

# 1

## Vers un effort global du Portugal 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

Le Portugal met à profit les compétences de toutes les composantes de son administration pour contribuer, selon une approche stratégique, aux processus internationaux concernant le développement et à la production de biens publics mondiaux.

Fervent défenseur du Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Portugal a œuvré activement en faveur de l'inclusion de l'Objectif de développement durable 16, qui consiste à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et stables, ainsi que de l'ODD 5, qui concerne l'égalité des sexes et les droits des femmes.

Le Portugal a des relations étroites avec les autres pays lusophones, dont beaucoup sont ses principaux partenaires en matière de développement. Il coopère avec eux pour échanger des informations sur les questions relatives au développement durable et définir sur ce sujet des positions communes à adopter au niveau international. Par exemple, dans le cadre de l'action qu'il mène au sein de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), il dirige la mise au point d'une stratégie maritime collective pour la gestion durable des océans et des mers.

Le Portugal est très soucieux de faire en sorte que les politiques qu'il applique dans d'autres domaines que l'aide publique au développement (APD) aient un impact positif sur ses pays partenaires. Depuis l'examen par les pairs de 2010, son Conseil des ministres a adopté une résolution sur la cohérence des politiques au service du développement. Sept grandes questions de fond ont été définies comme essentielles, et les mécanismes institutionnels visant à assurer la cohérence entre les ministères ont été renforcés.

Fort de ce progrès, le Portugal pourrait commencer à analyser de façon suivie l'influence que ses politiques exercent sur les pays en développement. Il pourra ainsi mieux cerner et résoudre plus aisément les problèmes de cohérence que celles-ci peuvent poser, et investir dans des politiques qui puissent favoriser le développement.

Le Portugal est bien classé sur l'Indice 2014 de l'engagement pour le développement établi par le Centre for Global Development, en raison de ses faibles émissions de gaz à effet de serre, de l'appui

vigoureux qu'il assure à la recherche-développement, et du degré relativement élevé de transparence dont il fait preuve sur le plan financier.

Toutefois, remédier aux problèmes de cohérence entre les politiques dans les domaines sensibles n'est pas toujours chose aisée. En 2013, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption s'est dit préoccupé par l'absence de progrès du Portugal quant à l'engagement de poursuites en cas d'allégations étrangères de corruption concernant des sociétés portugaises travaillant à l'étrangère. Il s'agit là d'un problème fondamental étant donné qu'un nombre non négligeable d'entreprises portugaises ont des activités dans les pays partenaires et que l'Afrique est le deuxième partenaire commercial du pays.

Le rapport de suivi établi en 2015 dans le prolongement de l'examen des efforts du Portugal en matière de lutte contre la corruption laisse apparaître une évolution positive. Ce dernier s'attaque aux failles existant dans la législation et il a ouvert plusieurs enquêtes. Il lui sera absolument indispensable de continuer à progresser dans ce domaine s'il veut rester fidèle à l'engagement qu'il a pris en faveur de la bonne gouvernance, du respect de la légalité et de la promotion des droits humains dans les pays en développement.

Le Portugal est conscient que l'APD ne suffit pas à elle seule à répondre aux besoins de ses partenaires en matière de ressources financières pour leur développement, et il a admis qu'il devrait davantage l'utiliser comme un catalyseur.

Son institution de financement du développement, la SOFID, fait usage d'un large éventail d'instruments pour mobiliser des fonds privés. Mais le portefeuille d'activités de celle-ci reste peu important et ses investissements doivent obligatoirement porter sur des propositions émanant de sociétés ou de consortiums qui ont au moins 20 % de capital portugais. De plus, il y a peu de synergie entre les projets de la SOFID et les programmes de développement du Portugal.

Le Portugal souhaite par ailleurs renforcer son soutien au secteur privé dans les pays partenaires à travers une approche fondée sur « l'avantage mutuel », c'est-à-dire profitable aussi bien à ces pays qu'aux entreprises portugaises.

Camões I.P. (Institut Camões pour la coopération et la langue), principal organisme de développement du Portugal, a prudemment choisi de différer l'élaboration d'une stratégie avec le secteur privé car il est conscient de n'avoir pour ce faire que des capacités limitées. Lorsqu'un programme du secteur privé sera finalement mise en œuvre, il importera de veiller à ce qu'elle ne conduise pas à privilégier le profit commercial au détriment de l'impact sur le développement, ou à lier l'APD à l'achat de biens et de services au Portugal.

