



Principales conclusions et recommandations du CAD

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

Espagne 2016

1

Vers un effort global de l'Espagne à l'appui du développement

Indicateur : le membre a une conception stratégique d'ensemble du développement et du financement du développement au-delà de l'APD. Cette conception transparaît dans les politiques de portée générale, dans la coordination au sein du système administratif et dans les activités qui sont menées.

Principales conclusions

L'Espagne s'est fortement impliquée dans les travaux d'élaboration de l'Agenda 2030 pour un développement durable, inclusif et universel en mettant en avant la nécessité de lutter contre les inégalités et d'adopter d'une approche fondée sur les droits. Elle a arrêté des positions nationales pour les grandes conférences internationales tenues en 2015 (sur le financement du développement et sur les objectifs mondiaux) et facilité les consultations internationales sur d'importants thèmes de développement, comme la sécurité alimentaire, la nutrition et les moyens de collaborer avec le secteur privé.

L'Espagne contribue à la production et à la gestion de biens publics mondiaux dans le cadre de ses politiques extérieures et intérieures, et par le biais de canaux multilatéraux et d'opérations coordonnées. En Amérique latine par exemple, elle appuie les organisations régionales pour qu'elles jouent un rôle de médiateur entre le niveau mondial et le niveau national, pour renforcer l'appropriation et mutualiser les efforts. L'Espagne a également élaboré une stratégie en vue d'accroître le rôle des pays à revenu intermédiaire dans le domaine des biens publics mondiaux et régionaux.

L'importance que l'Espagne attache aux biens publics mondiaux transparaît dans ses politiques nationales liées à l'environnement et à la finance. Son cadre juridique, par exemple, soutient la prise en compte systématique des questions d'environnement dans la politique économique, la transparence des transactions financières et la lutte contre le blanchiment d'argent et les activités terroristes.

Plus généralement, le quatrième Plan directeur de l'Espagne fait de la cohérence des politiques au service du développement (CPD) l'un des quatre moyens utilisés pour accroître l'efficacité et la qualité de la coopération pour le développement. La nouvelle unité chargée de la CPD au sein du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération (MAEC) et deux organes de coordination (le réseau interministériel de correspondants pour la CPD et la Commission du Conseil de la coopération pour le développement chargée de la CPD) ont amélioré la circulation de

l'information entre les ministères et contribué à généraliser le concept d'action extérieure coordonnée pour le développement.

Cependant, le mandat de ces organes porte uniquement sur l'action extérieure, ce qui les empêche de s'interroger sur l'impact des politiques nationales sur le développement mondial. En outre, faute de ministres parmi leurs membres, ils ne sont pas en mesure d'arbitrer entre des intérêts concurrents. En conséquence, l'Espagne ne conduit pas d'analyse des politiques ni de recensement des questions prioritaires en bonne et due forme. Si elle veut assurer la cohérence des politiques au service du développement durable, l'Espagne va devoir donner aux organes chargés de la cohérence des politiques et de la coordination mandat pour examiner les politiques nationales, finaliser la sélection des enjeux de cohérence prioritaires, et réviser la méthodologie en vigueur pour rendre compte au parlement. À cet égard, l'Agenda 2030 devrait offrir à l'Espagne l'occasion de mobiliser les responsables politiques.

En ce qui concerne le financement du développement, l'Espagne s'appuie sur l'APD pour mobiliser d'autres ressources. Malgré l'absence de stratégie clairement définie, elle utilise une partie de son APD pour lutter contre la fraude fiscale, soutenir des régimes fiscaux et promouvoir l'aide pour le commerce. L'Espagne s'appuie sur des instruments financiers comme le cofinancement des exportations et la fourniture d'une assurance-risque pour mobiliser la participation du secteur privé espagnol dans les pays en développement. Elle a également mis au point de nouveaux outils pour associer le secteur privé à la coopération pour le développement, tels que les partenariats public-privé, un fonds pour l'innovation ou encore un fonds pour le développement. Enfin, pour mieux intégrer le secteur privé dans le système de coopération pour le développement, l'Espagne a récemment créé un groupe de travail - réunissant des représentants des ministères, de l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID) et de la société civile - et mis en place une unité chargée des relations avec les entreprises au sein de l'AECID. Cependant, l'effet de levier de l'APD sur le financement du développement ne fait pas l'objet d'un suivi.

