 0.7 % du RNB à l'APD, mais que 76 % n'avaient pas connaissance de la performance de l'Espagne au regard de cet objectif. Selon un sondage Eurobaromètre (CE, 2007), 88 % des personnes interrogées ne connaissaient pas les OMD et 80 % n'avaient jamais entendu parler du Consensus européen pour le développement. Pour autant, 69 % des participants au sondage Eurobaromètre et 75 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête

⁹ *Centro de Investigaciones Sociológicas* (2006) Estudio CIS No. 2 653, et *Centro de Investigaciones Sociológicas* (2005) Estudio CIS No. 2 617 ; cités dans le mémorandum de l'Espagne.

de l'institut espagnol jugeaient important de faire reculer l'extrême pauvreté et la faim. Dans ce contexte, une nette majorité (73 %) du public espagnol interrogé dans le cadre du sondage Eurobaromètre pense que l'Afrique subsaharienne est la région qui a le plus besoin d'aide, alors que l'enquête espagnole place l'Afrique du Nord en première place. L'Amérique latine arrive en deuxième position dans les deux sondages (29 % dans le sondage Eurobaromètre). L'Espagne est le pays européen qui apporte le soutien le plus affirmé à cette région. Il ressort en outre de l'enquête Eurobaromètre que 68 % des personnes interrogées se déclarent favorables à l'octroi par l'Espagne d'une aide en général, même si rares sont celles qui sont informées sur la façon dont l'aide est répartie.

L'expérience de l'adhésion de l'Espagne à l'UE (encadré 1) est généralement considérée comme un facteur dans l'opinion favorable du public vis-à-vis de l'APD, même si d'autres raisons sont également invoquées. Selon Eurobaromètre, « aider les pays pauvres à commercer avec les pays riches » est la justification qui vient en premier ((28 %), suivie de près par le souhait « d'aider les populations qui en ont besoin » (21 %). Parmi les Européens, les Espagnols sont les moins convaincus que l'aide contribue à la stabilité mondiale (13 %) et très sceptiques sur le rôle de l'aide comme instrument de prévention du terrorisme (8 %). Seuls 16 % des Espagnols interrogés pensent que l'aide peut prévenir l'immigration des pays pauvres vers les pays riches (les opinions publiques de seulement 7 pays sur les 27 pays de l'UE couverts par l'enquête se montrent encore plus sceptiques).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Dans l'effort qu'elle déploie pour donner corps à sa vision stratégique du développement, l'Espagne doit chercher à faire en sorte que tous les acteurs de la coopération espagnole pour le développement, y compris les acteurs décentralisés, opèrent dans le respect du cadre d'action établi par le Plan directeur, les stratégies-pays et les stratégies sectorielles.
- L'Espagne doit achever la mise en place de son cadre stratégique pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, notamment en finalisant dès que possible ses stratégies sectorielles de manière à éclairer l'action opérationnelle menée dans les pays partenaires.
- L'Espagne doit se doter de moyens accrus pour tenir un rôle de premier plan au sein de diverses enceintes internationales, en mettant à profit l'expérience acquise sur le terrain dans les secteurs où elle possède un avantage comparatif.
- L'Espagne, qui reconnaît l'importance de l'éducation au développement dans la mise en œuvre de sa politique de coopération, doit en être félicitée. Il lui faut maintenant prévoir des mesures spécifiques pour faire de son approche stratégique de l'éducation au développement une réalité.

Chapitre 2

Cohérence des politiques au service du développement

C'est pour concrétiser un engagement politique fort en faveur de la cohérence des politiques au service du développement que l'Espagne a pris des mesures destinées à lui permettre de relever ce défi ambitieux et de satisfaire aux exigences qui s'imposent à elle sur le plan institutionnel. L'Espagne est fermement résolue à prôner la cohérence des politiques au service du développement au sein des instances internationales, mais elle pourrait améliorer la transparence sur sa propre ligne d'action dans des domaines qui sont matière à controverse. Elle a réussi à résoudre bon nombre des problèmes soulevés dans l'examen par les pairs de 2002. La coordination demeure toutefois un point névralgique du système d'aide espagnol et l'Espagne pourrait faire davantage encore pour s'affranchir des contraintes que lui imposent ses capacités d'analyse et inventorier les problèmes éventuels de cohérence des politiques rencontrés sur le terrain.

La cohérence des politiques bénéficie d'un soutien vigoureux de la classe politique

Les responsables politiques, tant au niveau national que régional, sont conscients de la diversité des questions que soulève la cohérence des politiques au service du développement, le débat politique ayant tendance à se polariser sur le thème des migrations et du développement. Le Secrétariat d'État à la coopération internationale (SECI) organise régulièrement des discussions entre ministères sur les questions économiques et les échanges, et depuis quelque temps sur la diplomatie, la défense et le développement (les 3D). La Commission du développement réunit une large palette d'acteurs nationaux et régionaux invités à débattre des liens existant entre le développement d'une part, et de nombreux thèmes tels que le changement climatique, le commerce des armes et les migrations. Nombre de ces sujets présentent à la fois une dimension communautaire (encadré 4) et une dimension régionale en Espagne. Le responsable de l'Agence andalouse de coopération internationale a ainsi confirmé la pertinence de la thématique des migrations et du développement pour sa propre région.

Un cadre juridique, de planification et de notification a été mis en place pour assurer la cohérence des politiques au service du développement

L'Espagne est l'un des rares membres du CAD à avoir institué un cadre juridique qui donne corps à la cohérence des politiques au service du développement, à avoir intégré cette dimension dans son processus de planification et à avoir institué un système de notification. Il ressortait de l'examen réalisé en 2002 que la cohérence des politiques au service du développement est un principe fondamental posé par la loi de 1998, laquelle définit les rôles des divers acteurs institutionnels et investit le Secrétariat d'État à la coopération internationale de la responsabilité de la promotion de la cohérence des politiques. Il est rappelé dans le Plan directeur 2005-2008 que les engagements pris par l'Espagne au niveau international¹⁰ exigent le respect de la cohérence des politiques ; le Plan directeur définit notamment les domaines d'action ainsi que le rôle des différents ministères. Il reconnaît en outre le rôle joué en Espagne par les acteurs décentralisés et les instances non gouvernementales et aborde les points précis soulevés lors du précédent examen en définissant une stratégie destinée à

¹⁰ Traité de Maastricht pour l'UE, appartenance au CAD de l'OCDE et adhésion au 8^{ème} OMD.

promouvoir la cohérence des politiques menées par les organismes multilatéraux, et singulièrement par la Communauté européenne, et en traçant une ligne d'action commune avec d'autres ministères sur la question des migrations¹¹. La méthodologie adoptée pour le processus d'élaboration des stratégies-pays prévoit que les aspects relevant de la cohérence des politiques doivent être analysés et pris en compte dès le stade de la formulation. Depuis 2004, un Décret royal oblige le Conseil de la coopération pour le développement à rendre compte chaque année au Parlement sur le thème de la cohérence des politiques. En 2005, un groupe de travail permanent, composé de représentants de la plupart des intervenants concernés, a été créé au sein du Conseil.¹² Cependant, parce que les communautés autonomes et les collectivités locales ne sont pas représentées au Conseil, sa marge de manœuvre est réduite pour traiter de questions intéressant le système d'aide dans son entier.

Si l'Espagne a sensiblement progressé dans le domaine de la cohérence des politiques au service du développement¹³, et si son cadre juridique et de planification est plus solide qu'en 2002, il lui reste encore à préciser les rôles et les responsabilités des différents acteurs du développement. La loi de 1998 et le Décret royal de 2004 déterminent de façon générale les responsabilités au sommet. Le Plan directeur n'oblige pas expressément les communautés autonomes et les collectivités locales à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement et il est vague quant au rôle incombant aux acteurs de la société civile. Dans l'examen conduit en 2002, il a été recommandé que le ministère des Affaires étrangères « soit investi de façon plus claire du rôle de chef de file dans les orientations qu'il donne à l'ensemble des intervenants dans la coopération pour le développement ». Ce ministère devrait à présent clairement diriger le mouvement.

L'Espagne prône la cohérence des politiques au sein des instances internationales

L'Espagne a œuvré activement à la cohérence des politiques au service du développement auprès de ses partenaires multilatéraux, en particulier la Communauté européenne, notamment en promouvant la réalisation de l'OMD 8 et de travaux en coopération avec le CAD. Elle fait partie du réseau informel de l'UE sur la cohérence et a apporté un soutien actif au processus qui a conduit en 2005 à la signature du Consensus européen pour le développement (encadré 4). Elle s'attache actuellement à recueillir des informations auprès des différents services ministériels de façon à rendre compte à l'UE de ses propres performances sur le front de la cohérence des politiques au service du développement. Compte tenu de la connaissance profonde qu'elle a de l'Amérique latine, où elle dispose d'un avantage comparatif sur la plupart des États membres de l'UE, l'Espagne pourrait prendre la direction des travaux d'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Consensus européen dans cette région.

¹¹ Les thèmes du précédent examen par les pairs étaient les garanties de crédit à l'exportation, le fonds d'aide au développement, le déliement de l'aide et l'allègement de la dette.

¹² Font notamment partie de ce groupe des représentants de divers ministères et de l'AECI, des coordinateurs d'ONG, des représentants d'organisations syndicales, du Conseil de coordination des universités, de la Fédération des organisations de défense des droits de l'homme ainsi que des experts présent à titre personnel.

¹³ Selon le Mémoire 2007 de l'Espagne, cette dernière est en 2006, si l'on se réfère à l'indice de l'engagement pour le développement établi par le Center for Global Development, celui de tous les donateurs qui a obtenu les plus nettes améliorations.

Encadré 4. La cohérence des politiques menées par l'Espagne dans le contexte de l'UE

Le Conseil de l'UE a déclaré que les objectifs de développement doivent être pris en compte dans tous les processus de formulation de politiques et il a pris des engagements dans douze domaines prioritaires au regard de la cohérence des politiques, y compris la pêche et les migrations :

- Le Conseil de l'UE a clairement précisé dans le Consensus européen pour le développement que « l'UE continuera de tenir dûment compte des objectifs de développement des pays avec lesquels la Communauté a conclu ou conclura des accords de pêche. » Cela s'applique au Fonds européen pour la pêche, créé pour soutenir le secteur des pêcheries en Europe pendant une période s'étalant de 2007 à 2013, ainsi qu'aux accords de pêche conclus avec des pays en développement.
- S'agissant des migrations, le Consensus européen pour le développement situe les migrations et le développement dans un contexte mondial et vise à favoriser les retombées positives des migrations sur le développement. En 2005, l'EU a défini un plan d'action sur les migrations en Afrique de l'Ouest, initiative qui a été suivie d'une déclaration conjointe concernant l'Afrique dans son ensemble. Des conférences organisées en 2006 ont débouché sur l'adoption d'un programme d'action pour la période 2007-2013 ayant pour objet de combattre l'exode des cerveaux et de faciliter les migrations temporaires dans le secteur de la santé. La Stratégie de l'UE pour l'Afrique offre également un angle d'attaque pour améliorer la cohérence des politiques.

Le précédent examen par les pairs comportait une analyse approfondie de l'implication de l'Espagne dans les accords de pêche conclus par la CE avec des pays en développement. Ce secteur demeure exposé à un risque d'incohérence des politiques et le rôle joué par l'Espagne dans les négociations internes à la CE est difficile à cerner. Tous les ministères compétents ont été représentés dans les négociations, mais c'est le Secrétaire d'État aux affaires étrangères qui a plaidé la cause de la coopération internationale, ce qui a pu donner l'impression que l'Espagne défendait ses propres intérêts sans se préoccuper des enjeux du développement. Les communautés autonomes espagnoles par exemple compteront parmi les principaux bénéficiaires du Fonds pour la pêche (encadré 4) et espèrent également tirer avantage des accords de pêche. Le groupe de travail sur la cohérence des politiques du Conseil de la coopération pour le développement a préconisé que l'Espagne améliore la transparence sur sa position dans les négociations multilatérales internes à la CE, notamment celles concernant la pêche.

L'Espagne joue un rôle actif dans le domaine des migrations et du développement

L'opinion publique espagnole se montre depuis toujours tolérante vis-à-vis de l'immigration¹⁴, mais le climat s'est tendu depuis quelque temps, ce qui a amené la Commission de la coopération internationale pour le développement du Congrès des députés à se saisir du dossier. Considérant qu'il n'y a pas encore de consensus sur la nécessité d'adopter une législation en la matière, la Commission du développement a d'abord cherché à dresser un état des lieux et à définir les questions à examiner dans le cadre d'un débat futur, et notamment autour du fait que la coopération pour le développement ne peut avoir directement pour effet d'endiguer les flux migratoires. Si le développement a inmanquablement des répercussions sur les migrations, son impact final n'est pas connu et la politique de coopération pour le développement doit être axée en priorité sur sa mission première, le développement. Dans l'ensemble, les problèmes de cohérence des politiques ont été manifestement pris en considération dans le cadre de la réflexion devant déboucher sur la définition d'une politique

¹⁴ L'opinion publique espagnole est généralement tolérante vis-à-vis des immigrés musulmans et ne fait pas d'amalgame entre les immigrés et les terroristes. Voir Legrain, P (2006), *Immigrants: Your Country Needs Them*, Little, Brown, Londres.

gouvernementale de portée plus vaste vis-à-vis des migrations, et l'engagement pris par l'Espagne d'arrêter une position sur les migrations et le développement tient compte des facteurs qui risquent d'entraîner des incohérences dans l'action des pouvoirs publics. Dans l'attente de progrès sur la voie de la formulation d'une politique nationale en la matière, le processus a d'ores et déjà permis de comprendre que, dans son action de coopération pour le développement, l'Espagne doit œuvrer sans réserve à l'exécution de sa mission à l'appui du développement, indépendamment des politiques migratoires, ce qui devrait lever toute ambiguïté au stade de la mise en œuvre du programme d'aide.

L'Espagne a par ailleurs élaboré des stratégies dans les domaines du « co-développement »¹⁵ et des « envois de fonds effectués par les immigrés ». Un groupe de travail sur le co-développement du Conseil de la coopération pour le développement réunissant aux côtés d'experts des représentants de ministères, d'ONG, d'organisations syndicales et patronales, d'associations d'émigrés ainsi que des communautés autonomes et des collectivités locales, a publié en 2006 un Consensus sur le co-développement. En ce qui concerne les envois de fonds des immigrés, l'Espagne a mis au point sa propre démarche en 2004 dans le contexte de son Initiative contre la faim et la pauvreté qui recouvre des actions menées dans les pays d'origine des immigrés. Cette initiative vise à mobiliser des sources de financement complémentaires ou de substitution en plus des sources officielles afin de renforcer la cohérence des interventions conduites par des intervenants privés et ceux du secteur public ; plusieurs institutions financières ont depuis conclu des accords destinés à abaisser le coût des rapatriements de fonds facturés à leurs clients immigrés.

L'Espagne améliore la cohérence des politiques dans la pratique

Une impulsion politique renouvelée

La problématique des migrations et du développement illustre l'importance que revêt l'impulsion politique. A la suite des problèmes rencontrés aux Iles Canaries, le Secrétaire d'État à la coopération internationale a persuadé le Premier Ministre et le ministre de l'Intérieur d'adopter une démarche centrée sur le développement. Le Sénégal est un pays prioritaire et d'autres travaux seront entrepris en Afrique de l'Ouest conformément à la ligne définie par l'UE. Tout cela témoigne de la nécessité de mettre à profit l'écho et la dynamique politique renouvelée dont bénéficie la coopération pour le développement pour attirer l'attention des responsables et recentrer le débat au plus haut niveau sur les problèmes de cohérence des politiques, sachant que ceux-ci appellent souvent des décisions au sommet. Il sera primordial de mettre en application cette démarche dans une optique stratégique pour améliorer la cohérence des politiques au service du développement.

Le défi de la coordination toujours à l'ordre du jour

La coordination s'est améliorée depuis l'examen par les pairs de 2002. Les trois organes chargés de la coordination (chapitre 1) apportent une contribution précieuse à la cohérence des politiques au service du développement. Le Secrétariat d'État à la coopération internationale est désormais membre d'un conseil interministériel qui a précisément pour mission de faciliter la coordination des politiques ayant des effets sur le développement. Dans le cas des migrations, des avancées ont été observées dans la coordination entre les ministères des Affaires étrangères et de la coopération, du Travail et des affaires sociales et de l'Intérieur. Le projet de Plan stratégique pour la citoyenneté et l'intégration, approuvé en février 2007, comporte des programmes de co-développement.

¹⁵ L'Espagne définit le « co-développement » comme l'implication d'associations d'émigrés dans des activités en faveur du développement menées dans leurs régions d'origine ou de transit.

Cependant, certaines des difficultés mises au jour en 2002 subsistent. Le ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce s'engage seulement à « faire de son mieux » pour œuvrer à la cohérence des politiques de prêt appliquées par le Fonds d'aide au développement (FAD). Comme indiqué précédemment, aucun défenseur de la cause du développement ne s'est exprimé pendant les négociations sur la pêche conduites au niveau de la CE. Les communautés autonomes, qui sont également associées aux efforts déployés en faveur de la coordination, pourraient mieux accorder leurs politiques avec celles de l'État et faire en sorte qu'elles cadrent davantage avec le contexte communautaire. Le PACI (Plan annuel de coopération internationale) pour 2007 (MAEC/SECI, 2007) décrit de façon relativement détaillée la stratégie de l'Espagne vis-à-vis des migrations et aborde donc la question des moyens d'améliorer l'harmonisation entre les acteurs relevant de la sphère publique et ceux qui lui sont extérieurs.

L'importance de l'analyse et de l'information

Le groupe de travail du Conseil de la coopération pour le développement s'est donné comme priorité d'analyser les échanges internationaux, la dette extérieure, la paix et la sécurité et le système multilatéral. Le Conseil a remis son premier rapport en juillet 2006. Ses recommandations concernent principalement les enceintes internationales, solution de facilité pour les auteurs du rapport qui ne comporte qu'un petit nombre de recommandations relatives à la cohérence des politiques bilatérales de l'Espagne. Néanmoins, l'Espagne pourrait prendre appui sur ce document pour mener une analyse de la cohérence de ses politiques bilatérales et de ses positions bilatérales dans les négociations internationales donnant une plus large part à l'autocritique. Pour éclairer cette analyse, elle pourrait intégrer les questions ayant trait à la cohérence de politiques dans un système d'évaluation et une culture de l'évaluation axée sur les résultats (sujet traité plus en détail au chapitre 4).

S'agissant des migrations, l'Espagne s'est montrée très active dans l'analyse des liens entre migrations et développement¹⁶ et dans la mise au point de stratégies appelées à gouverner son action bilatérale et multilatérale, y compris dans le domaine de la communication de ses idées sur la scène internationale. La démarche de l'Espagne s'articule autour de stratégies de développement de vaste portée visant à faire reculer la pauvreté et à ouvrir des perspectives dans les pays d'origine et de transit. Elle tient compte du fait que les effets du développement ne sont pas patents et traduit le souci de préserver l'indépendance de la politique de coopération pour le développement par rapport aux politiques migratoires¹⁷. L'Espagne a fait part de ses vues sur les migrations et le développement lors de multiples réunions internationales tenues récemment, y compris dans le cadre du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement organisé par les Nations unies en 2006 et lors de la réunion à haut niveau du CAD de 2007. L'Espagne est également active au sein du CAD sur les thèmes des envois de fonds effectués par les immigrés et du co-développement. Elle s'est donné pour mission de promouvoir certaines idées concernant les migrations et le développement dans le contexte de l'UE et a participé activement à l'élaboration du Plan d'action de l'UE (encadré 4), même si certains observateurs craignent qu'elle n'ait pas les moyens de s'engager pleinement dans la mise en œuvre de ce plan.

¹⁶ L'Espagne s'est notamment penchée sur les thèmes suivants : les migrations circulaires et les migrations de retour, les moyens de faciliter les rapatriements de fonds par les émigrés et les effets de ces mouvements de fonds sur le développement, et le rôle des diasporas dans le processus de développement. D'autres discussions sont en cours sur les échanges de main-d'œuvre qualifiée, notamment de scientifiques qualifiés et de personnel de santé, ainsi que sur la question de savoir si le développement ralentit ou au contraire stimule l'émigration.

¹⁷ Cette approche a été décrite en 2007 dans le Mémoire de l'Espagne DCD/DAC/AR (2007)1/06 ainsi que dans la déclaration de l'Espagne sur les migrations et le développement prononcée lors de la réunion à haut niveau du CAD.

L'Espagne a pris en considération la recommandation formulée dans l'examen de 2002, l'invitant à accroître ses capacités d'analyse, en particulier en créant une direction générale pourvue en effectifs, et elle admet que l'effort intellectuel doit s'intensifier et que tous les acteurs du développement doivent être associés au processus de prise de décision. L'effort engagé pour améliorer les travaux d'analyse est apparu au grand jour, notamment lorsque le Secrétariat d'État à la coopération internationale a signé un accord avec le Secrétariat d'État de l'immigration et de l'émigration portant sur la réalisation d'études avec le concours de l'Observatoire permanent de l'immigration. Par ailleurs, le groupe de travail sur le co-développement a apporté une contribution impressionnante à la formulation de la démarche novatrice de l'Espagne en offrant des angles d'analyse inédits pour éclairer la définition de l'action gouvernementale. Les universitaires ont le sentiment qu'un large fossé subsiste entre l'analyse et la formulation de l'action des pouvoirs publics. Le groupe de travail a vocation à contribuer à combler ce fossé en réunissant des spécialistes de divers domaines (qui ont tendance à privilégier une vision à long terme) et des responsables de l'action gouvernementale (qui changent fréquemment de fonction) même si la nécessité demeure de recueillir de façon plus systématique l'avis des universitaires.

La nécessité d'exercer un suivi de la cohérence sur le terrain

La DG POLDE a mis au point un outil en vue d'intégrer la cohérence des politiques au service du développement dans ses stratégies-pays. Les acteurs espagnols du développement n'exercent toutefois pas de suivi de la cohérence des politiques mises en œuvre sur le terrain. Au Salvador, aucun des intervenants espagnols travaillant dans un office de coopération technique, aucune ONG ni aucun organisme dépendant de communautés autonomes n'a estimé qu'il pourrait jouer un rôle d'information des services centraux sur d'éventuels problèmes de cohérence des politiques impliquant des acteurs espagnols.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Espagne est encouragée à continuer de défendre ardemment la cohérence des politiques au service du développement auprès de l'UE. Elle pourrait en particulier jouer le rôle de chef de file auprès des États membres pour le suivi de la cohérence des politiques conduites par l'UE en Amérique latine.
- L'Espagne devrait se donner les moyens d'œuvrer beaucoup plus efficacement encore à la cohérence des politiques en donnant suite à la recommandation du Conseil de la coopération pour le développement qui l'invite à communiquer de façon plus ouverte et transparente sur sa position dans les négociations internationales.
- Conformément à l'objectif qu'elle s'est donné d'accroître encore ses capacités d'analyse, l'Espagne devrait associer aux débats les acteurs décentralisés et les instances non gouvernementales, et tirer les enseignements de l'expérience acquise dans les pays partenaires.
- L'Espagne devrait s'appuyer sur les lignes directrices et les outils existants pour détecter des incohérences éventuelles dans les politiques qu'elle mène sur le terrain et mettre à profit les résultats de cette analyse afin d'éclairer ses efforts futurs pour progresser sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement.

Chapitre 3

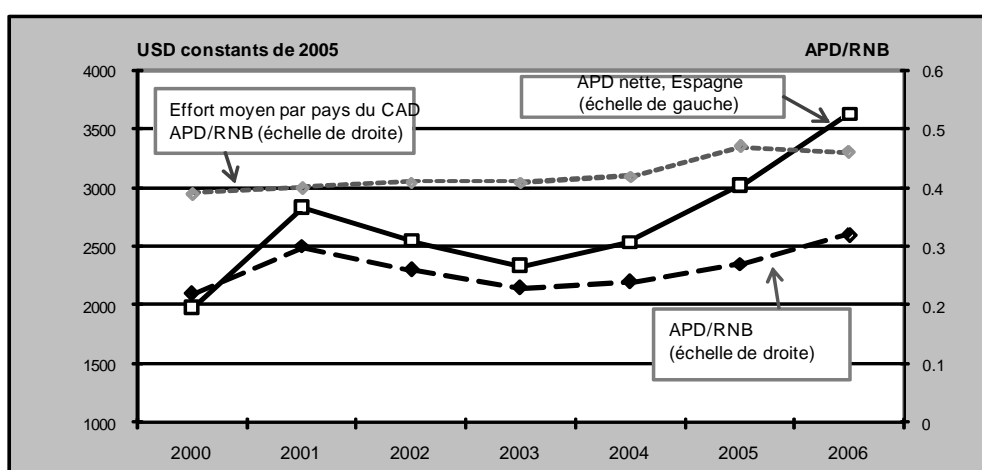
Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD

L'Espagne est fermement déterminée à porter son rapport APD/RNB à 0.7 % d'ici 2012, soit trois ans avant la date butoir prévue dans les engagements pris au niveau de l'UE. Cette détermination s'est manifestée dans les faits par une hausse notable de l'aide espagnole en 2005 et 2006 et continue de se matérialiser dans les dotations budgétaires prévues pour 2008. Concrètement, l'Espagne doit cependant aborder dans une optique plus stratégique ce mouvement ascendant qui doit être perceptible à travers chacun des instruments et canaux d'acheminement de son aide. Les principales difficultés à surmonter sont les suivantes : se doter des capacités requises pour acheminer une aide bilatérale croissante, améliorer la prévisibilité de l'aide pour les destinataires et atteindre une concentration suffisante de l'aide pour pouvoir en optimiser l'impact.

Vue d'ensemble de l'aide publique au développement

En 2006, l'aide publique au développement (APD) nette allouée par l'Espagne s'est élevée à 3 814 millions USD (3 038 millions EUR), soit une progression de 20.7 % par rapport à l'année précédente (en valeur constante), qui installe l'Espagne à la huitième place dans le classement des donateurs bilatéraux en fonction du volume de l'aide distribuée. Si l'APD espagnole¹⁸ a oscillé entre 0.20 % et 0.28 % du RNB depuis le début des années 90 (avec un pic de courte durée à 0.30 % en 2001 s'expliquant par des opérations d'annulation de dettes), elle suit une courbe nettement ascendante depuis 2004 (figure 2). En 2006, elle a atteint 0.32 % du RNB, un niveau sans précédent grâce auquel l'Espagne se hisse à la quatorzième place dans le classement des donateurs membres du CAD en fonction de l'aide distribuée en valeur relative.

Figure 2. Évolution de l'APD espagnole depuis 2000



¹⁸ Il s'agit de l'APD nette, sauf indication contraire.

Accroissement de l'aide

Les mouvements de hausse de l'aide espagnole observés récemment traduisent la volonté du pays de consacrer à l'APD 0.7 % de son RNB d'ici 2012, soit trois ans plus tôt que la date butoir convenue au niveau de l'UE. Ils font suite à un plan pluriannuel qui couvre la durée du Plan directeur en cours, adopté pour la période 2005-2008, et contient des objectifs annuels précis concernant le relèvement du rapport APD/RNB. Bien que l'Espagne ait manqué de peu son objectif de 0.33 % en 2006, les dotations budgétaires actuelles la mettent en situation d'atteindre un rapport APD/RNB de 0.42 % en 2007, correspondant à une enveloppe de 4 289 millions EUR. L'objectif intermédiaire pour 2008 est un rapport APD/RNB de 0.5 %, avec une enveloppe budgétaire fixée pour le moment à 5 390 millions EUR.

L'Espagne a engagé depuis peu un processus d'accroissement du volume de son aide à partir d'un niveau relativement faible, mais grâce au soutien politique solide dont bénéficie ce processus, elle semble en bonne voie d'atteindre l'objectif défini par les pays de l'UE membres du CAD, à savoir un rapport APD/RNB de 0.51 % d'ici 2010, de même que l'objectif des Nations unies consistant à consacrer à l'APD 0.7 % de son RNB d'ici 2015. Cette ligne de conduite est non seulement le fruit d'une politique gouvernementale, mais aussi l'incarnation d'un large consensus au sein de la société espagnole, de la classe politique, toutes tendances confondues, et des administrations locales et régionales. Forte d'un engagement sans faille qui se concrétise par des dotations budgétaires précises garantissant l'évolution favorable des crédits globaux affectés à l'APD jusqu'aux prochaines échéances électorales, l'Espagne est à présent stratégiquement tenue de ne pas revenir sur ses ambitions en matière d'accroissement de l'aide.

Néanmoins, cet engagement à relever le budget alloué à l'aide doit désormais s'accompagner d'une stratégie opérationnelle précisant davantage l'utilisation des différents crédits et canaux d'acheminement de l'aide afin de garantir la faisabilité de la politique annoncée. Après une progression de près de 800 millions USD entre 2005 et 2006, l'Espagne prévoit des dotations budgétaires supplémentaires de 1 251 millions EUR en 2007 et 1 101 millions EUR en 2008. Ces augmentations sont envisagées en dépit d'une politique de réduction des nouveaux prêts au développement (qui ont absorbé 14 % de l'APD bilatérale brute en 2005 et 17 % en 2006), correspondant pour l'essentiel à des prêts octroyés à des conditions préférentielles par le Fonds d'aide au développement (FAD), et de la marge de manœuvre limitée dont dispose l'Espagne pour prendre des mesures concernant la dette en raison de la décreue du stock de la dette (38.2 % en 2005 et 22.7 % en 2006). Elles seront donc dans une très large mesure de nature budgétaire, ce qui constituera un véritable défi pour l'Espagne.

Dans l'ensemble, l'Espagne a accompli des progrès satisfaisants dans la planification du budget global de l'aide publique. Si ces avancées autorisent une dose de planification stratégique à l'intérieur du système d'aide espagnol, il n'en demeure pas moins quasiment impossible de garantir la prévisibilité de l'aide pour les pays partenaires. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'une très large part de l'aide espagnole sert à financer des activités de coopération technique, et aussi par le fait qu'une forte proportion de l'aide espagnole transite par des ONG qui n'ont pas leur place dans les processus de budgétisation des pays partenaires. Cependant, même pour les pays prioritaires, les stratégies-pays ne comportent pas de plans d'affectation des crédits et les budgets alloués à chaque pays sont déterminés en fonction de programmes annuels. L'Espagne, qui prévoit d'intégrer des cadres budgétaires dans les stratégies-pays de la prochaine génération, devrait s'attacher à améliorer la capacité de ses pays partenaires de prévoir à court et moyen terme les apports d'aide qui leur viendront d'elle et d'intégrer ces données dans leur processus de planification.

Canal bilatéral : stratégies et dotations

Après avoir oscillé entre 58 % et 62 % entre 2002 et 2005, la part de l'aide bilatérale dans le total de l'aide espagnole a été ramené à 54.9 % en 2006 et devrait chuter à 48 % en 2007 si l'on se réfère aux dotations budgétaires actuelles. Sachant que l'APD globale est appelée à progresser de façon spectaculaire, deux facteurs se conjuguent pour faire obstacle à l'expansion de la part de l'aide bilatérale :

- i). Un tassement de l'APD liée à la dette, qui ne représentait plus que 553 millions USD en 2006 contre 903 millions USD en 2005 (en USD constants de 2005 ; annexe B, tableau B.2) ; des opérations portant sur des dettes, évaluées à 350 millions EUR, soit 8 % de l'APD totale, prévues en 2007.
- ii). Les délais nécessaires pour mener à bien les efforts visant à accroître les capacités de mise en œuvre de l'aide bilatérale.

Aussi les prévisions budgétaires pour 2007 font-elles état d'une part de l'aide bilatérale dans l'APD totale de 48 % seulement. L'achèvement dans un bref délai du processus de réforme du système espagnol de coopération pour le développement, et plus particulièrement de l'AECI, en tant que principal maître d'œuvre de l'accroissement de l'aide bilatérale, sera capital pour donner au système de coopération de l'Espagne le socle opérationnel sur lequel elle pourra s'appuyer pour mener à bien ses projets visant à accroître rapidement les sommes effectivement consacrées à l'aide bilatérale.

Le système espagnol de coopération pour le développement se caractérise également par la proportion élevée de l'aide provenant des communautés autonomes et des collectivités locales, qui jusqu'ici a transité presque exclusivement par des canaux bilatéraux (encadré 5).

Encadré 5. Aide au développement distribuée par les communautés autonomes et les administrations locales

L'une des caractéristiques distinctives du système espagnol réside dans le rôle joué par les administrations infranationales qui sont des acteurs de premier plan de la coopération pour le développement. Entre 2001 et 2006, l'APD nette espagnole a été financée à hauteur de 14.7 % par les 17 communautés autonomes et plus de 8 000 collectivités locales. Les communautés autonomes en particulier ont enregistré une forte progression de leurs budgets d'APD, qui ont été portés de 266 millions EUR en 2005 à 324 millions EUR en 2006. En 2007, ce montant devrait ressortir à 468 millions EUR selon les prévisions budgétaires. L'APD nette provenant des collectivités locales est demeurée inchangée, à 119 millions EUR en valeur constante, et elle devrait le rester en 2007 si l'on se réfère au plan annuel (PACI). Globalement, compte tenu de la très forte augmentation de l'APD provenant des caisses de l'administration centrale, la part des communautés autonomes et des collectivités locales dans le total de l'APD espagnole est en recul malgré des mouvements en sens inverse enregistrés en valeur absolue.