#### **Recommandations**

1.1. S'appuyant sur son engagement ferme en matière de cohérence des politiques au service du développement, le Portugal devrait s'investir dans l'analyse et le suivi des effets que les politiques qu'il mène dans des domaines essentiels peuvent avoir sur les pays en développement et prendre des mesures pour remédier aux incohérences dans la politique menée.

1.2. Lorsque le Portugal mettra au point sa nouvelle approche du développement du secteur privé, il devrait veiller à ce que cette approche ait un impact positif sur le développement et qu'elle respecte les recommandations du CAD sur l'aide déliée.

# 2

## Vision et politique du Portugal 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 Portugal a inscrit sa coopération pour le développement dans un projet le Concept stratégique 2014-2020 – résolution tourné vers l'avenir et ambitieux. Celui-ci a pour objet de faire en sorte que la coopération portugaise réponde mieux à l'évolution des besoins des pays partenaires, et tienne mieux compte des domaines dans lesquels le Portugal estime posséder un avantage comparatif.

Ces nouvelles orientations stratégiques confèrent aux efforts de coopération du Portugal une finalité plus étendue puisque l'objectif du développement durable vient s'ajouter à celui qu'il vise de longue date, à savoir l'élimination de la pauvreté dans un contexte de respect des droits humains, de la démocratie et de la légalité. Elles instaurent aussi de nouveaux domaines d'action privilégiés, à savoir l'énergie et la mer, et font davantage de place à l'environnement et au développement du secteur privé.

Cette stratégie conserve l'orientation géographique de la coopération portugaise vers quelques pays d'Afrique lusophones et le Timor-Leste. Cependant, elle préconise la mise en place de partenariats plus stratégiques qui s'articulent autour d'un partage des responsabilités et d'intérêts communs, ce qui témoigne d'un changement dans la façon dont le Portugal coopère avec certains de ces pays. Ces partenariats pourraient permettre au Portugal de passer plus facilement de relations fondées sur l'APD vers l'établissement de liens davantage axés sur le commerce et l'investissement avec certains de ses pays partenaires.

Le Portugal continue de donner la priorité à la lutte contre la pauvreté et il fait à cet égard une place importante aux États fragiles. Il s'appuie dans cet effort sur une stratégie nationale concernant la sécurité et le développement, qui a été approuvée au niveau politique le plus élevé. De plus, il a commencé à définir une approche plus globale pour la programmation de son action humanitaire et de ses activités de développement. Afin de consolider ces progrès, il devrait s'employer

davantage à atténuer le risque de crise dans tous ses pays partenaires.

L'APD multilatérale du Portugal est régie par une politique spécifique et bien définie, qui complète son approche bilatérale. Toutefois, il n'utilise pas encore un ensemble clair de critères pour évaluer l'efficacité des organisations multilatérales qu'il finance ou la pertinence de leur action. Or, ces critères pourraient lui permettre d'améliorer l'affectation de ses ressources.

Pour pouvoir faire avancer son projet stratégique, le Portugal devra relever plusieurs défis. Premièrement, celui-ci couvre un champ très étendu et, pour bon nombre des nouveaux domaines d'action privilégiés, il n'y a pas de stratégie ni d'orientations pour guider les efforts du Portugal. C'est par exemple le cas de l'environnement, de l'énergie et du développement du secteur privé dans les pays partenaires. Étant donné que le budget de l'APD diminue et que les capacités de Camões I.P. sont limitées, le Portugal aurait intérêt à donner la priorité à quelques domaines essentiels, et à faire en sorte que des orientations bien conçues viennent étayer les activités y afférentes.

Deuxièmement, le projet stratégique du Portugal ne fait pas état de son important portefeuille de prêts concessionnels bilatéraux. Géré par le ministère des Finances, ce dernier fait une place prépondérante aux projets de développement des infrastructures. Le fait que les prêts concessionnels ne soient pas pris en compte dans les orientations stratégiques portugaises, ou qu'ils ne soient pas pleinement intégrés dans le processus de programmation par pays, a pour effet d'entretenir la séparation entre les dons et les prêts accordés par le Portugal, de sorte qu'il est difficile pour le personnel d'exploiter les possibilités de synergie existant entre eux.