L'Espagne va devoir définir clairement une stratégie et accroître ses capacités de mise en œuvre pour associer efficacement le secteur privé aux activités de coopération. Dans le cadre de cette stratégie, il lui faudra investir davantage dans la coordination de ses instruments financiers axés sur le développement et améliorer ses mécanismes de notification si elle veut que ceux-ci aient un impact positif sur ses pays partenaires.

Recommandations

- 1.1.** Pour que les problèmes de développement soient pris en compte dans les politiques tant intérieures qu'extérieures, l'Espagne devrait sélectionner un nombre de questions prioritaires, et analyser, suivre et rendre compte de l'impact sur les pays en développement des politiques qui s'y rapportent.
- 1.2.** Conformément à l'engagement pris de mobiliser des ressources supplémentaires au service du développement, l'Espagne devrait élaborer une stratégie et concevoir des instruments appropriés pour associer le secteur privé.
- 1.3.** L'Espagne devrait améliorer la façon dont elle coordonne les instruments financiers et rend compte au CAD et à l'opinion publique de l'ensemble des apports publics destinés au développement.

2

Vision et politique de l'Espagne en matière de coopération pour le développement

Indicateur : la politique de coopération pour le développement du membre s'articule autour d'orientations politiques, d'axes et de stratégies clairement définis et conformes aux engagements internationaux qui ont été pris.

Principales conclusions

Le quatrième Plan directeur s'inscrit dans la continuité d'un engagement de longue date en faveur des principes d'équité et de solidarité dans la coopération pour le développement ainsi que les objectifs de lutte contre la pauvreté et de développement humain. Conformément aux engagements internationaux qui ont été pris, les déclarations d'orientation de l'Espagne insistent beaucoup sur la qualité de la coopération espagnole, y compris grâce à une utilisation plus stratégique des instruments de coopération, qu'ils soient nouveaux ou existants.

L'Espagne indique clairement que ses efforts continueront de porter sur les pays à revenu intermédiaire. Cette position a bien entendu pour effet de réduire son soutien aux pays les moins avancés et aux États fragiles. Cependant, dans les pays où elle est présente, l'Espagne se montre déterminée à collaborer avec ses partenaires pour réduire la pauvreté et les inégalités et renforcer la cohésion sociale. Elle est également très attachée à la prise en compte systématique de l'égalité hommes-femmes, à l'autonomisation des groupes vulnérables et aux opérations culturelles.

Cependant, le Plan directeur est aussi porteur d'importants changements pour la politique espagnole. Ses huit orientations stratégiques impriment à la coopération espagnole un tournant potentiellement novateur : l'abandon de l'orientation sectorielle au profit d'une coopération structurée par résultats de développement. L'Espagne a aussi considérablement réduit le nombre de pays partenaires et d'organisations multilatérales qu'elle finance, et transformé la nature de ses relations avec ceux-ci.

Dans certains pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire, par exemple, l'Espagne a conclu des « accords de nouvelle génération », comprenant de nouvelles approches et de nouveaux instruments. Elle reconnaît la nécessité d'opérer différemment dans ces contextes et concentre ses efforts sur les blocages liés aux institutions, aux connaissances ou aux capacités qui entravent les progrès.

Les orientations énoncées dans le quatrième Plan directeur sont pleines de bonnes intentions. Concrètement cependant, il s'est révélé difficile de les suivre (au niveau bilatéral comme au niveau multilatéral) du fait en partie des profondes coupes dont le budget de l'APD a été l'objet au cours de la période couverte.

L'Espagne a réduit le nombre de ses pays prioritaires qui est passé de 50 à 23. Bien qu'elle ait exposé clairement le large éventail de critères qu'elle a retenus pour sélectionner ses pays partenaires, l'Espagne ne précise pas comment elle a réuni les données ou les a utilisées pour la prise de décision finale.

Il est également difficile de savoir comment les orientations stratégiques sont traduites dans les faits. Bien qu'axées sur les résultats, elles ne donnent ni aux partenaires de l'Espagne ni à l'opinion publique, une idée claire de la valeur ajoutée apportée par le pays. Elles ne donnent pas non plus aux agents des directives précises sur les thématiques à mettre en avant.

Il conviendrait d'améliorer les mécanismes visant à assurer la prise en compte effective des questions d'égalité hommes-femmes et d'environnement dans les opérations sur le terrain. Les orientations actuellement en cours d'élaboration s'inscrivent dans ce sens. Elles devraient être accompagnées d'activités de sensibilisation et de renforcement des capacités à destination de l'ensemble des agents. Par ailleurs, l'Espagne devrait s'assurer que les hauts responsables sont tenus responsables des progrès accomplis en ce qui concerne les questions transversales.

