

Coopération pour le développement

Espagne

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- À réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- À contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- À contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

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. A 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.

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 22 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des Membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide des différents Membres font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année.

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 posées par les autres Membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la section de la publication intitulée "Principales conclusions et recommandations".

La présente publication contient les principales conclusions et recommandations approuvées par le Comité d'aide au développement à l'issue de son examen, réalisé le 9 avril 2002 au siège de l'OCDE, et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant l'Irlande et le Royaume-Uni, sur la politique de l'Espagne en matière de coopération pour le développement. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Jean-Claude Faure
Président du CAD

LISTE DES SIGLES

AECI*	Agence espagnole de coopération internationale
APD	Aide publique au développement
BAfD	Banque Africaine de développement
BCIE	Banque centroaméricaine d'intégration économique
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CAF*	Corporation andine de développement
CE	Commission européenne
CESCE*	Agence espagnole de crédit à l'exportation
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
FAD*	Fonds d'aide au développement
FED	Fonds européen de développement
FCM*	Fonds pour l'octroi de micro-crédits
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OPE*	Office de planification et d'évaluation
OTC*	Office de coopération technique
PACI*	Plan annuel de coopération internationale
PFR	Pays à faible revenu
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRITI	Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure
RNB	Revenu national brut
SECIPI*	Secrétariat d'Etat pour la coopération internationale et l'Amérique latine
SSB	Services sociaux de base
UE	Union européenne

* Sigle dans la langue originale

Taux de change :

1 Pta = 0.00601 EUR

1 EUR = 166.386 Ptas

1 EUR = 1.0655 USD en 1999

0.9216 USD en 2000

0.8956 USD en 2001

1 USD = 0.9385 EUR en 1999

1.0851 EUR en 2000

1.1166 EUR en 2001

Signes utilisés

() Estimation du Secrétariat pour tout ou partie

- Nul

0.0 Négligeable

.. Non disponible

... Non disponible séparément mais inclus dans le total

n.a Non applicable (sans objet)

P Provisoire

L'aide de l'Espagne : Aperçu synthétique

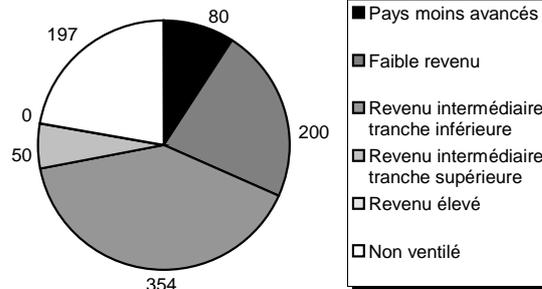
ESPAGNE

APD bilatérale brute, moyenne 1999-2000, sauf indication contraire

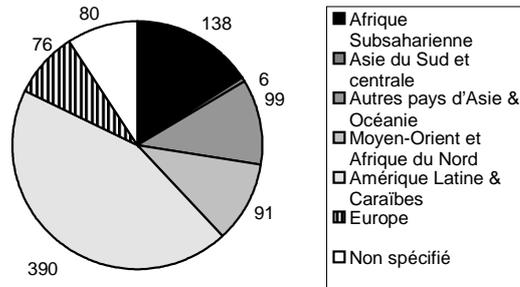
APD nette	1999	2000	Variation 1999/2000
Prix courants (millions de \$)	1 363	1 195	-12.4%
Prix constants (millions de \$ 99)	1 363	1 335	-2.1%
En euros (millions)	1 279	1 296	1.3%
APD/RNB	0.23%	0.22%	
Aide bilatérale (%)	61%	60%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de \$)	13	12	-5.4%

Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (millions de \$)	
1 Chine	41
2 Honduras	41
3 Indonésie	40
4 Maroc	38
5 Bosnie-Herzégovine	33
6 Pérou	30
7 Angola	26
8 Dominicaine, Rép.	26
9 Bolivie	25
10 Mozambique	25

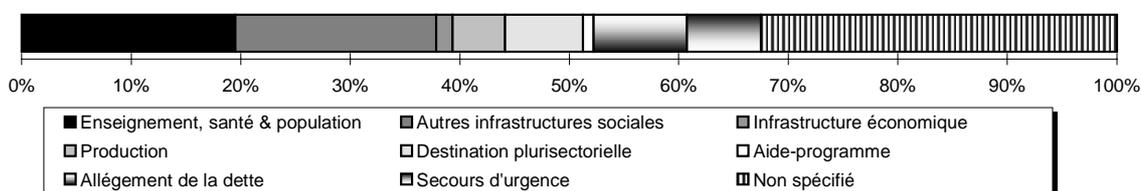
Par groupe de revenu (millions de \$)



Par région (millions de \$)



Par secteur



Source: OCDE

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	11
CHAPITRE 1 CADRE GENERAL ET EVOLUTIONS RECENTES	17
Cadre juridique général et programmation.....	17
Évolutions organisationnelles et opérationnelles	18
Contexte économique et politique	19
Sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux du développement	19
Difficultés de mise en œuvre.....	20
Suggestions pour l'avenir.....	21
CHAPITRE 2 VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE.....	23
Volume de l'aide publique au développement	23
Aide multilatérale : stratégies, canaux d'acheminement et répartition.....	24
Agences des Nations unies	24
Institutions financières internationales	25
Commission européenne.....	25
Aide bilatérale : stratégies, instruments, canaux d'acheminement et répartition	26
Instruments	26
Canaux d'acheminement.....	27
Répartition géographique et par pays	27
Répartition des revenus.....	29
Répartition sectorielle	29
Suggestions pour l'avenir.....	30
CHAPITRE 3 POLITIQUES ADOPTEES ET ACTIVITES MISES EN ŒUVRE DANS LES PRINCIPAUX SECTEURS	31
La lutte contre la pauvreté dans les principaux secteurs d'activité : stratégie de l'Espagne	31
La lutte contre la pauvreté	31
Les besoins sociaux de base.....	32
Le micro-financement.....	33
La bonne gestion des affaires publiques et le développement institutionnel	33
Le Programme de bourses.....	34
Le Programme d'action culturelle	36
L'infrastructure économique.....	37
Les résultats obtenus par rapport aux autres grandes lignes directrices du CAD.....	38
L'égalité homme-femme.....	38
La prévention des conflits.....	38
Considérations pour l'avenir	39

CHAPITRE 4 COHERENCE DES POLITIQUES ET AUTRES ASPECTS ESSENTIELS	41
Cohérence des politiques.....	41
Mécanismes destinés à promouvoir la cohérence des politiques.....	41
Difficultés à surmonter pour parvenir à améliorer la cohérence des politiques.....	42
Politiques de la CE.....	42
Crédits et garanties à l'exportation.....	43
Fonds d'aide au développement	43
Déliement de l'aide	46
Allègement de la dette.....	46
Suggestions pour l'avenir.....	47
CHAPITRE 5 ORGANISATION, PERSONNEL ET MODES DE GESTION.....	49
Organisation d'ensemble.....	49
Organes consultatifs et de coordination.....	49
Le ministère des Affaires étrangères	50
Le Secrétariat d'Etat pour la coopération internationale et l'Amérique latine.....	50
L'Agence espagnole de coopération internationale.....	50
Le Ministère de l'économie	52
Coopération décentralisée.....	53
Recrutement et gestion du personnel.....	54
Coordination, suivi et évaluation.....	56
Coordination et conduite de la politique de coopération pour le développement.....	56
Organisations non gouvernementales	58
Suivi et évaluation	58
Suggestions pour l'avenir.....	60
CHAPITRE 6 ACTIVITES SUR LE TERRAIN ET APPROPRIATION A L'ÉCHELON LOCAL.....	61
Stratégie-pays et programmation.....	61
Approche des relations avec les partenaires	62
Présence de l'Espagne sur le terrain	62
Appropriation locale, pérennité des activités et soutien sectoriel.....	62
Coordination entre les donateurs	63
Suggestions pour l'avenir.....	64
ANNEXE I STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES	65
COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE L'ESPAGNE PAR LE CAD.....	73
DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES	75

Tableaux

Tableau 1. Pays bénéficiant du programme espagnol de coopération pour le développement	28
Tableau 2. Répartition du montant total de l'APD entre les ministères, les régions autonomes et les autorités locales (2000).....	57
Tableau I-1. Apports financiers	66
Tableau I-2. APD par grandes catégories.....	67
Tableau I-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	68
Tableau I-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	69
Tableau I-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	70
Tableau I-6. Panorama comparatif	71

Figures

Figure 1. SECIPI et AECI	51
Figure 2. Secrétariat d'Etat au commerce et au tourisme.....	53
Figure I-1. APD nettes des pays du CAD en 2002.....	72

Encadrés

Encadré 1. La Loi, le Plan directeur et le PACI	18
Encadré 2. Aide de l'Espagne en faveur du développement des institutions	34
Encadré 3. Objectifs visés et conditions appliquées par le Fonds d'aide au développement.....	44
Encadré 4. Renforcer la gestion de l'aide dans les régions autonomes : le cas de Valence	55

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Cadre général et orientations récentes

L'Espagne doit être félicitée pour les progrès substantiels qu'elle a réalisés dans le domaine de la coopération pour le développement depuis le dernier Examen de l'aide. Parmi les réalisations importantes à mentionner figurent l'adoption d'une Loi exhaustive sur la coopération internationale pour le développement, l'élaboration d'un Plan directeur sur quatre ans (2001-2004), l'amélioration des Plans annuels de coopération internationale (PACI), et le renforcement des organes existants ou la création de nouveaux organes de coordination. La réforme opérée avait pour objectif de renforcer la cohérence interne et la coordination au sein du système d'aide diversifié de l'Espagne, qui fait intervenir de nombreux ministères, les régions autonomes, les autorités locales et des organisations de la société civile. La nouvelle politique mise en œuvre a eu pour effet notable de faire de la réduction de la pauvreté l'objectif fondamental de la coopération pour le développement. L'égalité homme-femme et l'environnement sont également deux axes prioritaires de la politique menée. L'Espagne s'efforce de cibler ses efforts en matière de réduction de la pauvreté sur les besoins sociaux de base et vient de mettre en place un nouveau programme de micro-financement, qui constitue un nouvel élément important.

L'Espagne dispose d'un avantage comparatif dans l'aide qu'elle apporte à l'Amérique latine du fait des liens linguistiques, historiques et culturels étroits qui les unissent. L'Espagne, qui a eu récemment à bâtir un Etat démocratique, peut apporter une valeur ajoutée en faisant profiter ses pays partenaires des enseignements qu'elle en a tirés dans les domaines novateurs et lourds d'enjeux que recouvre la bonne gestion des affaires publiques. A cet égard, elle peut engager avec les pays en développement un dialogue dans des domaines où d'autres donateurs auraient plus de difficultés. Les principales activités menées dans le cadre du renforcement des institutions concernent la réforme judiciaire, la décentralisation, l'administration de l'impôt et la formation des forces de police. Ce sont autant de secteurs où l'Espagne pourrait jouer un rôle de chef de file dans l'action menée avec les autres donateurs en faveur de l'application d'une approche sectorielle.