Troisièmement, le Portugal a toujours de la peine à assurer l'intégration des questions de fond transversales que sont l'égalité entre femmes et hommes et l'environnement dans sa programmation. Au cœur de ce problème résident les capacités insuffisantes de Camões I.P., qui ne possède pas de budget spécifique pour ces questions et ne dispose en son sein que de compétences spécialisées limitées pour les traiter.

## **Recommandations**

**2.1.** Suivant le Concept stratégique 2014-2020, le Portugal devrait établir un plan opérationnel à moyen terme réaliste, où il définira un ensemble raisonnable de priorités à assigner à son programme en tenant compte de ses capacités en matière de financement et de compétences. Il devrait aussi élaborer des orientations propres à assurer une mise en œuvre efficace de ce plan.

**2.2.** Le Portugal devrait intégrer pleinement son portefeuille de prêts concessionnels bilatéraux dans ses processus de planification stratégique et de programmation par pays, afin de pouvoir exploiter les possibilités de synergie.

**2.3.** Camões I.P. devrait aider le personnel chargé de la programmation à intégrer les questions concernant l'égalité hommes-femmes et l'environnement dans l'ensemble des programmes du Portugal, y compris ses prêts concessionnels.

# 3

## Répartition de l'aide publique au développement du Portugal

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

### Principales conclusions

La grave récession économique dans laquelle le Portugal a été plongé et le programme d'ajustement économique qu'il a dû mettre en place par la suite l'ont rendu moins apte à assurer la concrétisation de ses objectifs d'APD.

L'APD portugaise a diminué de 14.9 % en termes réels depuis 2013 (données provisoires). En 2014, les apports d'APD du Portugal se sont élevés à 419 millions USD, soit 0.19 % de son revenu national brut (RNB) selon les chiffres préliminaires de l'OCDE. Les provisions indiquent que Portugal n'atteindra pas l'objectif qu'il s'est fixé de parvenir à un rapport APD/RNB de 0.7 % en 2015.

Depuis que le Portugal est sorti de son programme d'ajustement, en 2014, son économie montre des signes d'amélioration, même s'il est toujours soumis à une surveillance d'après-programme. Il demeure résolu à atteindre son objectif d'APD lorsque son économie aura commencé à se redresser. Toutefois, s'il continue à faire une grande place aux prêts concessionnels dans le budget de son APD sans procéder à une augmentation des dons, la concrétisation de cet engagement risquerait de se trouver compromise.

Le Portugal a ouvert 1.6 milliard EUR de crédit depuis 2001 et, à la date de 2015, les pays bénéficiaires en avaient employé 958 millions EUR (60 %) sous forme d'emprunts concessionnels, de sorte qu'il reste un montant non dépensé de 602 millions EUR. Si le Portugal n'ouvre pas de nouvelles lignes de crédit ou si la part des dons dans l'APD n'augmente pas, le niveau de son aide pourrait tomber bien au-dessous de 0.23 % de son RNB lorsque les lignes de crédit existantes auront expiré ou qu'elles auront été entièrement utilisées par les pays bénéficiaires. À ce jour, la moitié des lignes de crédit ont déjà expiré et il en sera de même pour l'autre moitié d'ici à la fin de 2017. Les autorités portugaises ont indiqué qu'elles ne prévoyaient pas d'ouvrir de nouvelles lignes de crédit dans un proche avenir.

Pour répondre à cette préoccupation et annuler les compressions budgétaires effectuées, les autorités portugaises devraient définir un plan

pragmatique prévoyant une progression soutenable vers l'objectif de 0.7 % pour le rapport APD/RNB du Portugal, notamment une augmentation de la part des dons dans son APD totale.

Le Portugal devra aussi réfléchir attentivement à la façon dont il va devoir répartir son APD dans un proche avenir s'il veut honorer l'engagement d'inverser la tendance à la baisse de l'APD apportée aux pays les moins avancés (PMA), qu'il a pris à la Réunion à haut niveau de 2014 du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Selon les statistiques de l'Organisation, 29 % de l'APD totale du Portugal ont été consacrés aux PMA en 2013, contre 40 % en moyenne entre 2010 et 2011. Ce recul tient au changement de statut de certains de ses partenaires, ainsi qu'à la progression du montant des prêts concessionnels que le Portugal accorde à des pays non classés dans la catégorie des moins avancés.

Au titre de l'engagement qu'il a pris à l'égard des PMA, le Portugal doit aussi veiller à respecter la recommandation du CAD sur les conditions et modalités des prêts aux PMA en accordant à ces pays un élément de libéralité d'au moins 90 %. En 2013, ses prêts ne remplissaient pas cette condition.