La coopération au niveau infranational dans les pays partenaires est l'un des axes majeurs de la politique de coopération pour le développement conduite par les communautés autonomes et les collectivités locales. L'Espagne se donne comme priorités stratégiques la collaboration avec les administrations, le renforcement des capacités et la promotion de la bonne gouvernance non seulement au niveau de l'administration centrale, mais aussi au niveau des administrations locales, qui souvent sont plus proches des citoyens et plus ouvertes aux processus participatifs. L'expérience acquise par les administrations infranationales espagnoles qui ont privilégié l'action au niveau local est assurément précieuse et leur confèrent un avantage comparatif dans ce domaine.

Les communautés autonomes font généralement transiter entre les deux tiers et 90 % de leur APD par le canal des ONG et cette concentration tend à être encore plus marquée dans le cas des collectivités locales (MAEC/SECI, 2006 ; OCDE, 2007). Parallèlement, la fragmentation de l'aide entre divers canaux d'acheminement, singulièrement dans le cas des collectivités locales, pose un problème de coordination et de

cohérence globale. Une trop grande disparité et une dispersion excessive des efforts déployés risquent d'en compromettre les effets durables. L'initiative de la Fédération espagnole des municipalités visant à centraliser les apports des municipalités au niveau régional dans des « Fonds locaux » représente un pas en avant dont il convient de se féliciter dans la mesure où elle offre assurément des possibilités d'intensifier encore l'impact cumulé du renforcement des capacités locales, d'atteindre une masse critique, d'abaisser les coûts de transaction et d'élargir les perspectives d'harmonisation.

L'éducation au développement est également un domaine dans lequel les communautés autonomes et les collectivités locales jouent un rôle décisif en dépensant des sommes excédant de beaucoup celles de l'administration centrale (en 2006, elles ont financé 91 % des dépenses affectées à l'éducation et à la sensibilisation au développement même si ce pourcentage est appelé à reculer nettement en 2007 étant donné que le budget de l'AECL prévoit une hausse notable de l'enveloppe allouée à ce secteur). Au delà de la seule question du financement, la participation active d'un grand nombre d'acteurs des communautés autonomes et des collectivités locales à un effort d'ampleur nationale a un effet multiplicateur dans le domaine de l'éducation au développement et favorise la sensibilisation de l'opinion publique aux problèmes de développement ainsi que son adhésion à la cause du développement.

Répartition géographique

Le processus de sélection des pays partenaires a évolué depuis le passage du Plan directeur 2001-2004 au Plan directeur 2005-2008. Dans le Plan 2005-2008, figurent parmi les critères les indicateurs de pauvreté, l'engagement des pays partenaires en faveur du développement et des droits de l'homme, l'avantage comparatif dont jouit l'Espagne dans les pays concernés ainsi que l'existence d'accords de coopération tenant compte des priorités stratégiques et sectorielles définies dans la loi de 1998 et le Plan directeur. À l'aide de ces critères, l'Espagne a recensé 23 pays prioritaires (contre 29 dans le précédent Plan directeur) vers lesquels elle entend concentrer 70 % de son aide bilatérale. Elle a également défini deux nouvelles catégories (tableau 1) : i) l'une regroupant 18 pays « méritant une attention particulière », qui se distinguent par la présence de divers facteurs de fragilité de l'appareil d'État, par un risque de crise ou par l'existence de groupes exclus de l'exercice du pouvoir au sein de la population ; et ii) la seconde regroupant 15 pays « bénéficiant d'une préférence » qui se situent en dehors des zones géographiques prioritaires ou qui sont de grands pays ou des pays non dépendants de l'aide présentant toutefois des poches importantes de faible développement économique et social. Au total, ces trois groupes représentent pas moins de 56 pays partenaires choisis. En 2006, 119 pays en tout ont perçu des apports d'APD de l'Espagne dont le montant excédait largement 1 million USD dans de nombreux cas.

Cette dispersion de l'effort d'aide demeure un sujet de préoccupation majeur. De surcroît, si les dix premiers destinataires¹⁹ de l'aide espagnole se sont adjugé 49 % de l'APD bilatérale brute à ventiler entre les pays partenaires (annexe B, tableau B.4.) en 2005-2006 (chiffre à rapprocher de la moyenne non pondérée du CAD qui ressort à 64 %), trois d'entre eux ne sont pas des pays prioritaires et deux d'entre eux, à savoir Madagascar et le Nigeria, pour lesquels l'APD a été allouée presque uniquement sous forme d'allègements de dette, ne figurent dans aucune des catégories de pays partenaires susmentionnées. Le nombre élevé de pays bénéficiaires est source de difficultés dans la pratique lorsqu'il s'agit de cibler l'aide de l'Espagne en fonction de l'avantage comparatif qu'elle possède. S'il y a lieu de se féliciter qu'elle ait réduit le nombre des pays prioritaires, encore faut-il qu'elle veille à concentrer davantage son effort d'aide de façon à en accroître l'impact au moment même où il s'intensifie. Il lui reste encore un long chemin à parcourir avant d'atteindre son objectif consistant à drainer 70 % de son APD bilatérale vers les 23 pays prioritaires retenus (dont la liste figure au tableau 1) sachant qu'en 2006, l'aide publique cumulée affectée à ce groupe ne représentait

¹⁹ Dans l'ordre l'Irak, le Honduras, le Guatemala, Madagascar, le Pérou, le Maroc, la République démocratique du Congo, le Nigeria, l'Équateur et le Nicaragua.

que 36 % de l'APD bilatérale espagnole. Adopter une dotation minimale pour chaque pays de ce groupe serait un moyen de s'assurer que l'effort ne sera pas trop dilué. La définition des pays méritant une attention particulière et des pays bénéficiant d'une préférence pourrait être explicitée ou affinée. Compte tenu du nombre déjà élevé de pays prioritaires, il est indispensable de préciser clairement que la création de nouvelles catégories de pays partenaires n'entraînera aucun phénomène d'éparpillement des ressources ou de détournement des crédits au détriment des pays prioritaires. Une fois encore, la mise en place d'un cadre budgétaire au niveau des pays sera un facteur important à cet égard. L'un des principaux avantages qu'il y a à définir des stratégies applicables à une plus large palette de pays tient peut-être au fait que cela permet de tracer des orientations claires auxquelles doivent répondre les actions menées dans le domaine du développement, y compris celles qui le sont en dehors du cercle étroit des pays prioritaires.

Tableau 1. Pays partenaires de l'Espagne dans le domaine de la coopération pour le développement, 2005-08

Plan directeur 2005-2008	Pays prioritaires	Pays méritant une attention particulière	Pays bénéficiant d'une préférence
Mexique, Amérique centrale et Caraïbes	République dominicaine, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Nicaragua	Cuba	Costa Rica, Mexique, Panama
Amérique du Sud	Bolivie, Équateur, Paraguay, Pérou	Argentine, Colombie	Brésil, Chili, Uruguay, Venezuela
Moyen-Orient et Afrique du Nord	Algérie, Maroc, Mauritanie, Territoires palestiniens, Tunisie, population du Sahara occidental	Irak, Liban, Syrie	Égypte, Jordanie
Afrique subsaharienne	Angola, Cap-Vert, Mozambique, Namibie, Sénégal	République démocratique du Congo, Éthiopie, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Soudan	Sao Tomé-et-Principe, Afrique du Sud
Asie et Pacifique	Philippines, Viet Nam	Afghanistan, Cambodge, Timor-Leste, Indonésie, Sri Lanka	Bangladesh, Chine
Europe centrale et orientale			Albanie, Bosnie-Herzégovine

Ciblage régional/par pays

Depuis toujours, une large part de l'aide espagnole est dirigée vers l'Amérique latine en raison des liens historiques et culturels de longue date unissant l'Espagne à cette région. Tout en maintenant cet engagement marqué, l'Espagne a décidé de ramener la part de son APD prenant le chemin de l'Amérique latine à 40 % tout au plus. Malgré ce réajustement portant sur la part relative de l'Amérique latine dans l'APD espagnole, une expansion des apports dont bénéficie la région, en valeur absolue, est à prévoir du fait des augmentations du budget de l'aide espagnole qui se sont succédé à un rythme rapide depuis 2004.

Le changement majeur survenu dans la répartition géographique de l'aide espagnole réside dans l'ambition affichée de l'Espagne d'accroître sensiblement l'enveloppe allouée à l'Afrique subsaharienne. Cette décision fait suite au choix de l'Espagne d'accentuer le ciblage de son action sur la pauvreté et traduit une « redécouverte » de ses relations de voisinage direct avec les pays de cette région. Compte tenu de l'expérience limitée qu'elle possède dans le domaine de la coopération avec les pays d'Afrique subsaharienne, l'Espagne étudie les solutions les plus adaptées pour dispenser son aide et agir dans une région où le fait que de nombreux donateurs interviennent déjà et que des mécanismes élaborés de coordination aient été mis en place explique pour une large part la relative modestie des versements effectués par l'Espagne au profit d'un grand nombre de pays du sous-

continent. Alors que l'aide bilatérale espagnole consentie à cette région avait grimpé, en USD constants de 2005, de 223 millions USD en 2004 à 658 millions USD en 2005, ce montant est retombé à 380 millions USD en 2006. De plus, le chiffre de 2005 est imputable pour une large part à des opérations d'allègement de dette, principalement au profit de pays non prioritaires.

L'Espagne envisage de s'orienter vers une utilisation plus stratégique de ses contributions à des initiatives régionales et multilatérales, en particulier l'Union africaine et le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), de façon à compléter l'axe bilatéral et à intensifier son effort d'aide global en direction de la région. La complémentarité entre son action et celle d'autres donateurs, de même que l'intégration dans cette action de mécanismes d'alignement et d'harmonisation, seront des atouts essentiels pour que l'Espagne réussisse à s'affirmer comme un acteur majeur du développement dans la région. Il existe toutes sortes de possibilités pour mettre sur pied des partenariats délégués avec d'autres donateurs. Parallèlement, le fait qu'elle dispose de structures solidement établies est pour l'Espagne un moyen de garantir que ces activités sont pleinement en phase avec l'effort engagé pour mettre en pratique les principes de l'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris.

Dans l'ensemble, il est indéniable que l'avantage comparatif dont dispose l'Espagne, de même que l'efficacité des modes opératoires qu'elle a choisis, ne sont pas du tout comparables selon que l'on se situe en Afrique subsaharienne ou en Amérique latine. L'Espagne observe une approche pragmatique et cependant prudente pour se donner les moyens de jouer un plus grand rôle en Afrique subsaharienne sans négliger de mettre à profit l'avantage comparatif dont elle jouit en Amérique latine et tout en assumant une fonction de chef de file des donateurs actifs dans la région, notamment en favorisant la mise en œuvre du plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide.

Dépenses par groupe de revenu

Traditionnellement, un fort pourcentage de l'aide bilatérale espagnole est affecté à des pays à revenu intermédiaire, qui pour la plupart appartiennent au groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, lequel s'est de fait adjugé environ 60 % de l'aide publique bilatérale brute depuis l'examen de 2002, le pourcentage étant passé à 68 % en 2006 alors que la moyenne du CAD pour la même période se situe entre 36 et 41 %. Cette proportion résulte avant tout de la place privilégiée qu'occupent depuis toujours l'Amérique latine et l'Afrique du Nord dans les priorités géographiques de l'Espagne, sachant que pratiquement tous les pays de ces régions entrent dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Sur le plan stratégique, l'Espagne a entrepris d'élaborer un cadre pour l'aide aux pays à revenu intermédiaire et l'un des principaux arguments avancés pour justifier le maintien d'un engagement soutenu auprès de ce groupe est que la majorité des pauvres du monde vivent précisément dans ces pays. L'Espagne a par ailleurs perfectionné ses politiques et procédures pour veiller à ce que l'aide apportée aux pays à revenu intermédiaire soit réellement dirigée en priorité vers la réduction de la pauvreté, en réponse à la recommandation formulée dans l'examen de 2002. Un ciblage plus marqué sur la pauvreté est perceptible dans ce domaine, singulièrement dans le cadre des activités de l'AECI, même s'il est moins apparent dans les projets en cours conçus avant le changement de cap.

Le Plan directeur 2005-2008 prévoit en outre de porter à 20 % au minimum la part de l'aide espagnole affectée aux pays les moins avancés (PMA). Ce regain d'intérêt pour les PMA est directement lié aux projets de l'Espagne visant à matérialiser un engagement renforcé en faveur de l'Afrique subsaharienne, qui est la région du monde comptant le plus grand nombre de PMA. Néanmoins, elle demande encore à s'exprimer dans les chiffres. Entre 2002 et 2004, de 14 à 15 % seulement de l'aide espagnole ont bénéficié aux PMA. En 2005, ce pourcentage a été porté à 23 %, soit la moyenne du CAD, une première pour l'Espagne, après une chute de 10 points de pourcentage

par rapport aux 33 % enregistrés en 2004. Cependant, 56.7 % des 462 millions USD versés au total en 2005 aux pays les moins avancés correspondaient à des allègements de dette. Si les annulations de dettes accordées à ce groupe de pays ont été ramenées à 12 millions USD en 2006, l'aide bilatérale totale a également reculé de façon spectaculaire pour s'établir à 245 millions USD seulement, soit 12 % de l'APD bilatérale brute ventilable par groupe de revenu. Alors que l'aide hors opérations portant sur la dette a augmenté en partant d'un niveau de référence peu élevé de 200 millions USD en 2005 pour atteindre 232 millions USD en 2006, l'Espagne n'a réussi à réaliser l'objectif fixé dans le Plan directeur 2005 pour l'aide aux PMA que grâce à des remises de dettes. Il lui faut encore planifier avec soin l'accroissement de l'aide programmable aux PMA si elle veut atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés et inverser le mouvement de contraction observé en 2006.

Répartition sectorielle

L'Espagne considère que son aide a, de par son orientation même, un caractère social. Elle entend poursuivre tous les objectifs assignés à la coopération pour le développement en appuyant la formulation de politiques publiques. C'est pour cette raison que même ces interventions au niveau de l'infrastructure économique ou du secteur productif devraient être clairement orientées vers le développement social. La ventilation des versements bruts d'aide bilatérale incluant (excluant entre parenthèses) les mesures concernant la dette s'est établie comme suit en 2006 : 32.3 % (41.8 %) aux infrastructures et services sociaux, 14.4 % (18.7 %) aux infrastructures et services économiques, 5.2 % (6.7 %) au secteur de la production et 7.4 % (9.5 %) à l'aide plurisectorielle.

Au demeurant, si les infrastructures sociales absorbent la plus forte proportion de l'aide bilatérale ventilable espagnole, le pourcentage correspondant demeure inférieur à la moyenne du CAD de ces dernières années. Le Plan directeur 2005-2008, tout comme le plan annuel de mise en œuvre pour 2007, soulignent la nécessité de renforcer la contribution au financement des services sociaux de base. L'Espagne s'est donné pour mission de consacrer 20 % de son aide au financement des services sociaux de base et elle adhère à l'initiative 20/20 adoptée lors du Sommet mondial pour le développement social qui s'est tenu à Copenhague en 1995. Après s'être rapprochée de ce but entre 2001 et 2004, et l'avoir même atteint en 2005, l'Espagne a vu la part de son aide bilatérale consacrée aux services sociaux de base accuser un repli puisqu'elle a été ramenée à 17.3 % en 2006. La part cumulée des crédits alloués aux services sociaux de base au titre de l'aide bilatérale et multilatérale suit une pente légèrement ascendante, puisqu'elle est passée de 14.2 % en 2001 à 16.9 % en 2006 en raison d'une forte augmentation des contributions multilatérales dans ce domaine. L'Espagne, qui doit être félicitée d'avoir orienté ses contributions multilatérales dans une optique stratégique conforme à son objectif concernant les services sociaux de base, et parallèlement, est invitée à se montrer vigilante et à ne pas laisser cet objectif entacher ses efforts bilatéraux, une fois atteint la cible visée en 2005.

En dehors des besoins sociaux, le Plan directeur définit six autres priorités sectorielles : i) la gouvernance démocratique, la participation des citoyens et le renforcement des institutions ; ii) la promotion du développement du tissu économique et de l'activité des entreprises ; iii) l'environnement ; iv) la culture ; v) l'égalité homme-femme, et vi) la prévention des conflits et la construction de la paix. Ces priorités sectorielles sont censées permettre d'atteindre sept objectifs stratégiques tout en tenant compte des cinq priorités transversales également retenues. Bien que la part des contributions versées au profit de ces secteurs d'intervention puisse être relativement modeste, 3.6 % à la protection de l'environnement en général et 2.5 % au bénéfice d'organisations et d'institutions de défense des droits des femmes en 2006, pour ne citer que ces deux exemples, le système des priorités transversales multiples aboutit souvent à une situation où les interventions à l'appui du développement obéissent inmanquablement à des objectifs imbriqués dans différents secteurs.

La culture et le développement constituent un secteur à part dans le cadre de la politique espagnole de coopération. Depuis l'examen de 2002, l'Espagne a mis au point une nouvelle stratégie à cet égard (encadré 6). Celle-ci repose sur un présupposé consistant à considérer la culture comme un droit et une ressource au service d'un développement équitable et elle établit une distinction claire, y compris dans les lignes budgétaires, entre la promotion de la culture espagnole à l'étranger (non comptabilisable dans l'APD) et la coopération culturelle présentant une dimension développement.

Encadré 6. Une nouvelle stratégie pour la culture et le développement

Le Plan directeur actuel fixe comme objectif transversal l'accès à une plus grande liberté culturelle et le renforcement des capacités culturelles et il fait du thème de la culture et du développement un axe prioritaire de la politique espagnole de coopération. L'objectif stratégique est l'affirmation de la culture en tant que facteur de développement dans ses dimensions sociales, économiques et environnementales, mais aussi en tant qu'instrument de cohésion sociale. Parce que la diversité culturelle est l'un des thèmes transversaux retenus par l'Espagne, toutes les interventions prévues doivent refléter l'analyse, l'exploration et la reconnaissance des réalités culturelles des lieux où elles sont menées.

L'accent placé sur la culture trouve son expression dans deux domaines :

- i). La coopération dans le cadre de programmes culturels, qui recouvre le soutien aux pays partenaires pour la mise en place de politiques culturelles liées à des objectifs de développement. Les actions conduites dans ce domaine doivent viser à affirmer plus profondément l'identité culturelle des partenaires, à créer des emplois et à vivifier leur héritage culturel.
- ii). La coopération avec les populations autochtones. L'idée à cet égard est que le manque de respect de la diversité et de l'identité culturelles constitue un facteur déterminant de discrimination dont pâtissent des centaines de millions de personnes dans le monde et dont les conséquences sont l'exclusion sociale, les violations des droits de l'homme et l'absence de perspectives de développement. L'Espagne a été une ardente partisane des droits des populations autochtones et a plaidé avec vigueur pour l'intégration de cette dimension dans la politique de coopération pour le développement. L'objectif global dans le domaine de la coopération avec les populations autochtones est de contribuer à la reconnaissance et à l'exercice effectif de leur droit à assurer la coordination de leurs propres processus de développement sectoriel, économique, politique et culturel. La stratégie retenue tient également compte des autres priorités horizontales de l'Espagne, à savoir la pauvreté, les droits de l'homme, l'égalité homme-femme et la viabilité de l'environnement. Les activités de l'Espagne sur le plan multilatéral recouvrent des initiatives visant à donner plus de poids aux déclarations et aux actions qui voient le jour à l'échelon international, notamment le coparrainage du projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Sur le front bilatéral, l'Agence espagnole de coopération internationale, consciente du fait que le manque de participation et la non-reconnaissance de leurs droits collectifs, tant sociaux que culturels, sont des dimensions essentielles, a défini une politique de vaste portée pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité de ces populations. Les relations étroites qu'elle entretient avec de nombreux pays abritant des populations autochtones, singulièrement en Amérique latine, lui ouvrent des possibilités de dialogue appréciables.

La distinction claire établie en Espagne entre la promotion de la culture espagnole et la promotion de la culture en tant que facteur de développement dans les pays partenaires corrobore le constat général que l'Espagne est résolue à atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés en matière d'aide en agissant sur la « qualité » de l'aide. Les dotations affectées à des catégories telles que les coûts imputés des étudiants (1.5 % de l'APD bilatérale nette en 2006), l'aide aux réfugiés en Espagne (1.3 %) et les activités de construction de la paix au lendemain d'un conflit (0.4 %) ont été modestes. L'Espagne estime que c'est là un point important pour la crédibilité de son action de coopération pour le développement, et notamment pour la pérennité de l'adhésion de l'opinion publique à cette action. Les responsables politiques espagnols ont confirmé qu'ils préféreraient manquer de peu leur objectif APD/RNB que de transiger sur ce principe. L'attention que porte l'Espagne à la question de la crédibilité des informations notifiées sur son aide publique au développement mérite d'être saluée.

Modalités de l'aide

Les mesures intéressant la dette ont absorbé la plus grosse part des dépenses d'aide bilatérale en 2006 (553 millions USD en valeur courante, soit 22.0 % de l'APD bilatérale brute). Viennent ensuite l'aide-projet et l'aide-programme (573 millions USD), la coopération technique (437 millions USD) et les nouveaux prêts (415 millions USD).

L'évolution récente la plus remarquable est la forte hausse des projets et programmes de développement, dont le volume a progressé de 117 % en valeur constante depuis 2005. L'Espagne passe d'une stratégie d'aide fondée sur des projets à une approche fondée sur des programmes ; cependant, le recours à ces « nouvelles » modalités d'aide est encore très limité, et le montant porté au compte des approches-programme sectorielles n'a été que de 16 millions USD.

Si la coopération technique a accusé un recul marqué par rapport au chiffre élevé de 483 millions USD enregistré en 2005, les prêts au développement ont en revanche connu une progression de 20 % en termes réels. Nonobstant, la part des nouveaux prêts au développement, se décomposant en prêts consentis par le Fonds d'aide au développement (FAD) (encadré 7) et en prêts octroyés par le Fonds de l'AECI pour le microcrédit, a chuté de 20 à 10 % entre 2002 et 2006. La proportion des nouveaux prêts dans l'APD nette s'est établie juste en dessous de 4 % cette année. En 2007, elle devrait atteindre 4.4 % de l'APD nette, grâce à l'attribution au FAD et au fonds pour le microcrédit d'une enveloppe supplémentaire de 100 millions EUR chacun.

Encadré 7. Prêts au développement octroyés par le Fonds d'aide au développement

Les auteurs de l'examen par les pairs de 2002 invitaient l'Espagne à « renforcer la transparence des prêts du FAD et examiner en profondeur leur impact sur la réduction de la pauvreté, y compris les arbitrages induits par l'aide liée en termes d'appropriation à l'échelon local et d'efficacité de l'aide ». Depuis lors, l'Espagne a notablement réduit les nouveaux apports de ressources transitant par cet instrument. Le gouvernement espagnol est arrivé à la conclusion que sous leur forme actuelle, ces prêts offrent un intérêt limité en tant qu'instrument de coopération pour le développement. L'un de leurs défauts majeurs tient à la double fonction que doivent remplir les prêts du FAD : parce qu'ils relèvent de l'APD, ils doivent clairement avoir un objectif de développement, mais dans le même temps, ils doivent assumer le rôle d'outil de promotion des exportations. Dans le cas de la Colombie comme d'El Salvador, les prêts du FAD continuent de figurer parmi les instruments prévus dans la stratégie-pays. Néanmoins, c'est en 2001 que cet instrument a été utilisé pour la dernière fois au Salvador. Sur une ligne de crédit de plus de 250 millions USD ouverte en 1999 par le FAD en Colombie, les prêts accordés ont été financés uniquement par une tranche exceptionnelle de 50 millions USD relevant de l'aide non liée. Jusqu'à la fin du dernier cycle, les prêts du FAD ne s'inscrivaient pas, comme le reste des activités de coopération de l'Espagne, dans une démarche cohérente, et parce qu'ils étaient négociés à distance, depuis Madrid, ne reflétaient qu'une prise en considération minimale des processus à l'œuvre dans les pays. On ne dispose toutefois d'aucune source pour vérifier si tel est encore le cas puisqu'aucun accord portant sur de nouveaux prêts n'a été signé depuis lors ni en Colombie ni au Salvador. La nouvelle législation sur la dette impose aux autorités espagnoles l'obligation de réformer le FAD sur lequel elles envisagent de s'appuyer pour résoudre des problèmes bien connus et assurer la cohérence avec les conditions de stabilité financière et de coordination ainsi qu'une articulation avec les objectifs de développement.

ONG espagnoles

Une très large part de l'aide espagnole transite par des ONG. En 2006, celles-ci ont acheminé 29.5 % de l'aide espagnole et sur la période 2001-2006, la proportion a atteint 26.5 % (OCDE, 2007). C'est là un pourcentage similaire à celui de l'aide directe sous forme de projets, ressortant à 29.8 % pour la même période. Dans le budget pour 2007, 587 millions EUR sont préaffectés à des ONG, signe tangible que l'Espagne continue de percevoir les ONG comme des alliés de premier plan au service de

son action de coopération pour le développement. Les fonds ne proviennent pas uniquement des caisses de l'administration centrale. La place privilégiée réservée aux ONG en Espagne dans le partage des ressources affectées à l'aide tient pour une bonne part au rang occupé par les communautés autonomes et les collectivités locales dans la coopération pour le développement (encadré 5). En 2006 par exemple, les apports en provenance des communautés autonomes et des collectivités locales ont représenté 69 % de l'aide espagnole ayant emprunté le canal des ONG. Les fonds doivent être acheminés par un agent ayant le statut d'ONG sur le territoire national et, pour la coopération décentralisée, dans les communautés concernées.

Le Plan directeur 2005-2008 (MAEC/SECI, 2005) institue un nouveau cadre pour le financement des ONG et la collaboration avec des ONG, dont la mise en application est assurée par l'AECI. Deux instruments permettent de financer des ONG : les accords de coopération et les projets de coopération. De fait, le cadre a vocation à permettre de rallier les ONG aux objectifs globaux de la politique de l'Espagne, obéissant eux-mêmes aux OMD. Les projets sont attribués à la suite d'un appel d'offres centralisé en fonction de paramètres arrêtés dans le Plan directeur, puis précisés par les stratégies-pays et les stratégies sectorielles. Les fonds sont gérés et versés par les services centraux, le personnel de terrain étant chargé d'évaluer les offres et d'assumer la responsabilité de la coordination et du suivi durant la phase de mise en œuvre. Les conventions conclues entre l'AECI et des ONG constituent une nouveauté majeure : elles ont pour objet de donner aux ONG davantage de latitude au stade de la définition et de la conception de leurs interventions en faveur du développement. Seules les ONG habilitées par l'AECI peuvent être parties à ce type de convention et une attention particulière sera accordée au suivi technique, aux évaluations intermédiaires et aux analyses d'impact. L'AECI est toutefois seule à pouvoir conclure de telles conventions et la coopération décentralisée met en jeu des procédures différentes. Les communautés autonomes et les collectivités locales appliquent leurs propres critères, généralement moins stricts, pour la sélection et le financement des ONG partenaires, et dans bien des cas, elles n'ont guère de possibilités de vérifier leurs capacités d'œuvrer sur le terrain, ni de s'assurer de la qualité de leurs interventions.

Les objectifs déclarés en ce qui concerne la collaboration avec les ONG sont l'intensification de la collaboration, la complémentarité et la qualité de l'aide, grâce à une planification améliorée et à une coordination renforcée. Ces ambitions ne vont toutefois pas sans difficultés, la complexité du système espagnol et la diversité des ressources acheminées par le truchement des ONG faisant partie des écueils, et pas des moindres, qui subsistent. Les stratégies-pays et les stratégies sectorielles sont censées déterminer les principaux paramètres de l'aide espagnole et tracer un cadre pour la coordination. En l'état actuel, elles ne proposent toutefois pas d'orientations opérationnelles suffisamment précises pour remplir véritablement cette fonction. Par ailleurs, la proportion élevée des fonds drainés par les ONG représente un défi pour l'harmonisation et l'alignement. La solution au problème passera peut-être par un partage généralisé de l'information et par une coordination systématique, au niveau des pays, des activités menées par des ONG et financées par des intervenants espagnols ; le plan annuel de coopération pour 2006 appelle à la création d'unités de coordination sur le terrain.

Aide multilatérale

L'Espagne entend devenir un acteur plus actif, capable de mettre en pratique une vision plus stratégique et de se montrer plus sélectif au sein du système multilatéral afin de suivre les recommandations énoncées dans le précédent examen par les pairs. La part de l'APD nette transitant par le canal multilatéral a été de 45 % en 2006, contre de 38 % à 42 % entre 2001 et 2005. Elle devrait être portée à 52 % en 2007.

La majeure partie de l'aide multilatérale espagnole va à l'UE. Entre 2002 et 2005, l'UE a reçu entre 58 et 67 % de l'aide multilatérale brute espagnole, ce pourcentage ayant été ramené à 49 % en 2006. Cette évolution, conjuguée au fait que l'Espagne s'efforce d'appliquer une démarche plus stratégique vis-à-vis de l'aide multilatérale, peut inciter le pays à contribuer activement à l'inventaire des avantages comparatifs de la Commission et des États membres, mais aussi de chacun des donateurs bilatéraux membres de l'UE, ainsi qu'à la définition de la division future du travail entre eux. Les contributions versées aux institutions financières internationales ont absorbé l'essentiel du solde des sommes affectées à l'aide multilatérale. L'Espagne est un contributeur plus récent que la plupart des autres membres du CAD ; ce qui explique qu'elle est moins bien représentée dans les structures de vote et le capital de ces institutions.

Les institutions non financières et la rationalisation du système des Nations unies désormais en point de mire

Entre 2005 et 2006, les contributions versées par l'Espagne à des institutions non financières ont été pratiquement multipliées par sept, passant d'un total de 44 millions USD à 286 millions USD. Dans le même temps, les concours au bénéfice d'autres organisations, initiatives et fonds internationaux ont réalisé un bond puisqu'ils ont été portés de 22 à 190 millions USD, les versements effectués correspondant dans plusieurs cas à une première contribution.

L'Espagne justifie son choix d'accroître de façon aussi affirmée les ressources versées à des institutions non financières par le souci qu'elle a d'améliorer l'orientation stratégique et la coordination de ses contributions dans le respect des OMD et de relever la qualité de l'aide au moyen d'actions à grande échelle assorties d'échéances plus lointaines. A cette fin, la DG POLDE a tracé un cadre pour la coordination interministérielle de la politique espagnole vis-à-vis des organisations multilatérales grâce auquel elle entend veiller à concentrer ses efforts sur les domaines prioritaires énumérés dans le Plan directeur.

L'Espagne a également créé des fonds d'affectation spéciale gérés par des organismes des Nations unies afin de cibler ses contributions sur les plans géographique et thématique. Compte tenu de la décision d'accorder un intérêt accru à l'Afrique subsaharienne par exemple, l'Espagne est ainsi en mesure de commencer à acheminer des fonds vers la région en utilisant les capacités existantes tout en acquérant parallèlement les capacités et l'expérience requises pour concrétiser son engagement bilatéral en lui donnant une ampleur nouvelle. L'Espagne s'appuie en outre sur les fonds d'affectation spéciale pour encourager la réforme du système des Nations unies. Soucieuse de contribuer à faire du système des Nations unies un système rationalisé qui soit plus efficace et plus cohérent, l'Espagne a créé en décembre 2006 un fonds Espagne-PNUD, qui a reçu début 2007 une dotation de 528 millions USD pour quatre ans et dont la vocation est d'engager des initiatives en faveur de la réalisation des OMD grâce à une rationalisation du système des Nations unies.

Définir une approche claire au service d'une ambition stratégique

Maintenant qu'elle a tracé les ambitions et les grandes orientations qui doivent gouverner son engagement multilatéral renforcé s'inscrivant dans une optique stratégique, l'Espagne doit désormais peaufiner l'approche qu'elle entend suivre pour atteindre les objectifs affichés. Au delà des aspects d'ordre stratégique, cette approche aura des répercussions concrètes dans la mesure où elle présidera à l'affectation et à l'utilisation effectives d'une fraction considérable et de plus en plus généreuse des sommes en augmentation rapide consacrées à l'aide multilatérale. Bien que l'Espagne ait assujéti à des priorités définies son engagement à alimenter les institutions et les canaux multilatéraux, l'équipe qui a conduit à l'examen a eu l'impression que les dotations avaient plutôt été déterminées en fonction des possibilités de financement. L'approche que l'Espagne va être appelée à élaborer devra lui

permettre de veiller à ce que les objectifs et mandats des organismes multilatéraux soient pris en considération face au risque que la généralisation des contributions extrabudgétaires ne les remettent en cause et ne transforment ces organisations en exécutants aux ordres des donneurs bilatéraux. On sent poindre un autre danger, celui que les ressources (« préaffectées ») n'apparaissant pas dans les budgets centraux ne fassent obstacle à l'amélioration de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide multilatérale.