L'aide que l'Espagne octroie au système multilatéral représente une part importante de son APD. L'Espagne est restée un partenaire multilatéral déterminé et mobilisé. En outre, elle a mis à profit le quatrième Plan directeur pour présenter les principes qui sous-tendent sa coopération multilatérale et recentrer son aide sur un plus petit nombre d'organisations.

Cependant, la façon dont elle a choisi les organisations qu'elle continue de soutenir n'est pas très transparente – en effet, l'Espagne n'a élaboré des critères d'analyse qu'après avoir pris ses décisions. En outre, bien que l'Espagne ait réduit le nombre des organisations qu'elle soutient, celui des départements apportant des financements multilatéraux reste très élevé par rapport aux autres membres du CAD. L'Espagne ne dispose ni des mécanismes ni des ressources nécessaires pour coordonner l'aide multilatérale dans l'ensemble de l'administration. Enfin, il est fait état d'obstacles juridiques et administratifs dans les négociations portant sur les accords-cadres avec certains partenaires multilatéraux et de problèmes quant à la ponctualité des versements.

Recommandations

Le prochain plan stratégique de l'Espagne devrait viser à :

- 2.1.** Réaffirmer l'engagement politique de l'Espagne en faveur d'une coopération pour le développement efficace, axée sur la lutte contre la pauvreté, conformément aux engagements pris à l'échelon international et dans le cadre de l'Agenda 2030 ;
- 2.2.** Préciser l'orientation thématique de la coopération de l'Espagne en procédant à une analyse de son avantage comparatif, et fournir des directives pertinentes pour mettre en œuvre ces priorités ;
- 2.3.** Réduire le nombre de départements fournissant une aide multilatérale au sein du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération et au-delà, et mieux coordonner les différentes structures afin d'améliorer la cohérence du soutien apporté au système multilatéral.

3

Répartition de l'aide publique au développement de l'Espagne

Indicateur : le volume et la répartition de l'aide sont déterminés en fonction des engagements pris par le membre au niveau international et national.

Principales conclusions

Après avoir pratiquement triplé entre 2000 et 2009, l'APD de l'Espagne a enregistré un recul majeur de 68 % entre 2010 et 2014 du fait de la crise financière.

En 2014, les dépenses d'APD se sont montées à 1 879 millions USD, soit 0.13 % du revenu national brut. Ce pourcentage est très loin de l'objectif de 0.7 % que l'Espagne s'est engagée à atteindre et de la moyenne des membres du CAD de 0.29 %. Le rapport APD/RNB n'a jamais été aussi faible depuis 1989, avant que l'Espagne ne rejoigne le CAD. À 0.03 % du RNB en 2013, l'APD totale aux pays les moins avancés était aussi bien inférieure à l'objectif de 0.15 % fixé par les Nations Unies.

L'Espagne a annoncé publiquement qu'elle s'engageait à mettre fin au déclin de son APD à mesure que son économie se redresserait. Cet engagement trouve déjà sa concrétisation dans les augmentations prévues au titre des budgets 2015 et 2016 de l'APD, même si la fiabilité des estimations est fragilisée du fait que l'Espagne ne dépense pas toujours l'ensemble du budget de l'aide, comme cela a été le cas en 2014. On ne sait pas encore comment l'Espagne va s'y prendre pour porter plus haut ses ambitions et atteindre l'objectif plus lointain de 0.7 %, ni quand elle compte le faire.

Avec des compressions budgétaires si importantes, l'Espagne a dû procéder à des choix difficiles sur la répartition de ressources en diminution. D'une manière générale, c'est le programme bilatéral, comprenant les financements extrabudgétaires acheminés par le biais du système multilatéral, qui a été le plus touché - passant de 69 % de l'APD totale en 2009 à 33 % en 2014.

L'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne sont depuis toujours les principales bénéficiaires du programme d'aide espagnol. Cependant, à l'intérieur de ces deux régions privilégiées, l'Espagne pourrait concentrer davantage son APD bilatérale. La part des ressources allouées aux 23 pays prioritaires est inférieure à l'objectif fixé dans le quatrième Plan directeur. L'Espagne fournit également une aide à un grand nombre de pays bénéficiaires, outre ceux-ci. Dans de nombreux cas, l'Espagne figure parmi les donateurs les plus modestes - contrairement à l'engagement qu'elle a pris de concentrer davantage ses efforts pour obtenir un impact plus important.