Le Portugal continue de répartir son APD bilatérale en fonction de ses priorités stratégiques. Son programme est fortement concentré sur l'Afrique subsaharienne où se trouvent cinq de ses six principaux pays partenaires. En 2013, il a affecté 98 % de son APD bilatérale ventilable par pays aux dix principaux pays bénéficiaires de son aide. Ce chiffre est très supérieur à la moyenne du CAD. Son programme bilatéral s'articule aussi autour de ses priorités thématiques, et la part la plus importante de son aide ventilable par secteur a ainsi été consacrée aux secteurs sociaux, suivis par l'aide sous forme de produits et l'aide-programme. L'évolution de ces dernières reflète celle du portefeuille de prêts concessionnels.

Le Portugal pourrait mettre à profit les bonnes pratiques qu'il suit dans l'affectation de son aide pour réduire la fragmentation de celle-ci au niveau des projets. Malgré l'engagement qu'il a pris de mettre en place des projets moins nombreux et plus importants, il gère toujours un grand nombre

de projets de faible montant dans ses pays partenaires. Tous ces petits projets exigent d'être coordonnés, ce qui mobilise de précieuses capacités d'administration de la part du Portugal et de ses partenaires.

L'APD multilatérale du Portugal représente 35 % de son APD totale, et elle est répartie conformément à ses priorités stratégiques. La part de son aide multilatérale a diminué depuis le dernier examen par les pairs, les compressions budgétaires ayant conduit les autorités portugaises à prendre la décision stratégique de préserver leurs engagements bilatéraux à l'égard de leurs pays partenaires. Malgré ces restrictions, le Portugal a réussi à conserver des relations à caractère stratégique avec bon nombre des organisations auxquelles il donne la priorité en restant présent au sein de leurs conseils d'administration.

#### **Recommandations :**

3.1. Le Portugal devrait instaurer des objectifs intermédiaires assortis d'échéances précises, afin de respecter ses engagements internationaux relatifs au volume de son aide à mesure que son économie se redressera. Ce plan devrait comporter l'engagement d'accroître la part des dons dans son budget d'APD.

3.2. Le Portugal devrait inverser le mouvement de diminution de l'APD qu'il apporte aux pays les moins avancés, conformément aux engagements qu'il a pris dans le cadre du CAD.

# 4

## Gestion de la coopération du Portugal en matière de développement

*Indicateur : le membre a une conception de l'organisation et de la gestion de son programme de coopération pour le développement adaptée au but recherché.*

### Principales conclusions

Le système complexe de coopération pour le développement que possède le Portugal, constitué de 57 entités publiques distinctes dotées chacune d'un budget d'aide et de moyens de mise en œuvre qui leur sont propres, présente à la fois des avantages et des inconvénients pour assurer une programmation de qualité.

La participation d'acteurs aussi nombreux à la mise en œuvre de sa coopération pour le développement permet au Portugal de tirer parti des compétences riches et variées qui existent dans l'ensemble de son administration. Citons, par exemple, le cas de la Guinée-Bissau, où six ministères sectoriels, outre le ministère des Affaires étrangères et Camões I.P., ont effectué en 2014 une mission conjointe en vue d'une reprise de la coopération institutionnelle avec les autorités de ce pays. La présence de ces nombreux acteurs a donné au Portugal la possibilité d'étudier le potentiel de synergie existant entre ses diverses sphères d'action, ainsi que de dégager une approche très vaste, allant au-delà de l'APD, pour le développement de ce pays.

Toutefois, la complexité de ce système peut aussi rendre difficile la mise en œuvre d'un programme cohérent et de qualité. Malgré le renforcement des mécanismes de coordination au niveau des services centraux et l'accroissement du pouvoir de supervision de son organisme de développement, Camões I.P., le modèle sur lequel le Portugal s'appuie actuellement pour gérer ce système est mis à rude épreuve.