Comme indiqué dans le Plan directeur, les institutions non financières seront les premières à bénéficier des augmentations de l'aide multilatérale, sachant que la marge de manœuvre pour les contributions versées aux institutions financières, clairement définie, est limitée. L'équipe des examinateurs n'a pu percevoir de ligne stratégique nette en arrière-plan de l'accroissement considérable des enveloppes allouées à plus d'une trentaine d'institutions et d'organismes internationaux. L'approche qu'est appelée à définir l'Espagne devra de toute urgence apporter une solution à ce problème afin de prévenir tout risque de voir l'engagement résolu de l'Espagne à atteindre des objectifs quantitatifs globaux ne pouvoir être honoré qu'au prix de compromis avec sa ligne stratégique, ses priorités et l'efficacité de ses concours.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Pour s'assurer qu'elle parviendra à concrétiser ses projets ambitieux d'accroissement de l'aide en s'appuyant sur une large adhésion de l'ensemble des parties prenantes, l'Espagne doit décrire de façon plus détaillée son approche stratégique, ce qui devrait du même coup garantir aux pays partenaires une prévisibilité accrue des apports d'aide.
- Étant donné l'augmentation rapide de ses concours multilatéraux, l'Espagne devrait finaliser dès que possible sa stratégie pour l'aide multilatérale.
- L'Espagne devrait intensifier ses efforts pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé de consacrer 70 % de son aide bilatérale aux pays prioritaires ; à l'avenir, elle devrait envisager d'aller encore plus loin dans la concentration de son aide, qu'elle soit dirigée vers des pays prioritaires ou vers d'autres destinataires.
- L'Espagne devrait planifier avec soin la répartition entre les différentes modalités d'acheminement de l'aide ainsi que les accroissements possibles de l'aide programmable octroyée aux pays les moins avancés pour réaliser son objectif consistant à drainer, quoiqu'il arrive, 20 % de son aide bilatérale vers les pays de ce groupe.
- L'Espagne devrait continuer à veiller à ce que ses dépenses d'APD servant à financer des services sociaux de base demeurent conformes à ses objectifs et s'attacher à inverser la tendance observée depuis quelque temps à la contraction de la part de l'aide bilatérale consacrée à ce secteur.
- Les acteurs décentralisés devraient s'employer à améliorer la complémentarité de leur aide avec le système d'aide espagnol, notamment en orientant leurs apports vers les secteurs où ils disposent d'avantages comparatifs, comme le renforcement des capacités au niveau des administrations locales.
- Pour améliorer l'alignement des activités des ONG sur les stratégies et les besoins locaux et pour favoriser l'apprentissage, l'Espagne devrait systématiquement assurer la coordination des activités des ONG au niveau des pays ainsi que le partage des informations les concernant.

Chapitre 4

Organisation et gestion

Planifier l'augmentation de l'aide et en améliorer la qualité sont les principaux défis que l'Espagne devra relever pour atteindre ses objectifs ambitieux et tenir ses engagements internationaux. Un volet important de l'action des responsables politiques à cet effet consistera à réformer l'organisation et la gestion du système de coopération pour le développement. Il s'agira d'aplanir certains obstacles organisationnels touchant différents acteurs de la coopération pour le développement et de venir à bout d'une série de problèmes de gestion qui nuisent au fonctionnement de l'ensemble du système.

La réforme de l'organisation et de la gestion est conduite par les responsables politiques

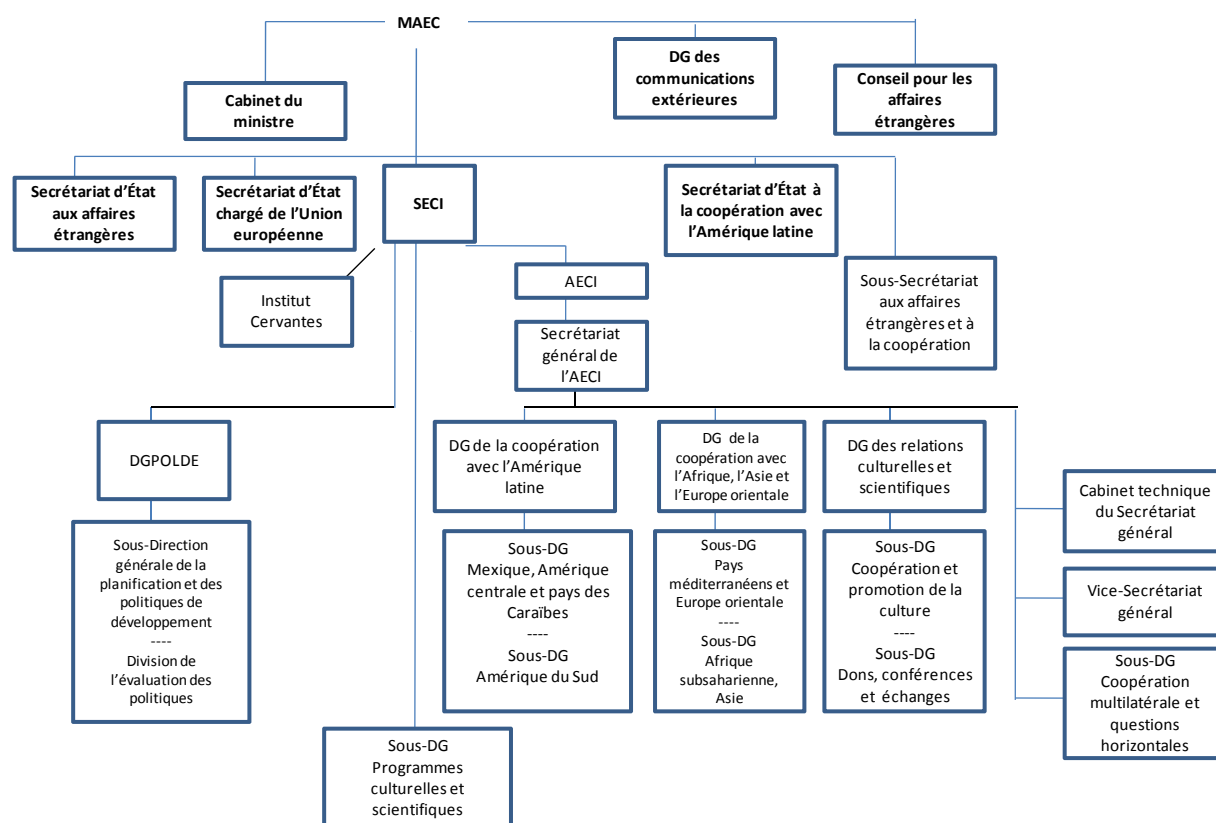
Les responsables politiques à la tête du ministère des Affaires étrangères et de la coopération (MAEC) sont parfaitement conscients des problèmes d'organisation et de gestion que posent l'amélioration de la qualité de l'aide et l'augmentation de son volume. Dans les échanges avec l'équipe chargée de l'examen, le Secrétaire d'État à la coopération internationale a indiqué que, dans la mesure où du retard avait été accumulé dans tous les domaines, il fallait mener de front l'ensemble des réformes prévues tout en veillant à garder le cap. L'Espagne a déjà commencé à mettre sur pied une administration de l'aide professionnelle dotée d'un système de planification détaillé et de capacités de suivi améliorées. Différents acteurs à tous les niveaux du système ont été associés à ce processus ; le Secrétariat d'État reconnaît la nécessité de mettre en place une administration plus homogène et resserrée, capable de faire appel à des compétences extérieures. Les autres ministères coordonnent désormais mieux l'aide qu'ils fournissent au titre de leur propre budget. Divers groupes de travail favorisent la prise en compte des compétences d'experts du terrain, de la société civile, de diplomates, de chercheurs et d'hommes politiques. Cependant, des difficultés demeurent pour coordonner la coopération décentralisée et empêcher les différents acteurs espagnols de poursuivre des intérêts propres dans les pays partenaires. L'un des principaux défis sera de renforcer le cadre d'action et de créer des mécanismes de coordination sur le terrain en vue d'augmenter l'impact sur le développement de l'ensemble des programmes espagnols. Le Secrétaire d'État conduit avec vigueur ce processus de réforme de l'organisation et de la gestion.

Organisation des compétences en matière de gestion de l'APD

Dans le système espagnol de coopération pour le développement, décrit au chapitre 1, c'est l'administration centrale, notamment le ministère des Affaires étrangères et de la coopération (MAEC), qui exerce les principales responsabilités en matière de gestion de l'aide. La figure 3 présente l'organigramme de ce ministère. Le Secrétariat d'État à la coopération internationale (SECI) est chargé des politiques de coopération et de la gestion du principal programme d'aide au développement dans les pays partenaires. Le Secrétaire d'État à la coopération internationale assume la responsabilité politique des activités du SECI ; il a rang de ministre mais n'est pas membre du Conseil des ministres. Au sein du SECI, ce sont la Direction générale de la politique de développement et de l'évaluation (DG POLDE) et l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI) qui se partagent les compétences en matière d'APD. La DG POLDE est notamment chargée

de l'élaboration (ou de la définition) de la politique, de la planification stratégique, des affectations budgétaires et de l'évaluation. Dans ce cadre, elle participe à des conférences internationales et coopère avec des ministères et organes de coordination nationaux. La mise en œuvre des programmes et la gestion du budget sont du ressort de l'AECI qui, par ailleurs, gère ses propres ressources humaines. Par le biais de ses représentations locales (offices de coopération technique, centres culturels et centres de formation), l'AECI s'occupe aussi des relations avec les partenaires locaux, y compris avec les acteurs décentralisés et les ONG espagnoles sur place. La DG POLDE et l'AECI participent à la réalisation de l'ensemble du cycle de planification, de mise en œuvre et d'évaluation de l'aide.

Figure 3. Secrétariat d'État à la coopération internationale au sein du MAEC



Source : Secrétariat du CAD, sur la base d'informations contenues dans le Plan directeur (MAEC/SECI, 2005) et recueillies lors d'entretiens réalisés à Madrid.

Le ministère de l'Économie et des finances (MEH) est chargé des opérations d'allègement de dettes au sein du Club de Paris et de la gestion des fonds alloués à la Commission européenne et aux institutions financières internationales, lesquels représentaient au total 32 % de l'APD nette en 2006. La tâche essentielle du ressort du ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce (MITC) en matière d'APD est la gestion des prêts assortis de conditions libérales consentis par le Fonds d'aide au développement. En dehors de l'administration centrale, les communautés autonomes et les collectivités locales mettent en œuvre des programmes d'aide qu'elles gèrent avec leurs propres dispositifs. Souvent, elles confient la gestion des programmes à des ONG espagnoles œuvrant dans les pays partenaires. Elles tiennent généralement compte des réformes mises en œuvre au sein de l'administration centrale même si elles ne se sentent pas toujours contraintes de s'y tenir.

L'Espagne fait face à d'importants problèmes d'organisation

Le Plan directeur (MAEC/SECI, 2005)²⁰ définit les objectifs de la réforme des principaux organismes du système, à savoir « assurer un plus de qualité, de dynamisme et de souplesse dans la conception et la gestion de l'action publique en matière de coopération internationale pour le développement ». Les premières réformes concernent le ministère des Affaires étrangères et de la coopération, le ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce, les acteurs décentralisés et les organisations de la société civile.

Les réformes au sein du ministère des Affaires étrangères et de la coopération

La Direction générale de la planification et de l'évaluation des politiques de développement (DG POLDE)

La réforme structurelle de la DG POLDE est l'un des principaux objectifs du Plan directeur. Tenant compte de l'une des recommandations formulées lors de l'examen précédent, le gouvernement lui a conféré, au sein du MAEC, un rôle central par rapport à l'ensemble du système. De sous-direction générale, ce service est devenu direction générale en 2005 et ses effectifs ont été étoffés, ce qui témoigne de son rôle essentiel dans la dynamique enclenchée par l'Espagne pour améliorer la qualité de son aide tout en augmentant rapidement le volume. À mesure que le programme d'aide de l'Espagne se développera, il faudra veiller à ce que la DG POLDE dispose de ressources suffisantes pour remplir l'importante mission qui lui a été confiée au sein du système d'aide espagnol.

L'Agence espagnole de coopération internationale (AECI)

Cependant il importe avant tout d'achever la réforme de l'AECI, administration autonome qui dépend du Secrétariat d'État à la coopération internationale. Le processus est en cours et coïncide avec la réforme des organismes publics. La Loi sur les organismes du secteur public étatique établit une distinction entre les organes directeurs et les organes exécutifs, et fournit des orientations générales pour la gestion de leurs relations, comme la nécessité de mettre en place des contrats de gestion. Un document de travail de 2006, complété en 2007²¹, explique le bien-fondé de ces mesures et expose les projets de réforme. Ces mesures reconnaissent la nécessité d'organiser de façon cohérente les activités de coopération et de développement international. L'AECI qui met en œuvre les programmes d'aide de l'Espagne a été créée à partir de plusieurs instituts dont les traditions perdurent souvent à l'intérieur de ses structures : l'Institut de la culture espagnole, l'Institut culturel hispano-arabe, l'Office de coopération avec la Guinée équatoriale et l'Unité du ministère des Affaires étrangères chargée de la coopération technique internationale. L'Agence est représentée à l'étranger par 38 offices de coopération technique, 13 centres culturels et 3 centres de formation. Les réformes visant l'Agence suivent les orientations générales de la Loi sur les organismes du secteur public étatique et proposent par exemple l'établissement d'un contrat avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances pour la gestion de l'APD, la mise en place d'un conseil directeur et la définition des compétences en matière de gestion. Cette réforme doit être achevée fin 2007 ; un projet de contrat de

²⁰ Le processus consultatif concernant le Plan directeur s'est déroulé avant la signature de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

²¹ *La Reforma de la Agencia Española de la Cooperación Internacional* (octobre 2006) et *AECI Plan Inicial de Actuaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (mai 2007).

gestion doit être approuvé mi-2007 et un programme de formation du personnel se dérouler tout au long de l'année.

L'objectif global de la réforme est de faire de l'AECI un organisme capable d'aider l'Espagne à respecter ses engagements internationaux, notamment en ce qui concerne les OMD, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, la lutte générale contre la pauvreté, l'intégration des questions transversales, et le dialogue avec les différents acteurs de la coopération espagnole. Cette réforme est indispensable si l'Espagne veut intensifier sa collaboration avec d'autres organismes et améliorer l'acheminement de l'aide sur le terrain. Tout en modifiant la structure interne de l'AECI, la réforme donne des orientations pour la coordination avec les communautés autonomes, les organisations de la société civile et d'autres organismes extérieurs. Pour assurer la coordination et la collaboration avec ces intervenants, l'Agence créera des groupes de travail dans ses différents services spécialisés. Les documents sur la réforme reconnaissent la nécessité de consolider plusieurs éléments de la structure actuelle, notamment l'action humanitaire, les domaines sectoriels et horizontaux, les zones géographiques, en particulier en Afrique subsaharienne, et le nombre de bureaux sur le terrain.

Le modèle institutionnel actuel accorde une place privilégiée aux services centraux. Les représentations locales peuvent formuler des recommandations à leur intention mais n'ont guère de pouvoir de décision. Toutes les décisions relatives aux versements sont encore officiellement prises à Madrid par les services de l'AECI chargés de gérer les différents instruments. Cela est particulièrement frappant dans le cas du programme de micro-financements qui semble être sans lien avec les approches stratégiques adoptées au niveau des pays ou des secteurs. Dans le même temps, les bureaux locaux opèrent sur le modèle de la « décentralisation par défaut ». Les contraintes qui pèsent sur les capacités dans les services centraux, en particulier l'absence d'un service qui se consacrerait aux questions de fond, fait que les bureaux sur le terrain doivent souvent prendre des décisions sans savoir très bien quelles sont leurs compétences en la matière.

Il convient de féliciter l'Espagne d'avoir identifié bon nombre de problèmes et de s'appliquer à les résoudre, par exemple en ouvrant des perspectives de carrière et d'avancement professionnels, en mettant en place une structure des effectifs plus homogène favorisant la rotation entre les services centraux à Madrid et les bureaux sur le terrain, et en créant un service spécialement chargé des questions de fond dans les services centraux de l'Agence. Tout au long de ce processus, l'administration devra continuer de centrer son attention sur l'efficacité de l'aide. Le résultat obtenu devra refléter clairement les exigences de la Déclaration de Paris et s'inspirer largement des principes d'efficacité de l'aide, ceux-ci étant intégrés dans les structures organisationnelles ainsi que dans les pratiques, notamment par le biais d'une forte décentralisation des compétences au profit des structures sur le terrain, et des dotations en ressources correspondantes.

Des réformes associant d'autres acteurs du système

Selon le Mémoire de l'Espagne (OCDE, 2007), si la diversité des intervenants et des instruments peut être un atout, il est néanmoins nécessaire de mieux coordonner les activités et de réformer les structures de certains des principaux acteurs du système. Par exemple, le Conseil de la coopération pour le développement, chargé d'assurer la coordination entre les ministères et la société civile, ne rencontre jamais officiellement la Commission interrégionale de la coopération pour le développement qui assure la coordination de l'action des communautés autonomes et des collectivités locales. Le manque de liaison entre ces deux organes crée d'importants problèmes de coordination qu'il conviendrait de résoudre.

L'objectif de la réforme énoncé dans le Plan directeur pour le ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce est d'assurer la conformité des prêts du Fonds d'aide au développement

(FAD) à la politique de coopération internationale. Cet objectif figurait parmi les recommandations découlant du précédent examen de l'aide. Trois modifications ont été apportées à la législation en 2003, 2006 et 2007 qui concernent la gestion par le ministère des prêts octroyés au titre du Fonds. L'un des aspects de l'amendement de 2007, encore examiné par plusieurs ministères avant d'être soumis au Parlement, vise à dissocier les objectifs commerciaux des objectifs en rapport avec le développement. L'examen des conséquences de la réforme sur le plan organisationnel n'est pas encore terminé, mais il est possible qu'une nouvelle répartition des tâches entre les ministères du Commerce et des Affaires étrangères et de la coopération soit envisagée.

L'objectif des réformes touchant le ministère de l'Économie et des finances (MEH) est de veiller à ce que les instruments utilisés par celui-ci soient effectivement intégrés dans la politique espagnole de coopération pour le développement. À cette fin, le ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale jouera un rôle plus actif en donnant au ministère de l'Économie et des finances des avis à caractère sectoriel et institutionnel sur les institutions financières internationales. Dans le domaine des opérations sur la dette, autre grande responsabilité du ministère des Finances, une nouvelle loi adoptée en décembre 2006 établit un cadre permettant d'assurer que la gestion de la dette va dans le sens de la politique de coopération pour le développement. Elle stipule entre autres que les opérations d'allègement de la dette doivent être adaptées aux besoins des pays endettés et axées sur les pays à faible revenu fortement endettés classés prioritaires par l'Espagne. Ces opérations se conformeront ainsi aux engagements internationaux et feront l'objet d'une coordination avec les institutions financières internationales.

Les objectifs de la réforme en ce qui concerne les communautés autonomes et les collectivités locales sont de mettre en place une politique nationale de coopération pour le développement qui régira les activités de ces acteurs décentralisés, dont plusieurs se sont dotés d'une capacité institutionnelle considérable (encadré 8). En 2004, la réforme du Conseil de la coopération pour le développement a ouvert cette instance à de nouveaux membres et l'a investi de nouvelles fonctions dont celles de préparer un rapport sur la cohérence des politiques (chapitre 2) et de soumettre des questions à la Commission de la coopération internationale pour le développement du Congrès des députés. Le Conseil pourrait être à l'origine du processus qui aboutira à l'élaboration d'une telle politique nationale.

Le Plan directeur énonce les objectifs concernant quatre types d'« organisations de la société civile », mais on ne sait pas encore quelles seront précisément les répercussions de la réforme structurelle. Les objectifs sont les suivants : i) renforcer les organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine du développement ; ii) rehausser la capacité des universités de s'engager dans la coopération internationale, notamment en soutenant la coordination ; iii) promouvoir les partenariats public-privé avec des entreprises et des organisations patronales ; et iv) associer des organisations syndicales à diverses activités de développement. Ces idées ne sont reprises dans aucune autre stratégie ni aucun document de planification et on ne sait pas très bien (figure 3) quel service est chargé de concevoir une telle stratégie visant les organisations de la société civile ou d'assurer la liaison avec elles au quotidien.

Encadré 8. La coordination en Andalousie

En 2003, le gouvernement andalou a fait voter une loi sur la coopération internationale pour le développement précisant les objectifs de la politique menée, la planification des opérations, les instruments utilisés, les compétences organisationnelles, les ressources et la participation de la société andalouse à la coopération pour le développement. L'Agence andalouse de coopération internationale (AACI) met en œuvre la politique de coopération du gouvernement andalou et collabore aussi à l'élaboration du Plan directeur²². L'AACI estime nécessaire de collaborer en permanence avec l'AECI, mais conserve néanmoins ses propres bureaux dans les pays prioritaires. Pour s'assurer que l'ensemble de l'aide espagnole est conforme aux principes de l'efficacité de l'aide, il conviendrait que ces bureaux soient petit à petit hébergés dans les locaux de l'AECI sur le terrain.

Le Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale (FAMSI)²³ a été créé en 2000 en vue d'améliorer la coordination entre les collectivités locales et les organisations avec lesquelles elles collaborent en Andalousie. Reconnaisant la dynamique en faveur de l'efficacité de l'aide qui découle de la Déclaration de Paris, le FAMSI souhaiterait travailler en plus étroite concertation avec des acteurs nationaux comme l'AECI, mais les organisations qui participent à ce Fonds n'y sont pas favorables car elles veulent préserver l'expérience espagnole de la décentralisation et la forte participation des citoyens aux actions de développement. Dans ce contexte, la demande d'activités de développement émane de réseaux de relations avec les pays en développement.

Les projets de réforme structurelle sont issus du vaste processus consultatif auquel a donné lieu l'élaboration du Plan directeur, et sont donc largement approuvés et adoptés. Alors que l'Espagne a déjà mené à bien plusieurs réformes, d'autres ne sont pas encore passées de l'état de projets à celui de plans opérationnels et il reste à voir dans quelle mesure l'Espagne parviendra à les concrétiser.

La gestion actuelle de l'aide publique

Des capacités limitées empêchent le SECI de déléguer certaines compétences en matière de gestion

Cycle de planification et programmation par pays

La programmation par pays telle qu'elle est envisagée par l'Espagne vise à renforcer la pratique antérieure fondée sur la définition de programmes dans le cadre de commissions mixtes (*Comisión Mixta*) avec les pays partenaires²⁴. Désormais, le cycle de planification²⁵ et la programmation par pays couvrent une période de quatre ans et font intervenir différents niveaux d'administration. En principe, le cycle complet commence par le Plan directeur, se poursuit par l'élaboration des documents stratégiques par secteur et des documents stratégiques par pays, et se clôt par les phases de planification opérationnelle et d'évaluation. La DG POLDE s'occupe de l'élaboration des stratégies tandis que l'AECI est chargée des opérations. La DG POLDE a mis au point la méthodologie et les outils nécessaires au processus relatif aux stratégies-pays et est chargée de le coordonner et d'en faciliter le déroulement. L'élaboration de chaque stratégie-pays se déroule en grande partie dans le pays partenaire où l'office de coopération technique consulte l'ambassade, l'Agence, d'autres ministères, la société civile, les acteurs décentralisés et les principaux partenaires au développement,

²² Les informations sur l'AACI sont tirées d'un entretien avec son Directeur général à Séville.

²³ Les informations sur le FAMSI sont tirées d'un entretien avec son Directeur général à Séville.

²⁴ *Examen des politiques et du programme de l'Espagne en matière de coopération pour le développement* (OCDE, 2002). Les commissions mixtes restent en place.

²⁵ Le Mémoire de l'Espagne (OCDE, 2007) (pp. 54 à 58) présente en détail le cycle de planification.

pour produire un projet de document qui fasse l'unanimité. Dans les services centraux, l'Agence conduit la consultation sur l'avant-projet de document avec d'autres instances. La DG POLDE est responsable du contrôle de qualité final, après quoi le projet est soumis aux trois instances de coordination. La version finale est présentée au Parlement. Une fois achevé ce processus de planification stratégique, l'Agence lance la programmation opérationnelle à laquelle participent les services centraux et les bureaux sur le terrain. Ce processus de planification opérationnelle nécessite tout d'abord l'élaboration de plans pluriannuels, dotés d'enveloppes budgétaires annuelles, qui font l'objet de consultations avec les partenaires nationaux. À la fin du cycle, l'Agence prépare des plans opérationnels annuels présentant en détail les informations requises dans le cadre des programmes. Au Salvador et en Colombie, le lien entre la stratégie-pays et le système de programmation et les commissions mixtes n'est pas évident, mais ce problème devrait être résolu à l'avenir lorsque les négociations dans le cadre des commissions mixtes reposeront sur les stratégies-pays.

L'Espagne a élaboré 55 stratégies-pays à l'aide de ce nouveau processus mais le manque de ressources humaines à différents niveaux du système a perturbé le bon fonctionnement du cycle de planification. Ne comptant que 45 agents, la DG POLDE ne dispose pas des ressources humaines suffisantes pour faire face à l'ensemble des tâches qui lui sont confiées. Au Salvador, la planification de la stratégie-pays n'a pas pu bénéficier de l'apport des stratégies sectorielles car il en existe très peu. En effet, alors que la DG POLDE disposait des capacités requises pour préparer le Plan directeur, il ne lui a pas été possible d'élaborer toutes les stratégies sectorielles requises. Parallèlement, l'AECI manque de spécialistes sectoriels²⁶ dans ses services centraux (hormis dans les domaines culturels et scientifiques) mais peut en revanche participer aux travaux des commissions conjointes et à la planification opérationnelle par le biais de ses offices de coopération technique. Cependant, comme c'est le cas pour d'autres donateurs, les experts espagnols sur le terrain ont besoin du renfort de spécialistes basés dans les services centraux au fait des questions internationales qui les préoccupent.

Une approche de la gestion axée sur les résultats qui laisse à désirer

L'Espagne ne dispose pas d'un système de gestion axée sur les résultats qui lui permette d'attribuer aux différents niveaux du système les produits et résultats obtenus. S'agissant des stratégies et des politiques, le Plan directeur et les autres documents stratégiques espagnols font expressément référence aux OMD et à d'autres avancées globales en matière de développement. Sur le terrain, les offices de coopération technique de l'Agence encouragent les partenaires locaux à préciser les résultats attendus des activités proposées. Cependant, on déplore actuellement un manque de communication entre ces deux niveaux. Par exemple, les documents stratégiques par pays ne précisent pas les objectifs à atteindre et les offices de coopération technique ne rendent pas compte des résultats obtenus. Le manque d'attention porté aux résultats semble caractériser à la fois le système public, les acteurs décentralisés et les ONG. Le Plan directeur propose de renforcer l'accent mis sur les résultats ; cela étant, le Plan annuel pour 2007 prévoit des indicateurs permettant de suivre les activités, mais non les résultats. Le document de travail sur la réforme de l'Agence d'octobre 2006 précise que le conseil de direction est chargé d'évaluer les résultats obtenus, mais le projet de plan de réforme qui date du printemps 2007 ne traite la question de la présentation des résultats qu'en termes de transparence des comptes. Ce dernier document vise essentiellement à renforcer le dispositif d'information du public sur les activités d'aide et le document ne donne des précisions que sur les résultats et les indicateurs relatifs aux activités d'information. L'équipe chargée de l'examen n'a toutefois pas constaté que l'Espagne ait commencé à préciser les résultats à obtenir dans les documents de planification opérationnelle. Le manque d'attention portée aux résultats au regard du développement est une lacune majeure de la stratégie de coopération internationale qui retentit sur la qualité du système d'évaluation

²⁶ Comme l'indique la figure 3, il n'y a pas au sein de l'AECI d'unité chargée des analyses sectorielles.

décrit ci-après. Les hauts responsables sont conscients de ces insuffisances et ont indiqué vouloir y remédier dans la prochaine étape de la réforme. C'est une priorité de tout premier plan dont il faut s'occuper le plus rapidement possible.

La difficulté d'intégrer une culture de l'évaluation dans le dispositif

La gestion de l'évaluation et la diffusion des résultats relèvent de la DG POLDE par l'intermédiaire de sa toute nouvelle Division de l'évaluation. Cette dernière est passée progressivement de l'évaluation des projets à l'évaluation stratégique²⁷. L'une de ses principales tâches est de consolider la fonction d'évaluation au sein du système d'aide espagnol, y compris l'AECI et les ONG, et de coordonner l'échange d'informations avec les communautés autonomes et les collectivités locales. La DG POLDE souligne la nécessité d'intégrer une culture de l'évaluation dans l'ensemble du système. À l'heure actuelle, l'AECI ne dispose pas de moyens suffisants pour mener à bien des évaluations et fait donc appel à des consultants. Les budgets correspondants sont toutefois très modestes, ce qui ne permet pas toujours de trouver des sous-traitants ayant une expérience solide de l'évaluation du développement. Il est assez étonnant que le projet de réforme de l'Agence ne prévoit pas la mise en place d'un mécanisme d'évaluation ; c'est là un oubli majeur. Les dirigeants de l'AECI confirment cependant qu'il est envisagé de créer une grande division de l'évaluation qui dépendra directement du Secrétaire général de l'Agence. L'Espagne devrait d'urgence mettre en œuvre ce projet.

À Séville, l'équipe chargée de l'examen a constaté d'autres signes mettant en évidence la nécessité d'instiller une culture de l'évaluation chez les acteurs décentralisés. Par exemple, un document officiel sur la coopération pour le développement mise en œuvre par des instances locales ne fait aucune référence à l'évaluation (*Federación Española de Municipios y Provincias*, 2005)²⁸. Cependant, le Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale indique que la ville de Cordoue réalise elle-même l'évaluation de ses propres projets. Il semble que quelques communautés autonomes s'appliquent à améliorer leurs mécanismes d'évaluation. Par exemple, s'il est vrai que les documents relatifs à d'anciens projets du gouvernement andalou ne traitent que du suivi et que l'évaluation d'un projet achevé à El Salvador n'a sans doute pas été effectuée, le gouvernement andalou a néanmoins chargé la nouvelle Agence andalouse de coopération internationale d'évaluer ses projets d'aide²⁹.

Introduire dans le système une culture de l'évaluation est une tâche ambitieuse et la DG POLDE ne dispose actuellement pas des ressources humaines nécessaires pour ce faire. La Division de l'évaluation de la DG POLDE s'efforce de remédier au problème, notamment en s'attachant à renforcer les capacités d'évaluation en coopération avec d'autres acteurs espagnols du développement comme l'Université de Séville. Cependant, pour construire une culture de l'évaluation, il ne suffit pas de former des agents. Malgré un effort de diffusion volontariste, il n'y a guère de demande aujourd'hui pour des résultats en matière d'évaluation. La DG POLDE a récemment lancé des évaluations stratégiques et fait porter ses efforts davantage sur les leçons à dégager que sur la reddition de comptes. Cette évolution ne s'est pas encore étendue aux autres acteurs du système (voir plus loin).

²⁷ Le Mémoire de l'Espagne (OCDE, 2007, pp. 111 à 117) présente les principes et modalités de l'évaluation et traite plus particulièrement des travaux de la DG POLDE.

²⁸ Pas plus que le Comité andalou de coordination des ONG opérant dans le domaine du développement n'y fait expressément référence dans sa présentation, alors qu'il est question des capacités internes et de la coordination avec les autres acteurs.

²⁹ Loi portant création de l'Agence andalouse de coopération internationale pour le développement 2006, article 5.

Par ailleurs, la Division de l'évaluation a très peu d'effectifs et n'a pas les moyens de définir clairement, pour l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le système, les mesures à prendre pour répondre aux besoins en matière d'évaluation et à l'attention accrue qui est portée à cet aspect. A mesure que l'Espagne investira dans l'évaluation, la DG POLDE aura intérêt à renforcer l'indépendance de son unité d'évaluation.

La nécessité de concentrer les efforts sur la gestion des connaissances

Le manque de capacités dans le domaine de la gestion des connaissances contrarie l'ambition affichée par l'Espagne de jouer un rôle prépondérant dans les enceintes internationales. L'Espagne doit être en mesure d'entreprendre des analyses sectorielles, de dégager des enseignements de sa propre expérience sur le terrain³⁰, de commander des travaux de recherche et de gérer les connaissances. Le Secrétariat d'État à la coopération internationale (SECI) a amélioré ses relations avec les universités en organisant régulièrement des réunions³¹, mais la rotation habituelle des fonctionnaires complique la donne. Les universitaires restent sceptiques quant à la capacité du SECI de sous-traiter efficacement des travaux de recherche dans un vaste éventail de domaines et s'interrogent sur le contexte politisé dans lequel sont examinés les résultats des travaux de recherche. La DG POLDE doit définir des domaines de recherche prioritaires et préciser la façon dont les travaux de recherche peuvent étayer les politiques. Dans le domaine des migrations par exemple (voir chapitre 2), les études qui avaient été commandées ont conduit à un véritable dialogue avec les ministres. Cette expérience a permis à l'Espagne de prendre une part active aux débats sur les migrations et le développement avec les autres donneurs concernés. Cela donne à penser que le Secrétariat d'État pourrait concrétiser ses ambitions s'il se concentrait sur quelques domaines prioritaires.

Difficultés relatives à la gestion sur le terrain

Les contraintes relatives aux ressources humaines pèsent sur la gestion des programmes

Au Salvador et en Colombie, l'équipe chargée de l'examen de l'aide a noté que les conditions d'emploi peu compétitives et les contraintes pesant sur les ressources humaines au sein de l'AECI nuisaient aux opérations des bureaux sur le terrain (annexes D et E). La réforme de l'AECI vise à résoudre ces problèmes. En Colombie en particulier, les conditions peu attractives offertes par l'Espagne ont conduit à une rotation excessive des agents de terrain et le recrutement au niveau local est dans l'ensemble compliqué par les obligations légales imposées par l'Espagne. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'AECI comptait à peu près 1 100 postes (448 au siège et 663 sur le terrain)³², mais ceux-ci ne sont pas interchangeables. Le droit du travail applicable aux fonctionnaires et aux agents recrutés en Espagne ou à l'étranger réduit la possibilité de muter sur le terrain les agents des services centraux. Il limite aussi les perspectives de carrière des agents recrutés localement. Pour l'heure, les agents des services centraux ne sont guère incités à participer aux opérations sur le terrain, ils en sont même dissuadés compte tenu des médiocres perspectives de promotion. Le projet de réforme de l'AECI reconnaît la nécessité de simplifier et d'assouplir l'organisation, notamment sur le

³⁰ L'Espagne possède les capacités et l'expérience nécessaires dans ses offices de coopération technique mais il s'avère difficile de les utiliser efficacement pour étayer les politiques et partager les enseignements de l'expérience avec d'autres donneurs.