L'aide-pays programmable de l'Espagne est également relativement moindre que celle de ses pairs, représentant 36 % de l'APD bilatérale. Dans ce cadre, l'aide-projet demeure le principal *modus operandi* de l'Espagne tandis

que l'assistance technique et les contributions à des programmes et fonds communs ne représentent qu'une faible part. Cela semble aller à l'encontre de l'engagement pris au titre du quatrième Plan directeur visant à accroître le recours à l'aide-programme. Enfin, les coûts administratifs constituent une part importante et grandissante du budget de l'aide bilatérale. L'Espagne devrait être en mesure de maîtriser la croissance future de ces coûts en améliorant l'efficacité de l'organisation et de sa gestion.

En ce qui concerne la prévisibilité de l'aide, les cadres de partenariat pays de l'Espagne comprennent des plans de dépenses sur quatre ans pour des opérations proposées dans un pays particulier. Cependant, l'Espagne prépare son budget sur une base annuelle de sorte qu'en fait, les plans de dépenses sont donnés à titre indicatif mais ne sont pas définitifs.

Les fonds destinés aux organisations multilatérales représentent une part très importante de la coopération pour le développement de l'Espagne - 67 % de son APD brute en 2014 contre 27 % pour l'ensemble du CAD. L'Espagne est le huitième contributeur du CAD au système multilatéral en termes relatifs, le douzième en termes de volume avec 1.4 milliard USD en 2013. Les contributions au budget central des organisations représentent désormais la part la plus importante du financement multilatéral puisqu'elles atteignent 96 % de celui-ci, dont 72 % sont destinés aux institutions de l'UE. Il est encourageant de constater que les contributions extrabudgétaires, qui étaient très élevées, ont beaucoup diminué.

L'Espagne a réduit le nombre des organisations qu'elle finance : de 85 en 2011, elles sont passées à 59 en 2013. Cependant, certaines organisations multilatérales auxquelles l'Espagne donne la priorité par le biais de ses accords de partenariat stratégique ont vu leur financement diminuer de façon drastique, en particulier les contributions à leur budget central. L'Espagne va devoir poursuivre la rationalisation de son portefeuille d'aide multilatérale, ce qui supposera d'accroître les fonds accordés à ses partenaires clés.

Recommandations

- 3.1.** Comme son économie continue de se redresser, l'Espagne devrait énoncer clairement comment elle entend respecter l'engagement qu'elle a pris de porter son APD à 0.7 % du RNB, et l'engagement auquel elle a souscrit à l'égard des pays les moins avancés et des pays les plus démunis.
- 3.2.** Pour améliorer la concentration de son aide, l'Espagne devrait axer davantage les ressources de l'APD sur ses principaux bénéficiaires - i) ses pays prioritaires, ce qui suppose notamment d'augmenter les allocations au titre de l'aide-pays programmable dans ces pays et ii) ses principaux partenaires multilatéraux stratégiques.

Principaux constats

L'Espagne reconnaît ouvertement que son système de coopération pour le développement souffre de faiblesses structurelles, auxquelles elle s'efforce de remédier. Des réformes ont eu pour effet d'améliorer, quoique modestement, la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Les effectifs au sein du MAEC et de l'AECID sont restés stables, malgré les baisses d'APD. En effet, ces coupes ont été perçues comme une opportunité de réformer le système de manière potentiellement innovante, avec, par exemple, la transformation de certains bureaux locaux en centres régionaux ou thématiques.

Le MAEC est l'institution chef de file du système de coopération pour le développement, même si la part du budget d'APD dont il dispose diminue. Le Secrétaire général de la coopération internationale pour le développement a assumé la direction de l'AECID en 2013, escomptant qu'il en découlerait des avantages en termes de redevabilité et de coordination entre le MAEC et l'AECID. En pratique, cependant, on ne sait pas avec certitude si des bénéfices en ont été retirés. En outre, contrairement à ce qui était convenu, le contrat de gestion établi entre le MAEC et l'AECID n'a pas été actualisé de façon à prendre en compte les évolutions institutionnelles.

Par ailleurs, après la mission menée à Madrid, l'abrogation de la loi sur les agences étatiques en octobre 2015 – à la suite de laquelle toutes les agences étatiques cesseront d'exister d'ici 2017 – donne trois ans au MAEC pour redéfinir le cadre institutionnel de la coopération pour le développement. L'occasion est ainsi offerte à l'Espagne de réformer son système de manière à ce qu'il concorde avec les priorités du nouveau Plan directeur, qui doit être élaboré en 2016, et sur la base des conclusions, de cet examen et autres analyses de la coopération espagnole.