Dans l'évaluation du programme de développement de l'Espagne, il importe de garder à l'esprit que la coopération pour le développement est une activité encore relativement nouvelle pour le pays. Bénéficiaire d'aide jusqu'en 1977, l'Espagne est devenue Membre du CAD en 1991. En l'espace de peu de temps, elle a mis en place une loi exhaustive sur la coopération pour le développement juridiquement contraignante, ainsi qu'un plan pluriannuel applicable à l'ensemble du système d'aide. De ce point de vue, on peut dire que l'Espagne a montré l'exemple au sein du CAD, en particulier aux Membres dotés de systèmes d'aide diversifiés comme le sien. Parallèlement, l'Espagne devrait affiner son Plan directeur de façon à proposer une hiérarchisation plus précise des principes et objectifs, avec la réduction de la pauvreté comme objectif fondamental qui anime l'ensemble du système d'aide. Elle devrait en outre suivre une approche de la programmation et de la mise en œuvre plus axée sur les résultats pour mettre à profit les enseignements tirés de l'expérience, et envisager d'intégrer les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ainsi que d'autres indicateurs pour en faire un cadre d'évaluation des performances. Il pourrait être souhaitable de relier plus étroitement la lutte

contre la pauvreté et les prêts du FAD, la conversion des titres de créance, les programmes de bourses d'études et les programmes d'action culturelle. Compte tenu de ses liens avec les OMD, l'engagement de l'Espagne à donner corps à l'Initiative 20/20 est bienvenu. Il devrait se traduire par une augmentation des dépenses consacrées aux services sociaux de base.

Volume et répartition de l'aide

Avec une aide publique au développement (APD) qui s'est chiffrée en 2000 à 1.2 milliards de USD, le rapport APD/revenu national brut (RNB) de l'Espagne s'établit à 0.22 %, ce qui classe le pays au 19ème rang des 22 pays Membres du CAD, à la même place que dans le classement en fonction du revenu par habitant. Le volume de l'APD a quadruplé entre 1988 et 1994, jusqu'à un pic d'APD/RNB de 0.28 %, rapport qui a décliné par la suite. L'économie espagnole a parallèlement enregistré de bons résultats ces dernières années, puisque le taux de croissance dépasse 4 % depuis 1997. Par ailleurs, l'opinion manifeste une forte adhésion à la coopération pour le développement. Conformément aux engagements pris à la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Barcelone en mars 2002 et annoncés à la Conférence internationale sur le financement du développement qui a eu lieu à Monterrey, l'Espagne devrait atteindre un rapport APD/RNB de 0.33 % d'ici 2006. Conjugué à la tendance à la hausse du RNB de l'Espagne, cela suppose un accroissement rapide du volume de l'APD.

Compte tenu de l'avantage évident que lui confèrent ses liens avec l'Amérique latine, l'Espagne concentre une grande partie de son aide sur cette région, et en particulier sur les pays les plus pauvres d'Amérique centrale et de la Communauté andine. En 2000, 40 % de l'aide bilatérale espagnole ont été dirigés vers des pays à faible revenu, soit une proportion inférieure à la moyenne totale du CAD qui s'établit à 59 %. En fait, plus de la moitié des versements sont allés à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Cela soulève d'intéressantes questions pour l'Espagne et pour le CAD quant au rôle des donateurs dans les pays à revenu intermédiaire, notamment la mesure dans laquelle cette aide sert effectivement l'objectif de réduction de la pauvreté et est de nature à instaurer un environnement plus favorable aux pauvres. L'Espagne pourrait reconsidérer la proportion de prêts et de dons qu'elle consent aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire pour veiller à ce que les modestes ressources affectées à l'APD soient bien dirigées vers ceux qui en ont le plus besoin.

Si l'Espagne a commencé à se concentrer sur 29 pays de programme, elle ne traite pas de façon assez approfondie les critères de sélection, la ventilation des ressources et la façon dont le statut prioritaire sera appliqué. L'Espagne doit également veiller à ne pas diluer son aide. Les versements au titre de prêts, qui représentaient 80 % de l'aide bilatérale en 1993, ont considérablement diminué depuis, mais leur part du total reste élevée à 34 %. On observe néanmoins que les dons se sont accrus, grâce à l'action de la coopération décentralisée, par l'intermédiaire des régions autonomes et des autorités locales, qui représente 25 % de l'APD bilatérale. L'essentiel de ces fonds sont acheminés par le biais d'organisations non gouvernementales (ONG), qui jouent un rôle significatif sur ce plan et dans le cadre de cofinancements avec l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI). Pour ce qui est de la coopération multilatérale, l'Espagne porte son effort surtout sur la Commission européenne (CE), mais a renforcé sa contribution aux institutions financières internationales dans le but d'accroître son influence et d'intensifier sa coopération.

Cohérence des politiques et cohésion interne

L'Espagne a intégré la cohérence des politiques à l'appui du développement dans son cadre juridique général. La Loi stipule que les principes et objectifs qui régissent la coopération pour le développement de l'Espagne doivent se matérialiser dans tous les autres domaines de l'action publique

qui touchent les pays en développement. Elle souligne l'importance de leur compatibilité avec les objectifs du développement durable et de la réduction de la pauvreté pour promouvoir les relations politiques, économiques et culturelles avec les pays en développement. Néanmoins, le débat sur la cohérence des politiques semble moins avancé en Espagne qu'au sein d'autres Membres du CAD. Il conviendrait d'assigner un rôle plus affirmé au ministère des Affaires étrangères et de le doter des capacités d'analyse requises pour qu'il puisse engager un débat sur l'action des pouvoirs publics avec d'autres ministères et intervenants, y compris avec des représentants de la société civile et des administrations régionales, dans des domaines tels que les échanges, les transferts de technologie, l'agriculture et la pêche (notamment à propos des accords internationaux sur la pêche conclus par la CE) où les objectifs de développement peuvent entrer en conflit avec les intérêts nationaux.

La collaboration entre les ministères des Affaires étrangères et de l'Economie s'est améliorée, notamment au niveau de la préparation des stratégies-pays conjointes. Le ministère des Affaires étrangères s'est vu confier la responsabilité centrale de la politique de développement. Il est toutefois recommandé qu'il 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. Le rôle du ministère des Affaires étrangères à cet égard consisterait notamment à garantir la cohérence et à exploiter les synergies entre une coopération décentralisée de plus en plus active et la politique générale de l'aide.

L'Espagne a restreint l'importance des prêts du FAD et a amélioré leur gestion en renforçant notamment l'identification des projets, leur suivi et leur évaluation. Elle devrait toutefois poursuivre dans une optique plus globale l'examen des prêts du FAD qu'elle a entrepris afin de faire en sorte que ceux-ci soient davantage orientés vers la réduction de la pauvreté. La politique consistant à consentir des prêts plutôt que des dons aux pays pauvres devrait être à nouveau examinée à la lumière de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Au niveau des projets, il serait utile et plus favorable à la transparence de privilégier des stratégies sectorielles, des objectifs mieux définis, un meilleur ciblage des bénéficiaires et la communication d'états plus détaillés relatifs à la mise en œuvre. En outre, étant donné que les prêts du FAD accordés à des pays ne figurant pas parmi les moins avancés sont liés à des passations de marché en Espagne, celle-ci souhaitera peut-être réexaminer les limites que cela impose au partenariat, à l'appropriation à l'échelon local et à l'efficacité de l'aide.

Appropriation à l'échelon local, gestion et mise en œuvre de l'aide

Les bureaux sur le terrain jouissent d'une assez grande autonomie dans la conduite du dialogue avec les pays partenaires et la gestion de l'aide. La structure souple de la coopération espagnole paraît lui permettre de réagir promptement aux besoins des pays partenaires, notamment dans les situations d'urgence. L'Espagne est attachée au principe de l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté conduites par le pays concerné, mais à l'instar d'autres donateurs, doit veiller à ce qu'elles soient effectivement intégrées dans ses propres stratégies-pays. En outre, les stratégies-pays des 29 pays bénéficiant du programme de l'Espagne pourraient obéir à un ciblage sectoriel plus sélectif et être plus spécifiques dans le choix des instruments et des canaux d'acheminement retenus. L'Espagne observe une certaine prudence dans le transfert des responsabilités de gestion aux pays partenaires, mais pourrait renforcer davantage l'appropriation à l'échelon local en déléguant des responsabilités à ses homologues locaux. En outre, l'Espagne pourrait envisager la possibilité d'adopter des approches sectorielles en collaboration avec d'autres donateurs de façon à renforcer la prise en main au plan local et la pérennité de l'action menée. La participation importante des ONG, si elle est un atout pour le système d'aide espagnol, suppose également de veiller aux coûts de transaction et aux questions d'efficacité et de coordination.

Les efforts que déploie le ministère des Affaires étrangères pour mettre en place des mécanismes d'évaluation efficace sont bienvenus. Les systèmes d'évaluation de l'ensemble du programme d'aide de l'Espagne doivent toutefois être encore développés et renforcés, en particulier au niveau des prêts du FAD, de la coopération décentralisée et des ONG. La gestion des ressources humaines du ministère des Affaires étrangères pourrait également être plus stratégique, fondée sur une évaluation des besoins à long terme, notamment en matière d'amélioration des compétences. Le ministère des Affaires étrangères pourrait en particulier étudier les possibilités de mobilité du personnel entre le terrain et le siège en vue de mieux intégrer l'expertise des questions de développement à l'élaboration de l'action stratégique.

Recommandations

A la lumière des conclusions qui précèdent, le CAD encourage l'Espagne à :

- S'efforcer par tous les moyens d'atteindre d'ici 2006 un rapport APD/RNB de 0.33 %.
- Veiller à ce que l'aide aux pays à revenu intermédiaire soit effectivement axée sur la réduction de la pauvreté à l'appui des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).
- Préciser la politique retenue en matière de prêts et de dons en prenant en considération le niveau d'endettement soutenable des pays bénéficiaires et leur catégorie de revenu.
- Mettre en place une approche de la programmation et de la mise en œuvre plus axée sur les résultats pour mettre à profit les enseignements tirés de l'expérience, et envisager d'intégrer les OMD ainsi que d'autres indicateurs pour en faire un cadre d'évaluation des performances.
- Veiller à ce que les Programmes de bourses d'études et d'action culturelle concourent à l'affirmation de l'objectif fondamental de réduction de la pauvreté.
- Accroître les ressources affectées aux services sociaux de base.
- Renforcer la cohérence des politiques à l'appui du développement en encourageant un plus large débat public et en améliorant la capacité d'analyse du ministère des Affaires étrangères dans des domaines qui ont une incidence sur les pays en développement, tels que les échanges, l'agriculture et la pêche.
- Confier au ministère des Affaires étrangères un rôle plus affirmé de chef de file dans les orientations qu'il donne aux autres ministères et intervenants afin de développer encore les synergies. Compte tenu de l'accroissement des ressources mobilisées au service de la coopération décentralisée, les régions autonomes et les autorités locales sont encouragées à développer des synergies avec les stratégies menées par l'Espagne sur le plan national, notamment les stratégies sectorielles et les stratégies par pays.
- Poursuivre l'examen en profondeur de l'impact des prêts du FAD sur la réduction de la pauvreté afin d'améliorer l'appropriation à l'échelon local et l'efficacité de l'aide.
- Accroître la responsabilité des pays partenaires en matière de gestion de l'aide, relier plus étroitement les projets individuels et les stratégies de réduction de la pauvreté conduites par les pays, et travailler à l'élaboration d'approches sectorielles avec d'autres donateurs.