³¹ Les débats à Madrid avec des représentants d'universités espagnoles ont porté sur des études de développement, des études sectorielles et des évaluations.

³² Le Mémoire de l'Espagne (OCDE, 2007 : pp. 78-80) présente dans le détail les différentes catégories de personnel.

plan des ressources humaines, et de créer de nouveaux postes. Des recrutements et des formations ont déjà été organisés dans différentes régions. La réforme prévoit aussi des mesures permettant de mettre en place un modèle de ressources humaines associant fonctionnaires et contractuels, en vue à la fois d'ouvrir des perspectives de carrière et de faciliter les mouvements de personnel (arrivées et départs) dans les bureaux locaux. Ces mesures sont indispensables, mais le processus d'approbation de la réforme du système de gestion des ressources humaines, auquel est associée l'administration de la fonction publique espagnole, est très long. L'accélération de ce processus doit être un élément important de la réforme, si l'Espagne veut mettre sur pied un système d'aide à la hauteur de ses ambitions.

Efficacité de la gestion budgétaire

L'AECI gère le budget de la coopération pour le développement sur un cycle de trois ans et prépare les budgets annuels dans ce cadre³³. Les documents de planification ne contiennent qu'un minimum de données budgétaires : les documents sur les stratégies-pays, par exemple, en sont exempts. Les offices de coopération technique ont un rôle particulier à jouer dans la préparation des budgets annuels mais leurs compétences en matière financière sont limitées. Ils participent aux commissions mixtes afin de définir les projets et programmes et d'en estimer les budgets. Les offices de coopération technique prévoient leurs coûts de fonctionnement pour l'exercice suivant et prennent part à l'exécution du budget de la coopération pour le développement. Les services centraux transfèrent les subventions publiques directement sur les comptes bancaires de leurs partenaires et les offices de coopération technique assurent le suivi des programmes et des dépenses³⁴. Le document sur la réforme de l'Agence propose de modifier les procédures de gestion pour faire face à l'accroissement de l'APD. Aucune mesure ne prévoit toutefois de changer le rôle que jouent actuellement les offices de coopération technique dans la gestion budgétaire.

A un niveau général, compte tenu de l'expansion rapide du programme d'APD, la part des coûts administratifs, étroitement maîtrisés, dans le programme diminue (de 3.4 % en 2004 et 2005, elle est passée à 2.6 % en 2006). Alors que l'AECI est chargée d'affecter les crédits administratifs aux bureaux locaux, il revient aux offices de coopération technique de gérer leurs propres budgets administratifs. Par souci d'efficacité du système, il est toutefois nécessaire d'équilibrer les capacités de gestion. Si la tendance se poursuivait, elle pourrait nuire à la qualité de l'aide. Les offices de coopération technique assurent sans accroc les tâches budgétaires qui leur sont assignées dans les pays où l'équipe chargée de l'examen s'est rendue, mais l'augmentation prévue des apports de ressources n'ira probablement pas sans difficultés et l'Agence devrait veiller de près aux capacités du système en matière de gestion budgétaire.

Jeter un pont entre les partenaires sur le terrain

Au Salvador et en Colombie, la façon dont l'Espagne gère ses partenariats avec le gouvernement et la société civile est très appréciée par ses partenaires, compte tenu en particulier de la polarisation du contexte politique³⁵. Différents services de l'administration centrale, les collectivités locales et les organisations de la société civile apprécient la coopération espagnole, assurée tant par l'AECI que par

³³ Le cadre général est présenté dans le Mémoire de l'Espagne (OCDE, 2007 : pp. 80-83).

³⁴ Les offices de coopération technique assurent aussi le suivi de l'APD des communautés autonomes et des collectivités locales.

³⁵ C'est une observation qui a été faite par la quasi-totalité des intervenants extérieurs à l'administration centrale : donneurs bilatéraux et multilatéraux, société civile, ONG espagnoles et responsables politiques au niveau des collectivités locales.

les acteurs décentralisés, soulignant que l'Espagne a encouragé le dialogue entre les différents acteurs et groupes. A plusieurs reprises, la coopération espagnole a jeté un pont entre deux acteurs du développement et contribué à renforcer leurs relations. Selon certains observateurs³⁶ sur le terrain, plusieurs facteurs expliquent la réussite de ce partenariat, notamment l'ouverture des offices de coopération technique au dialogue et le caractère respectueux de ce dialogue, qui s'inscrit dans un climat de compréhension mutuelle du à la communauté de culture institutionnelle et de langue. La forte présence sur le terrain des agents de l'office et leur proximité avec différents partenaires y ont également contribué, tout comme la souplesse conférée par la diversité des acteurs espagnols au développement qui apportent au pays des atouts diversifiés, la compréhension et le rôle moteur de l'ambassade au niveau politique, et l'alignement de l'aide espagnole sur les besoins des institutions locales. En plusieurs occasions, des responsables gouvernementaux ont indiqué explicitement que l'aide espagnole était appréciée pour les débats techniques³⁷ et la réflexion systématique auxquels elle donnait lieu, et pas seulement pour sa cohérence et l'augmentation de la contribution financière de l'Espagne aux secteurs classés par elle comme prioritaires³⁸.

Comme le faible degré de communication et de coordination de l'ensemble des activités des ONG financées par l'Espagne préoccupe certains de ses partenaires gouvernementaux, l'Espagne s'efforce de favoriser les relations entre le gouvernement et les ONG, par exemple en appuyant le processus de légalisation et d'agrément des ONG espagnoles au Salvador afin qu'elles puissent opérer dans de meilleures conditions. Cependant, dans les pays où l'équipe s'est rendue, certains responsables gouvernementaux restaient préoccupés par le manque d'information sur les activités des ONG financées par l'Espagne, ce qui pourrait poser des problèmes pour leurs activités. Les ONG espagnoles et les organisations de la société civile partenaires se félicitent dans l'ensemble des nouveaux accords de coopération mis en place par le Plan directeur afin d'assurer la stabilité de leurs activités. Toutefois, les formulaires de candidature (en particulier ceux qui sont en ligne) sont jugés « catastrophiques ». Les mécanismes de notification sont également jugés très lourds. D'autres observateurs ont noté les difficultés de la coordination avec les acteurs décentralisés espagnols. Les communautés autonomes œuvrant au Salvador et en Colombie n'ont pas toutes un représentant permanent dans le pays, ce qui rend difficile la coordination avec l'office de coopération technique. Il conviendrait peut-être de mettre en place une structure de coopération sur le terrain pour l'ensemble des acteurs espagnols, qui pourrait être fondée sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

L'Espagne est consciente du fait que son ambition d'accroître son aide et de jouer un rôle plus important dans le débat international représente un sérieux défi pour son système de gestion en l'état. Elle doit veiller à ne pas céder à la lassitude de la réforme et achever la mutation de son système de coopération pour le développement, en veillant au respect de la Déclaration de Paris.

- La coordination à l'intérieur du système est un défi permanent :
 - Au niveau stratégique, l'élaboration d'une politique nationale devrait avoir pour finalité de créer un instrument contraignant pour l'ensemble des acteurs espagnols.

³⁶ Notamment des donneurs bilatéraux et multilatéraux.

³⁷ A cet égard, des observateurs ont salué l'aptitude de l'office de coopération technique à articuler en un tout cohérent les concepts de développement, la compétence technique et la compréhension globale des agents ainsi que l'expertise des communautés autonomes et des collectivités locales dans les divers secteurs de l'administration locale.

³⁸ Voir les annexes D et E pour plus d'informations sur la coopération de l'Espagne sur le terrain.

- Sur le terrain, les stratégies-pays devraient viser à canaliser les efforts de l'ensemble des acteurs espagnols. Elles devraient prévoir un budget indicatif en rapport avec les différents instruments et secteurs, et fournir des informations sur les résultats escomptés, le suivi et l'évaluation. Elles devraient être complétées par des dispositifs de coordination permanente lors des phases de planification, de mise en œuvre et d'évaluation des interventions des différents acteurs espagnols.
- Pour renforcer l'information sur les performances, il conviendrait que l'Espagne adopte une approche de la gestion de l'aide axée sur les résultats et consolide son système et sa culture de l'évaluation. L'objectif à court terme devrait être de renforcer les mécanismes de liaison entre les services centraux et le terrain. A plus long terme, l'Espagne devrait envisager de lier performances et incitations au personnel.
- Le système espagnol de coopération pour le développement gagnerait à un renforcement des capacités d'analyse sectorielle et de recherche sur le développement, et à l'exploitation systématique des enseignements tirés de l'expérience.
- Pour venir à bout des contraintes qui pèsent sur les ressources humaines, en particulier sur le terrain, la réforme du système de gestion des ressources humaines devrait définir un cadre professionnel et ouvrir aux agents des perspectives d'avancement en les incitant à acquérir une expérience du terrain.
- L'Espagne devrait accroître la délégation des compétences financières au profit des services de terrain. Elle devrait en particulier achever dans les plus brefs délais la réforme de l'AECI et pourvoir les postes vacants dans les bureaux locaux tout en veillant à préserver un équilibre entre le souci de rentabilité des activités et la nécessité de déployer les capacités requises sur le terrain, ce qui aurait pour effet de rehausser la qualité et l'efficacité de l'aide.

Chapitre 5

Efficacité de l'aide

La réforme du système espagnol de coopération est motivée avant tout par la vive détermination de l'Espagne à rehausser la qualité et l'efficacité de l'aide qu'elle prodigue. Alors même que des décisions importantes se préparent sur les plans institutionnel et opérationnel, les structures en l'état freinent les progrès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (approuvée par l'Espagne en 2005). Cela n'empêche pas l'Espagne de promouvoir avec vigueur les principes d'efficacité de l'aide à l'échelon national, en jouant en Amérique latine un rôle de chef de file qui, pour sobre qu'il soit, n'en est pas moins significatif.

L'efficacité de l'aide passe par une réforme du système

Le Plan directeur 2005-2008 (MAEC/SECI, 2005) a pour principal objectif d'améliorer la qualité de l'aide. L'engagement de l'Espagne à apporter sa contribution au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide – défini dans la Déclaration de Paris – est le moteur de la vaste réforme du système espagnol de coopération pour le développement. C'est un enjeu de taille pour le pays. Le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide donne à cet égard des orientations opportunes et constitue un repère utile pour la réalisation des objectifs que l'Espagne s'est engagée à atteindre.

L'Espagne et l'efficacité de l'aide : état des lieux

L'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2006) évalue la performance au regard des indicateurs de l'efficacité de l'aide dans 34 pays bénéficiaires. Le tableau 2 montre les résultats de l'Espagne dans 11 pays (ceux pour lesquels des informations sur les activités de coopération de l'Espagne ont été communiquées). Il en ressort qu'en dépit d'efforts notables, l'Espagne n'a pas produit d'avancées tangibles dans la mise en œuvre de la Déclaration et a encore de considérables progrès à faire sur de multiples fronts.

D'un autre côté, l'aide espagnole à la Colombie et au Salvador (annexes D et E) est riche d'enseignements instructifs sur les moyens de promouvoir les principes d'efficacité de l'aide, même si ni l'un ni l'autre de ces deux pays n'ont encore signé la Déclaration de Paris. De façon plus générale, au vu des observations formulées lors des visites sur le terrain effectuées pour l'examen, il semble que les indicateurs de la Déclaration renvoient à un modèle de dépendance à l'égard de l'aide plus représentatif de la situation en Afrique que du contexte du développement en Amérique latine. Or l'Espagne a su avec compétence adapter les principes d'efficacité de l'aide à la spécificité de cette région.

Appropriation

Les partenaires et parties prenantes au développement consultés par l'équipe chargée de l'examen ont confirmé le vif attachement de l'Espagne au principe d'appropriation en Colombie et au Salvador. Ces deux pays à revenu intermédiaire sont dotés d'une administration centrale et d'institutions tout à

fait capables, même si la Colombie est en proie à un conflit intérieur et si le système politique d'El Salvador est marqué par une forte polarisation.

Tableau 2. Résultats de l'Espagne au regard de l'efficacité de l'aide

Indicateurs		Définitions		Valeur de référence 2005 ^a	Ratio moyen/pays ^a
3	Apports d'aide alignés sur les priorités nationales	Apports d'aide au secteur public comptabilisés dans le budget national (millions USD)	91	87 %	41 %
		Versements d'aide au secteur public (millions USD)	104		
4	Renforcer les capacités par un soutien coordonné	Coopération technique dans le cadre de programmes coordonnés (millions USD)	12	10 %	38 %
		Coopération technique (millions USD)	115		
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (GFP)	Utilisation des systèmes de GFP (millions USD)	17	16 %	21 %
		Versements d'aide au secteur public (millions USD)	104		
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	Utilisation des systèmes de passation des marchés (millions USD)	15	14 %	23 %
		Versements d'aide au secteur public (millions USD)	104		
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre	66	66	6.0
		Nombre de pays	11		
7	Prévisibilité de l'aide	Versements d'aide enregistrés (millions USD)	70	76 %	25 %
		Apports d'aide prévus (millions USD)	92		
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	Approches fondées sur des programmes (millions USD)	39	14 %	14 %
		Total des versements d'aide (millions USD)	287		
10a	Missions conjointes	Nombre de missions conjointes	5	8 %	8 %
		Nombre total de missions	66		
10b	Réalisation conjointe de travaux analytiques par pays	Nombre d'analyses conjointes	3	12 %	12 %
		Nombre total de travaux analytiques par pays	25		

Note : L'information contenue dans ce tableau présente les données communiquées pour 11 des 34 pays et couvrent 25 % de l'aide-pays programmée pour 2005. Elle s'appuie sur les réponses fournies par le personnel de la coopération espagnole. L'interprétation du tableau doit prendre en compte ces précisions.

(a) La valeur de référence mesure la performance au regard de l'ensemble des activités d'APD notifiées par le donneur dans le cadre de l'enquête ; le ratio moyen/pays correspond au ratio moyen non pondéré pour l'ensemble des pays dans lesquels le donneur a notifié des activités.

Source : Enquête 2006 de l'OCDE relative au Suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Dans ces contextes difficiles, la coopération espagnole a réagi en soutenant le principe d'appropriation à plusieurs niveaux. L'Espagne reconnaît aux autorités centrales la prérogative de définir la politique nationale, tout en étant consciente de la nécessité d'une appropriation par la population. Par son action de coopération pour le développement, l'Espagne encourage les gouvernements partenaires à formuler des stratégies et politiques nationales dans des domaines clés du développement, tout en étant consciente que ces stratégies ne correspondent pas nécessairement aux approches qu'elle aurait elle-même préconisées. Par ailleurs, elle œuvre directement aux côtés de la société civile à la promotion d'approches participatives de l'action gouvernementale répondant à une demande. Il s'agit pour elle de favoriser les interactions entre ces deux niveaux et de les unir pour promouvoir dans le pays concerné un processus politique « endogène » de nature à conduire à l'adoption de politiques de développement saines fondées sur un mécanisme d'appropriation sans exclusive. Les observations de l'équipe chargée de l'examen à l'issue de ses missions sur le terrain donnent à penser que la coopération espagnole jouent un rôle de facilitation dans cette entreprise exigeante, comme au Salvador sur la question de l'égalité homme-femme (encadré 3 du chapitre 1).

Pour que l'action porte ses fruits sur le plan structurel, il faudra veiller à ce que les efforts individuels partant de la base continuent de faire partie intégrante des approches régionales ou nationales, et qu'ils puissent se raccorder à des processus politiques plus vastes. Il importe à cet égard de prévoir des dispositifs de suivi et d'évaluation systématiques.

L'action menée avec l'administration au niveau infranational est un autre volet, connexe, de la coopération espagnole. Quels que soient leur compétence et leur engagement, les autorités centrales ne peuvent toucher qu'une frange limitée de la population, et l'appropriation du processus de développement par les administrations régionales ou locales peut être un important facteur de réussite, comme le montre tout particulièrement l'exemple d'El Salvador. Le fait que les communautés autonomes et les collectivités locales espagnoles soient des acteurs dynamiques du développement confèrent à l'Espagne un avantage comparatif dans ce domaine. Au Salvador, l'Espagne est souvent perçue par les autres donateurs, les responsables des pays partenaires et les représentants de la société civile comme un chef de file, voire comme un modèle, dans l'action qu'elle mène au niveau des administrations infranationales.

En s'appliquant activement à promouvoir l'appropriation à différents niveaux, l'Espagne met à profit la spécificité de son expérience et l'avantage comparatif qui est le sien en Amérique latine. Le discernement dont elle a su faire preuve a permis à l'Espagne de maintenir de très bonnes relations avec les différents acteurs des administrations centrale, régionales et locales, ainsi qu'avec la société civile. Appréciée en conséquence, l'Espagne est généralement considérée comme un partenaire respectueux qui ne cherche pas à promouvoir ses propres intérêts ou à faire ingérence, ni à imposer ses vues ou à traiter ses interlocuteurs avec condescendance, tout en étant capable de fixer des limites. De l'avis des responsables des pays partenaires, des autres donateurs et des différentes parties prenantes au développement, le profil bas qu'adopte délibérément l'Espagne, et partant, son aptitude à entretenir des relations constructives avec toutes les parties prenantes, est un élément qui l'a aidée à s'imposer comme chef de file au sein de la communauté des donateurs dans des pays comme la Colombie ou El Salvador.

Alignement

Les stratégies-pays sont le principal instrument qu'utilise l'Espagne pour aligner son action sur les stratégies de développement de ses pays partenaires ; chacune de ces stratégies nécessite au préalable une discussion explicite sur la façon dont la coopération envisagée s'alignera sur les propres plans du pays partenaire. Ces stratégies sur quatre ans, dont la durée coïncide avec celle du Plan directeur, sont rédigées au niveau du pays avec la participation étroite des interlocuteurs de l'Espagne au sein du gouvernement partenaire.

L'Espagne se heurte toutefois à des difficultés en matière d'alignement. L'*Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* montre que l'Espagne reste à la traîne par rapport à la plupart des membres du CAD au regard des indicateurs relatifs à l'alignement (tableau 2, indicateurs 5a et 5b). Sur le total de l'aide espagnole versée au secteur public notifiée dans le cadre de l'enquête, seulement 16 % faisaient appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires, contre 38 % en moyenne pour les membres du CAD. La proportion passe à 21 % si l'on prend en compte le ratio moyen non pondéré pour l'ensemble des pays, mais reste nettement en deçà de la moyenne du CAD. Le constat est le même pour ce qui est de l'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés : la part de l'aide totale au secteur public transitant par les systèmes des pays partenaires dans ce cas est de 14 % (la moyenne pour l'ensemble des pays étant de 23 %), soit un pourcentage bien inférieur à la moyenne des membres du CAD qui s'établit à 44 %. Qui plus est, de tous les donateurs du CAD, c'est l'Espagne, et de loin, qui achemine le moins d'aide en faveur du secteur public ou d'activités relevant du secteur public. Seulement 21 % des apports d'aide cumulés de

l'Espagne sont destinés au secteur public, contre une part de 45 % pour le donneur arrivant juste après. Pour la plupart des autres donateurs, la proportion est largement supérieure à 50 %.

Deux facteurs contribuent à expliquer cette situation. Premièrement, en tant que donneur relativement récent du CAD, l'Espagne est consciente du caractère limité de son expérience de pratiques telles que le soutien budgétaire général ou les approches sectorielles, et sait qu'il lui faut renforcer ses capacités et son expérience en la matière. L'Espagne entend à l'avenir recourir davantage à ce type de modalités, et renforcer ses capacités en capital humain dans ce domaine en formant et en employant du personnel spécialisé, aussi bien dans les services centraux que sur le terrain. L'Espagne pourrait à cet égard mettre à profit l'expérience accumulée par d'autres donateurs et compenser son manque actuel de capacités en s'associant de plus près aux dispositifs de soutien budgétaire appuyés par d'autres donateurs. Ce point est particulièrement pertinent en Afrique subsaharienne, où l'Espagne est bien souvent un donneur récent intervenant dans un contexte peu familier, où existent déjà des mécanismes solides de coordination entre donateurs et où la dépendance vis-à-vis de l'aide est forte. Ce serait pour l'Espagne un moyen prudent et peu risqué d'intensifier son recours au soutien budgétaire général ou aux approches sectorielles. Ce serait également une occasion d'élargir son portefeuille d'activités d'aide dans cette région, dans le cadre d'une action pleinement coordonnée et harmonisée. Ce serait qui plus est un bon exemple eu égard au Code de conduite de l'UE par lequel les donateurs de l'UE s'engagent à mieux se répartir les tâches entre eux.

Le deuxième facteur renvoie à des caractéristiques plus générales de l'aide espagnole : la part élevée des concours aux ONG, le rôle majeur de la coopération décentralisée et l'importance donnée à la collaboration avec les niveaux d'administration infranationaux dans les pays partenaires³⁹. Ces caractéristiques peuvent induire un manque de cohérence et une dispersion des efforts qui, faute de solutions adaptées, risquent de mettre à mal les conditions nécessaires à l'alignement. Appliquées dans le respect des principes d'alignement et d'harmonisation, ces caractéristiques distinctives peuvent toutefois utilement enrichir la coopération espagnole. Le document de stratégie-pays est le principal moyen qu'a l'Espagne d'assurer la complémentarité et la cohérence de ses efforts d'aide. Pourtant, en dépit de la spécificité des lignes d'action retenues et des instruments préconisés, la stratégie-pays n'est pas un outil suffisant, essentiellement faute de procédures et de mécanismes de coordination qui définissent clairement les attributions des divers acteurs de la coopération espagnole sur le terrain durant les phases de planification, de mise en œuvre et d'évaluation des interventions.

Dans le domaine de l'alignement, les observations de la coopération espagnole en Colombie et au Salvador (annexes D et E) complètent le tableau. Dans les deux pays, les partenaires au développement confirment que l'Espagne met à profit son rôle de chef de file pour promouvoir l'alignement. L'Espagne poursuit cet objectif nonobstant le fait que ni l'un ni l'autre de ces deux gouvernements n'ont encore signé la Déclaration de Paris. Cela étant, de l'avis de l'Espagne (et d'autres donateurs) la faible part de l'APD dans le RNB aussi bien en Colombie (0.4 %) qu'au Salvador (1.2 %) et la solidité des administrations nationales amoindrissent l'impact d'une coopération qui limiterait l'effort d'alignement à un soutien global des politiques menées par le gouvernement. Au lieu de cela, les efforts d'alignement sont axés sur les domaines qui ont plus d'impact sur les résultats au regard du développement. Lorsque les pays partenaires ont élaboré des stratégies opérationnelles, le financement complémentaire apporté par les donateurs peut jouer un rôle décisif dans le déclenchement de leur mise en œuvre. De plus, dans le contexte propre à l'Amérique latine, de nombreux responsables dans les pays partenaires ont confirmé que la coopération technique, lorsqu'elle est totalement intégrée aux programmes ou alignée sur eux, peut avoir autant - voire plus -

³⁹ Les indicateurs et les chiffres notifiés dans l'enquête de suivi (OCDE, 2006) sont censés ne prendre en compte que l'utilisation de l'APD versée par l'administration centrale espagnole.

d'impact que l'aide financière. En atteste l'aide qu'apporte l'Espagne au Salvador dans le cadre de son programme national pour l'environnement ou de Red Solidaria, programme destiné à lutter contre la pauvreté grâce à des compléments de revenu ou à la fourniture de services sociaux de base, ou encore à la Colombie, dans le cadre du programme de la Commission nationale de réparation et de réconciliation.

Progrès sur le front du déliement de l'aide

Le déliement de l'aide est une autre dimension de l'alignement. Globalement, la part de l'aide liée n'a cessé de fléchir. En 2005, 13.4 % des versements bruts d'aide bilatérale restaient liés, contre 32.4 % en 2004 et 44 % en 2003. En outre, dans le cadre du consensus général que suscite l'évolution de l'APD espagnole, l'équipe chargée de l'examen a noté le soutien des parties prenantes, que ce soient les ministères, les partis politiques ou la société civile, et notamment les représentants du secteur privé, en faveur du déliement de l'intégralité de l'APD. L'Espagne pourrait exploiter ce soutien consensuel pour agir dans ce sens et accélérer le déliement de son aide.

Harmonisation

L'Espagne progresse sur la voie de l'harmonisation, qui est l'un des axes directeurs de la coopération espagnole définis dans le plan annuel de mise en œuvre (PACI) de 2007. Comme dans le cas de l'alignement, le tableau d'ensemble est contrasté, et l'Espagne doit renforcer ses capacités si elle veut continuer de progresser sur ce front. Selon l'*Enquête 2006 de suivi* (tableau 2), le recours à des procédures communes est bien inférieur à la moyenne des membres du CAD puisque seulement 39 millions sur les 287 millions USD versés aux pays partenaires de l'échantillon, soit 14 %, vont à des approches fondées sur des programmes, contre 36 % en moyenne pour les donateurs du CAD. Les missions conjointes sont rares (8 % dans les pays couverts par l'enquête), et la réalisation conjointe de programmes n'a fait son apparition que dans trois pays (Éthiopie, Haïti, Mali) dans le cadre de l'UE. En termes d'harmonisation, l'Espagne s'est fixé des objectifs tels qu'ils rendent impossible une dérive par rapport aux objectifs de la Déclaration de Paris, et a prévu dans le PACI des indicateurs de progrès. L'évaluation en est toutefois délicate car fondée presque intégralement sur des critères non quantifiables. Assortir d'objectifs quantitatifs clairs quelques-uns au moins de ces indicateurs, en prenant en compte les études de faisabilité des bureaux locaux, permettrait une action plus concertée et mieux ciblée.

De même, l'Espagne doit encore beaucoup progresser en vue de mieux harmoniser ses procédures au sein du système, en particulier celles qui sont appliquées par les acteurs décentralisés de la coopération. Si l'Espagne mérite d'être félicitée pour les efforts qu'elle déploie afin d'harmoniser les méthodes employées dans l'administration centrale, il n'en reste pas moins que les acteurs décentralisés continuent d'utiliser une multitude de procédures, de normes et de présentations. L'harmonisation des normes et procédures qui sous-tendent les relations avec les partenaires doit être une priorité du système espagnol de coopération. Pour les acteurs décentralisés, la mise en commun de fonds pourrait être un premier pas qu'il importe d'encourager davantage. Au sein du système espagnol de coopération, il conviendra cependant de définir avec précision les attributions respectives des différents acteurs sur le terrain ainsi que la nature des mécanismes de coordination, tâche dont la responsabilité devrait incomber aux bureaux locaux de l'AECI.

D'un autre côté, tant en Colombie qu'au Salvador, les interlocuteurs des pays partenaires et les autres donateurs considèrent l'AECI comme un ardent défenseur de l'harmonisation entre les donateurs. Au Salvador, par exemple, l'agence a contribué à mobiliser l'aide d'autres donateurs à l'appui du programme Red Solidaria, et en Colombie, le bureau local a été le fer de lance de

l'utilisation de fonds mis en commun et administrés par le PNUD en faveur des droits de l'homme et de la justice, de la paix et de la réconciliation.

Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle

L'Espagne ne s'est pas encore dotée d'un système de gestion axée sur les résultats qui permette de relier les réalisations et résultats obtenus aux différents niveaux du système. Compte tenu du peu de ressources – et d'attention – dévolues aux mécanismes de suivi et d'évaluation dans le passé, il n'existe pas au sein du système espagnol de coopération une véritable culture de la gestion axée sur les résultats. Bien qu'elle s'améliore, cette situation reste la norme dans les activités d'aide de l'Espagne, en attendant que la réforme de l'AECI soit achevée et que les acteurs décentralisés dans leur ensemble décident de se mobiliser davantage à cet égard. Sur la base du cadre d'action et de la méthodologie mis en place par la DG POLDE, l'Espagne doit renforcer ses capacités de gestion axée sur les résultats et s'appuyer sur une culture renforcée de l'évaluation. Cela supposera, entre autres, d'intensifier l'effort de formation et d'accroître les ressources à l'intention du personnel spécialisé, dans les services centraux comme sur le terrain.

En diverses circonstances, les bureaux locaux font toutefois de nécessité vertu. Faute des ressources et capacités requises pour mettre en pratique les méthodes de gestion axée sur les résultats, les acteurs de la coopération espagnole sur le terrain semblent favoriser chez leurs partenaires une attitude qui privilégie implicitement les résultats, que ce soit au niveau de l'administration centrale, des collectivités locales ou de la société civile. En favorisant dans les pays partenaires la définition de stratégies et programmes qui fixent des repères précis en matière de résultats, et en y contribuant, l'Espagne aide ses partenaires à mettre au point leurs propres pratiques de gestion axée sur les résultats. Lorsque le processus se déroule dans des conditions satisfaisantes, des paramètres et indicateurs relatifs aux principaux résultats peuvent être mis à la disposition du bureau de la coopération espagnole. Il n'en est toutefois pas moins nécessaire d'introduire la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du système de coopération de l'Espagne. De plus, il y a probablement davantage de possibilités de s'appuyer sur les méthodes de gestion axée sur les résultats en Colombie et au Salvador que dans d'autres pays, étant donné que les capacités locales y sont probablement assez développées et que l'Espagne peut en l'espèce utilement mettre à profit l'avantage comparatif dont elle bénéficie en Amérique latine.

Reste que la gestion axée sur les résultats est une capacité et une compétence que les partenaires doivent s'employer en priorité à développer et à mettre en application. L'Espagne entend également introduire une démarche participative dans le concept de gestion axée sur les résultats de développement, donnant ainsi corps aux priorités que sont les approches fondées sur les droits et les processus participatifs.

Dans son approche de la gestion axée sur les résultats, l'Espagne s'emploie en particulier à favoriser une évolution vers des mécanismes nationaux de reddition de comptes à caractère participatif, à rapprocher du principe de responsabilité mutuelle. Lorsque les partenaires prennent en main le processus de gestion axée sur les résultats et que la coopération obéit aux principes d'alignement et d'harmonisation, le processus s'appuie toujours sur un cadre et des mécanismes d'évaluation mutuelle préexistants. L'Espagne a également l'intention d'exploiter cette fonction d'évaluation, une fois renforcée, dans l'optique de la responsabilité mutuelle, en en faisant un processus d'apprentissage mutuel entre donateurs et partenaires.

Amérique latine et Afrique subsaharienne : deux régions, deux contextes

L'Espagne a su adapter les principes d'efficacité de l'aide au contexte particulier de pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine comme la Colombie ou El Salvador. Elle a en particulier fait preuve d'une grande compétence pour favoriser l'appropriation locale et l'alignement avec ses partenaires à différents niveaux – administration centrale, régions et collectivités locales – et dans le cadre de mécanismes participatifs. Ce sont des expériences instructives dont l'Espagne devrait s'assurer qu'elles contribuent au processus d'apprentissage au sein des instances concernées et du système dans son ensemble, et qu'elles viennent du même coup enrichir le débat au sein de la communauté internationale des donateurs.

La place privilégiée que l'Espagne a toujours accordée à l'Amérique latine et l'ambition qu'elle affiche depuis peu d'accroître son APD destinée à l'Afrique subsaharienne offrent une bonne occasion d'améliorer la répartition des tâches entre les donateurs, selon les principes énoncés dans le Code de conduite de l'UE (UE, 2007). L'avantage comparatif que possède l'Espagne en Amérique latine et le rôle de chef de file incontesté qu'elle y joue pourraient inciter d'autres donateurs à mettre à profit ces atouts ; l'Espagne doit se préparer à cette possibilité et réfléchir aux moyens à mettre en œuvre le cas échéant. En revanche, pour ce qui est d'accroître son APD bilatérale à l'Afrique subsaharienne, l'Espagne se lance sur un terrain moins connu, dans un contexte souvent marqué par une forte dépendance à l'égard de l'aide, une présence pléthorique de donateurs et des mécanismes de coordination existant de longue date. Dans des situations de cette nature, l'Espagne devrait envisager de recourir très largement aux capacités des autres donateurs et aux mécanismes existants pour apporter une aide conforme aux critères de l'harmonisation et de l'alignement.

Enclencher une dynamique pour assurer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

L'Espagne envisage la mise en œuvre des principes énoncés dans la Déclaration de Paris dans une perspective d'ensemble. L'administration espagnole y voit un défi exigeant une action à court, moyen et long termes et s'inscrivant dans un processus de réforme. Les autorités espagnoles élaborent actuellement un plan destiné à recenser les changements d'ordre stratégique et opérationnel induits par le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide en faisant fond sur l'expérience de plusieurs autres donateurs du CAD. Ce plan traitera en particulier de la gestion axée sur les résultats, et des moyens d'abandonner les modalités fondées sur la conditionnalité et la tutelle exercées par les donateurs au profit de la responsabilité mutuelle. Il portera également sur la diffusion stratégique de la Déclaration de Paris et de l'effort de communication dont elle doit faire l'objet au sein du système espagnol de coopération et dans les pays partenaires. Une fois la réforme achevée, les principes d'efficacité de l'aide seront consacrés dans le statut juridique de l'agence espagnole.

Au sein du système espagnol, la Division de l'évaluation de la DG POLDE est chargée d'assurer le suivi et l'évaluation des activités menées à l'appui de l'efficacité de l'aide et de veiller à l'intégration systématique de cette dimension dans l'action de l'Espagne en matière de coopération pour le développement. Cet effort s'inscrit dans le processus engagé dans les services centraux comme sur le terrain en vue d'améliorer le cadre et les politiques régissant la gestion et l'acheminement de l'aide. A partir de lignes directrices précises, les plans annuels sont un bon moyen de promouvoir les bonnes pratiques et le changement auprès des divers acteurs espagnols du développement. En 2006, le plan annuel insistait sur l'achèvement d'un cadre d'ensemble de planification et de programmation et sur l'amélioration de la coordination. Le plan pour 2007 fait de l'harmonisation un axe prioritaire de la coopération espagnole, et met en place un système intégré de suivi et d'évaluation.