Créé en 2012, Camões I.P. est issu de la fusion de l'ancien organisme de développement du Portugal (IPAD) et de l'organisme chargé de promouvoir la langue et la culture portugaises à l'étranger (l'Institut Camões). Effectuée dans le cadre d'un programme de réforme du secteur public, cette fusion avait principalement pour but de réaliser des gains d'efficacité, mais l'idée était aussi d'accroître l'impact de la coopération portugaise pour le développement en renforçant les possibilités de synergie. Bien qu'il ne soit directement responsable que de 7.3 % du budget de l'APD, Camões I.P. est chargé de gérer, de

coordonner et de superviser l'ensemble des activités portugaises de coopération pour le développement pour le compte du ministère des Affaires étrangères. Il a en outre pour mission de promouvoir la culture et la langue portugaises.

Il est trop tôt pour apprécier pleinement l'impact de cette fusion sur l'efficacité des efforts de coopération du Portugal. Mais il est clair que l'efficacité s'est accrue grâce à la mise en place de fonctions conjointes de soutien et de gestion, ainsi que de bureaux communs sur le terrain et dans les services centraux.

Il est toutefois manifeste qu'à l'instar de son prédécesseur, l'IPAD, Camões I.P. a des difficultés à remplir la fonction qui lui incombe de coordonner et de superviser l'ensemble du programme de développement.

Le pouvoir de coordination de Camões I.P. a été renforcé par le fait que l'avis préalable qu'il est chargé de donner sur les projets des ministères sectoriels a acquis un caractère juridiquement contraignant. Mais l'Institut ne donne pas d'avis préalable ni n'exerce de supervision sur la moitié du budget de l'APD bilatérale portugaise, gérée par le ministère des Finances et dispensée sous forme de prêts concessionnels. C'était déjà le cas de l'ancien organisme de développement du Portugal.

Les capacités limitées de Camões I.P., dues à des ressources humaines insuffisantes, constituent un obstacle à l'efficacité de ses efforts. C'est seulement en 2015 que son budget des ressources humaines lui a permis de pourvoir la totalité des postes dont il a été convenu de le doter. Par conséquent, au moment de l'examen, il ne disposait pas d'agents spécialement chargés de l'aide humanitaire, de la problématique hommes-femmes et du secteur privé.

De plus, le caractère rigide de la procédure de recrutement empêche l'Institut d'engager des spécialistes dans les services centraux ou de retenir longtemps les compétences dont il a besoin sur le terrain.

Se pose toutefois la question plus fondamentale de savoir si l'Institut est doté d'un mandat réaliste, compte tenu de sa structure organique et de l'influence qu'il est en mesure

d'exercer sur le plan financier. Comme il s'agit d'un organisme public qui travaille en dehors de l'administration directe de l'État, et qu'il n'a sous son contrôle direct qu'une faible part du budget de l'APD, il y a sérieusement lieu de se demander s'il a suffisamment d'autorité pour pouvoir coordonner et superviser les activités de développement des ministères sectoriels.

En outre, la division du travail entre Camões I.P. et le ministère des Affaires étrangères est peu claire, car il semble que leurs mandats se recoupent dans une certaine mesure. Par exemple, la Direction de la politique étrangère du ministère des Affaires étrangères est associée à l'examen des prêts concessionnels d'APD du ministère des Finances, mais elle ne consulte à aucun moment l'Institut au sujet de ces prêts pour tirer parti de son savoir-faire en matière de développement et assurer une meilleure intégration de ces derniers dans l'ensemble du programme de développement

#### **Recommandation**

4.1. Le Portugal devrait entreprendre un examen de son modèle d'activité, afin de s'assurer que l'organisme chargé de gérer le système complexe dont il est doté dispose d'un mandat clair et bien adapté, ainsi que de ressources humaines adéquates et de ressources financières suffisantes pour répondre au mandat.



# 5

## Mise en œuvre de la coopération portugaise pour le développement et partenariat

*Indicateur : la façon dont le membre conçoit l'exécution de son programme permet de dispenser une aide de qualité dans les pays partenaires et d'optimiser l'impact de son soutien, comme défini à Busan*

### Principales conclusions

Depuis le dernier examen par les pairs qui lui a été consacré, le Portugal a fait des progrès sur la voie du respect de certains engagements internationaux en faveur de l'efficacité au regard du développement. Les changements apportés au processus budgétaire de l'État lui ont permis d'assurer à ses partenaires des financements prévisibles et à long terme. Ses nouveaux Programmes de coopération stratégique, par exemple, comportent tous à titre indicatif des enveloppes budgétaires sur trois à quatre ans.