- Veiller à ce que les activités des ONG cofinancées par les administrations nationale et régionales soient cohérentes avec les stratégies par pays et les stratégies sectorielles menées dans le cadre de la politique espagnole de coopération pour le développement.
- Continuer à développer et à renforcer les mécanismes de suivi et d'évaluation dans tout le système d'aide de l'Espagne, en particulier les prêts du FAD et les activités relevant de la coopération décentralisée.

CHAPITRE 1

CADRE GENERAL ET EVOLUTIONS RECENTES

Cadre juridique général et programmation

L'Espagne doit être félicitée pour les progrès notables qu'elle a réalisés dans le domaine de la coopération pour le développement depuis le dernier Examen de l'aide en 1998. Parmi les réalisations importantes survenues depuis lors figurent l'adoption en 1998 d'une Loi exhaustive sur la coopération internationale pour le développement (ci-après dénommée « la Loi »), l'élaboration d'un Plan directeur sur quatre ans (2001-2004), l'amélioration des Plans annuels de coopération internationale (PACI) (voir encadré 1), et le renforcement des organes existants ou la création de nouveaux organes de coordination. La réforme opérée avait pour objectif de renforcer la cohérence et la coordination au sein du vaste système d'aide de l'Espagne, dont les facettes sont multiples et qui fait intervenir de nombreux ministères, les régions autonomes, les autorités locales, des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organisations de la société civile.

Le processus d'élaboration de la Loi, qui énonce les principes qui doivent inspirer tous les acteurs intervenant dans la politique de coopération de l'Espagne, a été complexe et laborieux en des multiples consultations qui ont été nécessaires. D'un côté, l'Espagne devait respecter l'indépendance budgétaire des régions autonomes et des autorités locales, garanties par la constitution espagnole. D'un autre côté, il était nécessaire d'assurer la cohérence et la complémentarité des différentes composantes du programme d'aide. Peu de pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD) ont mis en place une loi exhaustive sur la coopération pour le développement juridiquement contraignante, encore moins de plan annuel ou pluriannuel applicable à l'ensemble du système d'aide. De ce point de vue, on peut dire que l'Espagne a montré l'exemple au sein du CAD, en particulier aux Membres dotés de systèmes d'aide diversifiés.

La nouvelle politique mise en œuvre a eu pour effet notable de faire de la réduction de la pauvreté l'objectif fondamental de la coopération pour le développement. L'égalité homme-femme et l'environnement sont également deux domaines clairement désignés comme devant être intégrés de façon systématique dans la politique menée. L'Espagne fait valoir qu'elle cible directement la réduction de la pauvreté en mettant l'accent sur les besoins sociaux de base et en instituant un nouveau programme de micro-financement. Même si le ciblage géographique continue d'être davantage orienté sur l'Amérique latine et d'autres pays qui entretiennent avec elle des liens historiques et culturels solides, dont la plupart sont des pays à revenu intermédiaire, l'Espagne insiste sur le fait qu'elle dirige son aide sur les populations pauvres de ces pays. La Loi appelle également à la cohérence des politiques au service de l'objectif de réduction de la pauvreté dans le monde, même si c'est là un principe difficile à mettre en pratique (voir chapitre 4).

Encadré 1. **La Loi, le Plan directeur et le PACI**

La Loi s'applique aux activités menées par le secteur public et des entités privées pour aider les pays en développement, directement ou par l'intermédiaire d'organisations multilatérales. Elle énonce les principes, objectifs et priorités qui suivent :

- Les principes ont trait aux droits de l'homme, au développement durable, à l'égalité homme-femme et à l'instauration d'une croissance économique équitable.
- Les objectifs fondamentaux, qui contribuent à l'éradication de la pauvreté, concernent le développement socio-économique, la sécurité, la paix, la démocratie et les droits de l'homme. Ils englobent aussi la cohérence entre les principes qui sous-tendent la politique de coopération de l'Espagne et les relations politiques, économiques et culturelles nouées avec les pays en développement.
- Les priorités géographiques de l'Espagne vont vers l'Amérique latine, les pays arabes d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, ainsi que vers d'autres pays moins avancés qui entretiennent avec elle des liens culturels et historiques particuliers.
- Les priorités sectorielles portent sur les besoins sociaux de base, l'infrastructure et le secteur productif, la participation de la population, le renforcement des institutions, la bonne gestion des affaires publiques, la protection de l'environnement, la culture et la recherche.

Le Plan directeur fait ressortir les domaines qu'il convient d'intégrer systématiquement dans la politique menée, à savoir la lutte contre la pauvreté, l'égalité homme-femme et l'environnement. Il établit la liste des pays bénéficiant du programme en fonction des priorités géographiques. Il précise également les priorités sectorielles : à titre d'exemple, les services sociaux de base (SSB) recevront 20 % des dons bilatéraux, et l'infrastructure et le resserrement du tissu économique donneront lieu à des crédits et garanties à l'exportation. Le cadre budgétaire est redéfini chaque année, ainsi que le budget de chaque ministère, région, secteurs (dons exclusivement) et la répartition de l'aide multilatérale.

Le PACI 2001 répartit le budget des ministères par instrument, par région et par secteur (dons exclusivement), et englobe ceux des régions autonomes. Il expose également les objectifs généraux de l'aide apportée à chaque pays. En outre, la politique de l'Espagne vis-à-vis de la Commission européenne (CE) est examinée en détail, et répond notamment à sa volonté d'influer davantage sur le programme d'aide de cette dernière et de promouvoir l'aide publique au développement (APD) en direction de l'Amérique latine.

Évolutions organisationnelles et opérationnelles

La Loi assigne au ministère des Affaires étrangères la responsabilité centrale de la politique de développement. Les organes permanents qui ont été renforcés ou créés afin d'assurer la cohérence interne de la politique et de promouvoir les synergies sont les suivants (voir le chapitre 5 pour plus de détails) :

- Le Conseil de la coopération pour le développement.
- La Commission interministérielle de la coopération internationale.
- La Commission interministérielle du Fonds d'aide au développement (FAD).
- La Commission interrégionale de la coopération pour le développement.
- La Commission du Parlement pour la coopération internationale au développement

D'autres ajustements organisationnels ont été opérés depuis le dernier Examen de l'aide. L'Agence espagnole de coopération internationale (AECI) et le ministère de l'Economie, lequel s'occupe des prêts du FAD, ont fait l'objet d'une réorganisation en vue d'améliorer la gestion de l'aide (voir les organigrammes du chapitre 5). Au niveau opérationnel, les innovations ont porté sur l'élaboration de stratégies régionales, nationales et thématiques ainsi que sur le renforcement du système d'évaluation.

Contexte économique et politique

Les efforts que déploie l'Espagne pour consolider son programme d'aide sont les bienvenus. La politique de coopération de ce pays, qui a été bénéficiaire d'aide jusqu'en 1977 et est devenu Membre du CAD en 1991, est relativement jeune. L'économie de l'Espagne est encore en phase de rattrapage ; son revenu par habitant la classe au 19^e rang sur les 22 pays Membres du CAD. Parallèlement, il est évident que l'Espagne dispose d'un avantage comparatif dans l'aide qu'elle apporte à l'Amérique latine du fait des liens linguistiques, historiques et culturels étroits qui les unissent. L'Espagne, qui a eu récemment à bâtir un Etat démocratique, peut apporter une valeur ajoutée en faisant profiter ses pays partenaires des enseignements qu'elle en a tirés dans les domaines novateurs et lourds d'enjeux que recouvre la bonne gestion des affaires publiques. A cet égard, elle peut engager avec les pays en développement un dialogue dans des domaines où d'autres donateurs auraient plus de difficultés à le faire.

Le Parlement a récemment créé une Commission pour la coopération internationale au développement. Après approbation par le Conseil des ministres, le ministère des Affaires étrangères soumet le Plan directeur et le PACI à cette Commission pour examen. Le ministère des Affaires étrangères rend également compte à la Commission sur de multiples aspects du programme d'aide, y compris les évaluations. C'est souvent la Commission qui conduit le dialogue avec les ONG et les autres groupes représentatifs de la société civile.

Sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux du développement

L'opinion publique espagnole est partie prenante à la coopération pour le développement. Cela s'explique en partie par la décentralisation du système de coopération pour le développement, qui permet au public et aux ONG de s'associer aux programmes d'aide des régions autonomes et des autorités locales. A titre d'exemple, le public espagnol a su se mobiliser et montrer sa générosité lors des catastrophes naturelles qui ont touché l'Amérique latine, comme l'ouragan Mitch au Honduras et les tremblements de terre à El Salvador. De source espagnole, la population a mobilisé plus de fonds en valeur absolue que les États-Unis ou le reste de l'Union européenne (UE) pour venir en aide aux victimes salvadoriennes. Les ONG jouent un rôle actif de sensibilisation et constituent un canal important d'acheminement de l'aide. Les programmes d'ONG financés par l'AECI et la coopération décentralisée ont absorbé environ un tiers de l'APD bilatérale de l'Espagne durant la période 1997-2000.

L'opinion publique manifeste une forte adhésion à la coopération pour le développement. D'après les résultats d'un sondage réalisé dans plusieurs pays en 2001 à la demande du Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population, 70 % des personnes interrogées en Espagne ont jugé trop bas le niveau effectif du budget de l'aide, 17 % l'ont trouvé satisfaisant, 1 % un peu trop élevé et 13 % n'avaient pas d'opinion. Selon un sondage sur l'économie et la politique espagnoles réalisé en 2000 par l'Office de statistiques, 84 % des personnes interrogées ont répondu que l'Espagne devait prêter son concours aux pays en développement par le biais de l'aide même si cela induisait un coût économique, soit une importante progression par rapport aux 58 % partageant la même opinion en 1990. Le sondage ne comportant pas de questions détaillées sur la coopération pour le développement, il serait utile que le ministère des Affaires étrangères effectue régulièrement des sondages d'opinion sur ce sujet précis.

Le Plan directeur accorde une place considérable à l'éducation au développement et prévoit que l'enveloppe correspondante devra atteindre 8 millions d'EUR d'ici 2004. L'AECI mène à bien des activités de sensibilisation du public et a ouvert un site Internet convivial et riche en informations à

partir duquel on peut avoir accès au texte de la Loi, au PACI, au rapport annuel de l'AECI, à des informations à l'intention des ONG et à des liens utiles vers d'autres sites. Il serait souhaitable de proposer des traductions vers d'autres langues importantes à l'intention des lecteurs non hispanophones afin de mieux faire connaître le programme d'aide de l'Espagne. Étant donné que, pour une bonne part, les campagnes de sensibilisation se font par le biais de la coopération décentralisée, le ministère des Affaires étrangères pourrait proposer des lignes directrices, répartir les rôles et veiller à ce que les activités soient bien conformes à l'objectif de réduction de la pauvreté. Le ministère des Affaires étrangères pourrait aussi analyser comment le public appréhende les questions relatives à l'aide et mener à bien des évaluations qualitatives et quantitatives des activités de sensibilisation aux enjeux du développement entreprises par les différents intervenants. Enfin, l'AECI et le ministère de l'Economie publient des rapports annuels pour rendre compte de leurs activités respectives. L'Espagne pourrait cependant envisager la publication d'un rapport annuel unique couvrant l'ensemble de ses activités à l'appui du développement pour en montrer les résultats et la conformité aux objectifs et priorités définis par la Loi, le Plan directeur et le PACI.