Les autorités espagnoles ont distribué la Déclaration de Paris à l'ensemble des offices de coopération technique, en même temps que l'enquête de suivi (OCDE, 2006) et la note explicative.

Les instructions données par les services centraux de l'agence espagnole aux bureaux locaux ont établi l'efficacité de l'aide au rang de priorité à tous les niveaux de la coopération espagnole pour le développement. Un groupe d'étude créé au sein des services centraux travaille actuellement à l'élaboration d'un manuel à l'intention des gestionnaires de terrain qui dressera une liste d'orientations et de critères de nature à favoriser l'application de nouvelles modalités d'aide. La DG POLDE a commandé une étude sur les possibilités de coopération déléguée, afin de recenser les bonnes pratiques, les donneurs partenaires et les pays partenaires, et de déterminer les secteurs et les pays où l'Espagne pourrait acheminer son aide en recourant à la délégation. Au niveau national, le vaste processus de consultation sur la coopération espagnole pour le développement a contribué à faire bien connaître la Déclaration de Paris et le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide parmi les responsables politiques et auprès du public intéressé par la question.

Des mesures décisives s'imposent

L'Espagne, qui s'applique très systématiquement à mettre en place le socle à partir duquel elle pourra lancer en vraie grandeur la mise en œuvre des principes énoncés dans la Déclaration de Paris, doit auparavant aplanir deux obstacles. Le premier concerne son propre effort d'harmonisation « à domicile ». Si les autorités espagnoles savent qu'il est nécessaire de continuer de renforcer la coordination et la cohérence entre les différents instruments et acteurs de la coopération espagnole pour le développement, il n'existe pas encore de mécanisme opérationnel pour ce faire. Le second a trait à l'achèvement de la réforme de l'AECI et de plusieurs documents clés indispensables pour finaliser le cadre stratégique. Ces deux points sont traités ci-après.

Coordination entre les divers acteurs de la coopération espagnole pour le développement

L'harmonisation « à domicile » renvoie notamment à l'aide consentie par les communautés autonomes et les collectivités locales (coopération décentralisée), et aux activités du Fonds d'aide au développement, qui ne s'intègrent pas véritablement dans une approche stratégique claire et ciblée au niveau des pays. L'AECI a demandé à ses bureaux locaux de collecter des informations sur l'aide allouée par les acteurs décentralisés, mais ils n'ont pour l'instant les moyens que de retracer l'aide acheminée par les acteurs relevant du ministère des Affaires étrangères et de la coopération. Il n'a donc pas été possible de dégager une vue d'ensemble de la coopération espagnole sur le terrain. Si pareille situation était appelée à se pérenniser, l'harmonisation resterait pour l'essentiel lettre morte.

Les stratégies-pays ne peuvent à elles seules assurer la coordination, la répartition des tâches et la complémentarité de tout l'éventail d'interventions menées au titre de l'action espagnole de coopération pour le développement. Pour gagner en cohérence, l'aide espagnole devra s'appuyer, outre le cadre stratégique, sur une délimitation rigoureuse des rôles assignés aux différents acteurs concernés. Sur le terrain, l'Espagne devra se doter de mécanismes de coordination, en particulier entre l'AECI et les acteurs décentralisés, qui pourraient prendre la forme de réunions régulières dans le pays des acteurs espagnols actifs sur place, d'un échange systématique d'informations et d'une coordination de leurs activités respectives. Les bureaux locaux de l'AECI sont les mieux placés pour faciliter et conduire ce processus, mais il faudra pour cela leur confier un mandat clair ainsi que des ressources supplémentaires à cet effet.

Réforme de l'AECI : une occasion à ne pas manquer

La réforme de l'AECI intervient à point nommé pour favoriser une réorganisation de l'agence en fonction d'un ensemble de critères précis propres à améliorer l'efficacité de l'aide acheminée. En attendant l'achèvement de la réforme, l'AECI continue de fonctionner selon les « anciennes » structures et procédures et selon un modèle institutionnel qui met en évidence combien il est difficile

d'assurer avec efficacité la gestion de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Le plan de mise en œuvre de la Déclaration de Paris a été suspendu jusqu'au terme de la réforme institutionnelle. Son succès est conditionné par l'issue du processus de réforme. Cela dit, le plan de mise en œuvre pourrait lui-même influencer fortement sur la réforme institutionnelle – dans la mesure où l'objectif poursuivi consiste à doter le pays d'un organisme capable d'acheminer l'aide en en rehaussant la qualité et l'efficacité.

La réforme offre aussi une chance de lever toute ambiguïté sur le pouvoir décisionnel et les compétences respectives des services centraux et des bureaux locaux. Il est impératif de renforcer les capacités des services centraux, mais il faut éviter que cela se fasse au prix d'un retour à des méthodes de gestion centralisées. Le processus de réforme doit au contraire aboutir à une bonne dose de décentralisation au profit des bureaux locaux, pour favoriser l'harmonisation et l'alignement de l'aide espagnole. Enfin, la programmation de l'aide au niveau des pays doit être suffisamment souple pour permettre aux acteurs concernés de s'adapter aux circonstances et de saisir d'éventuelles opportunités.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La coopération espagnole se caractérise par un engagement à plusieurs niveaux des acteurs intervenant dans le domaine du développement. L'Espagne sera en mesure de mettre davantage à profit cet atout si l'ensemble de ces acteurs harmonisent leur action de coopération dans le cadre de la politique espagnole de développement, ce qui améliorera la coordination, la cohérence et la complémentarité des efforts déployés par chacun d'entre eux.
- L'avantage comparatif dont jouit l'Espagne en Amérique latine, et son intention d'accroître son aide à l'Afrique subsaharienne offre d'amples perspectives de répartition des tâches entre les donateurs. Dans son effort d'intensification de ses activités sur le terrain, l'Espagne doit étudier avec soin les possibilités de nouer des partenariats – en tant que partenaire actif ou que partenaire silencieux – avec d'autres donateurs en vue de rehausser l'efficacité de l'aide.
- Dans l'effort qu'elle déploie pour accroître l'aide acheminée par le biais des nouveaux instruments de l'aide, l'Espagne doit envisager la fixation d'objectifs chiffrés, de manière à permettre une action plus stratégique et plus concertée.
- Bénéficiant d'un large soutien des acteurs œuvrant dans le domaine du développement, l'Espagne devrait être bien placée pour poursuivre le déliement de son aide.
- L'Espagne doit partager avec la communauté internationale du développement les enseignements tirés de son expérience en matière de coopération pour le développement afin d'étayer le processus d'apprentissage mutuel au sein des structures institutionnelles et du système dans son ensemble.

Chapitre 6

Thèmes particuliers

Afin de favoriser le partage des connaissances sur des sujets qui revêtent une importance particulière pour le développement, le CAD a décidé que, pour la période biennale en cours, le thème du « renforcement des capacités » serait obligatoirement traité lors des examens par les pairs. Le pays examiné peut choisir un deuxième sujet qui peut être soit « la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la lutte contre la corruption », soit « les conflits, la paix, la sécurité et les États fragiles ». La démarche suivie par l'Espagne dans le domaine du renforcement des capacités fait l'objet de la première partie de ce chapitre, dont la deuxième analyse l'approche de ce pays concernant la gouvernance, la reddition de comptes et la lutte contre la corruption.

Le renforcement des capacités : une notion peu développée en théorie, mais bien appliquée en pratique

À l'instar de beaucoup d'autres donateurs, l'Espagne ne possède pas de stratégie précise en matière de renforcement des capacités, même si le Plan directeur 2005-2008 y fait occasionnellement référence. Par exemple, l'intitulé de la plupart des sections du chapitre sur les stratégies et priorités sectorielles de la coopération espagnole pour le développement est libellé en termes de capacités (« Accroître les capacités sociales et institutionnelles », « Augmenter les capacités humaines », « Augmenter les capacités pour améliorer la durabilité environnementale », etc.). Ce document ne donne toutefois pas de définition générale du renforcement des capacités et ne présente pas non plus de démarche commune pour le faciliter dans la pratique.

Concrètement, la coopération espagnole pour le développement reprend largement à son compte les conceptions actuelles concernant le renforcement des capacités. En témoigne au premier chef l'importance attachée à la création de conditions propices à sa réussite. Pour être fructueux, le renforcement des capacités doit s'appuyer sur des stratégies propres à favoriser l'exercice responsable des fonctions dirigeantes, la mise en place de systèmes publics plus solides et l'instauration de mécanismes de communication entre les citoyens et l'État. Il faut aussi des institutions qui permettent aux secteurs public et privé de fonctionner avec souplesse pour organiser et fournir des services utiles à ceux qui en ont le plus besoin. À cet égard, l'approche stratégique de l'Espagne fait une grande place à la décentralisation, au soutien des communes et des régions et à l'accroissement de la participation des citoyens et de la société civile à l'exercice du pouvoir à l'échelon local.

Pour promouvoir le changement, il importe d'agir aussi bien sur la dimension politique des capacités que sur leurs aspects fonctionnels et techniques ; c'est pourquoi les relations politiques étroites qu'entretient l'Espagne avec l'Amérique latine constituent aussi un atout pour le renforcement des capacités. Le dialogue mené par ce pays sur les mesures à prendre, qui s'appuie sur une connaissance approfondie des principaux sujets de préoccupation relatifs au développement (notamment des questions importantes concernant les droits de l'homme et la démocratisation), complète les instruments de renforcement des capacités existant au niveau des projets.

Le soutien de l'Espagne au renforcement des capacités s'articule bien avec les plans et priorités des pays partenaires, ainsi qu'avec les exigences que font valoir les acteurs du changement dans ces pays. N'étant pas déterminés par l'offre, les efforts qu'elle déploie à cet égard permettent véritablement de donner corps au principe de l'appropriation nationale. La présence constante, dans les pays partenaires, de spécialistes espagnols (certains appartenant aux offices de coopération technique, d'autres représentant des ONG et la coopération décentralisée) consolide la connaissance du contexte national, favorise le maintien d'un dialogue suivi avec les parties prenantes de ces pays et instaure un climat de confiance.

Bien adaptée aux priorités et processus locaux, l'assistance technique espagnole est toujours très sollicitée. Si elle est mise en œuvre avec efficacité, elle complète les autres modalités d'aide. Elle est principalement dispensée à travers les universités et ONG espagnoles, ainsi que dans le cadre des accords de jumelage conclus avec les communautés autonomes et les collectivités locales. Elle fait l'objet d'une demande particulièrement forte de la part de l'Amérique latine en raison des liens et affinités historiques et culturels qui unissent celle-ci à l'Espagne, et de la parenté existant entre leurs systèmes administratifs et juridiques. Le recours aux compétences espagnoles dans le cadre des programmes de coopération pour le développement pourrait également servir à préserver l'adhésion de l'opinion publique espagnole à cette dernière. En même temps, l'Espagne s'efforce de plus en plus souvent d'assurer l'assistance technique en s'appuyant sur le savoir-faire disponible à l'échelon local ou régional, ce qui permet de renforcer la coopération Sud-Sud.

En Colombie, l'assistance technique est dispensée, entre autres, dans le but de soutenir les institutions et les mécanismes indispensables pour garantir la paix et la justice. Il s'agit d'un exemple particulièrement intéressant dans la mesure où la forte dimension politique confère à la notion même d'assistance « technique » un caractère ambigu (encadré 9).

Encadré 9. Renforcement des capacités et assistance technique pour la paix et la justice en Colombie

Les efforts visant à renforcer les fondements de la paix et à mettre fin au conflit interne qui sévit de longue date en Colombie sont entravés, entre autres, par la profonde méfiance qui existe entre les organisations de la société civile et les institutions publiques. Il importe donc tout particulièrement que les accords négociés soient systématiquement mis en œuvre et les engagements honorés. La Loi Justice et Paix adoptée en 2005 en offre la possibilité. Mais pour qu'elle porte ses fruits, il faut avant tout que les victimes aient le sentiment que justice est faite et que leurs droits sont respectés. Or, la défense de leurs intérêts et la prise en compte de leurs exigences se heurtent à la résistance farouche qu'opposent les auteurs de crimes, les réseaux auxquels ils appartiennent et leurs alliés dans la classe politique.

Face à cette situation, l'Espagne dispense une assistance technique au Bureau du Procureur national et à d'autres institutions pour la recherche et l'identification des victimes du conflit violent qui déchire la Colombie, notamment dans les cas de disparition forcée. Cet effort consiste, entre autres, à renforcer les équipes colombiennes chargées des enquêtes et poursuites pénales en formant leurs membres aux méthodes et techniques les plus modernes et en leur apportant les matériels les plus récents. Ce soutien de l'Espagne est essentiel face à une question aussi délicate sur le plan politique, étant donné que l'administration nationale n'est pas en mesure de fournir les ressources financières requises.

Malgré l'appui vigoureux que l'Espagne apporte au renforcement des capacités, des progrès non négligeables peuvent encore être faits à plusieurs égards. Une trop grande part des activités qu'elle mène en la matière reste déterminée par le processus et non par les résultats. Comme dans d'autres domaines, l'Espagne n'a pas encore adopté d'approche systématique pour la définition, la mesure et le suivi des résultats de ces activités ; elle ne peut donc tirer pleinement profit, dans ses efforts de coopération pour le développement, des enseignements précieux qu'apporte l'expérience acquise sur le terrain pour reproduire ailleurs les pratiques fructueuses, éventuellement en les adaptant. Outre la

contribution qu'ils peuvent ainsi apporter au système espagnol de coopération pour le développement, ces enseignements intéresseront aussi le reste de la communauté internationale du développement. Par ailleurs, dans sa recherche d'une approche analytique plus rigoureuse du renforcement des capacités, l'Espagne jugera peut-être utile d'examiner s'il y aurait avantage, pour son action de coopération pour le développement, à élaborer une stratégie spécifique de renforcement des capacités. Une décision allant dans ce sens devra prendre en compte les travaux et la réflexion du CAD sur le sujet.

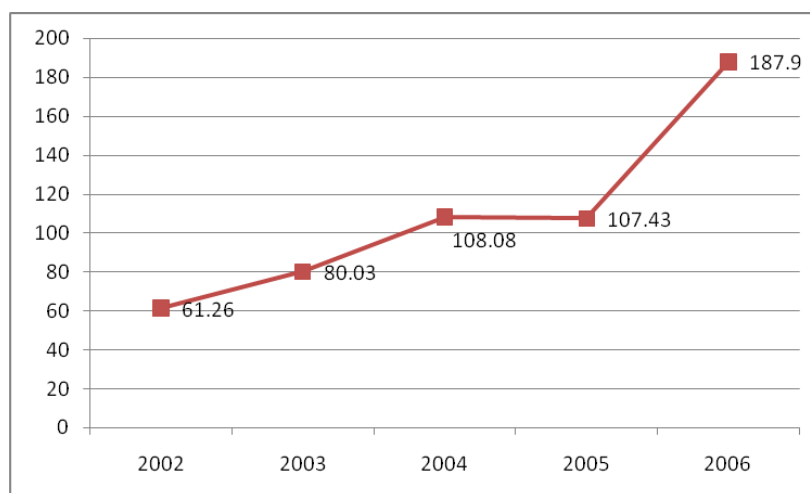
Gouvernance, reddition de comptes et lutte contre la corruption

Un engagement résolu à renforcer la gouvernance démocratique et la reddition de comptes

L'Espagne est fermement déterminée à promouvoir la gouvernance démocratique et la reddition de comptes, comme en témoignent aussi bien l'évolution de ses politiques et stratégies que l'affectation de son aide. Le Plan directeur 2005-2008 définit « la gouvernance démocratique, la participation citoyenne et le développement institutionnel » comme un secteur stratégique prioritaire de la coopération espagnole pour le développement, mettant à cet égard particulièrement l'accent sur la démocratie participative et le pluralisme politique, l'égalité d'accès des citoyens aux services offerts par les administrations publiques et le renforcement des institutions et mécanismes locaux, considérés comme autant de « lignes stratégiques d'action ». De plus, un projet de stratégie détaillée concernant ce secteur – axé sur la défense des droits de l'homme et les rapports entre les citoyens et l'État – est actuellement à l'examen.

L'aide de l'Espagne au secteur de la gouvernance a triplé entre 2002 et 2006, passant de 61 à 187 millions USD, une progression en grande partie due à la forte hausse observée durant la dernière année (figure 4). L'essentiel du surcroît de fonds a été consacré à la promotion de la société civile, qui a bénéficié en 2006 pour la première fois de dépenses très supérieures à celles qui sont affectées au renforcement de la fonction publique dans les pays en développement.

Figure 4. Versements d'APD alloués par l'Espagne au secteur de la gouvernance, 2002-06



Une conception de la gouvernance démocratique bâtie autour du citoyen

L'Espagne a une conception de la gouvernance qui privilégie la participation de la population et appréhende cette question de façon globale et sous un angle politique. Le souci de permettre aux citoyens d'exercer leurs droits de personnes humaines, de bénéficier de chances égales et des mêmes possibilités d'accès aux ressources et services, et de prendre concrètement part au processus

décisionnel guide l'action de l'Espagne dans les principaux domaines relatifs à la gouvernance, comme la promotion de la démocratie, de la règle de droit et de la réforme de l'administration publique. Son engagement dans la sphère politique traduit une volonté résolue de défendre le pluralisme, ainsi que de favoriser l'instauration d'un dialogue et la construction d'un consensus politique. Ses activités en la matière visent notamment à renforcer les partis politiques et les syndicats, le parlement et les mécanismes législatifs, ainsi que les processus et organes électoraux, à soutenir la société civile et à étoffer les dispositifs nécessaires à sa participation à l'exercice du pouvoir.

La décentralisation et le renforcement des administrations et mécanismes locaux constituent l'une des priorités de la coopération espagnole pour le développement dans son ensemble, et revêtent une importance particulière du point de vue de la gouvernance et de la reddition de comptes. Les communes et les régions sont des cadres privilégiés pour le développement social, l'amélioration de la cohésion sociale et le renforcement des capacités nécessaires pour axer davantage la gestion des ressources et services publics sur le citoyen. De plus, c'est au niveau local que s'amorcent le plus souvent l'affirmation du rôle des citoyens et de leur participation à l'exercice du pouvoir, le renforcement de leur exigence de transparence et l'instauration d'un processus de décision démocratique prenant davantage en compte les intérêts des parties concernées. L'expérience acquise par l'Espagne à travers son propre processus de transition démocratique, qui a notamment donné lieu au transfert d'une part non négligeable des pouvoirs de l'État aux instances locales et régionales et au renforcement des capacités des échelons décentralisés, et suscité l'avènement d'une société civile très diverse et engagée, a doté ce pays d'un savoir-faire non négligeable qui lui confère dans ce domaine une grande crédibilité. En témoigne en particulier le rôle important que jouent ses communautés autonomes et ses collectivités locales ainsi que ses ONG dans le développement local.

La défense des droits humains (civils et politiques, ainsi qu'économiques, sociaux et culturels) est au cœur de la conception espagnole de la gouvernance. Le Plan directeur 2005-2008 fait de celle-ci l'une des cinq priorités horizontales à prendre en compte dans toutes les initiatives et activités de l'Espagne en matière de coopération pour le développement, tant au niveau de l'analyse qu'au stade de la mise en œuvre. En conséquence, le fait que la gouvernance démocratique, la participation de la population et le développement institutionnel soient définis dans ce document comme un secteur stratégique prioritaire tient dans une large mesure à cette volonté de promouvoir les droits humains. La nouvelle stratégie concernant le secteur de la gouvernance va encore renforcer cette articulation.

Quant à la corruption, l'Espagne la considère non pas comme un problème indépendant ou isolé des autres, mais comme le signe d'un grave dysfonctionnement du système relationnel sur lequel reposent la gouvernance et la reddition de comptes, qui touche les institutions tant formelles qu'informelles et est favorisé par la concentration des pouvoirs entre les mains de quelques-uns. Par conséquent, les stratégies de lutte contre la corruption consistant essentiellement à renforcer les dispositifs de contrôle à l'échelon central sont jugées insuffisantes. Il est nécessaire de les compléter par une décentralisation et une déconcentration des pouvoirs et des responsabilités, ainsi que par une participation accrue de la population et de la société civile, ce qui suppose une évolution qualitative des rapports entre les citoyens et les pouvoirs publics. C'est pourquoi l'Espagne s'attache à renforcer chez les premiers l'exigence de transparence tout en prêtant un appui sélectif aux institutions publiques et aux initiatives gouvernementales.

Le soutien de l'Espagne à la gouvernance et à la reddition de comptes dans la pratique

Au niveau du terrain, le concours apporté par l'Espagne à la réforme de la gouvernance et à la reddition de comptes est bien adapté à la situation des pays et à leurs exigences. Au Salvador, où le paysage politique se caractérise par une très forte polarisation, elle joue un grand rôle dans le domaine de la gouvernance. Elle a instauré des relations constructives avec tous les acteurs et forces politiques

concernés, tant au niveau des partis que dans la société civile. Elle réussit avec doigté à concilier une collaboration étroite avec plusieurs organismes publics et une action visant à offrir un espace démocratique plus vaste aux citoyens et aux organisations de la société civile, y compris à l'opposition politique. Le fait que l'ambassade et l'office de coopération technique collaborent très activement est pour beaucoup dans ce bon résultat.

La coopération de l'Espagne avec l'administration centrale d'El Salvador en matière de gouvernance est axée sur le secteur de la justice, notamment avec des activités d'assistance technique destinées à renforcer les moyens dont disposent le Bureau du Procureur général et le Tribunal électoral national. Mais la lutte contre la corruption est un domaine où il est difficile de trouver un accord avec le gouvernement d'El Salvador, et il n'existe pas dans ce pays de discours officiel exprimant ouvertement la volonté de combattre cette dernière. Ces limites étant posées, la coopération espagnole pour le développement associe la poursuite d'un dialogue circonspect avec le pouvoir judiciaire sur les questions d'impunité — s'assortissant notamment d'une assistance technique — à des efforts non négligeables visant à renforcer l'exigence de transparence de la part de la population et de la société civile.

Quelque 60 % de l'aide dispensée par l'Espagne au Salvador — pourcentage beaucoup plus important que chez les autres donateurs — sont orientés vers l'échelon local. Si ce soutien est aussi destiné à d'autres secteurs (comme les infrastructures ou l'agriculture), la gouvernance y occupe une place notable (encadré 10).

Encadré 10. Le renforcement de la gouvernance au niveau local au Salvador

La conception espagnole de la gouvernance, qui fait une place centrale au citoyen, trouve son expression de manière particulièrement tangible au niveau local. À travers un grand nombre de projets et programmes de coopération pour le développement, l'Espagne prête son concours à la (re)construction des relations entre la population et l'administration locale, ainsi qu'à la recherche de nouvelles modalités de participation, de prise en compte des besoins et de reddition de comptes. Par exemple, elle apporte un appui à l'élaboration selon un processus participatif des priorités, stratégies et politiques des communes en matière de développement, notamment de programmes d'action pour l'égalité entre femmes et hommes, à la création d'espaces et de mécanismes de dialogue politique et social et au renforcement de la transparence des finances publiques et de l'accessibilité aux services publics. Le fait de soutenir l'Association nationale des municipalités d'El Salvador (COMURES) — qui comprend des maires de droite et de gauche — et de solliciter son concours, constitue un important moyen de fortifier le bipartisme.

De nombreux acteurs de la coopération espagnole interviennent dans le développement et la gouvernance au niveau local, mais ceux qui relèvent de la coopération décentralisée y jouent un rôle particulier. Cette situation n'est pas sans poser des problèmes de coordination, mais elle a l'avantage de faire coexister une large palette de bénéficiaires.

En Colombie, les efforts de l'Espagne concernant la gouvernance, la reddition de comptes et la lutte contre la corruption s'inscrivent dans le cadre de l'objectif prioritaire général de la prévention des conflits et de la construction de la paix. Axant son attention à la fois sur les institutions publiques et sur la société colombienne, l'Espagne oriente ses initiatives et activités vers la recherche d'une paix durable. Celles-ci ont notamment pour but de promouvoir la démocratie représentative et participative et de renforcer la règle de droit (notamment en vue d'assurer le respect des droits humains et du droit international humanitaire, d'améliorer l'accès à la justice et d'éliminer la violence sexiste). En ce qui concerne l'administration publique, l'Espagne encourage la définition de politiques qui prennent en compte les intérêts de tous afin d'améliorer la fourniture des services à la population, surtout au niveau local. Son action en matière de coopération pour le développement et le rôle politique important qu'elle joue en tant que médiatrice pour la paix, se renforcent mutuellement.

S'agissant de l'Amérique latine dans son ensemble, les liens historiques et culturels qui unissent l'Espagne à ses pays partenaires, la langue et la parenté de leurs systèmes administratif et juridique placent celle-ci dans une situation particulière vis-à-vis de ces pays et lui confèrent souvent un rôle de chef de file au sein de la communauté des donateurs. L'Espagne fait fonction de fer de lance de l'action menée dans certains domaines (singulièrement la gouvernance et l'égalité entre femmes et hommes) et encourage l'adoption de modes plus efficaces de collaboration avec les autres donateurs. A noter en particulier les initiatives visant à améliorer la coordination et l'harmonisation des activités de ces derniers, ainsi que la création de nouveaux instruments, comme le fonds commun pour la paix et la réconciliation mis en place au profit de la Colombie et placé sous la direction de l'Espagne.

L'Espagne pourrait mieux tirer parti de son expérience

L'Espagne a acquis une expérience remarquable dans le domaine de la gouvernance au niveau des pays, notamment dans des contextes politiques très difficiles. Cette expérience pourrait être d'une grande utilité pour l'élaboration ou l'amélioration des stratégies et des lignes d'action de l'Espagne et des autres donateurs. Or, il est rare que des enseignements en soient tirés et que ceux-ci soient diffusés, et l'ancrage de l'élaboration des politiques dans le savoir-faire disponible est une pratique insuffisamment développée au sein du système espagnol ; quant aux informations qui peuvent être dégagées de façon méthodique de l'expérience concrète, il n'est pas non plus certain qu'elles permettent d'étayer convenablement la définition des politiques et des stratégies. Par ailleurs, les autres donateurs gagneraient sans doute à être plus systématiquement informés d'une expérience dont ils pourraient tirer avantage, tout en apportant eux-mêmes à l'Espagne des éléments qui pourraient l'aider à affiner ses politiques.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'amélioration de la coordination entre les activités menées au niveau des pays par les différents acteurs de la coopération espagnole pour le développement dans les domaines de la gouvernance et du renforcement des capacités demeure un défi. Un effort plus soutenu d'analyse de l'expérience acquise sur le terrain devrait accompagner l'élaboration des cadres d'action. L'Espagne devrait exploiter plus systématiquement les analyses réalisées par les autres donateurs, ce qui favoriserait l'harmonisation.
- Forte de sa solide expérience de l'assistance technique, l'Espagne devrait s'employer davantage à déterminer dans quels domaines, pourquoi et en quoi le soutien au renforcement des capacités a été efficace, et comment appliquer ailleurs les enseignements tirés de cette expérience, éventuellement en les adaptant. Ces enseignements pourraient être portés à la connaissance des autres membres du CAD.
- L'Espagne est encouragée à mieux analyser l'impressionnante expérience qu'elle a acquise sur le terrain dans les domaines de la gouvernance, de la reddition de comptes et de la lutte contre la corruption, et à mieux en diffuser les enseignements, ainsi qu'à faire en sorte que cette expérience soit plus systématiquement mise à profit pour l'élaboration ou l'amélioration des stratégies et des politiques, tant au sein de son propre système de coopération pour le développement que de celui des autres donateurs.

- Dans les efforts qu'elle déploie pour axer davantage son approche de la gouvernance sur la défense des droits de l'homme, l'Espagne pourrait s'inspirer des politiques et de l'expérience concrète des autres donneurs.

Annexe A

Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen de 2002

Domaine	Préoccupations exprimées en 2002	Situation actuelle
Cadre stratégique d'ensemble	Faire de la réduction de la pauvreté l'objectif suprême qui gouverne l'ensemble du système d'aide, y compris l'aide aux pays à revenu intermédiaire.	Le Plan directeur (MAEC/SECI, 2005) et d'autres documents d'orientation affermissent le ciblage sur la pauvreté, dont la loi de 1998 avait officiellement fait l'objectif primordial de la coopération pour le développement. La lutte contre la pauvreté est devenue une priorité intégrée et transversale qui doit transparaître dans toutes les interventions à l'appui du développement, quels qu'en soient les acteurs et les modalités.
Cohérence des politiques	Renforcer les capacités d'analyse du MAEC de manière à favoriser un débat interministériel (notamment sur les questions se rapportant aux échanges, à l'agriculture et à la pêche) en vue de rehausser la cohérence des politiques au service du développement.	Des progrès ont été accomplis sur le front de la cohérence des politiques au service du développement. Le service chargé de la coopération pour le développement, qui avait rang de sous-direction générale, est devenue une direction générale (DG POLDE) qui rend compte directement au Secrétaire d'État au développement international, et ses effectifs ont été étoffés. Cela dit, peu d'attention est accordée à la cohérence des politiques au niveau du terrain, et les mécanismes de coordination existants pourraient être mieux exploités.
Choix des pays partenaires	Poursuivre le recentrage sur un nombre limité de pays prioritaires sur la base de critères de sélection plus élaborés.	L'APD espagnole demeure dispersée. Le nombre de pays prioritaires a certes été ramené de 29 à 23, mais de nouvelles catégories ont été créées de sorte qu'on compte maintenant en outre 18 pays méritant une attention particulière et 14 pays bénéficiant d'une préférence. Qui plus est, 64 autres pays, n'entrant dans aucune de ces trois catégories, ont reçu une aide de l'Espagne, aide qui a représenté 10.5 % du total de l'APD en 2006. La recommandation vaut toujours.

Prêts et dons ; examen des activités du FAD	Préciser la politique retenue en matière de prêts et de dons en fonction de la catégorie de revenu des pays ; améliorer la transparence des prêts du FAD et le cadre régissant leur gestion (préférence aux dons pour les pays pauvres ; stratégies sectorielles, précision quant aux objectifs et cibles, suivi et évaluation, degré de liaison).	La place des prêts a diminué et ceux-ci ne sont plus utilisés dans divers pays. Aucune politique générale n'a cependant été définie pour ce qui est de la modulation du recours à cet instrument en fonction du niveau de revenu des pays. La nouvelle Loi sur la gestion de la dette extérieure contient des dispositions visant à garantir un ciblage sur la pauvreté et la prise en compte du niveau d'endettement et appelle une réforme des prêts du FAD. La part de l'aide liée a considérablement baissé, puisqu'elle est tombée de 44 % en 2003 à 13 % en 2005.
Cohérence et synergies systémiques/ internes	Confier au MAEC un rôle plus affirmé de chef de file dans les orientations qu'il donne aux autres acteurs de la coopération pour le développement afin de développer encore les synergies.	Le rôle de chef de file incombant au MAEC dans la coordination et la formulation des politiques est largement admis. Le SECI assure la conduite du processus consultatif, lequel a permis de dégager un large consensus autour de l'aide entre tous les acteurs espagnols, publics et autres. Celui-ci doit toutefois se refléter encore davantage au niveau des activités et de la mise en œuvre.
Orientation sur les résultats	Mettre en place une approche de la programmation et de la mise en œuvre plus axée sur les résultats et envisager de raccorder le cadre d'évaluation des performances aux OMD.	L'Espagne ne s'est toujours pas dotée d'un système permettant une gestion axée sur les résultats au regard du développement. L'attention insuffisante prêtée aux résultats semble avoir des retombées au niveau des services centraux, des acteurs décentralisés et des ONG. Le suivi reste centré sur les activités et non sur les réalisations. L'Espagne est consciente que la mise en place d'une gestion axée sur les résultats devra être une des prochaines phases de sa réforme.
Appropriation	Accroître la responsabilité des pays partenaires en matière de gestion de l'aide et établir un lien plus étroit entre les projets individuels et les stratégies conduites par ces pays ; travailler à l'élaboration d'approches sectorielles avec d'autres donateurs.	Dans toutes les stratégies-pays, un lien exprès doit être fait avec les stratégies et politiques des pays partenaires, exigence qui vaut également pour les projets individuels. En Amérique latine, l'Espagne joue un rôle moteur au sein de la communauté des donateurs s'agissant de l'élaboration d'approches conjointes et de la promotion des principes garants de l'efficacité de l'aide. L'utilisation d'instruments communs demeure encore assez limitée et des efforts restent à faire pour raccorder l'action de tous les intervenants à un cadre favorisant l'appropriation.