Les partenaires sont associés à la conception, au suivi et à l'évaluation des programmes-pays. Cette disposition reflète le ferme attachement du Portugal au principe d'appropriation par les pays et ses programmes sont de ce fait fortement alignés sur les priorités de ses partenaires, comme on le voit à Sao Tomé-et-Principe. Le processus d'évaluation conjointe mis en place par le Portugal est un important mécanisme de responsabilité mutuelle, permettant aux partenaires de louer ou de critiquer le bilan du Portugal.

Le Portugal a renforcé sa participation aux activités de coordination des donateurs pilotées par les pays, conformément aux recommandations formulées lors du dernier examen par les pairs. En Mozambique, par exemple, il participe activement au groupe conjoint de coordination des donateurs.

Le Portugal a également renforcé sa collaboration avec les autres partenaires de la coopération pour le développement. En particulier, il assure davantage de programmation déléguée et participe à des activités au titre de la coopération triangulaire. Le Portugal prépare par exemple actuellement de nouveaux partenariats triangulaires avec le Chili au Mozambique.

En réponse aux recommandations issues du dernier examen par les pairs, le Portugal veille aussi à ce que ses programmes dans les États fragiles se fondent sur une stratégie attentive aux situations de conflit et visant à ne pas nuire. Une large place est faite à la coopération technique militaire et au soutien à l'État de droit, témoin de

l'approche pangouvernementale adoptée par le Portugal pour les questions de développement.

Cependant, malgré ces bons points, le Portugal est conscient qu'il a encore des difficultés à respecter ses engagements visant à accroître l'efficacité de son aide. Quatre domaines, en particulier, méritent de retenir l'attention. Premièrement, le Portugal a du mal à remplir l'engagement pris de veiller à ce qu'une plus grande partie de son programme transite par les systèmes des pays partenaires. En 2013, 23 % seulement de l'aide du Portugal au secteur de l'administration ont été acheminés par l'intermédiaire des systèmes de passation des marchés et de finances publiques des partenaires : ce pourcentage est très loin de l'objectif de 57 % d'ici 2015 convenu à l'échelon international au titre de l'efficacité de l'aide. Le Portugal ne fournit pas suffisamment d'orientations à ses agents pour les aider à évaluer les systèmes des partenaires et à adapter leurs programmes pour l'usage de ces systèmes.

Deuxièmement, le Portugal n'a pas pleinement développé ses relations stratégiques avec certaines de ses OSC partenaires. Si les partenariats pluriannuels sont plus nombreux, le financement se fait toujours projet par projet et il n'existe pas de mécanismes pour soutenir le cadre global des programmes. Des accords-cadres de partenariat pourraient réduire les coûts de transaction et permettre au Portugal de nouer des relations à la fois plus étroites et plus souples avec les OSC.

Troisièmement, alors que le Portugal s'est doté d'une approche efficace dans les États fragiles, il n'y a pas de cadre commun d'analyse des risques et des contextes pour guider l'ensemble des acteurs de l'administration travaillant dans ces pays. Un cadre commun aiderait le Portugal à rassembler ses connaissances et à améliorer la programmation.

Quatrièmement enfin, une part très importante de l'APD du Portugal est liée à l'achat de biens et services portugais : 70 % en 2013. Cela est bien supérieur à la moyenne du CAD (14.3 %) et représente une importante progression par rapport

au dernier examen par les pairs. En outre, cette forte proportion va à l'encontre des engagements internationaux en faveur de l'efficacité de l'aide auxquels le Portugal a souscrit et ne représente pas toujours une optimisation des ressources pour ses partenaires. S'il ne peut pas faire grand chose pour réduire la proportion d'aide liée dans le cadre de ses lignes de crédit, étant donné le caractère juridique des accords auxquels celle-ci donnent lieu, le Portugal peut s'engager à veiller à ne pas conclure d'autres accords d'aide liée dans d'autres secteurs de son programme ou dans le cadre de futures lignes de crédit.

### **Recommandations**

5.1. Le Portugal devrait renforcer ses orientations et ses mesures d'incitation afin que ses agents utilisent les systèmes des pays partenaires lors de la mise en œuvre des programmes.

5.2. Le Portugal devrait s'efforcer d'instituer des accords-cadres fondés sur les programmes avec des OSC partenaires sélectionnés.

5.3. Le Portugal devrait mettre en place des analyses communes des risques et des contextes afin de guider les nombreux acteurs de l'administration travaillant dans les États fragiles.