Difficultés de mise en œuvre

Maintenant que le cadre général régissant la coopération pour le développement est fermement établi, l'Espagne gagnerait à ajuster et à affiner encore son action de façon à donner corps à la nouvelle orientation prise. Le Plan directeur pourrait être affiné de façon à proposer une hiérarchisation plus précise des principes et avec la réduction de la pauvreté comme objectif fondamental qui anime l'ensemble du système d'aide. Il conviendrait par ailleurs que les PACI prévoient des modalités de mise en œuvre plus explicites, comportent des précisions permettant de justifier le choix des instruments, donnent une ventilation du budget par pays, et fournissent davantage d'informations et d'orientations concernant les prêts du FAD. L'intention qu'a exprimée l'Espagne de mettre au point des stratégies régionales, nationales et sectorielles à partir d'une analyse approfondie des situations de pauvreté et des besoins des pays partenaires est bienvenue. Parallèlement, le fait de mettre l'accent sur les pays à revenu intermédiaire et non sur les pays à faible revenu ne concorde avec l'objectif de réduction de la pauvreté que si ce sont les populations pauvres des pays concernés qui sont effectivement ciblées (voir chapitre 2). L'Espagne pourrait réexaminer la façon dont l'aide est acheminée à destination des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire pour veiller à ce que les ressources modestes affectées à l'APD soient utilisées au mieux.

Même si la Loi confère au ministère des Affaires étrangères la responsabilité centrale de la politique de développement, il pourrait lui être attribué un rôle de chef de file plus affirmé dans les orientations qu'il donne aux autres ministères de façon à optimiser encore les synergies, plutôt que de le cantonner à une simple fonction de coordination. Le ministère des Affaires étrangères pourrait également s'appliquer à promouvoir la cohérence des politiques. Comme l'Espagne a souscrit aux Objectifs du millénaire pour le développement, il lui faut adopter une approche qui s'appuie davantage sur les résultats ainsi que sur d'autres indicateurs quantifiables. Ce principe vaut pour les projets de tous les ministères, en particulier les prêts du FAD et les programmes de bourses d'études et d'action culturelle de l'Espagne, compte tenu de la rareté des ressources disponibles au titre de l'APD (voir chapitre 3). En ce qui concerne les activités sur le terrain, l'Espagne pourrait intensifier son effort en vue d'accroître l'appropriation à l'échelon local de façon à garantir la viabilité des projets.

Le public comme les ONG s'inquiètent de voir l'Espagne aussi loin d'atteindre le rapport APD/revenu national brut (RNB) de 0.7 % préconisé par les Nations unies. Conformément à son engagement récent d'atteindre un rapport de 0.33% d'ici 2006, l'Espagne est vivement encouragée à étudier tous les moyens d'inverser la tendance à la stagnation du volume de l'APD et du rapport APD/RNB. Le chapitre 2 donne sur ce sujet des explications plus détaillées.

Suggestions pour l'avenir

- Le Plan directeur pourrait être affiné de façon à faire de la réduction de la pauvreté l'objectif fondamental qui anime l'ensemble du système d'aide. Les PACI pourraient préciser les modalités de mise en œuvre, justifier le choix des instruments, proposer une ventilation du budget par pays, et donner davantage d'informations et d'orientations concernant les prêts du FAD.
- L'Espagne pourrait suivre une approche de la programmation plus axée sur les résultats grâce à l'adoption par toutes les composantes du système d'aide des Objectifs du millénaire pour le développement et d'un certain nombre d'indicateurs quantifiables.
- Pour préserver l'adhésion du public, le ministère des Affaires étrangères pourrait renforcer son action de sensibilisation en observant et en analysant les tendances de l'opinion, en formulant des orientations et en évaluant les activités que mènent les différents intervenants.
- L'Espagne pourrait publier un rapport annuel unique couvrant l'ensemble de ses activités à l'appui du développement.

CHAPITRE 2

VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE

Volume de l'aide publique au développement

L'Espagne a affiché en 2000 un rapport APD/RNB de 0.22 %, se classant ainsi au 19^{ème} rang des 22 pays Membres du CAD (voir organigramme I.1 à l'annexe I). Elle est toutefois en retrait, à cet égard, par rapport à la moyenne au niveau du CAD et de l'Union européenne (UE). Après une hausse spectaculaire entre 1988 et 1994, jusqu'à un pic de 0.28 %, le rapport APD/RNB de l'Espagne ne cesse de diminuer depuis quelques années (voir tableau I.1). En volume, bien que les versements nets d'APD de l'Espagne aient plus que quadruplé en termes réels entre 1988 et 1994, aucune augmentation notable n'a été observée depuis lors. Entre 1999 et 2000, en dépit d'une croissance nominale de 1.3 % en EUR, les versements nets d'APD exprimés en dollars des États-Unis (USD) ont baissé, en termes réels, de 2.1 %. En 2000, ces versements nets se sont élevés à 1.2 milliards de USD¹, ce qui classe l'Espagne au 12^{ème} rang des pays du CAD. Le Plan directeur prévoit un accroissement des versements nets d'APD, qui devraient être portés à 1.6 milliards de USD environ en 2004, ce qui représente une augmentation de 100 millions de USD par an.

Trois Membres du CAD seulement enregistrent un RNB par habitant inférieur à celui de l'Espagne lequel s'est établi à 14 000 USD en 2000. Pourtant, selon la dernière édition des *Perspectives économiques* de l'OCDE, l'Espagne enregistre une croissance économique de plus de 4 % depuis 1997 et les estimations la créditent d'un taux de croissance supérieur à la moyenne de l'UE pour la période 2001-2003. Même s'il est resté relativement élevé, le taux de chômage n'a cessé de reculer après avoir atteint son point culminant, 24 %, en 1994 ; il a été ramené à 14 % en 2000 et selon les prévisions, devrait descendre à 13 % en 2003. Le principal objectif de la politique économique de l'Espagne est de maintenir le cap de l'expansion et de la convergence avec les autres Etats membres de l'UE. Dans ces conditions, sa politique budgétaire a pour vocation essentielle de combler le déficit des finances publiques, qui a été ramené à 0.25 % en 2000, dans l'optique d'équilibrer le budget de l'Etat en 2001, soit un an avant la date visée au départ.

En dépit d'une croissance économique soutenue, l'Espagne ne se réfère pas officiellement à l'objectif préconisé par les Nations unies, à savoir un rapport APD/RNB de 0.7 %. Étant donné que son RNB par habitant est inférieur à celui de la plupart des pays du CAD, elle fait valoir qu'elle pourrait disposer d'un délai plus long pour honorer les engagements qu'elle a souscrits au niveau international. Parallèlement, l'Espagne s'est engagée à la réunion du Conseil européen qui a eu lieu en mars 2002 à Barcelone, et dont elle assurait la présidence, à atteindre un rapport APD/RNB de 0.33 % au moins d'ici 2006. En outre, comme indiqué au chapitre 1, la modestie des crédits alloués à l'aide inquiète

1. Aux prix et taux de change de 2000. Les autres données du CAD correspondent aux prix et taux de change de 1999.

l'opinion publique espagnole. L'Espagne est vivement encouragée à employer tous les moyens utiles pour accroître le volume de son APD.

L'un des principaux points faibles du Plan directeur et des PACI tient au fait que, selon le ministère de l'Economie, les versements au titre des crédits du FAD sont comptabilisés en valeur nette, et non brute, bien que cela ne soit pas spécifié dans les documents. Si cette méthode est utile pour connaître le volume total de l'APD et le rapport APD/RNB dans la mesure où c'est le montant net de l'APD qui est alors pris comme référence, elle ne convient guère en revanche lorsqu'il s'agit d'analyser la répartition. La ventilation par ministères par exemple (voir tableau 2 présenté dans le chapitre 5) ne correspond pas aux dotations budgétaires. En général, le montant brut de l'APD sert au CAD à étudier la répartition par zones géographiques, pays, secteurs, instruments et canaux d'acheminement, laquelle traduit les engagements et les priorités de chaque pays Membre². L'Espagne est fortement encouragée à communiquer des données relatives aux crédits du FAD en valeur brute pour que le Plan directeur et les PACI puissent devenir des instruments de planification plus efficaces.

Aide multilatérale : stratégies, canaux d'acheminement et répartition

Pour l'Espagne, la situation idéale correspond à un rapport de 40 % d'aide multilatérale pour 60 % d'aide bilatérale. La part de l'aide multilatérale dans l'aide consentie par l'Espagne a en conséquence augmenté progressivement entre 1996 et 2000, passant de 27 % à 34 % (Tableau I.2). Cette augmentation a bénéficié pour l'essentiel à la CE, les versements de l'Espagne à son profit étant proportionnellement supérieurs aux contributions de la plupart des autres Etats membres. Le Plan directeur fait état d'une hausse globale des contributions versées respectivement au bénéfice du système des Nations unies, des institutions financières internationales et de la CE. Dans un souci de cohérence avec les efforts qu'elle déploie en faveur de l'aide multilatérale, l'Espagne est encouragée à participer plus activement, en collaboration avec d'autres donateurs, à l'évaluation des performances des diverses institutions multilatérales.

Agences des Nations unies

Le montant total des contributions versées par l'Espagne au système des Nations unies n'a cessé de croître depuis 1997, même s'il reste inférieur au chiffre de 60 millions de USD, soit 5 % de l'APD totale, atteint en 1996. L'Espagne n'indique pas explicitement quelles sont ses priorités au sein de ce système, mais elle collabore depuis relativement longtemps avec certains organismes³, et elle a élargi depuis quelque temps son champ d'action en s'associant aux activités de certains autres, y compris d'organismes se situant en dehors du système des Nations unies⁴.

2. L'APD nette est calculée en déduisant des versements bruts d'APD les remboursements de prêts effectués par les pays bénéficiaires.

3. Organisation internationale du Travail, UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Programme alimentaire mondial, Programme des Volontaires des Nations unies, Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et Fonds des Nations unies pour l'enfance.

4. Organisation des Etats américains, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Organisation de l'Unité africaine, Organisation des Nations unies pour le développement industriel et Organisation mondiale de la propriété intellectuelle.

Institutions financières internationales

Les contributions versées par l'Espagne aux institutions financières internationales, notamment aux institutions de Bretton Woods et aux banques régionales de développement, ont considérablement augmenté depuis 1997. En ce qui concerne les banques régionales de développement, l'Espagne manifeste une nette préférence pour la Banque interaméricaine de développement (BID), suivie de la Banque africaine de développement (BAfD) et de la Banque asiatique de développement. Elle a depuis peu décidé de devenir membre de la Banque centraméricaine pour l'intégration économique (BCIE) et de la Corporation andine de développement ⁵.