Répartition des ressources	Envisager de revoir l'affectation des ressources afin d'y faire une plus large place aux services sociaux de base.	La part de l'APD bilatérale allant aux services sociaux de base, qui avait atteint près de 20 % et même dépassé cette barre en 2005, est retombée à 15.6 % en 2006. Sous l'effet de l'accroissement de l'aide multilatérale affectée aux services sociaux de base, la part de ces derniers dans l'APD totale a toutefois légèrement augmenté, à 16.4 %. La recommandation n'en vaut pas moins toujours.
----------------------------	--	---

Annexe B

OCDE/CAD statistiques sur les apports d'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions USD aux prix et taux de change courants

Espagne	Versements nets						
	1990-91	1995-96	2002	2003	2004	2005	2006
Apports totaux du secteur public	1 113	1 110	1 767	2 034	2 462	3 085	3 814
Aide publique au développement	1 113	1 300	1 712	1 961	2 437	3 018	3 814
Bilatérale	697	852	998	1 151	1 400	1 863	2 092
Multilatérale	416	448	714	810	1 037	1 155	1 722
Autres apports du secteur public	-	-190	54	73	25	67	0
Bilatéraux	-	-190	54	73	25	67	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	78	119	-	-	-	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	-29	1 914	6 404	4 633	10 300	3 716	7 330
Bilatéraux : dont	-29	1 914	6 404	4 633	10 300	3 716	7 330
Investissements directs	-	1 914	6 540	4 737	10 503	4 158	7 586
Crédits à l'exportation	-29	-	-136	-104	-203	-442	-256
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	1 163	3 142	8 171	6 667	12 762	6 801	11 143
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2005)	1 516	1 695	2 546	2 336	2 538	3 018	3 643
APD en pourcentage du RNB	0.22	0.23	0.26	0.23	0.24	0.27	0.32
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.23	0.56	1.25	0.79	1.25	0.61	0.92

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

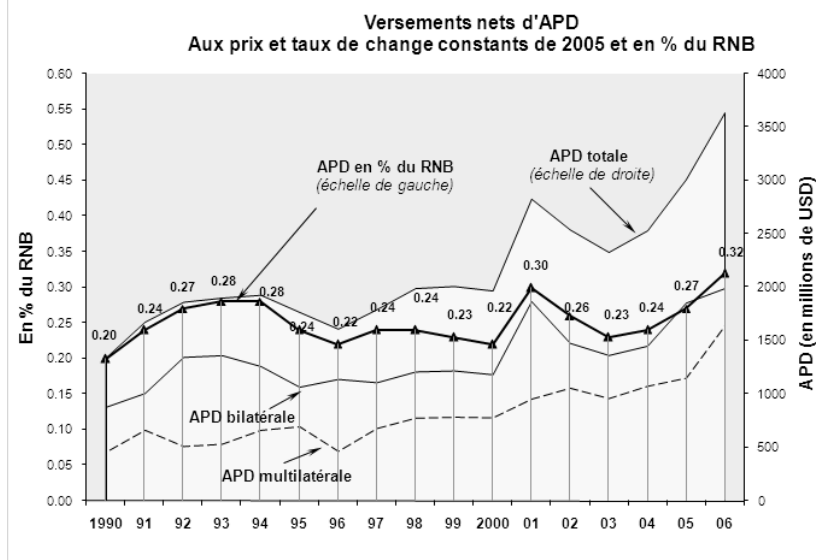


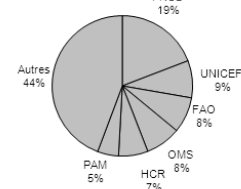
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Espagne	Millions de USD constants de 2005					Versements					Ensemble du CAD 2005%
						Part en pourcentage des versements bruts					
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	
APD bilatérale brute	1 721	1 675	1 716	2 362	2 329	62	63	61	67	59	79
<i>Dons</i>	1 144	1 117	1 278	2 020	1 922	41	42	46	57	48	71
Projets et programmes de développement	260	176	126	230	498	9	7	5	7	13	16
Coopération technique	355	373	354	483	418	13	14	13	14	11	18
Aide alimentaire à des fins de développement	14	7	13	10	28	0	0	0	0	1	1
Aide humanitaire	27	81	80	114	131	1	3	3	3	3	6
Allègement de la dette	176	171	289	903	547	6	6	10	26	14	21
Dépenses administratives	90	91	86	103	97	3	3	3	3	2	3
Autres dons	223	218	329	176	202	8	8	12	5	5	6
<i>APD bilatérale autre que don</i>	578	558	438	342	407	21	21	16	10	10	8
Prêts nouveaux de développement	570	540	430	331	397	20	20	15	9	10	6
Rééchelonnements de dette	8	18	8	12	11	0	1	0	0	0	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
APD multilatérale brute	1 061	964	1 080	1 155	1 645	38	37	39	33	41	21
Organismes des Nations unies	90	77	50	48	273	3	3	2	1	7	5
CE	618	625	654	784	814	22	24	23	22	20	8
Groupe de la Banque mondiale	97	90	198	150	219	3	3	7	4	6	4
Banques régionales de développement (a)	194	101	137	134	133	7	4	5	4	3	2
Autres	63	71	42	39	206	2	3	1	1	5	2
Total des versements bruts d'APD	2 782	2 640	2 795	3 518	3 974	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 237	- 304	- 257	- 500	- 331						
Total des versements nets d'APD	2 546	2 336	2 538	3 018	3 643						
<i>Pour référence :</i>											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG											
- En millions de USD	419	483	478	437	620						
- En pourcentage des versements nets	16	21	19	14	17						
- Médiane du CAD en pourcentage des versements nets	7	8	8	8	9						

a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2004-2005)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2004-2005)

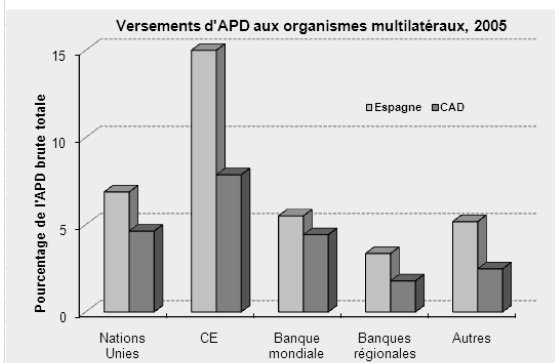
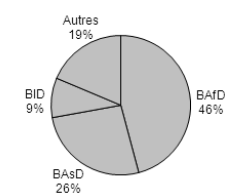
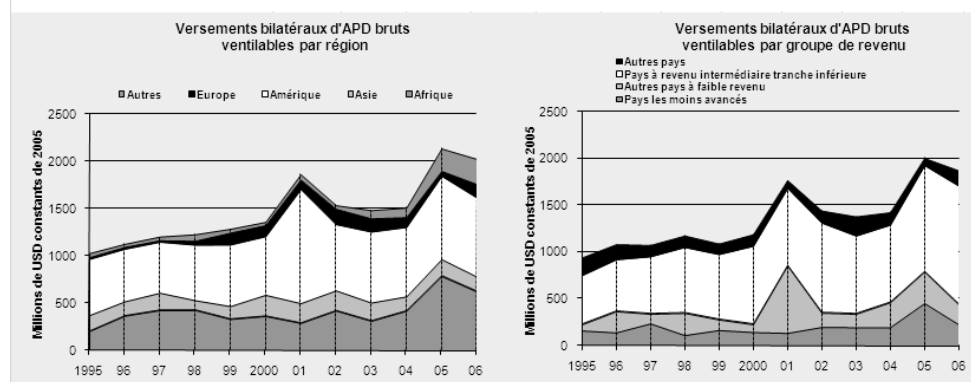


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Espagne	Versements bruts										
	Millions de USD constants de 2005					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2005%
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	
Afrique	425	316	423	792	628	28	21	28	37	31	35
Afrique subsaharienne	265	209	223	658	363	17	14	15	31	18	31
Afrique du Nord	160	108	199	131	258	10	7	13	6	13	3
Asie	214	194	153	177	157	14	13	10	8	8	24
Asie du Sud et Asie centrale	70	47	36	41	38	5	3	2	2	2	11
Extrême-Orient	140	147	114	134	118	9	10	8	6	6	12
Amérique	702	751	734	883	837	46	51	49	41	41	8
Amérique du Nord et Amérique centrale	352	313	429	484	451	23	21	28	23	22	4
Amérique du Sud	307	370	255	340	313	20	25	17	16	15	3
Moyen-Orient	38	87	101	239	267	2	6	7	11	13	29
Océanie	0	0	0	-	0	0	0	0	-	0	1
Europe	159	138	102	50	141	10	9	7	2	7	4
Versements bilatéraux ventilables par région	1 539	1 486	1 513	2 141	2 031	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	207	203	204	462	234	14	15	14	23	12	23
Autres pays à faible revenu	152	144	266	337	213	11	10	19	17	11	20
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	959	831	826	1 138	1 269	66	60	58	57	68	53
(tranche supérieure)	127	204	132	76	162	9	15	9	4	9	3
Pays en développement plus avancés	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	1 445	1 383	1 428	2 013	1 878	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	1 721	1 675	1 716	2 362	2 329	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	182	189	203	221	299	11	11	12	9	13	13
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	276	292	288	350	451	16	17	17	15	19	18



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

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

Espagne	Versements bruts, moyennes bisannuelles													
	1995-96				2000-2001				2005-06					
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent	Memo: Médiane CAD	Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent	Memo: Médiane CAD	Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent	Memo: Médiane CAD (2005)		
Argentine	71	92	9		Nicaragua	210	342	23		Irak	192	188	10	
Congo, Rép.	53	69	7		Indonésie	54	88	6		Honduras	136	135	7	
Chine	48	62	6		Maroc	49	80	5		Guatemala	132	127	7	
Equateur	48	62	6		Chine	44	72	5		Madagascar	88	88	4	
Indonésie	44	57	6		Bolivie	35	58	4		Pérou	83	81	4	
5 principaux bénéficiaires	263	342	34	35	5 principaux bénéficiaires	391	641	43	34	5 principaux bénéficiaires	630	617	32	53
Nicaragua	33	43	4		El Salvador	34	56	4		Maroc	71	69	4	
Colombie	31	40	4		Honduras	34	56	4		Congo, Rép.	69	69	3	
Angola	29	38	4		Bosnie-Herzégovine	30	49	3		Nigeria	69	66	3	
Maroc	28	36	4		Equateur	28	46	3		Equateur	68	67	3	
Bolivie	28	36	4		Pérou	27	44	3		Nicaragua	67	66	3	
10 principaux bénéficiaires	412	536	53	53	10 principaux bénéficiaires	544	892	60	54	10 principaux bénéficiaires	974	955	49	64
Pérou	25	32	3		Mozambique	26	44	3		Bolivie	60	59	3	
Zones sous admin. palestinienne	23	30	3		Colombie	22	36	2		Colombie	60	58	3	
Haiti	22	29	3		Venezuela	21	34	2		Algérie	60	57	3	
Honduras	21	27	3		Dominicaine, Rép.	16	27	2		Sénégal	57	56	3	
Mozambique	18	24	2		Guatemala	16	25	2		Chine	56	55	3	
15 principaux bénéficiaires	521	678	67	66	15 principaux bénéficiaires	645	1 058	71	68	15 principaux bénéficiaires	1 267	1 240	64	75
Algérie	18	23	2		Algérie	14	24	2		Turquie	53	51	3	
Pakistan	16	21	2		Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	14	22	2		El Salvador	49	47	2	
Cuba	14	19	2		Angola	13	22	1		Zones/admin. palestinienne	40	39	2	
Mexique	14	18	2		Serbie	13	20	1		Ghana	35	35	2	
Guatemala	13	17	2		Zones sous admin. palestinienne	11	19	1		Mozambique	32	31	2	
20 principaux bénéficiaires	596	776	77	74	20 principaux bénéficiaires	711	1 165	79	76	20 principaux bénéficiaires	1 475	1 444	74	81
Total (104 bénéficiaires)	777	1 012	100		Total (107 bénéficiaires)	904	1 482	100		Total (119 bénéficiaires)	1 989	1 945	100	
Aide non affectée	161	210			Aide non affectée	185	304			Aide non affectée	411	400		
Total des versements bilatéraux bruts	938	1 222			Total des versements bilatéraux bruts	1 089	1 786			Total des versements bilatéraux bruts	2 400	2 346		

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

aux prix et taux de change courants

Espagne	Engagements - Moyennes bisannuelles						
	1995-96		2000-01		2005-06		2005
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	343	41	389	42	716	31	31
Education	78	9	142	15	219	9	6
dont : Education de base	7	1	13	1	51	2	2
Santé	134	16	61	7	111	5	4
dont : Santé de base	32	4	48	5	84	4	2
Politique en matière de population/Santé et fertilité	4	1	6	1	35	2	3
Distribution d'eau et assainissement	34	4	26	3	64	3	5
Bon gouvernement et société civile	39	5	65	7	163	7	10
Autres infrastructures et services sociaux	53	6	89	10	125	5	4
Infrastructures et services économiques	133	16	79	9	272	12	11
Transport et entreposage	30	4	16	2	131	6	5
Communications	37	4	5	1	5	0	0
Energie	57	7	30	3	45	2	3
Banque et services financiers	0	0	27	3	84	4	1
Entreprises et autres services	8	1	1	0	7	0	1
Production	122	15	57	6	114	5	5
Agriculture, sylviculture et pêche	60	7	36	4	72	3	3
Industries manufacturières, extractives, construction	60	7	19	2	34	1	1
Commerce et tourisme	-	-	-	-	-	-	-
Autres	2	0	2	0	8	0	1
Destination plurisectorielle	76	9	74	8	169	7	6
Aide-programme et sous forme de produits	12	1	6	1	29	1	3
Aide se rapportant à la dette	91	11	225	24	749	32	27
Aide humanitaire	16	2	29	3	126	5	8
Frais administratifs des donateurs	37	5	52	6	102	4	4
Concours fournis aux ONG (budget central)	1	0	5	1	8	0	1
Refugiés dans les pays donateurs	-	-	9	1	24	1	2
APD bilatérale ventilable	831	100	924	100	2 310	100	100
<i>Pour référence :</i>							
<i>APD bilatérale</i>	<i>891</i>	<i>67</i>	<i>1 089</i>	<i>67</i>	<i>2 400</i>	<i>63</i>	<i>79</i>
<i> dont : non affectée</i>	<i>60</i>	<i>4</i>	<i>165</i>	<i>10</i>	<i>90</i>	<i>2</i>	<i>1</i>
<i>APD multilatérale</i>	<i>448</i>	<i>33</i>	<i>531</i>	<i>33</i>	<i>1 439</i>	<i>37</i>	<i>21</i>
<i>APD totale</i>	<i>1 340</i>	<i>100</i>	<i>1 620</i>	<i>100</i>	<i>3 839</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

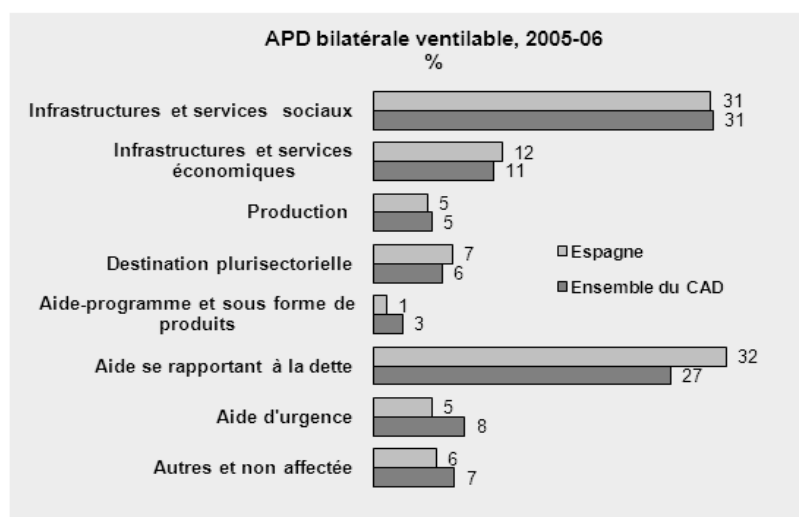


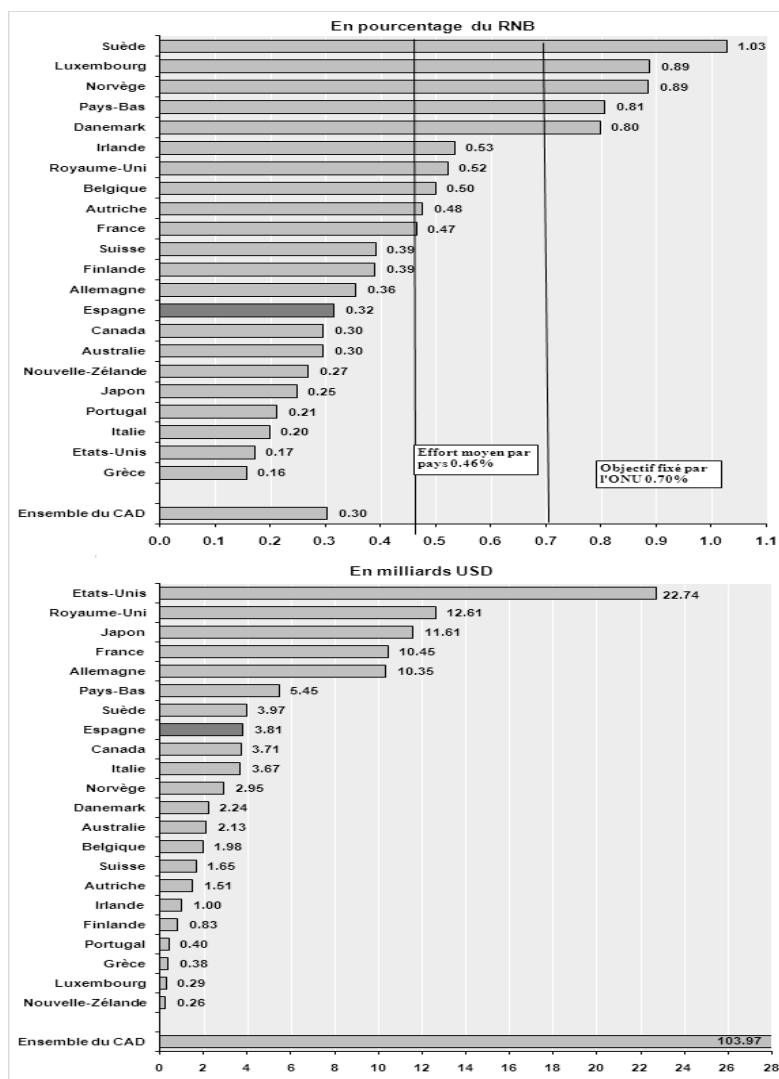
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2005 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2005		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 98-99 et 03-04		2005		APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2005			
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB		
Allemagne	10 082	0.36	5.0	94.8	26.1	4.3	0.09	0.02	18.7	0.07
Australie	1 680	0.25	1.8	100.0	13.8		0.03		24.9	0.06
Autriche	1 573	0.52	12.0	100.0	21.7	7.7	0.11	0.04	15.5	0.08
Belgique	1 963	0.53	9.3	99.7	33.4	14.6	0.18	0.08	31.0	0.16
Canada	3 756	0.34	6.5	100.0	24.6		0.08		27.9	0.09
Danemark	2 109	0.81	-2.9	100.0	35.6	26.4	0.29	0.21	38.6	0.31
Espagne	3 018	0.27	6.8	94.9	38.3	12.3	0.10	0.03	27.1	0.07
États-Unis	27 622	0.22	17.1	100.0	8.5		0.02		20.6	0.05
Finlande	902	0.46	8.6	100.0	33.8	18.3	0.16	0.08	27.2	0.13
France	10 026	0.47	6.8	95.0	27.8	9.7	0.13	0.05	23.9	0.11
Grèce	384	0.17	3.1	100.0	46.3	5.2	0.08	0.01	20.7	0.04
Irlande	719	0.42	12.8	100.0	32.9	17.4	0.14	0.07	50.7	0.21
Italie	5 091	0.29	10.5	95.5	55.4	30.6	0.16	0.09	27.6	0.08
Japon	13 147	0.28	-1.8	87.3	20.8		0.06		17.7	0.05
Luxembourg	256	0.86	7.4	100.0	27.1	17.4	0.23	0.15	41.2	0.35
Norvège	2 786	0.94	4.3	100.0	27.0		0.25		36.9	0.35
Nouvelle-Zélande	274	0.27	4.4	100.0	18.2		0.05		25.5	0.07
Pays-Bas	5 115	0.82	0.5	100.0	28.0	19.6	0.23	0.16	32.4	0.27
Portugal	377	0.21	12.0	94.9	42.1	8.3	0.09	0.02	55.6	0.12
Royaume-Uni	10 767	0.47	12.1	100.0	24.2	12.8	0.11	0.06	25.1	0.12
Suède	3 362	0.94	6.8	100.0	32.9	27.0	0.31	0.25	32.7	0.31
Suisse	1 767	0.44	5.8	100.0	20.8		0.09		22.9	0.10
Ensemble du CAD	106 777	0.33	7.2	96.9	23.1	14.4	0.08	0.05	24.0	0.08
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.47								

Notes :

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

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2006 (chiffres préliminaires)



Annexe C

Aide humanitaire

L'aide humanitaire consentie par l'Espagne est en croissance rapide ; les autorités centrales souhaitent porter les dépenses humanitaires à 7 % de l'APD bilatérale en 2008, niveau correspondant à la moyenne du CAD, sachant que l'APD totale est elle-même supposée progresser de telle sorte que l'objectif de 0.7 % du RNB fixé par les Nations unies soit atteint en 2012. La présente annexe fournit une appréciation de l'aide humanitaire de l'Espagne sur la base du cadre d'évaluation exposé dans le document intitulé *Assessment Framework for Coverage of Humanitarian Action in DAC Peer Reviews*. Y sont abordés les aspects suivants : 1) les politiques et principes en matière d'aide humanitaire, 2) l'organisation et la gestion, 3) le volume et la répartition de l'aide humanitaire, 4) la cohérence des politiques et 5) les considérations à prendre en compte pour l'avenir.

Politiques et principes en matière d'aide humanitaire

L'article 12 de la Loi sur la coopération internationale pour le développement de 1998 pose les fondements juridiques de l'aide humanitaire espagnole et en définit les contours, qui se limitent à « l'envoi d'une aide et de secours de première urgence, y compris sous forme de denrées alimentaires ». Le Plan directeur 2005-2008 en élargit le champ, précisant que l'aide humanitaire espagnole sera destinée « aux victimes des désastres de toute nature afin de couvrir leurs nécessités de base, de rétablir leurs droits et d'assurer leur protection ». La décision d'intégrer la protection dans la définition de l'action humanitaire est bienvenue car elle s'inscrit dans le droit fil de l'accord qui s'est dégagé au Sommet mondial des Nations unies en 2005 à propos de la « responsabilité de protéger » (Nations unies, 2005). Cela dit, comme les Nations unies ont pu le constater, la transcription de cette notion dans la pratique ne va pas sans problème.

Le Plan directeur stipule également que « l'action humanitaire espagnole reposera sur le profond respect des principes et des valeurs humanitaires établis internationalement et conformes au droit international ». L'Espagne a souscrit aux Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire en 2004 et est censée avoir élaboré un plan d'action pour leur mise en œuvre en 2007.

Les 17 communautés autonomes espagnoles appliquent leur propre définition de l'aide humanitaire et se sont dotées de textes régissant leur action en la matière. Le niveau de détail de ces documents et leur degré de respect des normes internationales sont variables (et fonction du stade de développement des organismes régionaux de coopération pour le développement). La Catalogne, l'Aragon, la Communauté de Madrid, le Pays basque, la Communauté valencienne, l'Estrémadure et la Murcie ont toutefois adopté des définitions circonstanciées de l'aide humanitaire et mis en place des cadres rigoureux pour guider leur action dans ce domaine.

Comme le prévoit le Plan directeur, les autorités espagnoles sont en passe d'achever la mise au point d'une stratégie d'action humanitaire. L'élaboration de cette dernière a donné lieu à un processus consensuel et les recommandations des ONG espagnoles y ont été dûment prises en compte. Parmi les principaux éléments de cette stratégie figurent les suivants :

- le souci, dans toutes les interventions humanitaires, des priorités transversales que sont la lutte contre la pauvreté, les droits de l'homme, l'égalité des sexes, la protection de l'environnement, et le respect de la diversité culturelle ;
- un inventaire des mesures à prendre en priorité pour améliorer la capacité d'action humanitaire de l'Espagne, à savoir notamment :
 - créer une ligne budgétaire pour l'aide humanitaire afin d'assurer la prévisibilité des financements ;
 - instaurer des mécanismes de financement plus souples à l'intention des ONG (se fondant vraisemblablement sur un système d'accréditation préalable) ;
 - mettre en place un organisme spécifiquement chargé de la gestion de l'aide humanitaire, soit au sein de l'AECI soit sous la forme d'une entité distincte établie conformément à la législation espagnole ;
 - élaborer un protocole d'action d'urgence précisant le processus de décision, y compris les critères d'affectation des ressources, les stratégies d'intervention et de retrait, et les modalités de contrôle de la qualité et de reddition de comptes ;
 - diffuser des lignes directrices pour l'action humanitaire dans les zones de conflit intégrant le principe voulant qu'il faille « ne pas nuire » ;
 - mettre sur pied (en Espagne ou à l'échelon local) et déployer des équipes de travailleurs humanitaires ;
 - étoffer les ressources humaines et renforcer la présence de l'Espagne au sein des organisations humanitaires à New York et Genève ;
- l'intégration des questions humanitaires dans tous les documents de planification de l'aide au développement, toutes les stratégies-pays et les stratégies sectorielles où cela est pertinent ;
- le lancement de diverses activités de promotion et de sensibilisation, en vue par exemple d'attirer l'attention sur les difficultés de l'aide humanitaire (du point de vue d'un donneur) dans les instances internationales comme en Espagne, et des mesures destinées à assurer le respect des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire par tous les acteurs espagnols intervenant dans ce domaine;
- une déclaration d'intention préconisant de :
 - privilégier la réduction des risques et intégrer des activités de préparation aux catastrophes, de prévention de ces dernières et d'atténuation de leurs effets à tous les niveaux des programmes espagnols à l'appui du développement ;
 - exploiter la présence diplomatique de l'Espagne pour prévenir autant que possible les conflits ;
 - élaborer des plans d'urgence pour les pays prioritaires et ceux méritant une attention particulière et y renforcer les systèmes d'information et d'alerte précoce ;

- prêter une attention particulière aux situations d’après-conflit, à la remise en état et à la construction de la paix, utiliser à cet effet des instruments d’aide coordonnés et ne plus recourir à l’aide liée ;
- se fonder sur des évaluations d’impact sur la paix et les conflits, une analyse soucieuse des conflits et le principe du « ne pas nuire » pour décider s’il convient ou non d’intervenir dans un État fragile ou une situation de conflit armé.

L’ambition de cette stratégie reflète le désir de l’Espagne de remédier aux défaillances qu’elle a mises en évidence dans son programme d’aide humanitaire et de veiller au respect des principes et bonnes pratiques d’action humanitaire.

Organisation et gestion

Diverses sources de financement de l’action humanitaire

La gestion de l’aide humanitaire espagnole est actuellement assurée par un bureau technique au sein de l’AECI, l’Agence espagnole de coopération internationale, qui relève elle-même du ministère des Affaires étrangères et de la coopération (MAEC). Ce bureau rend compte directement au Secrétaire général de l’AECI, mais entretient une étroite collaboration avec les bureaux géographiques et les offices de coopération technique et les ambassades sur le terrain. Un certain nombre d’autres ministères contribuent aussi à l’action humanitaire bilatérale, comme le montre le tableau ci-dessous qui récapitule l’évolution de la part de chacun dans le financement de cette dernière entre 2002 et 2006 (tableau C.1).

Tableau C.1. Part des différents ministères dans l’aide humanitaire bilatérale

Ministère	2002	2003	2004	2005	2006
Affaires étrangères et coopération	10.93	12.00	46.96	46.09	58.36
Défense	42.16	13.75	2.24	32.84	6.30
Industrie, tourisme et commerce	19.50	57.46	13.59		34.80
Environnement				0.09	0.55
Santé et consommation				0.01	
Travail et affaires sociales	27.41	16.79	37.20	20.97	

Source : DG POLDE.

Ce tableau montre que depuis 2004, la moitié environ des crédits provient du ministère des Affaires étrangères et de la coopération. Le ministère de la Défense a consenti des apports considérables d’aide humanitaire bilatérale en 2002 et en 2005, et les ministères de l’Industrie et du Travail ont pris largement part à cette dernière presque chacune des années considérées. Le ministère de l’Industrie s’occupe des prêts (aide liée) du FAD (Fonds d’aide au développement), mais il a été entrepris de mettre un terme à ces derniers dans le domaine humanitaire. Abstraction faite de ces apports, diverses organisations multilatérales reçoivent des financements du ministère des Finances.

Les communautés autonomes et les collectivités locales ont elles aussi des activités bilatérales d’aide humanitaire et certaines des communautés autonomes ont mis en place des organismes spécifiques pour en assurer la gestion (voir l’encadré 5 dans le corps du texte). Le graphique C.2 donne une idée de l’ampleur de l’aide humanitaire émanant des communautés autonomes et des municipalités par rapport à celle provenant de l’administration centrale. On y constate que la contribution de la seconde est nettement supérieure à celle des premières. Cela dit, si l’on ventile les

sommes entre leurs ministères d'origine, il apparaît, que depuis 2004, les régions autonomes et les municipalités se classent à la deuxième place, derrière le MAEC, par le volume de leurs apports.

Compte tenu de cette multiplicité des sources de financement de l'action humanitaire, un examen de l'aide humanitaire espagnole conduit par la Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami (TEC) (Engelhardt. A., et al, 2006) a conclu à la fragmentation du système d'aide espagnol. Les autorités ont d'ailleurs reconnu la nécessité d'une meilleure coordination afin d'assurer une réponse cohérente aux crises humanitaires. Elles s'emploient donc à renforcer la coordination entre les ministères, de même qu'entre le MAEC et les communautés autonomes et les ONG.

Mécanismes de prise des décisions et de financement

Le bureau technique de l'AECI chargé de la gestion de l'aide humanitaire a une taille relativement réduite, bien que ses effectifs viennent d'être doublés, passant de cinq à dix agents, et doivent être portés à 13 personnes fin 2007. Les offices de coopération technique sur le terrain et les ambassades participent eux aussi aux décisions de financement. Les secondes font par exemple des recommandations sur les canaux de financement à utiliser (le Fonds humanitaire commun pour le Soudan, notamment) et elles négocient le contenu des projets proposés par les ONG. En matière de financement, la décision finale appartient toutefois à Madrid, et est prise en concertation avec le bureau géographique intéressé. Les offices de coopération technique et les ambassades devraient inciter l'AECI à accorder des crédits aux ONG locales, ce que nombre de donateurs sont dans l'incapacité de faire.

Les offices de coopération technique ayant une taille fort restreinte et ne possédant pas de compétences spécifiques dans le domaine humanitaire, dans sa nouvelle stratégie l'administration préconise de renforcer leurs moyens (et ceux des ambassades) afin de leur permettre d'engager des activités d'alerte précoce et de prévention des catastrophes, de conduire des évaluations des besoins à la suite d'une catastrophe et de nouer des relations avec les autorités locales. Dans les pays où les risques sont élevés, l'administration envisage de placer des « correspondants » dans les offices de coopération technique.

L'AECI a à sa disposition divers mécanismes de financement pour les activités humanitaires :

- les **dons centraux**, pour les concours à des ONG internationales non espagnoles et des projets spécifiques mis en œuvre par des organismes des Nations unies ou d'autres organisations internationales ;
- les **adjudications publiques permanentes**, ouvertes aux ONG, universités et établissements privés travaillant sur les questions humanitaires ;
- les **accords-cadres avec les ONG** ; ce sont des accords pluriannuels (4-5 ans) conclus avec de grandes ONG comme la Croix-Rouge espagnole, Action contre la faim ou Médicos del Mundo. Les organisations bénéficiant d'un tel accord ne peuvent prétendre à d'autres formes de financement, sauf pour des interventions d'urgence ;
- les **fonds d'urgence**, pour des interventions directes et l'acheminement de concours par l'intermédiaire des offices de coopération technique, à propos desquels des informations plus complètes sont fournies dans la section suivante.

Les services des communautés autonomes responsables de la coopération pour le développement ont leurs propres dispositifs de financement. En règle générale, seules peuvent bénéficier de leur concours les ONG qui possèdent une antenne dans la région, exigence qui, d'après la TEC, nuit à l'efficacité car elle accroît les frais généraux des ONG et favorise les petites ONG locales, dont les moyens risquent d'être insuffisants pour permettre un acheminement efficace de l'aide. Malgré tout, certaines ONG préfèrent recourir à ces canaux décentralisés car les procédures des entités régionales sont souvent mieux adaptées aux interventions humanitaires que celles de l'AECI. La mise en place d'un nouveau mécanisme de financement pour les ONG préconisée dans la nouvelle stratégie se veut à l'évidence répondre à ces critiques. Cela dit, la stratégie ne fournit aucune précision sur le mode de fonctionnement de ce mécanisme, qui devra respecter les réglementations financières en vigueur.

L'AECI s'emploie aussi à mettre au point avec les organismes des Nations unies un dispositif de financement qui lui permettra de réagir plus rapidement en cas de crise sans perdre le contrôle sur les décisions financières. L'idée est de mettre en début d'année à la disposition des organismes une certaine somme dans laquelle ces derniers pourront puiser en cas de crise sous réserve de l'autorisation de l'AECI. Comme les fonds seront transférés à l'avance aux organismes des Nations unies, les versements pourront être opérés sans délai. En outre, si les sommes créditées n'ont pas été entièrement dépensées au cours de l'exercice, le reliquat pourra être conservé par l'organisme intéressé sans que l'AECI ait à rembourser le ministère des Finances. Il s'agit certes d'une formule novatrice, mais l'AECI pourrait envisager d'accroître encore la marge de manœuvre laissée aux organismes des Nations unies face aux crises en levant son exigence de contrôle sur l'utilisation des fonds.