5.4 Pour les allocations et programmes futurs, le Portugal devrait tout mettre en œuvre pour atteindre la recommandation de l'OCDE et ses engagements pris à Busan en matière de déliement de l'aide.

# 6

## La gestion axée sur les résultats et la reddition de comptes dans la coopération du Portugal 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

Le Portugal met en place un système qui devrait lui permettre d'axer la planification et la gestion sur les résultats, d'améliorer l'apprentissage et d'accroître la transparence des programmes et la reddition de comptes.

Camões I.P. exige déjà que les acteurs du développement recensent les résultats pour chaque projet. Désormais, comme il déploie ses nouveaux Programmes de coopération stratégique avec ses pays partenaires, son objectif est de veiller à ce que les résultats attendus soient aussi recensés pour chaque programme-pays. Le Programme de coopération stratégique 2014-2017 concernant le Timor-Leste constitue un bon exemple de cette approche : il contient une série d'objectifs mesurables applicables à l'ensemble du programme et des indicateurs pour le suivi des progrès.

Cependant, à ce stade, les résultats attendus identifiés -- pour les projets comme pour les pays -- ne recouvrent que les produits et leur suivi est très insuffisant. Il conviendrait que le Portugal commence à recenser et à suivre les réalisations et l'impact de ses activités également afin d'évaluer pleinement la performance de son programme d'APD.

Camões I.P. dispose d'un système très élaboré pour évaluer ses propres projets d'APD qui représentent 7.3 % du budget de l'APD. Sa Division chargée de l'évaluation et de l'audit est une entité indépendante qui dispose d'un budget déterminé et d'un plan d'évaluation glissant sur trois ans. En conformité avec les bonnes pratiques, Camões I.P. associe les pays partenaires à son cycle d'évaluation. Les conclusions des travaux sont examinées par une grande diversité de parties prenantes et Camões I.P. publie un rapport annuel qui met en lumière les progrès accomplis par l'équipe de direction dans la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation. Ceci est de bonne pratique.

Toutefois, les pratiques d'évaluation des ministères fonctionnels associés à la coopération pour le développement pourraient être améliorées. En particulier, il semble qu'à ce jour les autorités portugaises n'aient pas procédé à une évaluation de l'important portefeuille de prêts concessionnels géré par le ministère des Finances, qui représente 41 % du budget total de l'APD portugaise. Il peut aussi s'avérer difficile pour Camões I.P. de vérifier si les ministères sectoriels appliquent les recommandations issues de leurs propres exercices d'évaluation.

Des mesures sont prises pour améliorer la situation. Un nouveau projet de stratégie d'évaluation donne un mandat clair à la Division chargée de l'évaluation et de l'audit de Camões I.P. pour non seulement évaluer ses propres projets mais aussi s'assurer de la qualité des évaluations menées par les ministères sectoriels. Par ailleurs, Camões I.P. propose des formations pour améliorer le savoir-faire des ministères sectoriels en matière d'évaluation, et il a accepté d'évaluer l'un des projets financés par des prêts concessionnels du Portugal.

Le système portugais de coopération pour le développement est complexe et nécessiterait un solide mécanisme de gestion des connaissances pour mettre en commun les enseignements de l'expérience. Or, aucun dispositif de ce genre n'existe actuellement, ce qui empêche le Portugal de tirer profit des leçons qui se dégagent de ses activités et d'améliorer ses pratiques. L'instauration prévue de groupes de travail techniques sous l'autorité de la Commission interministérielle pour la coopération pourrait être un pas dans la bonne direction.

Des progrès ont été accomplis sur le front de la transparence depuis le dernier examen par les pairs ; le Portugal rend désormais publics ses plans de dépenses et les données au niveau des projets conformément à la norme commune arrêtée à l'échelon international. La mise au point d'un système d'information intégré devrait améliorer encore la transparence de la coopération portugaise.

Camões I.P. a élaboré sa propre stratégie de communication qui vise à accroître la visibilité de la coopération pour le développement du Portugal et à renforcer la confiance de l'opinion publique. Malgré cela, Camões I.P. pourrait encore grandement améliorer sa communication en direction des observateurs extérieurs sur l'impact de l'ensemble du système portugais de coopération pour le développement. Il publie en ligne un rapport annuel, par exemple, mais celui-ci ne couvre pour le moment que ses propres opérations (enseignement et développement) et non celles d'autres acteurs portugais du développement.