Plusieurs autres ministères interviennent également dans la coopération espagnole pour le développement, ainsi que d'autres instances publiques régionales et locales, qui gèrent les ressources d'APD, d'où de difficultés de coordination.

Plusieurs structures continuent de jouer un rôle consultatif et d'échange d'informations entre les parties prenantes publiques et les autres. Toutefois, le plus souvent, elles n'ont pas pu exercer une influence

suffisante ou en temps utile sur la politique et les décisions du MAEC. Il conviendrait de les soumettre à un examen pour s'assurer qu'elles ont pour mission d'œuvrer à des approches pangouvernementales et à la cohérence des politiques, et de les favoriser.

Faire des cadres de partenariats pays des stratégies concernant l'ensemble du pays, soutenues par des mécanismes de coordination locaux, constitue une intention louable. L'ambassadeur d'Espagne dans chaque pays conduit les efforts de coordination, par exemple en présidant les groupes de coordination permanents, qui supervisent les acteurs de la coopération pour le développement dans les pays partenaires. Cependant, des éléments indiquent que, en dehors de l'AECID, les acteurs de la coopération décentralisés et les ONG qui reçoivent des subventions publiques n'utilisent guère les cadres de partenariat pays comme instruments de planification et ne sont pas systématiquement intégrés dans les groupes de coordination permanents.

En ce qui concerne les ressources humaines, les recommandations de l'examen de l'aide de 2011 demeurent valides. Une stratégie pour les ressources humaines et une planification à moyen terme qui se concentre sur les compétences et la localisation du personnel, ainsi que des systèmes de gestion des performances transparents amélioreraient la capacité de l'Espagne à mettre en œuvre un programme de qualité. La motivation du personnel, pour la majorité des agents, y compris le personnel employé localement, a pâti du manque de mobilité et de perspectives de carrière.

Recommandations

- 4.1. Lorsqu'elle se penchera sur les modalités institutionnelles à la suite des modifications juridiques survenues en 2015, l'Espagne devrait définir des principes directeurs et mandats clairs pour toutes les institutions intervenant dans la coopération espagnole pour le développement.
- 4.2. L'Espagne devrait réviser et affiner les mandats de ses organes de coordination pangouvernementale – au siège et dans les pays partenaires – de sorte qu'ils contribuent plus efficacement à la définition des politiques et à la programmation.
- 4.3. L'Espagne devrait élaborer une stratégie à moyen terme pour les ressources humaines concomitamment à son prochain plan directeur. Cette stratégie devrait porter sur :
 - i)* les compétences et les spécialités requises pour atteindre les objectifs politiques et opérationnels, au siège comme dans les bureaux locaux ;
 - ii)* la rotation et la promotion du personnel à tous les niveaux, dans l'intérêt de l'apprentissage de l'organisation et de la motivation des agents ;
 - iii)* le déploiement d'agents recrutés localement pour accomplir des tâches de mise en œuvre du programme de coopération afin de tirer le meilleur parti de leurs connaissances et de leurs compétences.

5

Mise en œuvre de la coopération espagnole pour le développement et partenariat

Indicateur : La façon dont le membre conçoit la mise en œuvre de son programme permet de dispenser une aide de qualité dans les pays partenaires, en portant au maximum l'impact de son soutien, conformément aux engagements pris à Busan

Principales conclusions

L'Espagne applique clairement les principes d'efficacité de l'aide. Les cadres de partenariat sont élaborés dans le pays, en étroite consultation avec les partenaires, et suivent les cycles de planification des pays partenaires de l'Espagne. Ces cadres comprennent un budget indicatif sur quatre ans qui, associé à une certaine flexibilité dans la budgétisation et la programmation dans les pays et au siège, rend l'Espagne plus prévisible et mieux à même de répondre aux besoins de ses partenaires. Ainsi capable de s'adapter aux besoins spécifiques d'un pays, l'Espagne peut développer et déployer des programmes dans des contextes de fragilité de manière pragmatique, sans que des approches ou des outils spécifiques ne soient nécessaires.

L'Espagne s'attache à faire usage des systèmes nationaux, mais peut encore progresser : les faibles pourcentages d'aide inscrite au budget et d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques et de passation de marchés – respectivement 57 % et 48 % en 2013 – sont bien en deçà des cibles fixées pour 2015 (85 % et 57 %). Les orientations de 2013 pour l'élaboration de cadres de partenariat pays encourageaient une utilisation plus intensive des systèmes nationaux, même si cela a parfois nuit à la ponctualité des versements. Dans ces cas, l'Espagne témoigne de son engagement à utiliser des systèmes nationaux en allant au-delà de la mise en œuvre de projets et en fournissant un soutien pratique à ses partenaires pour les aider à surmonter les goulets d'étranglement.