Interventions directes

L'Espagne lance aussi des interventions directes lorsque surviennent des crises humanitaires. L'AECI possède actuellement un entrepôt dans la proche banlieue de Madrid et est en passe d'ouvrir un autre au Panama. Elle n'a plus qu'à organiser le transport (par des avions militaires ou par les voies commerciales) des produits alimentaires, médicaments, équipes médicales, etc., en cas de catastrophe. En collaboration avec les communautés autonomes, elle a aussi établi une base de données recensant les médecins spécialistes susceptibles d'être envoyés sur le lieu des crises.

Les offices de coopération technique apportent parfois leur concours pour les interventions directes de l'AECI : afin d'accélérer ces dernières, il arrive en effet que le bureau de Madrid leur transfère des fonds dans les quelques jours qui suivent une catastrophe pour financer l'achat de produits de première nécessité à distribuer. Cela évite les procédures d'autorisation de dons qui peuvent prendre un mois ou deux. Cette formule a été utilisée lors des inondations en Uruguay et l'administration prévoit d'y recourir à nouveau (encore que, comme on l'a vu, les offices de coopération technique disposent de ressources humaines limitées).

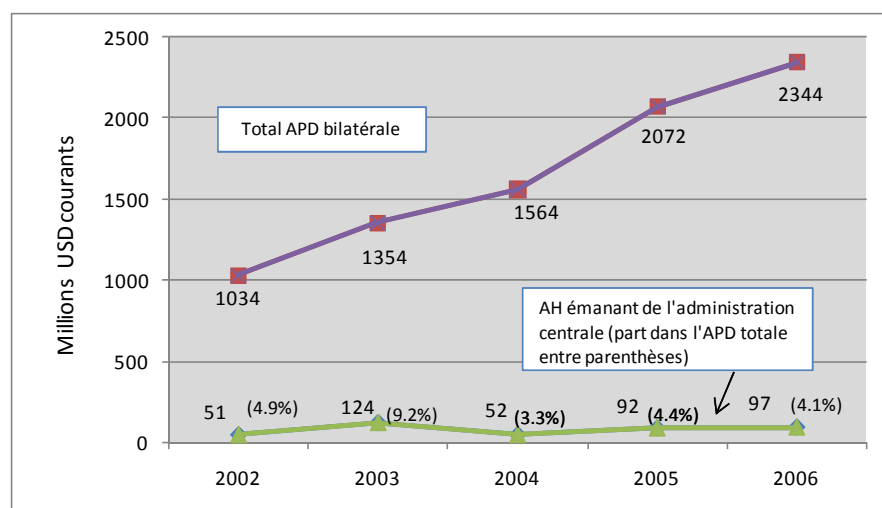
De leur côté, les communautés autonomes conduisent elles aussi souvent des interventions directes, dans lesquelles elles voient un bon vecteur de publicité pour la région sur la scène nationale et internationale. Dans son étude, la TEC doute toutefois de l'utilité réelle de ces actions, qui semblent répondre davantage à un souci de visibilité qu'à des motifs d'efficacité. A cet égard, elle souligne que, comme le veulent les bonnes pratiques, d'autres donateurs s'appliquent à ne pas multiplier le nombre d'acteurs présents sur le terrain alors que le système espagnol, au contraire, favorise une telle multiplication (Engelhardt, A., et al, 2006).

Volume et répartition de l'aide humanitaire

Depuis 2004, le volume de l'aide humanitaire consentie par l'Espagne a considérablement augmenté en valeur absolue, dans le droit fil de l'engagement des autorités d'accroître l'APD et de

porter à 7 % pour 2008 la part de l'aide humanitaire dans l'APD bilatérale. Le graphique C.1 ci-dessous fournit une comparaison de l'évolution des apports bilatéraux d'aide humanitaire de l'administration centrale et de celle de l'APD bilatérale entre 2002 et 2006 (les chiffres entre parenthèses renvoient à la part des dépenses humanitaires dans l'APD bilatérale). Si l'on fait abstraction de l'année 2003, où les concours du ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce ont atteint 71 millions USD, cette part est restée de l'ordre de 4 %.

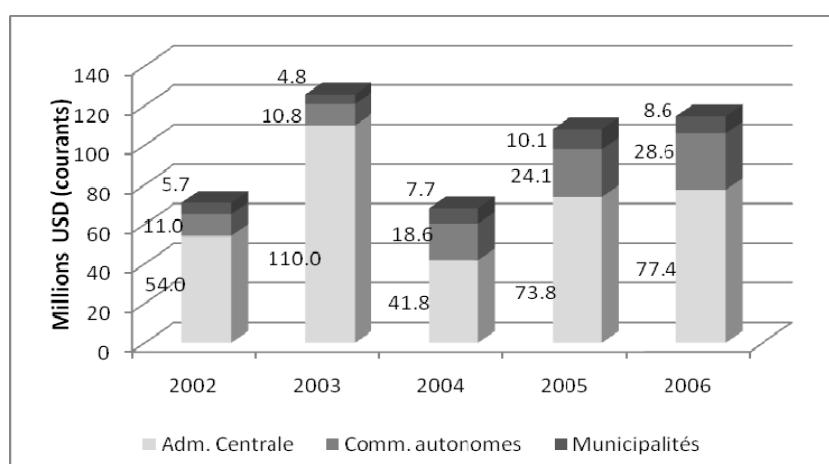
Graphique C.1. Part des différents ministères dans l'aide humanitaire bilatérale



Source : DG POLDE.

Le graphique C.2, pour sa part, rend compte des apports bilatéraux d'aide humanitaire provenant, respectivement, de l'administration centrale, des communautés autonomes et des municipalités. Entre 2004 et 2006, ces apports ont quasiment doublé, passant de 76.9 millions USD à 143.7 millions USD. En 2007, l'AECI gère à elle seule un budget de plus de 100 millions EUR, de sorte que les dépenses totales d'aide humanitaire bilatérale marqueront vraisemblablement encore une forte progression.

Graphique C.2. Apports bilatéraux d'aide humanitaire de l'Espagne, 2002-06



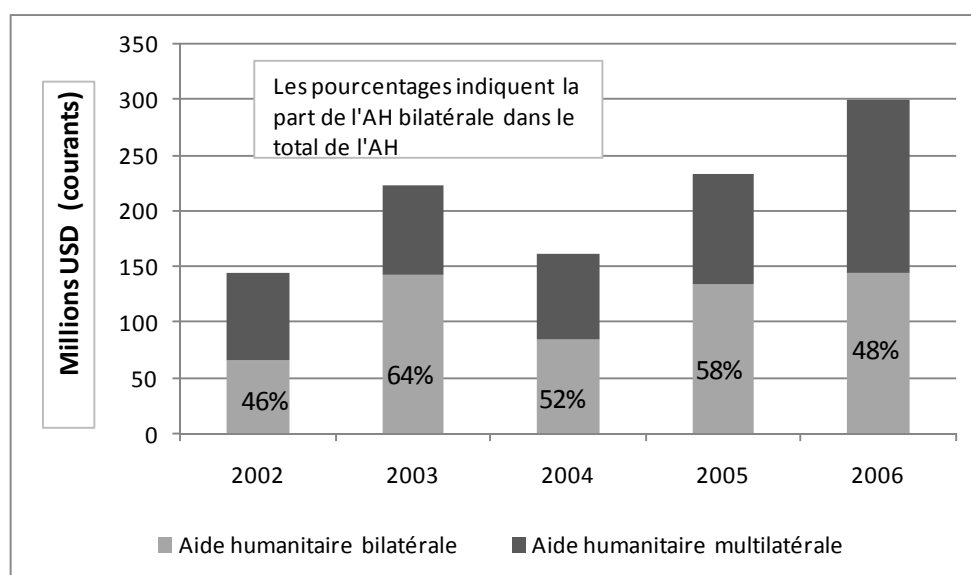
Source : DG POLDE.

Canaux d'acheminement

Les communautés autonomes et les collectivités locales fournissent certes une aide bilatérale mais les financements multilatéraux proviennent en totalité de l'administration centrale. Il semblerait cependant que les acteurs décentralisés espagnols commencent désormais à envisager de recourir aux canaux multilatéraux. Les concours multilatéraux de l'AECI vont à concurrence d'environ 50 % aux Nations unies, 30 % pour les appels globaux et 20 % pour les appels d'urgence.

Du graphique C.3, il ressort qu'en règle générale une place à peu près égale est faite aux canaux bilatéraux et multilatéraux. La part des financements qui passe par la voie multilatérale devrait toutefois continuer d'augmenter. En effet, face à la croissance rapide du budget de l'aide humanitaire, étant donné que la concrétisation des réformes préconisées dans la stratégie d'aide humanitaire risque de prendre un certain temps de sorte que les capacités de gestion de l'AECI demeureront limitées, il sera plus facile pour cette dernière d'acheminer les apports supplémentaires par l'intermédiaire d'organisations multilatérales que par le canal bilatéral.

Graphique C.3. Apports bilatéraux et multilatéraux d'aide humanitaire : 2002-06



Source : DG POLDE.

Répartition géographique

Conformément à l'engagement pris dans la stratégie d'aide humanitaire de traiter toutes les phases des crises, de la prévention à la remise en état, l'AECI réserve maintenant 5 % de son budget aux activités de prévention/préparation, 5 % à la remise en état et 5 % pour les crises oubliées.

En 2002, l'Espagne a distribué pour 66.71 millions USD d'aide humanitaire à 37 pays (sans compter ceux qui ont bénéficié d'apports dont la ventilation géographique ne peut être spécifiée). En 2006, ce chiffre était passé à 143.7 millions USD, qui se sont répartis entre 62 pays (plus quelques autres pour la même raison que précédemment). Le tableau C.2 ci-dessous recense les 10 premiers bénéficiaires des apports bilatéraux d'aide humanitaire de l'Espagne en 2002 et 2006. Il montre que l'aide aux réfugiés du Sahara occidental s'est considérablement accrue au cours de cette période. Cela tient probablement au fait que, en tant qu'ancienne puissance coloniale, l'Espagne se sent obligée

d'aider ces personnes dont l'exode perdure et qu'ignorent dans une large mesure les autres donateurs. Les dépenses consenties en faveur du Guatemala en 2006 résultent de la poursuite des efforts humanitaires engagés face aux dommages causés par le passage d'un cyclone vers la fin de 2005 (un appel d'urgence a été lancé par les Nations unies en octobre). Il ressort bien du tableau que les crises politiques très médiatisées retiennent fortement l'attention comme en attestent les sommes qui ont pris le chemin de l'Afghanistan, de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo en 2002, ainsi que du Liban et de l'Afghanistan en 2006.

Tableau C.2. Dix premiers bénéficiaires des apports bilatéraux d'aide humanitaire de l'Espagne en 2002 et 2006

2002		2006	
Bénéficiaire	Millions USD (courants)	Bénéficiaire	Millions USD (courants)
Bosnie-Herzégovine	9.2	Sahraouis (réfugiés du Sahara occidental)	13.4
Afghanistan	9.0	Iran	12.0
Colombie	8.0	Liban	10.7
Honduras	7.0	Afghanistan	9.9
Non spécifié	4.5	Guatemala	9.8
Kosovo	4.0	Non spécifié	8.8
Argentine	3.0	Soudan	8.2
Territoires sous adm. palestinienne	2.7	El Salvador	6.5
Sahraouis (réfugiés du Sahara occidental)	2.5	Sri Lanka	5.8
Mozambique	2.1	Honduras	5.0
TOTAL	52.0	TOTAL	90.1

Source : DG POLDE.

Cohérence des politiques et coordination

Étant donné le nombre des sources de financement de l'aide humanitaire, assurer la cohérence des politiques en la matière et la coordination de cette aide constitue indubitablement un défi pour l'administration espagnole. Reste que, comme dans de nombreux autres pays donateurs, ce qui pose le plus de problème du point de vue de la cohérence des politiques dans le domaine humanitaire c'est la délimitation du rôle du ministère de la Défense et de l'armée. Les forces armées espagnoles s'efforcent de se trouver une niche dans l'action humanitaire, l'opinion publique étant opposée à toute forme d'intervention militaire. Jouer les acteurs humanitaires est donc pour l'armée une option attrayante – elle a d'ailleurs participé aux opérations menées en Indonésie à la suite du tsunami et sa stratégie de recrutement s'appuie depuis quelque temps sur l'image de travailleur humanitaire dont elle se pare. Si le MAEC estime être parvenu à un accord avec le ministère de la Défense pour établir le principe de la primauté des autorités civiles dans les réponses aux crises (comme le veulent les directives d'Oslo ; BCAH des Nations unies, 2006), la question n'en demeure pas moins à l'évidence source de préoccupations. En conséquence, la stratégie d'aide humanitaire comporte une section consacrée à la coordination entre les deux ministères. Il y est stipulé que l'armée ne doit intervenir que pour des opérations de maintien de la paix, pour sécuriser l'environnement et pour apporter un soutien indirect à des organismes neutres et impartiaux. Tout en reconnaissant la contribution potentielle de l'armée, les auteurs de la stratégie laissent entendre que la primauté des autorités civiles dans les interventions humanitaires devrait être officialisée par un texte de loi, par exemple un décret royal.

Il existe actuellement au sein du Conseil de la coopération internationale un groupe de travail chargé d'évaluer la cohérence des politiques s'agissant des interventions humanitaires. Celui-ci porte une attention particulière au rôle des militaires.

Diverses autres instances assurent la coordination des activités d'aide humanitaire des différents ministères et échelons de l'administration. La Commission interministérielle de coopération internationale coordonne l'action des ministères et la Commission interterritoriale de coopération pour le développement celle des communautés autonomes et des collectivités locales intervenant dans l'APD. Au sein de cette dernière, un groupe de travail est plus spécifiquement chargé de l'aide humanitaire.

Cela dit, le MAEC n'a aucun moyen d'empêcher les communautés autonomes d'intervenir directement ou d'engager des activités bilatérales en dehors du cadre de la coordination, et le rôle de ces entités va grandissant. Certaines entreprennent désormais de se doter de leur propre loi sur la coopération pour le développement et de leur propre plan directeur, couvrant également l'aide humanitaire. Il est donc d'autant plus essentiel pour l'AECI de parvenir à s'entendre avec elles sur la répartition des tâches ainsi que sur un ensemble de bonnes pratiques et de critères de qualité. Cet impératif est pris en compte dans la stratégie d'aide humanitaire, dans laquelle est préconisée l'instauration, au sein de la Commission interterritoriale, d'un groupe de travail destiné à faciliter cette collaboration et à assurer une réaction rapide en cas de crise. Il n'existe actuellement dans l'administration espagnole aucune entité qui soit à même d'évaluer rapidement les besoins afin de fournir une base pour organiser les secours. En conséquence, les interventions sont davantage fonction des moyens disponibles que des besoins sur le terrain. Il serait utile que le groupe en question puisse servir de vecteur pour la diffusion d'évaluations de besoins émanant de sources adéquates.

La stratégie d'aide humanitaire prévoit par ailleurs la création par l'AECI d'un Comité de coordination de l'aide humanitaire afin de rehausser l'efficacité des relations entre cette dernière et les ONG humanitaires et de renforcer la coordination de leurs activités respectives. Elle ne fournit cependant aucune précision sur la composition du Comité ou sur les critères devant guider le choix de ses membres.

Promotion de l'apprentissage et de l'évaluation

Jusqu'à présent, c'était à la DG POLDE qu'il appartenait de demander des évaluations des interventions aussi bien de l'AECI que d'autres acteurs. Maintenant que la DG POLDE tend à se concentrer sur les évaluations à caractère plus stratégique et que l'AECI a entrepris de se doter d'une unité d'évaluation dans le cadre de son processus de réforme, la responsabilité de l'évaluation des activités financées par l'AECI se trouve reportée sur l'AECI elle-même. Autrement dit, le service de l'aide humanitaire doit se charger de ses propres évaluations (actuellement, les ONG conduisent elles-mêmes les évaluations, pour lesquelles un budget est prévu dans les propositions de projet). La nouvelle répartition des attributions est cependant assez floue et le service de l'aide humanitaire ne possède actuellement ni les compétences ni les capacités voulues pour gérer les évaluations. Il lui faut aussi parvenir à appréhender les exigences particulières liées à l'évaluation des activités humanitaires, même s'il a déjà fait traduire en espagnol quelques documents sur le sujet. Par conséquent, de grandes défaillances subsistent au niveau de la gestion de l'aide pour ce qui est de l'évaluation des activités et de l'exploitation des enseignements de l'expérience.

Dans la stratégie d'aide humanitaire, il est proposé que des évaluations soient effectuées des interventions de grande envergure associant l'ensemble des acteurs du système humanitaire espagnol. Il est aussi indiqué que l'Espagne participera à des évaluations conjointes avec d'autres donateurs comme le veut le principe 22 des Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire.

Considérations à prendre compte pour l'avenir

- Afin que sa stratégie d'aide humanitaire débouche effectivement sur des actes, l'Espagne devrait élaborer un plan d'exécution hiérarchisé assorti d'objectifs clairs, d'indicateurs au regard desquels mesurer les progrès accomplis, d'un inventaire des tâches incombant aux différents acteurs et d'échéances précises. Étant donné le caractère très ambitieux de cette stratégie qui appelle des changements en profondeur, l'administration devrait envisager de faire appel à des compétences extérieures pour l'aider à gérer le processus de changement.
- L'administration espagnole doit se préoccuper d'urgence de mettre en place des procédures pour l'évaluation des activités et l'exploitation des enseignements de l'expérience.
- A l'heure où l'Espagne réforme ses programmes d'aide, elle devrait mettre en regard l'efficacité de l'intervention directe (notamment le déploiement d'équipes d'aide humanitaire) et celle du recours à des acteurs multilatéraux ou locaux avant d'entreprendre des interventions individuelles.
- Étant donné le nombre d'acteurs intervenant dans le système d'aide espagnol, le MAEC devrait mieux asseoir son autorité de coordinateur et faire connaître les évaluations des besoins émanant des offices de coopération technique ou d'autres sources, par exemple les Nations unies.
- Afin d'accroître l'impact de leur aide humanitaire, il serait salutaire que les communautés autonomes et les collectivités locales envisager de mettre en commun leurs ressources lorsque les financements en jeu sont relativement modestes.

Annexe D

Visite sur le terrain au Salvador

Dans le cadre de l'examen de l'aide de l'Espagne, une équipe du CAD⁴⁰ composée de représentants de l'Autriche, de la France et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Salvador du 9 au 13 juillet 2007. Elle a rencontré des fonctionnaires espagnols, de l'administration centrale et des communautés autonomes, en poste au Salvador, des représentants de l'administration centrale et des collectivités locales salvadoriennes, des responsables d'organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux ainsi que des membres d'organisations de la société civile espagnole et salvadorienne.

Le contexte de la coopération pour le développement au Salvador

El Salvador est un pays à revenu intermédiaire de taille restreinte dont l'économie affiche une bonne stabilité. Il compte 5.9 millions d'habitants (d'après un recensement de 2007) pour une superficie de 21 041 kilomètres carrés, ce qui en fait le plus densément peuplé des États continentaux des Amériques. Le RNB par habitant se chiffre à 2 450 USD. C'est un pays industrialisé dont les principaux produits d'exportation sont les services d'assemblage délocalisé (*maquila*), le café, le sucre, la crevette, les textiles, les produits chimiques et l'électricité. Il est partie prenante à l'Accord de libre-échange de l'Amérique centrale depuis 2003. Il possède aussi un secteur financier important et son économie est très tributaire des envois de fonds des Salvadoriens installés aux États-Unis (des estimations prudentes en chiffrent le nombre à 2.5 millions). El Salvador n'est pas un pays dépendant de l'aide : contrairement aux envois de fonds des émigrés, l'aide ne représente qu'une fraction très faible du revenu national.

Les mesures adoptées après la fin de la guerre civile et les catastrophes naturelles ont façonné le paysage politique et social du pays. Dans les années 80, El Salvador a connu une guerre civile. En 1992, l'accord de paix a été porteur de grandes réformes politiques qui ont rétabli un régime démocratique et une administration décentralisée. El Salvador commençait à peine à se remettre lorsqu'il a été victime d'une série de catastrophes naturelles, dont le cyclone Mitch en 1998, des tremblements de terre en 2001, puis le cyclone Stan et l'éruption du Santa Ana en 2005. La vie politique du pays demeure polarisée : une élite riche exerce sa mainmise sur l'économie pendant que des segments entiers de la population vivent dans le dénuement. Les taux d'instruction et d'approvisionnement en eau sont inférieurs à la moyenne de la région (Banque mondiale, 2006). Les zones rurales aussi bien qu'urbaines sont criblées de poches de pauvreté. La société salvadorienne est parmi les plus ravagées par la délinquance des Amériques, les rues des villes étant infestées de bandes qui n'hésitent pas à recourir à la violence (*maras*).

Après des années de croissance amorphe et de forte inflation, l'économie salvadorienne s'est redressée depuis deux ans même si certains problèmes demeurent. Depuis 2004, les pouvoirs publics ont concentré leur attention sur la recherche de nouveaux moteurs de prospérité et la lutte contre la

⁴⁰. Hubert de Milly, ministère des Affaires étrangères, France ; Maria Rotheiser-Scotti, ministère fédéral des affaires européennes et internationales, Autriche ; Sebastian Bartsch, administrateur, DCD, OCDE ; Sean Conlin, consultant de haut niveau ; Jens Sedemund, analyste, DCD, OCDE.

pauvreté. La croissance économique s'inscrit désormais sur une tendance à la hausse et l'inflation se ralentit. Des réformes ont été engagées, à commencer par des privatisations en 1998, pour rendre l'environnement économique plus propice à l'activité des entreprises. El Salvador a signé et ratifié des accords bilatéraux avec plusieurs pays, dont l'Espagne. Un terme a dans la pratique été mis aux prêts d'aide, la législation nationale exigeant que les emprunts souverains soient approuvés par une majorité écrasante des membres du parlement et l'opposition y ayant mis son veto de crainte que les fonds ne soient détournés de l'usage prévu par les élites dirigeantes. Cela dit, le nombre de sociétés, et en particulier de banques, actuellement sous contrôle étranger suscite des préoccupations dans certains milieux⁴¹. Des études récentes donnent à penser que les envois de fonds des émigrés pourraient induire une baisse de l'activité économique et un accroissement des importations et des prix à la consommation (Saca et Carceres, 2006).

La stratégie-pays de l'Espagne est adaptée à la situation d'El Salvador

La stratégie-pays de l'Espagne pour El Salvador (MAEC/SECI, 2006a)⁴² a été mise au point selon le processus de planification préconisé dans le Plan directeur 2005-2008. En principe, elle tient donc compte des questions de cohérence des politiques avec les autres ministères espagnols. Y est aussi soulignée la nécessité de promouvoir la mise en œuvre des recommandations internationales relatives à l'efficacité de l'aide. Comme le veut le processus de planification, le document s'ouvre sur une analyse de la situation du pays, établie après consultation de tous les acteurs espagnols menant des activités de coopération sur le terrain. Cette analyse débouche sur un inventaire des possibilités d'action s'offrant à l'Espagne dans différents secteurs et zones géographiques, des rôles respectifs des différents acteurs, des instruments pouvant être mis en œuvre et des dispositifs de coordination à prévoir.

L'analyse se fonde sur la situation qui prévalait en 2003-04, laquelle est dans une large mesure la même qu'aujourd'hui. A l'époque, la croissance économique demeurait faible (2.5 %) et l'inflation préoccupante (5 %), mais le contexte politique et social était fort semblable à ce qu'il est actuellement. L'analyse met en exergue la polarisation de la vie politique et parvient à la conclusion que la gouvernance constitue un problème majeur compte tenu de l'augmentation des actes de violence qui avait porté à onze par jour le nombre de meurtres recensés en 2004. Les autorités salvadoriennes ont élaboré un plan pour la sécurité qui recense 16 domaines où une action s'impose afin d'assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Ces priorités ont été débattues avec les donateurs à l'occasion de tables rondes et dans le cadre de groupes de travail sectoriels.

Les objectifs stratégiques poursuivis par l'Espagne au Salvador sont de contribuer à un recul de la pauvreté, à l'enrichissement des capacités humaines et au renforcement des institutions publiques au niveau national et régional grâce à des programmes qui s'inscrivent dans la durée et respectent le principe de l'égalité entre les sexes. La stratégie recense des secteurs et zones géographiques prioritaires, et prévoit la prise en compte systématique des considérations horizontales que sont la protection de l'environnement et l'égalité entre hommes et femmes. Sur le plan sectoriel, le document distingue trois axes prioritaires : i) la gouvernance démocratique, laquelle englobe la décentralisation, l'éducation, la micro-entreprise et la micro-finance, ii) la lutte contre la faim et l'amélioration de la santé, des conditions de vie, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, et iii) le développement et la liberté sur le plan culturel. Au niveau géographique, le but est de concentrer les

⁴¹. Ce constat ressort d'un très grand nombre des entretiens qu'a eus l'équipe chargée de l'examen avec des représentants d'un large éventail de courants politiques.

⁴². Après le cyclone Stan et l'éruption volcanique de 2005, le programme a été réactualisé.

efforts sur les parties orientale et occidentale du pays mais, compte tenu de la taille restreinte de ce dernier, des actions dans d'autres régions ne sont pas exclues si des possibilités se présentent.

La stratégie est l'œuvre d'une commission mixte (*Comisión Mixta*) associant des représentants des autorités salvadoriennes et des fonctionnaires espagnols. Elle s'appuie sur : i) une réflexion approfondie sur la situation du pays, ii) les politiques suivies par le gouvernement salvadorien, iii) la concordance entre ces dernières et les objectifs et priorités de la coopération espagnole, et iv) les avantages comparatifs de l'Espagne eu égard aux besoins des autorités salvadoriennes. Il y est pris l'engagement de concentrer les efforts, comme le veut la Déclaration de Paris, mais cet engagement a surtout une portée sectorielle. Comme le bureau local a mis au point la stratégie avant que n'aient été élaborées des stratégies sectorielles, les programmes sont assujettis aux compétences des acteurs espagnols et aux possibilités qui s'offrent sur le terrain. La stratégie fournit une justification pour la mise en œuvre d'activités dans le cadre de programmes mais ne définit pour ces derniers aucun cadre de résultats renvoyant aux OMD et ne fixe pas de dotations budgétaires. L'analyse n'en est pas moins pertinente s'agissant de la situation dans son ensemble et le document souligne largement les difficultés posées par l'alignement compte tenu du manque de continuité dans les choix politiques, aux niveaux aussi bien national que local.

Une coordination est indispensable, entre les divers acteurs espagnols de même qu'avec les autres donneurs, les autorités salvadoriennes et les autres acteurs nationaux. La cohérence des politiques est abordée sous l'angle essentiellement de la coordination entre les acteurs espagnols, dans laquelle un rôle important incombe à l'ambassadeur. Cela dit, même s'ils ont été associés à l'élaboration de la stratégie, les autres acteurs espagnols ne se sentent pas forcément tenus d'en respecter les priorités sauf lorsqu'une mission spécifique leur est dévolue dans la mise en œuvre de programmes particuliers.

L'Espagne est un partenaire efficace

L'Espagne apporte une contribution efficace au développement d'El Salvador. Cette conclusion ressort nettement des entretiens avec ses partenaires au sein des ministères centraux, des administrations locales et de la société civile. L'équipe chargée de l'examen s'est séparée en deux groupes afin de se rendre sur le site de plusieurs projets pour observer le travail mené par les acteurs espagnols dans divers secteurs au moyen de différents instruments.

Le tableau D.1 ci-dessous récapitule sept conclusions essentielles à propos de la mise en œuvre de la stratégie-pays. Côté positif, le ciblage sectoriel est conforme aux priorités énoncées dans la stratégie-pays. La gouvernance et l'égalité homme-femme sont traités à la fois comme des secteurs à part entière (soutien des administrations locales et des organisations féminines) et comme des considérations à prendre en compte dans les autres programmes. L'Espagne s'est appliquée à mener une action culturelle afin d'aider à reconstruire l'héritage d'El Salvador et à créer une identité culturelle qui puisse servir de force de cohésion. Les acteurs décentralisés et les ONG contribuent à renforcer les capacités de leurs homologues de l'administration locale et de la société civile. L'office de coopération technique promeut en outre la primauté des résultats et une culture de l'évaluation auprès de ses partenaires.

Plus gênant est le fait, paradoxal au vu du constat précédent, qu'on observe des défaillances chez les acteurs espagnols eux-mêmes, y compris au sein de l'office de coopération technique, s'agissant du ciblage sur les résultats et du souci d'évaluation. Si la stratégie fait bien référence à la coordination entre les acteurs espagnols, celle-ci demeure un point faible, relevé par quasiment tous les interlocuteurs. Bien que le Plan directeur prône un recentrage sur les régions les plus pauvres dans les pays à revenu intermédiaire et la stratégie-pays une concentration des efforts au plan géographique, cela ne semble qu'en partie vrai dans les faits. L'office de coopération technique fait valoir que,

El Salvador étant un pays de petite taille semé de poches de pauvreté, le programme national *Red Solidaria*, qui bénéficie du soutien de l'Espagne et d'autres donateurs, est un moyen plus adapté de lutter contre la pauvreté. Sans compter que l'Espagne aurait du mal à faire admettre aux autorités un changement de ciblage géographique sachant que d'autres donateurs sont déjà très actifs dans les régions les plus pauvres. Reste que la dispersion des efforts de l'administration centrale et la tendance des collectivités locales et des ONG espagnoles à miser sur les possibilités qui se présentent ont des retombées néfastes sur l'impact à terme de l'aide espagnole.

Tableau D.1. Les sept principaux points forts de l'aide espagnole au Salvador et leurs corollaires

Point forts	Corollaires
1. Un dialogue franc et ouvert et des échanges fondés sur le respect. La présence permanente sur place d'un office de coopération technique.	La coordination, en particulier avec les acteurs décentralisés, constitue un défi permanent en partie parce que ceux-ci n'ont pas de représentants à l'échelon local. Les autorités doutent que les activités des ONG soient toujours transparentes.
2. La souplesse que permet la diversité des acteurs et des instruments espagnols.	Le système espagnol est complexe. Un meilleur ciblage des efforts des divers acteurs espagnols s'imposerait pour remédier à la dispersion de l'aide.
3. La bonne connaissance qu'a l'office de coopération technique de la situation politique du pays, ce qui permet à l'Espagne de jouer un rôle essentiel d'intermédiaire entre les différentes factions.	Les représentants de la société civile s'inquiètent des fluctuations qu'a pu marquer dans le passé le degré d'attention accordé aux questions politiques, notamment les droits de l'homme.
4. Un solide soutien technique qui favorise un ciblage sur les résultats et un souci d'évaluation de la part des partenaires.	Les acteurs espagnols prêtent tous une attention insuffisante au suivi et à l'évaluation des activités sur le terrain.
5. Une action reconnue, dans certains cas en qualité de chef de file, dans plusieurs domaines dont la culture, la justice, les droits humains, les droits des femmes, l'administration locale, la décentralisation, l'environnement, l'éducation et l'harmonisation.	Le recours à l'assistance technique dans le domaine de la formation devrait être plus systématique et faire une plus large place aux aspects analytiques des statistiques. Avec l'accroissement de l'aide, les ressources de l'AECI seront mises à rude épreuve compte tenu de l'étendue du champ d'action.
6. Des crédits d'aide en augmentation de la part de tous les acteurs espagnols. La conclusion d'accords-cadres qui assurent la prévisibilité des apports.	La lourdeur des procédures ralentit parfois le déblocage des fonds ; des exigences tatillonnes sont imposées s'agissant de la justification des projets et des rapports à produire.
7. L'alignement sur les besoins du pays ; le souci de ne pas imposer ses propres priorités.	Une harmonisation au niveau de la région Amérique centrale est également nécessaire.

Source : Notes des membres de l'équipe chargée de l'examen sur leurs entretiens avec des représentants de ministères et autres instances publiques, d'organisations de la société civile et de donateurs multilatéraux et bilatéraux.

La principale conclusion qui se dégage des entretiens et des visites sur le site de projets est néanmoins que l'Espagne est un partenaire respecté, qui entretient de bonnes relations et contribue à faciliter un dialogue constructif avec un large éventail d'acteurs appartenant à différentes mouvances politiques au sein de l'administration centrale, des administrations locales et de la société civile. Le soutien de l'Espagne est apprécié tout autant, sinon plus, pour sa rigueur technique que pour sa générosité financière. Dans le cadre de certains programmes, l'Espagne peut ne venir qu'en deuxième ou troisième place par le volume de ses apports mais chacun ne s'en accorde pas moins à reconnaître et apprécier sa contribution. Les partenaires soulignent la durabilité de l'aide espagnole. Certains acteurs locaux se sont par exemple déclarés surpris de constater que même après un changement du courant politique dominant au sein d'une administration locale le soutien de l'Espagne ne s'était pas

démenti.⁴³ Un compliment qu'on retrouve sur les lèvres de tous les partenaires, y compris les autres donateurs, concerne la capacité de l'Espagne de dialoguer avec tous, où qu'ils se situent sur le spectre politique et à quelque niveau qu'ils se trouvent, ce qui facilite la mise en place d'une large plateforme pour poursuivre le renforcement de la démocratie dans un pays polarisé. La viabilité des efforts à l'appui du développement dépend largement de cet aspect de la contribution espagnole.

De nombreux acteurs espagnols jouent un rôle important dans la mise en œuvre. L'équipe s'est rendue sur le site de projets bénéficiant du soutien de l'office de coopération technique de l'AECI, d'acteurs décentralisés et d'ONG. Le Centre culturel et le secteur privé espagnol (encadré D.1) œuvrent également en faveur du développement. L'ambassade, enfin, remplit, à côté de l'office de coopération technique, une mission essentielle de dialogue avec les acteurs politiques nationaux et locaux de tous bords.