### **Recommandations**

6.1. Le Portugal devrait s'assurer que tous ses programmes-pays disposent d'un ensemble clair de résultats attendus axés sur les réalisations et que ses agents suivent régulièrement les progrès accomplis pour les atteindre.

6.2. Afin d'assurer un programme plus cohésif et mieux coordonné, l'ensemble des acteurs du développement du Portugal devraient partager leurs leçons sur les approches et les résultats tirés de l'expérience.

*Indicateur : le membre contribue à réduire au minimum les effets des chocs et des crises, il sauve des vies, atténue les souffrances et préserve la dignité humaine dans des situations de crise et de catastrophe.*

## Principales conclusions

La majeure partie du programme humanitaire du Portugal prend la forme d'interventions bilatérales assurées par le service de la protection civile et souvent cofinancées par l'Union européenne. Les opérations bilatérales — pour l'essentiel de l'aide en nature — sont efficacement coordonnées par le ministère de l'Intérieur qui fait fond sur son rôle de coordination au plan national. Les relations sont bonnes avec les gouvernements des pays partenaires qui demandent des secours en cas de crise. La protection civile s'efforce de tirer des enseignements de ses déploiements à l'international de manière à améliorer ses activités futures, ce qui est de bonne pratique. Le Portugal devrait à présent chercher à mettre en place un mécanisme pour mieux articuler ses opérations bilatérales d'aide humanitaire avec ses programmes de coopération pour le développement et l'ensemble du système international d'action humanitaire.

Bien qu'il ne dispose pas de fonds suffisants pour financer d'autres partenaires de l'aide humanitaire, le Portugal continue d'apporter son soutien lorsqu'il le peut. On peut citer par exemple son action en faveur du programme de mesures de rétablissement de la confiance pour les réfugiés sahraouis du Sahara occidental mis en œuvre par le HCR. Le Portugal contribue aussi de manière régulière au mécanisme mondial de financement commun du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires.

Pour que le programme d'aide humanitaire puisse faire face aux défis futurs, le Portugal va devoir améliorer certains aspects essentiels. En août 2015, il a rendu publique une nouvelle stratégie opérationnelle ; c'est un bon début et celle-ci pourrait servir de base pour venir à bout des problèmes ci-après :

- Absence d'une analyse commune claire sur la façon de s'appuyer sur l'avantage comparatif du Portugal pour acheminer une aide humanitaire efficace.
- Des décisions politiques ad hoc sur les pays dans lesquels intervenir en cas de crise et sur les moyens à mettre en œuvre. Elles peuvent

donner une idée erronée du respect des principes de l'aide humanitaire comme l'indépendance et l'impartialité par le Portugal, mais celui-ci prend soin d'adapter ses interventions bilatérales en fonction des demandes formulées par les pays partenaires.

- Des financements imprévisibles, de dernière minute, pour la plupart des partenaires de l'aide humanitaire, tenant à l'approche *ad hoc* adoptée dans le cadre du programme humanitaire.
- Incertitude sur la façon d'exploiter les capacités nationales de réaction face à une crise pour renforcer systématiquement les moyens des services de la protection civile dans les pays partenaires.

63. La stratégie opérationnelle peut également permettre au Portugal de plaider pour une ligne budgétaire consacrée à l'aide humanitaire et accroître ainsi son aide humanitaire globale conformément aux accords internationaux sur la répartition de la charge.

64. Une meilleure communication des résultats de l'aide humanitaire du Portugal pourrait contribuer à l'émergence d'un consensus politique sur la nécessité de mettre en place un programme humanitaire plus important et plus vaste.

65. Enfin, le Portugal n'a pas de politique civilo-militaire ni de procédures types. Cela représente un risque étant donné que les ressources militaires et les moyens de la protection civile sont régulièrement utilisés pour acheminer des matériels de secours et assurer un soutien technique dans le cadre d'opérations humanitaires. Le Portugal va avoir besoin d'orientations clairement définies sur leur utilisation s'il veut montrer qu'il se conforme aux accords internationaux

## **Recommandations**

7.1. Le Portugal devrait s'appuyer sur sa nouvelle stratégie opérationnelle relative au programme humanitaire pour faire en sorte que les interventions futures soient prévisibles, tirent profit de son avantage comparatif et soient conformes aux principes humanitaires.

7.2. Le Portugal devrait élaborer des directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre de ses interventions humanitaires, conformément aux accords internationaux.