La participation de l'Espagne à des exercices de coopération déléguée et à des partenariats silencieux contribue à l'harmonisation des donateurs et allège le fardeau pesant sur les partenaires. Toutefois, le pays a réduit sa participation globale à des programmes et fonds communs, y compris dans les contextes de fragilité.

Afin de continuer de fournir une coopération de qualité et pertinente dans un contexte en constante évolution, l'Espagne modifie la nature de ses relations avec certains pays en développement. Elle se concentre de plus en plus sur le renforcement des capacités et utilise

des instruments tels que la coopération triangulaire, l'échange de connaissances et la recherche.

Déjà résolument engagée à apporter une aide efficace, l'Espagne peut encore améliorer la manière dont elle déploie ses programmes et s'assurer que tous ses instruments, y compris les prêts consentis *via* le Fonds pour la promotion du développement (FONPRODE), respectent les principes de Busan.

L'Espagne pourra obtenir de meilleurs résultats en améliorant la gestion et la budgétisation de ses programmes. Le faible niveau d'exécution qu'elle affiche (69 % des fonds ont été versés comme prévu en 2013) n'affecte pas uniquement la prévisibilité, mais aussi les résultats. En outre, en l'absence de procédures standard, l'analyse des risques ne vient pas éclairer la conception des programmes ou les mécanismes de contrôle. Il en résulte une capacité moindre à obtenir des résultats rapidement et moins de transparence concernant la prise et la gestion des risques.

Les cadres de partenariat pays signés, suivis et évalués conjointement avec des pays partenaires ont amélioré la redevabilité mutuelle. Une focalisation accrue sur les résultats et le suivi des indicateurs de résultats tels que définis dans les cadres de partenariat pays pourraient aider l'Espagne à mieux appliquer toutes les dimensions de la redevabilité, y compris concernant les résultats.

L'Espagne doit déployer des efforts supplémentaires pour que les cadres de partenariat pays servent de stratégie pour l'ensemble des pouvoirs publics dans les contextes de fragilité, de façon à pouvoir exploiter la totalité des actions et outils de programmation et à assurer de meilleurs résultats dans ces contextes.

Il conviendrait de revoir les partenariats conclus avec d'autres acteurs afin d'en améliorer l'impact. Si le fait que le pays ait renoué le dialogue avec les ONG est un élément positif, il faut qu'un accord sur la nouvelle stratégie soit trouvé sans délai afin d'éviter que la confiance ne s'érode. S'agissant du financement des ONG, les processus de sélection, les mécanismes de financement et les mesures de reddition de compte génèrent des coûts de transaction élevés. L'intégration des indicateurs développés par les pays partenaires dans les obligations de compte-rendu améliorerait la

capacité des ONG et de l'AECID à tirer des leçons de l'expérience et, dans le même temps, à rester comptable des transactions financières. L'engagement vis-à-vis du secteur privé tirerait profit d'une stratégie clairement énoncée et d'instruments bien adaptés.

Recommandations

- 5.1.** L'Espagne devrait définir des orientations et des procédures pour l'analyse et la gestion des risques afin d'améliorer l'exécution des programmes.
- 5.2.** L'Espagne devrait simplifier les obligations de compte-rendu auxquelles sont soumises les ONG, tout en exigeant la présentation des résultats, afin de réduire les coûts de transaction et de ménager un équilibre entre redevabilité et apprentissage.

6

Les résultats et la reddition de comptes dans la coopération espagnole pour le développement

Indicateur : Le membre place ses activités de planification et de gestion sous le signe de la gestion axée sur les résultats, de l'apprentissage, de la transparence et de la reddition de comptes

Principales conclusions

L'Espagne développe une approche prometteuse concernant la planification axée vers les résultats. Chaque cadre de partenariat présente les résultats en matière de développement auxquels l'Espagne entend contribuer. Il comporte également des indicateurs opérationnels et de résultats, des cibles et des niveaux de référence qui s'appuient sur les cadres de résultats du pays et les statistiques nationales. L'AECID commence à instaurer une culture du résultat en son sein grâce à la création d'un réseau sur l'efficacité et la qualité de l'aide. Elle est également en train d'intégrer ses systèmes de suivi, mettant l'accent sur les résultats en matière de développement, à l'échelle de l'agence, des pays et des interventions.