Ces dernières années, l'Espagne a accru ses contributions aux institutions financières internationales afin d'avoir plus de poids dans les enceintes multilatérales, par exemple pour plaider en faveur d'un accroissement de l'aide destinée aux pays d'Amérique latine et aux pays méditerranéens. Elle a commencé à adhérer aux institutions financières internationales aux alentours de 1959, époque à laquelle son économie était encore relativement faible, ce qui explique que les contributions qu'elle verse soient proportionnellement peu élevées. C'est parce que sa situation économique s'est améliorée que l'Espagne contribue désormais plus largement au financement des institutions financières internationales ⁶ et qu'elle a également créé de nouveaux fonds d'affectation spéciale. Elle souhaiterait accroître encore sa participation, mais les institutions financières internationales elles-mêmes imposent des limites. L'Espagne a par ailleurs contribué à hauteur de 124 millions de USD au fonds destiné à financer l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe) (voir chapitre 5).

Commission européenne

La contribution de l'Espagne au budget de la CE représente une part importante et croissante de son APD, part qui a suivi une courbe constamment ascendante depuis 1996 pour atteindre un quart de l'APD totale, ou encore les trois quarts de son APD multilatérale, en 2000. Si l'on se livre à une comparaison entre l'Espagne et les autres Etats membres de l'UE, on s'aperçoit que seules la Grèce et l'Italie consacrent une proportion plus élevée de leur APD totale au budget de la CE et que la Grèce est le seul Etat membre de l'UE qui affecte à la CE une plus grande part de son APD multilatérale. L'Espagne a versé quelque 806 millions d'EUR au 9^{ème} Fonds européen de développement (FED) (2000-2005), soit 6 % du montant total des concours, ce qui la place en 5^{ème} position parmi les Etats membres de l'UE participant au financement de ce Fonds.

Dans le PACI pour 2001, les objectifs de l'Espagne concernant la CE sont clairement définis : améliorer la visibilité de sa contribution aux activités de coopération menées par la CE, notamment en accroissant le nombre de ressortissants espagnols dans les effectifs ainsi que la participation à ces activités des ONG, des universités, des entreprises et d'autres organisations espagnoles ; encourager

5. La Corporation andine de développement (CAF), créée en 1970, a son siège à Caracas, au Venezuela : elle réunit 14 actionnaires d'Amérique latine et des Caraïbes et 22 banques privées de la région andine.

6. Augmentation de ces contributions en quelques chiffres : participation à la 12^{ème} Reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement portée de 1 % à 1.39 % ; participation au capital de la Banque mondiale portée de 1.52 % à 1.78 % ; participation au capital de la BAfD passée de 0.58 % à 1.053 % ; participation à la 8^{ème} reconstitution du Fonds africain de développement portée de 1.4 % à 2 % ; part dans la Latin American Development Corporation portée de 3.08 % à 3.4 % ; et part dans le capital du Fonds asiatique de développement relevée de 0.5 % à 1 %. L'Espagne a également contribué pour la première fois à la reconstitution des fonds de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement à hauteur de 3.4 %.

les transferts de responsabilité aux bureaux locaux ; améliorer la complémentarité entre l'aide distribuée par la CE et celle consentie par les Etats membres ; acquérir une position plus influente au niveau de la prise de décisions et des activités sur le terrain, en particulier en renforçant la coordination au stade de la sélection/conception des projets et de la formulation des stratégies ; accroître l'aide accordée par la CE aux pays d'Amérique centrale et du Sud et favoriser une intensification du dialogue entre les deux régions dans le cadre de la préparation du sommet bisannuel UE-Amérique latine. Étant donné que l'Espagne ne fait pas référence à la nécessité d'œuvrer à la cohérence des politiques au sein de la CE, c'est un domaine qui pourrait retenir l'attention dans l'avenir (voir chapitre 4).

Aide bilatérale : stratégies, instruments, canaux d'acheminement et répartition

De 1996 à 2000, la part de l'APD bilatérale dans le montant total des versements bruts d'APD de l'Espagne a varié à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 61 et 73 % (tableau I.2). Compte tenu de la proportion relativement élevée de prêts, l'Espagne s'est retrouvée en 2000 à l'avant-dernière place dans le classement des Membres du CAD en fonction de l'importance de l'élément de libéralité dans les engagements en matière d'APD. Le degré de concessionnalité de l'aide espagnole a toutefois notablement progressé au cours des dix dernières années en raison d'une forte augmentation de la proportion de dons et de l'assouplissement des conditions de prêt.

Instruments

En ce qui concerne l'aide bilatérale, la proportion de prêts octroyés par l'Espagne a été relativement élevée entre 1996 et 2000 puisqu'elle a fluctué entre 22 % et 43 %. En 2000, l'Espagne se situait en deuxième position parmi les Membres du CAD pour le montant des prêts distribués rapporté à l'APD bilatérale (34 %) et à l'APD totale (22 %). Il s'agit pour l'essentiel de prêts consentis par le FAD (voir chapitre 4) et dans le cadre des nouveaux mécanismes de micro-financement qui ont été mis en place (voir chapitre 3). On observe un fléchissement du montant des crédits accordés par le FAD depuis le point culminant atteint en 1993, date à laquelle il représentait près de 80 % de l'APD bilatérale. Le Plan directeur prévoit une tendance à la baisse en volume jusqu'en 2004, mais étant donné que les chiffres fournis correspondent à des montants nets, on peut se demander si ce sont les crédits accordés par le FAD qui vont diminuer ou les remboursements des pays bénéficiaires qui vont augmenter. D'après les données du CAD, les remboursements sur la période 1996-2000 ont globalement eu tendance à progresser, pour atteindre 167 millions de USD en 2000.

Les dons n'ont pratiquement jamais cessé de croître en volume à partir de 1996 jusqu'à représenter 66 % de l'APD bilatérale en 2000 malgré les fluctuations survenues dans l'intervalle. L'Espagne indique que ce mouvement ascendant s'explique en particulier par l'augmentation des contributions sous forme de dons dans le cadre de la coopération décentralisée. Sur la même période, la coopération technique s'est adjugé entre 9 et 15 % de l'APD bilatérale, ce qui est moins que la norme en vigueur au sein du CAD. Il se peut toutefois que certaines activités relevant de la coopération technique soient comptabilisées dans l'aide-projet et l'aide-programme. En outre, la proportion de l'aide d'urgence a été globalement inférieure à la moyenne de l'ensemble des Membres du CAD et n'est pas nécessairement appelée à augmenter. On observe par ailleurs peu d'écart par rapport à la moyenne de l'ensemble des Membres du CAD et aucune tendance divergente dans la répartition des versements en fonction des instruments.

Canaux d'acheminement

La coopération décentralisée est devenue l'une des caractéristiques majeures de la politique d'aide de l'Espagne (voir chapitre 5). Elle s'est adjugé environ 25 % de l'APD bilatérale ou encore 34 % des dons en 2000. Depuis que les contributions des régions autonomes et des autorités locales sont prises en compte, c'est-à-dire depuis 1986, les sommes versées par celles-ci sont passées de 120 millions d'EUR en 1997 à 208 millions d'EUR en 2000. Le Plan directeur prévoit qu'elles seront portées à 260 millions d'EUR en 2004.

La plus grande partie des fonds alloués à la coopération décentralisée transitent par des ONG qui jouent un rôle considérable dans l'acheminement de l'aide accordée par l'Espagne. Si l'on y ajoute les dons consentis par l'AEICI, environ 29 % de l'APD bilatérale, ou encore 39 % des dons, ont transité par le canal des ONG pendant la période allant de 1997 à 2000. Selon les autorités espagnoles, en 1998, 2 620 ONG ont participé à des activités relevant de la coopération pour le développement, ce qui représente un effectif estimé à 3 millions de personnes, qu'elles aient prêté leur concours en tant que salariés, bénévoles ou bailleurs de fonds. Dans certains pays comme le Mozambique, le Honduras et beaucoup d'autres encore, plus de la moitié de l'aide provenant de l'Espagne est acheminée par l'intermédiaire d'ONG.

Répartition géographique et par pays

Plus de 40 % du montant brut de l'aide bilatérale versée par l'Espagne entre 1996 et 2000 se sont dirigés vers l'Amérique latine (tableau I.3). L'Espagne ne marque pas une préférence marquée pour l'Amérique centrale ou pour l'Amérique du Sud : la proportion de l'aide espagnole accordée à chacune de ces deux régions a en effet connu des variations d'une année sur l'autre. Il apparaît toutefois, au vu des chiffres de l'aide par habitant, que l'Amérique centrale a reçu davantage de l'Espagne que l'Amérique du Sud, ce qui s'explique par le fait que sa population totale est moins nombreuse. De plus, les deux-tiers de l'aide espagnole à cette région ont bénéficié aux pays les plus pauvres de l'Amérique centrale et de la Communauté Andine. L'Afrique se situe en deuxième position parmi les bénéficiaires de l'aide espagnole : elle a absorbé entre 26 % et 37 % de l'APD bilatérale, ce qui est globalement moins que la moyenne du CAD, mais il ressort des données ventilées que le montant de l'aide octroyée par l'Espagne à l'Afrique du Nord est supérieur à la moyenne. En fait, l'aide distribuée aux pays d'Afrique subsaharienne n'a cessé de décliner tant en valeur absolue qu'en proportion de l'aide bilatérale. La part de l'aide destinée à l'Asie, qui a varié entre 9 % et 18 % pendant la période considérée, a également été inférieure à la moyenne du CAD, tandis que le pourcentage alloué à l'Asie du Sud et à l'Asie centrale a fluctué entre 1 % et 3 % et suivi une pente descendante. Les sommes ainsi dégagées ont été orientées vers l'Extrême-Orient, en particulier vers la Chine. Depuis 1999, la part de l'APD à destination de l'Europe est en augmentation et représente plus de 10 % de l'APD bilatérale, dirigés pour l'essentiel vers la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne République de Yougoslavie. La Loi prévoit de privilégier certaines zones géographiques ; cependant, comme cela a déjà été indiqué précédemment, le Plan directeur ne définit la répartition géographique de l'APD qu'en valeur nette (c'est-à-dire compte tenu des remboursements effectués par les pays bénéficiaires), et il n'est donc pas vraiment utile de procéder à une évaluation des intentions à court terme de l'Espagne en matière de répartition géographique.

Le nombre total de pays bénéficiaires de l'APD espagnole est passé de 85 à 107 depuis une dizaine d'années, même si les 20 premiers bénéficiaires se sont adjugé 75 % des ressources en 1999/2000 (voir tableau I.4). Évolution notable toutefois : l'Algérie, l'Argentine et le Mexique, qui figuraient parmi les cinq premiers pays bénéficiaires de l'aide espagnole en 1994/95, ne faisaient même plus

partie des vingt premiers pays destinataires de l'aide espagnole en 1999/2000⁷. Un grand nombre de pays parmi les principaux bénéficiaires de l'aide espagnole se situent en dehors de l'Amérique latine, et la Chine occupe la première place du classement depuis 1990. Parmi les pays figurant dans les dix premiers bénéficiaires de l'aide espagnole en 1999/2000, on peut citer le l'Indonésie, le Maroc, la Bosnie-Herzégovine, l'Angola et le Mozambique. Une ventilation par instruments de l'aide attribuée aux principaux bénéficiaires de l'aide espagnole fait apparaître qu'en moyenne, les prêts ont représenté une proportion plus importante que les dons, ce qui donne à penser que la place des principaux destinataires de l'aide de l'Espagne dans le classement est largement déterminée par le fait qu'ils reçoivent ou non des prêts du FAD.