Encadré D.1. Un exemple tiré du secteur de la pêche au Salvador

Une société de pêche espagnole a entrepris de mener des activités au Salvador, dans le nouveau port de pêche de La Unión. A l'époque, El Salvador n'avait pas ratifié les Conventions 87, 98, 135 et 151 de l'OIT sur les droits des travailleurs, notamment concernant la liberté syndicale, à laquelle était fortement opposés d'importants groupes d'intérêt dans la classe politique et le monde des affaires. Or, le bénéfice de droits de douane réduits sur les exportations à destination de l'UE est conditionné par le respect de ces conventions. Faute d'un accès préférentiel au marché européen, la société allait être obligée de mettre un terme à ses activités au Salvador. Cette menace a conduit à rouvrir le débat politique sur la question au Salvador, débat qui s'est finalement soldé au bout d'un an par la ratification de la convention de l'OIT. La société espagnole a ainsi pu poursuivre ses activités et cet épisode a en outre grandement contribué à faire avancer le dialogue social au Salvador.

Le maintien de la qualité de l'aide espagnole se heurte à des problèmes de gestion

La stratégie-pays ne fournit aucune indication sur les ressources financières ou humaines de sorte qu'il n'est pas possible de se prononcer sur l'efficacité de l'aide espagnole. Les retombées, sur la performance, de l'organisation et de la gestion de la coopération espagnole sur le terrain sont source d'enseignements importants pour l'Espagne. En l'absence d'information budgétaire au niveau du pays, la prévisibilité des apports d'aide pourrait aussi faire problème.

S'agissant de l'organisation, on a déjà noté l'intensité de la relation entre l'ambassade et l'office de coopération technique ainsi que la diversité des acteurs espagnols présents au Salvador. Il apparaît en outre que sont nécessaires de fréquentes communications entre l'office de coopération technique et les services de l'AECI à Madrid, de même qu'une coordination entre les acteurs espagnols. Des consultations entre les différents partenaires sont maintenant systématiquement prévues dans le cadre de la coopération pour le développement dans tous les pays, mais il semble que son organisation complexe impose à l'Espagne des coûts de transaction élevés.

Afin de faciliter ses relations avec les ONG espagnoles et ses partenaires de la société civile et aussi de rendre ses concours prévisibles, l'AECI a mis en place des accords de coopération. L'office de coopération technique a désormais recours à ce type d'accord au Salvador, où le formulaire de demande est accessible en ligne. Les partenaires ont en règle générale compris les motifs de cette

⁴³. Certains interlocuteurs ont par contre noté que les efforts déployés dans certains domaines, notamment les droits de l'homme, avaient varié d'intensité au fil des changements intervenus au sein du gouvernement espagnol, constat qui vaut également dans le cas d'autres donateurs.

réforme et estiment que les accords-cadres leur assurent une certaine prévisibilité. Ils apprécient l'accueil des agents de l'office de coopération technique, qui se montrent toujours prêts à les aider à remplir leurs demandes de financements. La mise en place du nouveau système a toutefois été émaillée de quelques problèmes : le formulaire en ligne, par exemple, a été jugé « désastreux ». Plus importante sur le long terme est l'inquiétude manifestée par les partenaires que cette paperasserie accrue ne ralentisse leurs interventions.

Le budget du développement est géré par les services de l'AECI à Madrid et non par l'office de coopération technique au Salvador, ce qui risque de soulever des problèmes à l'avenir pour préserver l'efficacité d'un volume croissant d'aide. L'office assure la conception et le suivi du programme, mais les fonds sont versés directement aux partenaires. Actuellement la formule semble bien fonctionner, encore que cela s'explique vraisemblablement avant tout par la compétence propre de l'office de coopération technique et ses bonnes relations avec les services centraux plutôt que par la manière dont le système est conçu. La gestion des microfinancements devrait être laissée au terrain. Il y a aussi des cas où la réaction de l'Espagne est jugée lente. D'autres difficultés risquent de surgir à mesure des accroissements prévus de l'APD. En outre, étant donné le rôle de chef de file que les autres donateurs reconnaissent à l'Espagne dans certains secteurs, on voit mal comment cette dernière pourrait, par souci d'efficacité de l'aide, gérer les fonds émanant de ces autres donateurs si ce n'est au niveau local.

Les ressources humaines sont suffisantes pour assurer la gestion du programme actuel de l'AECI mais risquent d'être mises à rude épreuve avec l'expansion de ce dernier. L'office de coopération technique compte 26 agents dont huit Salvadoriens. L'équilibre entre hommes et femmes est satisfaisant. Le chef de l'office et les deux agents en charge, respectivement, de la culture et du développement ont des contrats de droit espagnol et tous les autres employés de l'office, qu'ils soient espagnols ou salvadoriens, des contrats d'emploi locaux. La gestion des ressources humaines de l'office de coopération technique est assujettie à la réglementation espagnole, qui établit une distinction entre les catégories d'agents et décourage les experts espagnols de partir à l'étranger. Les recrutements sont actuellement bloqués et telle restera la situation tant que les propositions de réforme de l'AECI n'auront pas été approuvées à Madrid.

L'office gère l'assistance technique espagnole, laquelle est bien adaptée aux besoins locaux. Il a le plus souvent recours aux canaux régionaux et locaux pour le recrutement des assistants techniques. Les commentaires recueillis auprès des Salvadoriens sont pour la plupart positifs, en dépit de certaines critiques concernant le choix, auquel un plus grand soin pourrait être apporté, des méthodes de formation.

Au niveau de l'ensemble du système espagnol, les contraintes de ressources humaines sont encore plus manifestes. Seuls quelques acteurs décentralisés (Junta Andalucía, Diputación de Barcelona, et Comunidad de Madrid) entretiennent une présence au Salvador, et leurs représentants s'y occupent aussi de tous les autres pays d'Amérique centrale. L'exécution des projets est souvent confiée à des ONG sous la supervision de missions envoyées spécifiquement par les services centraux. Seule l'Andalousie possède sur le terrain une présence suffisante pour assurer la gestion de quelques grands projets, encore que ses activités se concentrent sur le suivi des progrès enregistrés, faute de capacités suffisantes pour évaluer les retombées plus générales des projets. La coordination avec l'office de coopération technique est un défi permanent pour tous ces acteurs décentralisés.

Bilan

Dans un environnement politique très polarisé, il est difficile pour les donateurs d'aligner leur aide sur le programme de l'administration centrale. La stratégie-pays de l'Espagne est néanmoins bien adaptée de sorte que l'office de coopération technique peut respecter les priorités du gouvernement. L'intervention d'acteurs décentralisés et d'ONG permet un alignement plus large avec les besoins de la société nationale salvadorienne.

Les résultats obtenus par l'Espagne dans cet environnement politique montrent par ailleurs que la diplomatie est tout aussi importante que la compétence technique et les moyens financiers pour la qualité de l'aide.

La conception de la stratégie-pays ne s'est pas appuyée sur des stratégies sectorielles, un système de gestion axée sur les résultats ni une culture de l'évaluation. L'expérience de l'Espagne au Salvador tend à indiquer que c'est sur le terrain que se trouve l'essentiel des capacités nécessaires à l'élaboration de stratégies sectorielles et qu'un système de gestion axée sur les résultats peut se construire à partir de la base. Pour l'examen de ces questions à Madrid, l'Espagne pourrait essayer de dégager des enseignements de l'expérience accumulée au Salvador.

Le renforcement des capacités est fondamental pour le Salvador. Aider à instaurer un environnement propice au développement des capacités constitue une contribution tout aussi importante que l'assistance technique elle-même, et c'est ce que l'Espagne s'emploie à faire par ses activités dans les domaines de la décentralisation, de l'administration locale et de l'affermissement de la société civile.

Conclusions

L'aide apportée par l'Espagne au Salvador est grandement appréciée et suscite le respect de tous. L'Espagne a favorisé l'instauration d'un dialogue constructif et d'un esprit de consensus dans un environnement politique complexe et a incité ses partenaires dans certains domaines à faire pression sur les pouvoirs publics pour que des mesures soient prises. Sa familiarité avec la culture et les institutions de la région y confère à l'Espagne un avantage comparatif. Sans compter les compétences techniques que possède l'Espagne et sa capacité d'intégrer les questions transversales. Tous les partenaires au développement saluent la souplesse de l'aide espagnole. La contribution d'acteurs décentralisés apporte une valeur ajoutée particulière à la coopération espagnole dans le domaine de l'administration locale.

L'Espagne peut se targuer de réels progrès pour ce qui est de la qualité et de l'efficacité de son aide. La pertinence et l'efficacité des activités menées par l'Espagne attestent des efforts qui ont été déployés dans un environnement difficile. De nombreux interlocuteurs louent son respect des besoins des partenaires à tous les niveaux et la constance de son soutien au-delà des clivages politiques.

Le portefeuille de programmes et projets actuellement financés par l'Espagne n'en est pas pour autant dénué de tout problème. Certains de ces programmes et projets pourraient utilement s'inscrire dans une optique plus manifeste de lutte contre la pauvreté. Tout en préservant la souplesse de son aide, l'Espagne devrait prendre garde à éviter une trop grande dispersion sectorielle. La multiplicité des instruments utilisés fait peser une lourde charge administrative sur l'office de coopération technique. Les instruments financiers sont complexes et les dispositifs de microfinancement devraient relever de la compétence des instances de terrain. Il serait possible d'améliorer l'harmonisation au sein du système espagnol en s'appuyant sur les mécanismes de coordination déjà en place. Les projets mis en œuvre par les acteurs décentralisés auraient davantage d'impact s'ils étaient intégrés au cadre

stratégique d'ensemble. Les réformes opérées dans l'organisation et la gestion de l'AECI n'ont pas encore réglé les problèmes qui se posent au niveau des ressources humaines et qui affectent les activités sur le terrain, les conditions d'emploi, la rotation du personnel et les possibilités d'avancement professionnel dans la sphère du développement.

Dans les années qui viennent l'Espagne se trouvera confrontée à deux autres défis : i) Au fur et à mesure de l'accroissement de l'aide en vue d'en porter le volume à 0.7 % du RNB pour 2012, se posera la question de savoir comment augmenter les apports à un pays à revenu intermédiaire comme El Salvador. Ce genre de pays n'a en effet pas forcément besoin de bénéficier de conditions de faveur sur ses emprunts ; il est en revanche demandeur d'autres formes de soutien, notamment en matière de renforcement des capacités, qui mettent en jeu des moyens financiers moins importants ; ii) A supposer que l'Espagne soit de plus en plus amenée à jouer un rôle de chef de file dans certains secteurs, les autres donateurs pourraient réclamer la constitution de fonds communs dont la gestion risque de mettre les capacités de l'Espagne à rude épreuve.

Annexe E

Visite sur le terrain en Colombie

Dans le cadre de l'examen de l'aide de l'Espagne, une équipe du CAD⁴⁴ composée de représentants de l'Autriche, de la France et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue en Colombie du 15 au 18 juillet 2007. Elle a rencontré des fonctionnaires espagnols, de l'administration centrale et des communautés autonomes, en poste en Colombie, des représentants de l'administration centrale colombienne, des responsables d'organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux ainsi que des membres d'organisations de la société civile espagnole et colombienne. Les discussions ont eu lieu à Bogotá.

Le contexte de la coopération pour le développement en Colombie

La Colombie est un pays à revenu intermédiaire, dont le PIB par habitant s'est chiffré à 2 740 USD en 2006. Ses recettes d'APD sont conséquentes (elles ont totalisé 511 millions USD en termes nets en 2005), mais le pays n'en est pas pour autant tributaire de l'aide, celle-ci ne représentant que 0.4 % du RNB. La Colombie compte 46 millions d'habitants pour une superficie de 1 140 kilomètres carrés, soit un peu plus du double de la taille de la France métropolitaine. Elle a connu ces dernières années une vigoureuse croissance économique, de plus de 5 % en termes réels en 2005 et en 2006, qui devrait se poursuivre en 2007 et 2008 pour lesquels sont actuellement prévus des taux de 5.5 % et 4.5 %, respectivement. Le rythme de l'inflation est modéré, le niveau d'endettement relativement faible (32 % du PIB en 2005) et le déficit de la balance courante restreint (1.6 % du PIB en 2005 et 2.8 % en 2006). Globalement, la situation macro-économique peut donc être regardée comme à tout le moins favorable.

Vue de l'intérieur, la situation est toutefois plus contrastée. Alors que certaines parties du pays sont florissantes, et à l'origine de l'essentiel de la croissance économique, cette prospérité ne s'étend pas à nombre des zones qui affichent de faibles scores au regard des indicateurs de développement. Le taux de pauvreté est revenu de 58 % à 49 % depuis 2002, mais les inégalités de revenu demeurent parmi les plus marquées au monde, avec un coefficient de Gini d'une valeur de 58.6 pour 2003⁴⁵. L'administration est extrêmement capable et compétente, ce qui favorise la confiance des investisseurs. Cependant, dans ce domaine encore, certaines régions sont grandement laissées pour compte.

La principale cause de ces disparités est le climat de violence qui règne dans le pays, lequel s'apparente aux yeux de la communauté internationale à un conflit armé interne⁴⁶. La lutte entre les forces gouvernementales, d'une part, et des groupes d'insurgés antigouvernementaux et des

⁴⁴ . Hubert de Milly, ministère des Affaires étrangères, France ; Maria Rotheiser-Scotti, ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, Autriche ; Sebastian Bartsch, administrateur, DCD, OCDE ; Jens Sedemund, analyste, DCD, OCDE.

⁴⁵ PNUD, Rapport sur le développement humain, tableau 15 – sept pays seulement affichent des valeurs plus élevées.

⁴⁶ Les autorités colombiennes réfutent cette description de la situation comme un conflit armé interne.

mouvements paramilitaires illégaux, d'autre part, dure depuis près de 40 ans. Ses ramifications s'étant accentuées avec le commerce de la drogue, qui a de plus en plus servi à la financer et à l'alimenter, le conflit a gagné en intensité dans les années 90. Le gouvernement du Président Álvaro Uribe, arrivé au pouvoir en 2002 et réélu en 2006, a adopté une ligne dure afin de rétablir la paix et l'ordre public. Les violences ont diminué et les autorités ont repris un certain contrôle sur des zones jusque là sous la coupe de groupes de guérilleros ou paramilitaires. Le recul de la violence et la restauration de l'autorité des pouvoirs publics sont considérés comme étant pour beaucoup dans la bonne performance économique enregistrée par le pays ces derniers temps. La situation actuelle n'offre cependant pas une base stable pour un développement pérenne et équitable compte tenu de la menace que représente une éventuelle résurgence du conflit. Tous les acteurs internationaux confirment que la coopération avec la Colombie est sujette à des changements soudains, répétitifs et imprévisibles. Trouver une solution efficace au problème de la violence est un objectif à long terme des autorités colombiennes, et cela nécessitera des efforts déterminés de la part de plusieurs administrations.

Le climat de violence et le conflit armé sont les principaux facteurs qui ont incité de nombreux donateurs et organismes internationaux à intervenir en Colombie. La pauvreté et les inégalités sont à la fois le résultat et une cause du conflit, qui est directement lié au trafic de la drogue. Cette lutte a aussi eu des conséquences dramatiques au plan humain. Au cours des 20 dernières années, on estime que 4 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur du territoire. Ce chiffre représente à peu près 8 % de la population colombienne -- et met la Colombie à la deuxième place après le Soudan par le nombre de déplacements internes -- et plus de 200 000 personnes sont encore déplacées chaque année.

Le processus dit de « Londres-Carthagène » car il fait suite à des réunions tenues à Londres en 2003 puis à Cartagena de los Indias en 2005 délimite le cadre général de l'action des donateurs et du gouvernement colombien. Les autorités colombiennes, à travers Acción Social, instance relevant de la vice-Présidence, ont pris une part active aux discussions avec le G-24 ainsi que les gouvernements et organismes associés au processus. Dans le cadre de ce dernier, Acción Social a élaboré une stratégie de coopération internationale pour la Colombie. Des orientations générales sont également fournies dans *Visión Colombia 2019*, stratégie à long terme intéressant tous les secteurs de l'administration et énonçant un ensemble d'objectifs de développement. La Colombie n'a pas souscrit à la Déclaration de Paris. Après avoir soigneusement pesé les obligations que cette dernière impose aux donateurs et aux bénéficiaires, le gouvernement semble cependant prêt à l'entériner sous peu.

La stratégie de l'Espagne pour la Colombie sur un arrière-plan de conflit

Le Plan directeur 2005-2008 définit la Colombie comme un pays « méritant une attention particulière » dans le cadre de la coopération espagnole pour le développement⁴⁷. A la différence de ce qui se passe dans les pays prioritaires, l'engagement dans les pays méritant une attention particulière est motivé par l'existence d'un problème spécifique, qui en détermine les modalités, le conflit dans le cas de la Colombie.

La stratégie-pays (MAEC/SECI, 2006b) respecte la méthodologie des plans d'action spéciaux (*Plan de actuación especial*) élaborée par la DG POLDE pour les pays méritant une attention particulière. Elle précise les objectifs stratégiques de la coopération espagnole, l'horizon temporel de l'engagement, les axes autour desquels doivent s'organiser les interventions et les efforts de cohérence et de coordination des différents acteurs espagnols, ainsi que les mécanismes d'harmonisation et d'alignement.

⁴⁷. Dans le Plan directeur 2001-2004, la Colombie était par contre considérée comme un pays prioritaire. Cela dit, à cette époque, aucune distinction n'était établie entre les pays prioritaires, les pays méritant une attention particulière et les pays bénéficiant d'une préférence.

La stratégie est le fruit de consultations intensives entre l'AECI et d'autres acteurs du secteur public espagnol présents en Colombie, les autorités colombiennes, les organisations internationales et les autres donateurs bilatéraux, des ONG espagnoles et colombiennes ainsi que des fondations, entreprises et universitaires espagnols. Si le document final a certes été approuvé à Madrid, l'office de coopération technique estime qu'il constitue à l'évidence un « document d'inspiration locale », opinion qui a été confirmée par les représentants d'ONG avec lesquels l'équipe chargée de l'examen s'est entretenue en Colombie.

L'approche intégrée présentée dans la stratégie est centrée sur la prévention des conflits et la construction de la paix grâce à des activités visant à remédier aux facteurs qui tendent à perpétuer le conflit. La coopération espagnole y est articulée autour de trois axes prioritaires : i) aider les victimes de la violence, ii) agir sur les facteurs structurels – d'ordre social, environnemental, institutionnel et économique – liés au conflit, et iii) induire un changement de mentalité qui favorise l'instauration d'un climat propice au règlement pacifique des différends et à la coexistence pacifique, au dialogue entre la société civile et les institutions publiques, à la bonne gouvernance et enfin au respect mutuel et à la réconciliation. Dans chacun de ces grands domaines prioritaires, plusieurs pistes sont proposées. Pour chacun, la stratégie indique les éléments justifiant une intervention, les objectifs à poursuivre, les actions à mener en priorité, les objectifs s'agissant des questions transversales, le ciblage géographique, l'éventail des instruments susceptibles d'être utilisés, les liens avec les stratégies du pays partenaire, les interlocuteurs locaux présentant un intérêt stratégique, et les mécanismes d'harmonisation et de coordination avec les autres acteurs internationaux. Les objectifs énoncés conservent toutefois un caractère très général et ne renvoient pas, ni même ne font référence, à des résultats précis en termes de progrès mesurables du développement.

La stratégie est aussi considérée comme le principal outil devant servir à renforcer la cohérence, la coordination et la complémentarité entre les différents acteurs de la coopération espagnole. Si le processus de consultation a permis d'aboutir à un document consensuel précisant l'éventail des acteurs appelés à intervenir et des instruments à utiliser dans chaque domaine, ce document ne saurait à lui seul remplir ce rôle. D'une part, les spécifications qu'il contient sont relativement vagues et non restrictives, ce qui est normal compte tenu de la marge de manœuvre que doit autoriser une stratégie qui se veut le produit d'un consensus. D'autre part, il est manifeste que les acteurs décentralisés ne se sentent pas tenus de respecter le cadre que définit la stratégie.

L'action espagnole de coopération pour le développement en Colombie est appréciée et respectée

Lors de sa visite en Colombie, l'équipe chargée de l'examen a pu constater que l'Espagne y était un partenaire fort apprécié et respecté. L'Espagne a réussi à nouer et entretenir de bonnes relations avec les pouvoirs publics comme les acteurs non gouvernementaux, qui acceptent les uns et les autres de dialoguer avec elle et la considèrent comme un interlocuteur légitime. Ses liens linguistiques, historiques et culturels avec la Colombie, au niveau des institutions formelles aussi bien qu'informelles, lui confèrent par ailleurs un net avantage comparatif. Les groupes de la société civile saluent le souci de concertation manifesté par l'Espagne, ses modalités de coopération fondées sur la participation et son accessibilité.

Les personnes interrogées ont confirmé que l'Espagne joue un rôle moteur pour promouvoir le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide en Colombie, auprès de la communauté des donateurs comme des autorités nationales. Tous reconnaissent que la tâche est difficile et délicate, non seulement parce que la Colombie n'a pas entériné la Déclaration de Paris mais également parce que les pouvoirs publics n'admettent pas l'existence d'un conflit armé interne. Étant donné l'objectif précis que poursuit l'Espagne en Colombie, elle opère un alignement sélectif de son aide sur les politiques publiques en vue d'appuyer celles qui présentent un lien direct avec les conséquences et les causes

structurelles du conflit. Elle part ainsi du principe que des instruments tels que le soutien budgétaire ne seraient pas efficaces dans ce contexte. Cet avis est d'ailleurs largement partagé, à la fois par la société civile et les autres donateurs. Bien que la Colombie ne soit pas un pays tributaire de l'aide, celle-ci revêt un caractère indispensable dans les domaines où les crédits budgétaires ne sont pas adéquats faute d'un soutien suffisant de la classe politique nationale. Or ces domaines, par exemple les droits de l'homme et la justice, la réparation et la réconciliation ou la réinsertion, présentent souvent une importance fondamentale pour les programmes en rapport avec le conflit. Le sujet d'inquiétude ne vient pas de la qualité du système de gestion des finances publiques, qui est excellente en Colombie, mais du fait que les contributions au titre du soutien budgétaire général pourraient être utilisées pour satisfaire des objectifs d'austérité budgétaire plutôt que pour financer de véritables programmes à l'appui du développement.

L'Espagne est donc très partisane du regroupement des ressources dans des fonds communs gérés par le PNUD. Elle a également convaincu les membres de l'UE de faire transiter tous leurs apports d'aide par deux grands fonds, l'un dédié aux droits de l'homme et à la justice et l'autre à la paix et à la réconciliation. L'office de coopération technique a en outre aidé l'administration colombienne à être mieux à même de coordonner les efforts des donateurs et à mettre en place une base de données en ligne, qui intègre des informations sur les donateurs non membres du CAD, afin d'opérer un suivi systématique de leurs apports⁴⁸. Abstraction faite des avantages implicites que présentent les fonds gérés par le PNUD du point de vue de l'harmonisation, l'Espagne choisit de plus en plus de recourir à l'aide multilatérale « locale », autrement dit de s'en remettre aux représentations locales des organismes multilatéraux pour l'acheminement de son aide, avec un suivi de l'office coopération technique. Elle peut ainsi plus facilement continuer d'entretenir des relations avec les différentes parties prenantes, et préserver son avantage comparatif, en s'abstenant d'intervenir directement dans la mise en œuvre de projets politiquement sensibles.

Deux grands défis

Les responsables de la coopération espagnole sont parvenus à mettre en place un programme d'aide efficace dans un environnement difficile et complexe même s'il faut encore répondre à deux grands impératifs : i) achever le processus de réforme en y mettant de la rigueur et de l'ambition, et ii) assurer une réelle coordination entre les acteurs et les instruments du système espagnol de coopération.

Le temps qu'il faut pour mener à bien la réforme de l'AECI et celui qu'a demandé l'élaboration du cadre stratégique général n'ont pas facilité les choses pour l'office de coopération technique. La stratégie-pays a du être mise au point en dehors de tout cadre budgétaire et sans qu'il soit possible de s'appuyer sur des stratégies sectorielles. On compte généralement que le volume de l'APD va continuer d'augmenter ou à tout le moins rester stable, mais au niveau du pays les dotations budgétaires sont toujours établies sur une base annuelle et aucune information concrète n'est fournie sur leur évolution future. L'absence d'objectifs et d'indicateurs de résultats se rapportant aux différents axes d'intervention est aussi une conséquence du caractère encore partiel de la réforme, la DG POLDE n'ayant toujours pas arrêté un protocole spécifique de suivi.

L'office de coopération technique s'est appliqué à intégrer dans le programme d'aide en faveur de la Colombie les principes d'efficacité de l'aide mais, jusqu'à présent, aucune modification n'a officiellement été apportée à ses pouvoirs de décision ni à son champ de compétences. La situation actuelle s'apparente en quelque sorte à une « décentralisation par défaut » : bien que les services

⁴⁸. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Mapa de co-operación internacional, www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.asp.

centraux détiennent officiellement le pouvoir de décision, compte tenu de leurs capacités très limitées le bureau local est obligé d'assumer des responsabilités plus larges qu'il ne devrait. Cela dit, en l'absence d'indications précises concernant le sens des réformes encore à venir, les craintes se multiplient que le modèle descendant soit maintenu, mais avec des capacités nettement renforcées au sommet ce qui risquerait d'éroder l'autonomie des instances de terrain.

Sur le plan des ressources humaines, la situation de l'office de coopération technique est extrêmement tendue. Le départ, récemment, de plusieurs membres clés de l'équipe est imputé à une nette insuffisance de moyens et aux conditions d'emploi, notoirement défavorables voire précaires, qui sont faites aux agents espagnols. Tout en admirant le dévouement de leurs homologues espagnols et la qualité de leur travail, les représentants des autres organismes, bilatéraux et multilatéraux, ne peuvent s'empêcher de relever le manque de capacités de l'office de coopération technique. Si des mesures ne sont pas prises rapidement, ce dernier risque de compromettre l'aptitude de l'Espagne à œuvrer efficacement et à réaliser ses ambitions en matière de coopération pour le développement avec la Colombie.

L'équipe chargée de l'examen a appris que quasiment aucune harmonisation n'était opérée entre les procédures utilisées par les différents acteurs espagnols. Certaines communautés autonomes ont établi en Colombie des représentations permanentes, qui sont hébergées dans les locaux de l'office de coopération technique. Cela facilite le partage de l'information et permet aux membres de ces représentations de participer aux réunions de coordination et de consulter les experts sectoriels. Reste que l'AECI n'est pas mandatée pour conduire les efforts d'harmonisation avec les acteurs décentralisés par l'intermédiaire de ses offices de coopération technique sur le terrain. De même, les différentes instances planifient leurs activités chacune de leur côté ; c'est la première fois en 2006 que les diverses entités de l'AECI ont opéré une planification conjointe. Il est malgré tout difficile de dire si, et comment, le programme de microfinancement a été intégré dans l'approche stratégique de l'AECI. Il en va de même pour les prêts du FAD. Si les efforts déployés au niveau du terrain semblent contribuer à améliorer la coordination avec le programme d'aide des autorités centrales espagnoles, cette solution souffre d'une défaillance fondamentale du fait que les prêts sont gérés à distance, de Madrid, sans grands égards pour les procédures et le cadre juridique prévalant dans les pays partenaires. Ces dernières années, la Colombie (qui bénéficie d'une très bonne cote de crédit, n'a aucun problème d'endettement et n'est assujettie à aucun plafond d'emprunt de la part des institutions financières internationales) n'a fait jouer qu'une ligne de crédit extraordinaire ouverte en sa faveur par le FAD pour financer des prêts d'aide non liée à concurrence de 50 millions EUR et n'a jamais eu recours à celle de 200 millions EUR destinée à financer des prêts d'aide partiellement déliée.

Conclusions

L'Espagne conduit en Colombie un programme de coopération très élaboré. Tous les interlocuteurs ont noté une nette amélioration de la qualité du programme d'aide ces dernières années, avec en particulier l'établissement d'une distinction plus rigoureuse entre la coopération pour le développement, d'un côté, et les affaires étrangères, de l'autre.

L'Espagne s'attache à promouvoir l'appropriation, laquelle passe à ses yeux, en Colombie, par un véritable engagement des pouvoirs publics et la participation de la société civile. Ses activités de coopération technique sont bien adaptées à la situation du pays, contribuant à renforcer des capacités qui sont essentielles pour la prévention des conflits et la construction de la paix. La diversité des modalités d'intervention mises en œuvre par l'Espagne en Colombie, au nombre desquelles la coopération décentralisée, constitue un atout. En même temps, elle impose des exigences, qui ne sont pas toujours remplies, au niveau de la coordination interne sur le terrain. Celle-ci ne peut être le fruit

de documents d'orientation, aussi précis soient-ils, mais nécessite une concertation permanente, de la phase de conception des activités à celle de leur évaluation en passant par leur mise en œuvre.

L'office de coopération technique fait preuve de sens stratégique et de jugement dans l'utilisation des différents canaux. Cela dit, une planification efficace demeure difficile en l'absence de progrès dans la réforme de l'AECI. Il faut des chaînes de responsabilité et de décision clairement définies. Celles-ci doivent traduire une délégation importante du pouvoir de décision au profit du terrain. Il serait par ailleurs utile que les programmes prennent appui sur les orientations stratégiques plutôt que sur les outils de programmation. Le ciblage sur les résultats doit encore remplacer le contrôle des moyens en tant que garantie de qualité. Des directives concernant la ligne de conduite à suivre et les procédures à appliquer doivent être fournies par les services centraux et des formations dispensées aux agents de terrain pour leur apprendre à appliquer systématiquement une approche axée sur les résultats. L'existence de stratégies sectorielles est également importante de ce point de vue.

Enfin, si la réforme n'apporte pas une solution globale aux problèmes de ressources humaines, l'Espagne se trouvera inmanquablement confrontée à des difficultés majeures. C'est au personnel de terrain, très qualifié, que le programme d'aide doit d'être ce qu'il est. En Colombie, l'office de coopération technique a vu partir les unes après les autres des compétences essentielles. Si les conditions d'emploi et les possibilités d'avancement professionnel ne sont pas alignées sur celles que proposent les autres membres du CAD, il en résultera une fonte des ressources humaines qui risque de compromettre tout accroissement durable du volume de l'APD et d'annihiler les améliorations enregistrées dans la qualité de l'aide espagnole.

Définitions des principaux termes

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif⁴⁹.

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

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

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans l'aide publique.

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

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

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

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

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

49. Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2006 - Coopération pour le développement », Volume 8, No. 1.

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

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

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

PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2005, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

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

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

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

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

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

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

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

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

passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau prêt de refinancement.

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

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

Bibliographie

Commission européenne

CE (Commission européenne) (2007), « Les Européens et l'aide au développement », *Eurobaromètre Spécial 280*, juin 2007, CE, Bruxelles.

Union européenne

Conseil de l'Union européenne (2005), *Le Consensus européen pour le développement*, novembre 2005, Bruxelles.

UE (Union européenne) (2005), *Stratégie de l'UE pour l'Afrique*, novembre 2005, UE, Bruxelles.

UE (2007), *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, mai 2007, UE, Bruxelles.

Organisation de coopération et de développement économique

OCDE (2002), *Examen des programmes et politiques de l'Espagne en matière de coopération pour le développement*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *L'enquête sur les progrès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Memorandum of Spain* (DCD/DAC/AR(2007)1/06 – anglais seulement), soumis au CAD le 3 mai 2007 en vue de l'examen de l'aide de l'Espagne, OCDE, Paris.

État espagnol

Consejo De Cooperación Al Desarrollo (2006), *Informe: El Cumplimiento Del Principio De Coherencia De Políticas*, Madrid, juillet 2006.

MAEC/SECI (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) (2005), *Plan Director de la Cooperación Internacional 2005-2008*, novembre 2005, Madrid. (Plan directeur).

MAEC/SECI (2006a), *Documento de Estrategia País El Salvador 2005-08 Cooperación Española*, Madrid.

MAEC/SECI (2006b), *Plan de Actuación Especial 2006-08 Cooperación Española Colombia*, Madrid.

MAEC/SECI (2006c), *Seguimiento del PACI 2005*, 2006, MAEC, Madrid.

MAEC/SECI (2007), *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2007*, MAEC, Madrid.

Parlement espagnol (1998), *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Madrid.

Parlement espagnol (2006), *Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa*, Madrid.

Nations Unies

Assemblée générale des Nations Unies (2005), Document final du Sommet mondial de 2005, Résolution A/RES/60/1, Nations Unies, New York.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2006), *Rapport mondial sur le développement humain du PNUD*, PNUD, New York.

Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH, 2006), *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe - Directives d'Oslo*, Nations Unies, Genève.

Autres

Banque mondiale (2006), *Poverty Assessment of El Salvador*, Banque mondiale, Washington.

Engelhardt, A. et al (2006), *Government Funding. Spain*, Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami.

Federación Española de Municipios y Provincias (2005), *La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales*, Madrid.

Legrain, P. (2006), *Immigrants: Your Country Needs Them*, Little, Brown, London.

Saca, N. et Carceres, L. (2006), « What do Remittances Do ? Analyzing the Private Remittance Transmission Mechanism in El Salvador », *Documents de travail du FMI*, 2006, Fonds monétaire international, Washington.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



Série des examens par les pairs

COMMENT NOUS CONTACTER

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

Veillez nous contacter

par courrier électronique à l'adresse suivante :

dac.contact@oecd.org, www.oecd.org/bookshop.org,

par télécopie au : 33 1 44 30 61 44

ou par courrier à :

Organisation de coopération et de développement économiques

Direction de la coopération pour le développement

Unité de la communication et du soutien à la gestion

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cédex 16

France

WORLD WIDE WEB SITE

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