Pour le moment, l'absence d'un tel mécanisme de suivi intégré des résultats affecte la supervision stratégique et la transparence : les indicateurs de résultats ne sont pas suivis et ne sont donc pas exploités pour la prise de décision. Pour que l'avancée vers la gestion axée sur les résultats s'accélère, il faudra une culture du résultat mature, les bons outils et un suivi adéquat.

Le renforcement de la fonction d'évaluation est une autre illustration de l'attention que l'Espagne porte aux résultats. Une nouvelle politique a été approuvée en 2013. Dans le cadre de cette politique, des plans d'évaluation biennaux couvrant l'ensemble de la coopération espagnole sont publiés, un réseau de points focaux et d'outils méthodologiques ont été mis en place dans le but de faciliter les évaluations opérationnelles, et des documents stratégiques clés, tels que le Plan directeur ou les cadres de partenariat pays, sont évalués. En outre, les constats des évaluations sont largement disséminés *via* le site web « Cooperación Española », la publication de brèves synthèses de chaque évaluation, et la tenue de séminaires et de présentations publiques.

Il existe toutefois un risque que l'indépendance de la fonction d'évaluation soit compromise. Ne disposant ni d'un budget spécifique, ni de supervision externe des plans d'évaluation ou de leurs conclusions, l'unité chargée de l'évaluation dépend du Secrétaire général de la coopération internationale pour le développement (SGCID) pour l'approbation des plans

d'évaluation biennaux et du budget de chaque évaluation. Les conclusions des évaluations pourraient également être mieux employées grâce à un suivi systématique des plans d'amélioration internes inclus dans les réponses de la direction mises en place récemment.

Les expériences de réseaux thématiques, sectoriels et régionaux, les plateformes collaboratives en ligne et les centres de formation ont été efficaces pour partager des connaissances au sein de l'agence. De plus, grâce aux centres régionaux et thématiques établis récemment, les connaissances devraient être plus proches de l'utilisateur final. Toutefois, l'AECID a pris peu de mesures visant à promouvoir la création de nouvelles connaissances, comme de la recherche appliquée ou des bourses axées sur le développement.

Les efforts visant à améliorer la transparence ont porté leurs fruits, avec une progression de la 47^e à la 21^e place entre 2013 et 2014 suivant l'indice de transparence de l'aide (Aid Transparency Index). Deux portails web donnent au grand public et aux experts accès à l'information. Le contrôle parlementaire a lui aussi progressé. Ainsi, le SGCID présente au Congrès ses plans d'évaluation, une communication annuelle et les rapports d'évaluation, ainsi que des positions internationales. L'Espagne a également amélioré sa communication en présentant la coopération espagnole pour le développement comme une marque unique, « Cooperación Española », et en adaptant son approche à ses différents publics.

Néanmoins, la transparence et la communication pourraient être améliorées par une publication à jour des données et des informations détaillées au niveau des projets et, dès que les mécanismes de suivi seront en place, par une communication sur les résultats et les risques.

Enfin, il faut redynamiser les partenariats avec les organisations de la société civile (OSC) pour l'éducation au développement car cette préoccupation a perdu en importance et les malentendus entre les partenaires se multiplient. En effet, les OSC craignent que l'éducation au développement soit utilisée pour promouvoir la coopération espagnole pour le développement et non la citoyenneté mondiale.

Recommandations

- 6.1.** Afin d'accélérer le passage à une prise de décision axée sur les résultats, l'Espagne devrait développer des outils adéquats lui permettant de suivre et d'analyser les résultats.
- 6.2.** L'Espagne devrait garantir l'indépendance de la fonction d'évaluation en lui confiant la responsabilité de sa planification et de sa budgétisation.
- 6.3.** Afin d'assurer l'apprentissage, l'Espagne devrait procéder à un suivi systématique des réponses de la direction aux évaluations et vérifier que leurs constats sont pris en compte dans les décisions.
- 6.4.** Pour maintenir un vigoureux soutien du public vis-à-vis du développement, l'Espagne devrait élaborer un plan réalisable concernant l'éducation au développement.

Principales conclusions

Le budget que l'Espagne consacre à l'humanitaire a pâti de coupes soudaines et substantielles ces quatre dernières années, qui l'ont conduite à réduire le périmètre de ses programmes. En conséquence, il lui a fallu déterminer où elle pouvait apporter la meilleure valeur ajoutée avec des ressources humanitaires limitées. Sa décision s'est arrêtée sur quatre grands secteurs et neuf crises prolongées (contre 44 auparavant). La capacité d'exécution des partenaires est également soigneusement examinée. Il en résulte une approche plus stratégique concentrée sur un petit nombre de crises, avec des critères de financement clairs. L'Espagne s'est assurée que ses partenaires avaient compris ses nouveaux critères de financement. Il s'agit là d'une bonne pratique.