L'Espagne concentre sa coopération sur 29 pays de programme⁸, dont la liste figure dans le tableau 1 ci-après. Les 20 premiers bénéficiaires actuels de l'aide espagnole apparaissent sur cette liste à l'exception de l'Indonésie, du Venezuela et de Panama. En 1999/2000, 55 % des versements bruts effectués par l'Espagne au titre de l'aide bilatérale sont allés à ces pays. D'après le Plan directeur, ces pays recevront plus de 752 millions d'EUR environ en 2004, mais le plan n'indique pas si ce chiffre fait référence aux versements nets ou bruts d'APD, ni comment il sera atteint, ni à qui bénéficiera le solde de l'aide bilatérale. Il ne mentionne pas davantage si et selon quelles modalités le statut prioritaire accordé aux pays de programme s'applique aux prêts du FAD et à la coopération décentralisée. La participation de l'AECI au cofinancement d'ONG sera toutefois limitée aux activités menées dans les pays de programme. Ni le Plan directeur, ni le PACI ne ventilent les crédits par pays. L'Espagne devrait étudier comment elle pourrait intégrer ce type d'information dans les documents afin de les rendre plus utiles dans une optique de planification et d'améliorer la transparence et la reddition de comptes.

Tableau 1. **Pays bénéficiant du programme espagnol**

	Pays de programme				
	PMA	Afrique	Asie	Europe centrale et orientale	Amérique latine
PFR		Angola Cap-Vert Guinée équatoriale Guinée-Bissau Mauritanie Mozambique São Tomé-et-Príncipe Sénégal	Néant	Néant	Néant
	Autres PFR	Néant	Chine Viet Nam	Néant	Honduras Nicaragua
PRI	PRITI	Algérie Maroc Namibie Afrique du Sud Tunisie	Philippines	Albanie Bosnie-Herzégovine République fédérale de Yougoslavie	Bolivie République dominicaine Equateur El Salvador Guatemala Paraguay Pérou
	PRITS	Néant	Néant	Néant	Néant

Source : Ministère des Affaires étrangères.

7. Aux termes de l'Accord d'Helsinki, l'Argentine et le Mexique ont été exclus de la liste des pays pouvant prétendre au bénéfice des prêts d'aide liée du FAD en rapport avec les crédits à l'exportation et ce, en raison de l'élévation de leur niveau de revenu.
8. La Colombie et Cuba bénéficient d'un statut spécial. Au Maroc, l'intérêt se porte également vers le Sahara occidental.

Répartition des revenus

L'aide espagnole étant fortement concentrée sur l'Amérique latine, plus de la moitié des versements effectués par l'Espagne s'est dirigée vers des Pays à revenu intermédiaire, tranche intérieure (PRITI) en 2000 (Tableau I.3). 12 % sont allés aux Pays les moins avancés (PMA), 28 % aux autres Pays à faible revenu (PFR) et 9% aux Pays à revenue intermédiaire tranche supérieure (PRITS). La part de l'aide publique de l'Espagne ayant bénéficié à des pays de la Partie II a été négligeable. Sur la période 1996-2000, on a pu observer une tendance ascendante du côté de l'aide destinée aux PRITI et une évolution en sens inverse de l'aide affectée aux PRITS. L'Espagne déclare que bien que son effort pour mettre l'accent sur les PFR (en leur accordant 40 % de son aide) soit en deçà de la moyenne du CAD (59 %), la plupart des pays d'Amérique latine bénéficiant de son soutien ont un RNB par tête inférieur à 2 500 USD. En outre, l'immense majorité des pays d'Amérique latine ont des coefficients de Gini supérieurs à 50, et la région souffre d'une pauvreté généralisée puisque 80 millions de personnes (16 % de la population) vivent en dessous du seuil de pauvreté. La question est de savoir si l'Espagne cible effectivement les pauvres dans ces pays en ayant recours à des formes d'aide adaptées. Selon l'Espagne, plus de 80% de son aide aux PRITI est destinée à des secteurs qui ont un impact direct sur la pauvreté.

La répartition des instruments en fonction des pays et des catégories de revenu fait apparaître que c'est aux autres PFR qu'est revenue la part la plus faible de dons dans l'APD totale qui leur a été allouée en 2000, puisque les chiffres sont respectivement de 82 % pour les PMA, 23 % pour les autres PFR, 72 % pour les PRITI et 45 % pour les PRITS. Le Honduras par exemple, qui fait partie des autres PFR et des PPTE, s'est vu octroyer par l'Espagne des prêts représentant une somme considérable. Ce constat soulève la question de savoir si l'Espagne devrait axer son aide sous forme de dons sur les pays les plus pauvres qui sont aussi ceux qui ont le plus besoin des ressources peu abondantes allouées au titre de l'APD.

Répartition sectorielle

Le tableau I.5 illustre la répartition sectorielle de l'aide espagnole pour l'année 2000, dont il ressort que plus de la moitié des versements au titre de l'aide bilatérale a été orientée vers les secteurs des infrastructures et des services sociaux. La proportion de l'aide bilatérale affectée à l'éducation a toutefois été élevée, et l'Espagne, à l'instar de certains autres Membres du CAD, a consacré une part importante des sommes allouées à ce secteur au financement de bourses d'études et d'autres formes de soutien à l'enseignement supérieur, la fraction réservée à l'éducation de base (soit 1 %) étant minime. Cette observation s'applique également au secteur de la santé : en effet, la majeure partie de l'aide consentie par l'Espagne est utilisée pour financer des installations dédiées aux soins de santé tertiaires, notamment la construction de cliniques et d'hôpitaux spécialisés et la fourniture d'équipements modernes, la santé de base n'en recueillant qu'une faible part (5 %).

En revanche, l'Espagne s'est tout spécialement efforcée d'honorer les engagements qu'elle a souscrits au titre de l'Initiative 20/20. Elle affirme même être allée au-delà de ses engagements en affectant aux besoins sociaux de base 21 % des dons qu'elle a effectués en 2000 par le canal bilatéral. La définition des besoins sociaux de base retenue par l'Espagne est toutefois plus large que celle des services sociaux de base acceptée par le CAD, qui recouvre uniquement la santé et l'éducation de base ainsi que les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement plus particulièrement destinés aux pauvres. La définition retenue par l'Espagne englobe notamment, en plus de ces services, les logements à coût réduit, l'aide à la reconstruction, la production agricole, l'éducation et la formation dans le domaine agricole, la vulgarisation agricole, l'aide alimentaire et l'aide d'urgence, ce qui ne concorde pas avec la notion générale définie dans l'Initiative. En outre, les chiffres communiqués par

l'Espagne ne tiennent pas compte des prêts. Selon les données du CAD, 10 % seulement des dons octroyés par l'Espagne au titre de l'aide bilatérale et 7 %⁹ seulement des prêts pourraient être considérés comme affectés à des services sociaux de base, ce qui donne un total de 9 % des engagements d'APD en 2000. Étant donné les liens très forts entre le soutien aux services sociaux de base et les Objectifs du millénaire pour le développement, l'effort consenti par l'Espagne pour honorer les engagements pris en vertu de l'Initiative 20-20 mérite d'être salué. L'Espagne pourrait cependant faire davantage pour accroître les ressources, en particulier celles allouées à l'éducation et à la santé de base. Elle pourrait également revoir sa façon d'envisager le soutien à apporter dans ces domaines (voir chapitre 3).

Les autres secteurs relativement bien dotés sont les suivants : infrastructure et services économiques (13 %), pour l'essentiel financés par des prêts du FAD dans les secteurs des transports et de l'énergie ; autres infrastructures et services sociaux (9 %), recouvrant notamment la coopération culturelle ; gouvernement et société civile (7 %), englobant des activités ayant trait à la bonne gestion des affaires publiques et au renforcement des institutions ; et actions se rapportant à la dette (7 %). Autre faiblesse du dispositif, le Plan directeur et le PACI définissent des objectifs de dotations par secteur pour les dons, mais pas pour les prêts. D'après le Plan directeur, les crédits pour 2004 se répartiront comme suit : 32 % pour l'infrastructure et la promotion économiques, 20 % pour les besoins sociaux de base, 19 % pour la valorisation des ressources humaines, 14 % pour le développement des institutions, 3 % pour l'environnement, 3 % pour la prévention des conflits, les 10 % restants étant affectés à des emplois divers.

Suggestions pour l'avenir

- L'Espagne devrait s'efforcer par tous les moyens possibles d'atteindre d'ici 2006 un rapport APD/RNB de 0.33%.
- L'Espagne pourrait communiquer des informations relatives à la répartition du montant total des versements bruts (et non nets) d'APD par instrument, canal d'acheminement, région géographique, pays et secteur. Elle pourrait également préciser ses options stratégiques en matière d'affectation des ressources pour les pays de programme et les autres pays.
- Étant donné la concentration de l'aide espagnole sur les pays à revenu intermédiaire, il est nécessaire que l'Espagne veille à ce que son effort soit effectivement axé sur la réduction de la pauvreté à l'appui des Objectifs du millénaire pour le développement. Elle pourrait affirmer son choix de privilégier les prêts par rapport aux dons en fonction de la catégorie de revenu des pays concernés, en veillant en particulier à mettre davantage l'accent sur l'aide sous forme de dons aux pays à faible revenu, qui sont ceux qui ont le plus besoin des ressources déjà peu abondantes affectées à l'APD.
- Pour honorer les engagements pris en vertu de l'Initiative 20/20 et pour favoriser la réalisation des Objectives du millénaire pour le développement, il conviendrait de mobiliser une part plus importante de l'APD bilatérale au service de l'éducation et de la santé de base.

9. Compte non tenu des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement à grande échelle et d'un système de petite taille dont le coût est chiffré à 33 millions de USD à l'intention de l'Equateur.

CHAPITRE 3

POLITIQUES ADOPTEES ET ACTIVITES MISES EN ŒUVRE DANS LES PRINCIPAUX SECTEURS

La lutte contre la pauvreté dans les principaux secteurs d'activité : stratégie de l'Espagne

La lutte contre la pauvreté

Conformément aux *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté*, l'Espagne a tenté de faire de la lutte contre la pauvreté l'objectif fondamental de sa politique d'aide et elle a marqué d'importants progrès sur cette voie. Les évolutions récentes montrent que, malgré la diversité du système d'aide espagnol, il existe une vision, un engagement politique, un accord global et un cadre d'orientation de nature à faciliter un recentrage sur la lutte contre la pauvreté. L'Espagne souhaite favoriser l'appropriation au niveau local des stratégies de lutte contre la pauvreté — telles que les CSLP (cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté) — dans ses stratégies-pays en développement et ses programmes bilatéraux. Il ressort de la mission sur le terrain au Honduras que l'Espagne semble travailler en étroite coopération avec une large gamme de partenaires pour le développement. Elle entretient un dialogue ouvert avec le pays partenaire, les autres donateurs et la société civile afin de présenter son cadre d'action et d'assurer la coordination des activités. Elle est notamment en contact permanent avec les institutions multilatérales appropriées pour la réalisation de programmes et projets conjoints.

L'Espagne est convaincue que le développement humain nécessite un niveau de développement suffisant dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau, de l'hygiène et de la protection sociale. Par conséquent, elle met l'accent sur les programmes qui permettent aux populations pauvres d'avoir accès aux mécanismes de micro-financement et aux dispositifs destinés à répondre aux besoins sociaux de base. En outre, l'Espagne promeut les principes de démocratie, de responsabilité et de transparence dans la gestion des affaires publiques, et elle aide les pays partenaires à renforcer l'État de droit et l'administration impartiale de la justice.

Comme la plupart des Membres du CAD, l'Espagne est confrontée à la difficulté de faire de la lutte contre la pauvreté une réalité dans l'ensemble de son système d'aide. Dans la mesure où son programme d'aide n'est pas centré sur les pays les plus pauvres, l'Espagne doit montrer que les populations pauvres des autres pays en développement sont effectivement les principaux bénéficiaires visés par ses activités. La lutte contre la pauvreté devrait être au cœur des processus de planification et de sélection de tous les ministères et des organismes chargés de la coopération décentralisée. Il conviendrait notamment à cette fin d'établir des liens plus étroits entre la lutte contre la pauvreté et les prêts au titre du FAD, les soins de santé tertiaires, l'éducation, les conversions de dettes (voir chapitre 4), et les programmes de bourses et d'actions culturelles décrits ci-après. Toutes les catégories de personnel devraient pouvoir bénéficier d'une formation pertinente.

Il serait bon que l'Espagne fasse une plus large place à l'analyse de la pauvreté dans les stratégies par pays, la conception et l'évaluation des projets. L'AECE indique donner la priorité aux groupes vulnérables et écouter les pauvres lors de l'élaboration des programmes ; mais les populations pauvres pourraient être ciblées plus précisément dans d'autres domaines, en particulier dans celui des prêts du FAD. Dans le cadre de ce processus, l'Espagne pourrait adopter une stratégie davantage axée sur les résultats en précisant les objectifs et les indicateurs à retenir pour les études d'évaluation. Par exemple, elle devrait mettre en évidence l'impact de ses activités d'aide en faveur du renforcement des institutions sur la population et notamment sur les plus démunis. L'Espagne pourrait aussi intégrer des indicateurs liés aux Objectifs du millénaire pour le développement, en les utilisant éventuellement comme références globales pour l'évaluation des performances. Les systèmes de suivi et d'évaluation devront alors être renforcés afin que les enseignements tirés de l'expérience puissent être pris en compte dans les politiques futures.

Sur le terrain, l'Espagne pourrait s'assurer de la viabilité des projets en confirmant que les coûts récurrents seront financés sur les budgets nationaux ou locaux. Le pays partenaire pourrait être davantage associé aux décisions financières et à la gestion dans le cadre de la coopération technique grâce au déliement et de l'aide. L'Espagne pourrait aussi envisager de travailler avec d'autres donateurs dans le cadre des programmes sectoriels, par exemple la santé, l'éducation et la bonne gouvernance. En particulier, ses programmes de bourses et d'activités culturelles et les prêts au titre du FAD doivent être intégrés dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et les programmes sectoriels. Il serait aussi possible d'améliorer la transparence et le contrôle en fournissant davantage d'informations sur la place de la lutte contre la pauvreté dans l'octroi des prêts du FAD (par exemple bénéficiaires ciblés, résultats attendus, évaluations, etc.) aux autres partenaires, notamment la société civile.

Enfin, bien que la loi impose que des mesures soient prises pour assurer la cohérence des politiques en faveur de la lutte globale contre la pauvreté, des efforts restent encore à faire en ce qui concerne le programme d'aide de l'Espagne. Parmi les domaines importants que l'Espagne doit prendre en compte au niveau national et à celui de la CE, on peut citer : les échanges internationaux ; l'investissement ; l'agriculture ; la pêche ; les ressources naturelles ; l'environnement ; les migrations ; la lutte contre la corruption ; et la sécurité des personnes. L'Espagne doit encore tenter systématiquement de résoudre le problème de la cohérence des politiques, comme indiqué au chapitre 4.

Les besoins sociaux de base

Selon le plan directeur, l'aide en faveur de la couverture des besoins sociaux de base est l'une des priorités des programmes sectoriels de la coopération espagnole. Il est évident que ces dernières années, l'Espagne a accordé une attention et un effort accrus à ces domaines. Par exemple, l'Espagne finance des activités de soins de santé primaires et de soins préventifs aux Philippines par l'intermédiaire d'ONG espagnoles. Comme on l'a vu au chapitre 2, l'Espagne pourrait néanmoins consacrer davantage de ressources à l'éducation de base et aux soins de santé primaires. Actuellement, une part importante de l'aide de l'Espagne ne vise pas l'éducation et la santé de base comme en témoigne le programme de bourses, la construction d'équipements éducatifs et d'hôpitaux et la fourniture d'équipements en faveur de projets isolés. En 2000, l'Espagne a engagé 14 millions de USD pour la construction d'équipements éducatifs au Maroc, 11 millions pour aider un institut technologique au Venezuela, 33 millions pour financer un système d'approvisionnement en eau en Équateur et 5 millions pour l'acheminement d'équipements scientifiques et de laboratoire en Côte d'Ivoire.

Alors que de nombreux Membres du CAD se détournent des projets isolés et adoptent une approche sectorielle, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la santé de base, l'Espagne n'a pas

encore défini sa position. Il serait donc bon que l'Espagne examine les avantages d'une approche plus globale en vue de promouvoir la lutte contre la pauvreté, les Objectifs du millénaire pour le développement et la pérennité des projets. Elle pourrait aider les pays partenaires à élaborer leurs stratégies sectorielles et à travailler dans ce cadre. Pour ce faire, l'Espagne devrait favoriser davantage la coordination entre donateurs et moins s'engager dans la mise en œuvre de projets isolés. L'Espagne bénéficie d'un avantage comparatif en Amérique latine, comme on l'a vu au chapitre 1, et pourrait de ce fait même jouer un rôle de premier plan en travaillant avec d'autres donateurs pour l'élaboration d'une approche sectorielle.

Le micro-financement

En 1998, l'Espagne a lancé un programme de micro-financement en Amérique latine en adoptant une loi portant création du Fonds pour l'octroi de micro-crédits (FCM). L'objectif est de contribuer à améliorer les conditions de vie des groupes les plus vulnérables, par exemple, en leur donnant les moyens financiers de satisfaire leurs besoins sociaux de base. Pour l'essentiel, le programme de micro-financement est mis en œuvre, dans le cadre d'une coopération financière avec des institutions intermédiaires étrangères sous la forme de lignes de crédit assorties de conditions libérales comportant un élément de dons de plus de 25 %. Pour l'Espagne, le problème des pauvres n'est pas le coût du crédit mais l'accès aux capitaux ; elle accorde donc des crédits aux bénéficiaires au taux du marché. L'Espagne contribue aussi à la formation du personnel des ONG et accorde des aides financières pour les équipements dont celles-ci ont besoin pour mener à bien leur programme de micro-financement.

Des contrats ont été signés aux fins d'opérations du FCM pour une valeur totale de 27 millions d'EUR en 1999. Ces fonds ont bénéficié à 60 000 micro-entreprises, pour l'essentiel en Bolivie. En Amérique centrale, l'Espagne a octroyé un prêt à la CABEI, qui a ensuite prêté des fonds à des ONG ou à des institutions financières chargées d'accorder des crédits aux populations pauvres au Honduras (un engagement de 4 millions d'EUR), au Nicaragua (3 millions d'EUR), en El Salvador (1.5 millions d'EUR) et au Guatemala (1.5 millions d'EUR). L'Espagne souhaite doubler les ressources du FCM pour les porter à 60 millions d'EUR d'ici à 2004. L'Espagne pourrait dans un avenir proche réaliser une étude d'impact afin de déterminer dans quelle mesure ce programme a permis de faire reculer la pauvreté.

La bonne gestion des affaires publiques et le développement institutionnel

La bonne gestion des affaires publiques figure également parmi les priorités de l'aide de l'Espagne. Celle-ci se montre préoccupée par la corruption et les violations des droits de l'homme et estime que la bonne gestion des affaires publiques est une condition préalable indispensable au développement durable. L'Espagne est en train d'élaborer une stratégie particulière en la matière puisque un projet de l'AECI sur six en Amérique latine est déjà consacré au développement institutionnel. L'Espagne bénéficie d'un avantage particulier dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques ; le pays lui-même a connu une période de transition de courte durée qui a profondément modifié ses institutions politiques, économiques, sociales et judiciaires et donné lieu à la création des régions autonomes décentralisées. Les systèmes juridiques et administratifs dont sont dotés les pays d'Amérique latine du fait de leur passé colonial constituent aussi un élément important. Les principales activités en matière de développement institutionnel sont novatrices et lourdes d'enjeux et portent sur la réforme du système judiciaire et juridique, la réforme administrative, notamment la décentralisation ; la réforme du secteur financier et de l'administration fiscale et la formation des forces de police (voir encadré 2).

Encadré 2. Aide de l'Espagne en faveur du développement des institutions

La réforme du système judiciaire et juridique aborde le problème de la corruption et de la faible protection des droits des citoyens. Dans le cadre de la coopération technique, l'Espagne a envoyé en Uruguay, en El Salvador et au Honduras des missions d'experts de courte durée pour former le personnel et moderniser le système judiciaire. L'aide était ciblée sur les médiateurs de la République, les juges, les procureurs, les magistrats, les associations d'avocats et les professeurs d'université. L'amélioration des procédures d'investigation et de notification, la médecine légale, la réforme du système carcéral et l'élaboration de réglementations figurent parmi les domaines traités. L'Espagne a également créé un fonds d'affectation spéciale auprès du PNUD au profit de la réforme judiciaire en Amérique centrale ; 270 programmes de formation dans 24 villes de 7 pays ont ainsi pu être organisés.

La coopération technique assurée par l'Espagne vise aussi à moderniser l'administration publique, en particulier au niveau régional et local. La promotion de la décentralisation comprend l'amélioration de la planification et de la gestion des administrations locales, la formation technique des autorités politiques locales et du personnel municipal, et la modernisation des infrastructures de petite taille. L'Espagne apporte aussi son concours dans le domaine la réforme fiscale et de l'administration financière en organisant les formations suivantes destinées essentiellement aux fonctionnaires d'Amérique latine : les systèmes et méthodes de taxation, le financement des services fiscaux territoriaux, la fiscalité internationale, l'application du système de cadastre, et les techniques et transactions d'assurance. Il existe des programmes de jumelage dans ce domaine avec différentes organisations espagnoles, notamment en Europe orientale.

L'Espagne a mené à bien diverses activités en vue d'améliorer la structure policière en formant les forces de police et en améliorant la coordination entre les différentes administrations concernées. Bien que ne représentant pas une réforme globale du système de sécurité, ces projets sont importants car ils peuvent améliorer la protection des citoyens. L'Espagne a également participé au financement avec le PNUD de la formation de 4 300 officiers de police au Mozambique et réalisé des activités de coopération technique en vue de transformer la police militaire du Guatemala en police civile, activités qui sont ensuite devenues un projet de la CE.