L'Espagne complète ses programmes humanitaires par des efforts soutenus dans la diplomatie humanitaire internationale ; elle a ainsi agi en qualité de rédacteur pour le Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la crise syrienne. Ses efforts sont hautement appréciés par ses partenaires et d'autres membres du CAD. L'Espagne participe aussi activement aux activités d'ouverture avec d'autres donateurs, à la fois sur le terrain, au niveau de l'UE et à l'échelle mondiale, afin de coordonner les interventions opérationnelles et de plaider.

Les différents pans du gouvernement travaillent en étroite collaboration sur de nouvelles urgences humanitaires majeures (essentiellement des catastrophes soudaines) et le pays dispose d'incitations financières et structurelles utiles, telles que des fonds conjoints. L'objectif est d'assurer un travail plus cohérent entre l'AECID et les communautés autonomes et entre les différentes ressources dédiées à la protection civile. L'équipe basée à Madrid est jugée compétente, ce qui facilite les bonnes relations avec la branche politique du ministère des Affaires étrangères.

L'Espagne dispose d'une vaste palette de mécanismes permettant une réaction rapide aux crises nouvelles ou qui s'enveniment. Dans l'examen de l'aide de 2011, l'Espagne a été invitée à faire en sorte que tous les acteurs du système espagnol d'intervention bénéficient d'une formation ou d'une accréditation. Depuis, deux équipes de recherche et de sauvetage disposent désormais d'une accréditation internationale. La réduction de l'empreinte bilatérale de l'Espagne dans les situations de conflit actif a également diminué son

exposition au risque – ce qui constituait une autre recommandation de l'examen de 2011. L'Espagne pourrait désormais s'attacher à éliminer les obstacles qui dissuadent le personnel de santé espagnol d'intervenir dans les cas d'urgences sanitaires.

L'AECID a adopté une approche globale proactive concernant la communication relative à ses programmes humanitaires et aux problèmes humanitaires. D'autres donateurs pourraient en tirer des enseignements.

Une forte présence sur le terrain contribue à soutenir les partenaires, à gérer le risque et à suivre les opérations au jour le jour. Toutefois, aucun dispositif n'a été mis en place pour permettre une approche cohérente des acteurs espagnols quant à la réponse à apporter sur le terrain face aux crises humanitaires en cours. Cette lacune pourrait nuire à la cohérence de la politique, du plaidoyer et des interventions espagnols dans des environnements difficiles.

Le modèle de financement pour des crises prolongées implique souvent une pré affectation stricte de l'aide, ce qui réduit la flexibilité des réponses que les partenaires peuvent mettre en œuvre face à l'évolution des situations. Toutefois, le financement peut être pluriannuel, ce qui accroît la prévisibilité.

La limitation des ressources, due à des coupes budgétaires, a nui à la définition d'une programmation globale, affectant par exemple les composantes de renforcement de la résilience ou du relèvement. Face à ces limitations, l'Espagne pourrait insister davantage sur ses programmes de développement ciblant les moteurs de la crise, peut-être en les intégrant systématiquement dans les cadres de partenariat pays.

En outre, le budget consacré à l'humanitaire (seulement 2.8 % de l'APD) est inutilement faible, surtout compte tenu du fort soutien de la population aux interventions humanitaires. L'Espagne pourrait allouer des ressources plus substantielles aux principaux domaines de l'aide humanitaire.

Une grande difficulté, également soulevée lors de l'examen de l'aide de 2011, reste la charge administrative excessive imposée aux ONG partenaires. Elle limite leur capacité à fournir une aide de qualité. Consciente de ce problème, l'Espagne prévoit de simplifier ses procédures d'octroi de subventions, actuellement compliquées, et de s'atteler à des questions connexes comme des audits multiples pour

toutes les subventions aux ONG. L'Espagne est invitée à résoudre ces problèmes promptement.

Recommandation

7.1 Afin de s'assurer que les partenaires sont à même d'intervenir rapidement et de se concentrer sur l'obtention de résultats de qualité, l'Espagne doit simplifier ses procédures d'octroi de subventions pour les ONG humanitaires. Comme recommandé pour les ONG œuvrant dans le domaine du développement, l'Espagne devrait également modifier les obligations de compte-rendu.

Obtenir le rapport complet (en anglais seulement)

OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2016

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264251175-en>