Le développement des institutions ne devrait pas être une fin en soi et échouer dans sa mission, à savoir donner aux citoyens les prestations qu'ils attendent du secteur public qui est en dernière analyse supposé les servir. Le défi que l'Espagne devra relever à l'avenir est de veiller à ce que les objectifs de chaque projet soient axés sur les résultats et non sur les processus – c'est à dire que la réussite soit évaluée au regard de l'amélioration des conditions de vie des citoyens en général et des populations pauvres en particulier. Pour obtenir des résultats, les projets doivent être définis en fonction d'une analyse approfondie de la situation et des besoins, en étroite coopération avec les principales parties prenantes du pays, telles que les institutions, les bénéficiaires et les autres donateurs. Il serait également important pour l'Espagne de veiller à la viabilité des projets en effectuant une analyse financière rigoureuse du gouvernement partenaire et en fournissant le montant approprié de crédits à partir d'une évaluation réaliste de son budget. A cet égard, l'Espagne est invitée à adopter une approche sectorielle du renforcement des institutions, au côté d'autres donateurs. En fait, compte tenu de l'avantage comparatif dont elle bénéficie dans ces domaines, l'Espagne devrait jouer un rôle de premier plan et adopter une approche sectorielle dans certains pays d'Amérique latine.

Le Programme de bourses

Pour l'AECI, le Programme de bourses est un élément important de la coopération espagnole et un outil efficace dans les relations bilatérales. En Amérique latine, ce programme est mis en œuvre depuis une cinquantaine d'années et il a ensuite été étendu aux autres régions. Il se développe encore, les

échanges universitaires étant devenus une priorité de la coopération dans certains pays d'Amérique latine. En 2000, les bourses ont représenté un budget total de 22 millions d'EUR (soit environ 10% du budget de l'aide bilatérale de l'AECI) et ont été accordées à 3 142 bénéficiaires¹⁰, contre 7 millions d'EUR et 1 896 bénéficiaires en 1991.

Les bourses sont octroyées pour des études troisième cycle et d'autres programmes de formation dispensés dans les universités ou les centres de recherche et de formation espagnols. Elles s'adressent aux jeunes diplômés, aux spécialistes et aux chercheurs, particuliers ou fonctionnaires, en vue de promouvoir les relations et la coopération culturelles dans le secteur de l'enseignement et des sciences¹¹. L'AECI précise que plus de la moitié des étudiants sont des femmes. D'autres ministères tels que le Ministère de l'éducation ont leurs propres programmes de bourse, par exemple pour la formation des maîtres d'école.

L'AECI a récemment pris des mesures pour améliorer le programme. Les priorités géographiques et sectorielles présentées dans le Plan directeur sont prises en compte pour l'octroi des bourses. Les gouvernements partenaires sont également de plus en plus encouragés à choisir les étudiants parmi les fonctionnaires ou à les recruter pour leur permettre de travailler dans le cadre des projets de l'AECI à la fin de leurs études. La durée du séjour est passée de 3-4 ans à 1-2 ans pour réduire le risque de fuite des cerveaux. En outre, l'AECI met en œuvre aussi des programmes de troisième cycle en Amérique latine et a lancé un nouveau programme sur Internet qui permettra d'établir un contact plus direct entre les universités et les étudiants dans leurs pays.

Si le Programme de bourses est sans doute un outil fort utile dans les relations bilatérales, il ne semble guère établi que ce type d'aide favorise un recul de la pauvreté. Lors du dernier examen de l'aide, il a été signalé que très peu d'étudiants venaient de pays pauvres. Il a été également recommandé que l'Espagne envoie les étudiants dans d'autres pays en développement mais cela n'a pas été fait. Selon l'Espagne, les candidats ne demandent pas de bourses pour aller étudier dans ces pays. S'agissant des particuliers, l'AECI n'a pas limité l'octroi de bourses aux étudiants issus de milieux défavorisés ; par conséquent, certaines personnes qui auraient pu financer elles-mêmes leurs études ont pu bénéficier du programme. Cependant, l'AECI admet que des mesures seront prises pour modifier la situation.

Compte tenu du budget limité de l'APD, l'Espagne devrait réévaluer le coût d'opportunité de l'affectation de ressources aux bourses compte tenu de l'objectif déclaré de promotion de l'enseignement de base et de lutte contre la pauvreté. En particulier, l'Objectif du millénaire pour le développement consistant à garantir que d'ici à 2015 tous les enfants termineront leur scolarité primaire risque de ne pas être atteint en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Les bourses et la formation devraient au minimum être intégrées dans la stratégie de lutte contre la pauvreté (le CSLP par exemple) ou les stratégies sectorielles du pays partenaire et compléter d'autres projets du programme bilatéral de l'Espagne. Le Ministère des affaires étrangères envisage de procéder à une évaluation du programme ; il conviendrait de déterminer l'efficacité de ces bourses du point de vue de leur incidence sur le développement du pays ou secteur considérés et de celui de la lutte globale contre la pauvreté, considérations qui dépassent l'avantage pour les bénéficiaires de bourse ou les institutions espagnoles.

10. La répartition géographique des étudiants est la suivante : Amérique latine (56%), pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (21%), Afrique subsaharienne (11%), Asie (5%) et Europe (6%).

11. Parmi les thèmes étudiés on peut citer : l'oncologie, le système cardio-vasculaire, les neurosciences, la biochimie, les biotechnologies, la gestion financière, les affaires électroniques (e-business), les services publics reposant sur les réseaux, le développement des institutions judiciaires, le droit des affaires, la gestion et la protection de la biodiversité, les technologies de la société de l'information.

Le Programme d'action culturelle

L'AECI reconnaît l'importance des aspects culturels du processus de développement et estime que l'accès aux services culturels est un droit important pour toute personne vivant dans un pays pauvre¹². Le Programme d'action culturelle (parfois appelé « Programme du patrimoine » ou encore « Programme de préservation de l'héritage ») est une composante essentielle de la coopération pour le développement de l'Espagne et est aussi considéré comme un outil efficace dans les relations bilatérales. Pour l'AECI, préserver l'héritage historique et artistique de l'Espagne en Amérique latine est un devoir moral¹³. Cependant, le programme vise aussi les problèmes socio-économiques associés aux dimensions culturelles du développement. Par ailleurs, alors qu'une grande partie du personnel de l'AECI est affecté à sa réalisation, le Programme d'action culturelle n'est pas clairement présenté dans le plan directeur et le PACI. Son budget est d'environ 12 millions d'EUR par an qui sont affectés à des activités de coopération technique et au financement de la revitalisation des centres historiques, de la restauration de monuments et d'ateliers de formation.

La revitalisation des centres historiques couvre l'aide dans les domaines suivants : création ou renforcement des institutions locales chargées de gérer les centres historiques ; la formation de spécialistes ; la planification et le développement de services modernes, et l'élaboration de politiques de protection de l'environnement, de documents juridiques sur la protection des sites et autres réglementations urbaines. Des équipements sociaux comme des marchés, des dispensaires, et des écoles sont également construits autour des centres. Certains projets sont complétés par des financements au titre de la coopération décentralisée et réalisés par des ONG avec la participation des communautés locales. Par ailleurs, l'Espagne a ouvert 16 centres de culture hispanique en Amérique latine dont les dépenses sont notifiées au CAD en tant qu'APD¹⁴. La restauration de monuments consiste en la réhabilitation de bâtiments et monuments historiques, sous la direction de techniciens spécialisés venus d'Espagne. Les travaux sont pour l'essentiel réalisés dans le cadre d'ateliers de formation où des jeunes sont formés à des métiers liés à la conservation du patrimoine tels que les artisanats traditionnels aujourd'hui disparus, la menuiserie, la maçonnerie et la restauration de bâtiments. Ce concept est fondé sur l'expérience propre de l'Espagne acquise dans les années 80. Actuellement, il y a 27 ateliers de ce type en Amérique latine.

L'AECI indique que ces activités permettent de développer le tourisme dans les villes et ont d'autres retombées qui, en dernière analyse, contribuent au développement économique des communautés locales. Les demandes de projet émanent du pays partenaire, en accord avec les autorités locales, et elles sont incluses dans le programme bilatéral. L'AECI est donc convaincue que ces activités sont viables et prises en main par les pays partenaires. Par le biais de l'aménagement urbain, il est possible de lutter contre la pauvreté en assurant des services de santé de base avec l'aide d'ONG et en garantissant l'approvisionnement en eau en collaboration avec les autorités sanitaires. Selon l'évaluation que le Ministère des affaires étrangères a consacrée aux ateliers de formation,

-
12. Le Mémoire de l'Espagne [DCD/DAC/AR(2002)1/06] indique (page 5) que la croissance doit aller de pair avec des mesures susceptibles de promouvoir la redistribution de la richesse de manière à favoriser l'amélioration des conditions de vie et l'accès aux soins de santé, aux services éducatifs et culturels...
 13. Le Mémoire de l'Espagne (page 60) précise que ce type d'action ne doit pas être uniquement considéré du point de vue fort louable du devoir de préservation de l'héritage historique et artistique que nous ont légué nos ancêtres.
 14. Selon l'Espagne, ces centres sont différents des centres culturels comme le British Council, l'Alliance française et le Goethe Institute en ce qu'ils n'ont pas pour mission de promouvoir la culture espagnole.

l'intégration des femmes dans des métiers traditionnellement masculins a été réussie et 93 % des diplômés ont trouvé un emploi. Bien que la plupart des activités se soient déroulées en Amérique latine, l'Espagne a également apporté son concours en Afrique du Nord, aux Philippines et en Guinée équatoriale.

Certains parlementaires et la société civile espagnole sont critiques à l'égard du Programme d'action culturelle et estiment que les liens avec la lutte contre la pauvreté sont ajoutés « après coup ». L'AECI admet que plus de 95 % des activités concerne la culture coloniale espagnole mais fait valoir que la part des activités portant sur la culture précolombienne ou non coloniale augmente graduellement. Dans le même temps, les données du CAD montrent qu'en 2000, les engagements les plus importants dans ce domaine avaient pour but de promouvoir la culture et la langue espagnoles (notamment, 4 millions de USD pour l'Égypte, 2.8 millions pour le Maroc et 1.2 millions pour le Brésil). D'autres engagements importants avaient pour but la préservation du patrimoine en Amérique latine (notamment une enveloppe de 1.5 millions de USD pour la Colombie et une autre de 1.1 millions pour le Pérou). A l'avenir, la difficulté dans ce domaine sera de veiller à ce que la coopération culturelle soit clairement définie comme une priorité dans la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays partenaire. Si elle prend place dans le cadre d'un effort destiné à développer le tourisme, elle devrait être intégrée dans une stratégie sectorielle de développement du tourisme¹⁵. Si elle s'inscrit dans le cadre d'un effort consenti pour renforcer les capacités locales, il conviendrait de réaliser une analyse approfondie des coûts d'opportunité et de la viabilité financière des projets. L'évaluation de ce type d'activité doit tenir compte de l'efficacité par rapport au coût et de la durabilité du recul de la pauvreté, étant donné les ressources limitées dont on dispose au titre de l'APD.

L'infrastructure économique

Comme on l'a vu au chapitre 2, une grande partie du programme de coopération de l'Espagne est centrée sur l'infrastructure économique. Cependant, dans la mesure où les projets sont pour l'essentiel financés par des prêts du FAD et gérés par le Ministère de l'économie, on dispose de très peu d'informations, en dehors des données de base, sur les stratégies sectorielles, les objectifs et les principes retenus et l'importance accordée à la lutte contre la pauvreté dans les projets. Selon le CAD, les engagements les plus importants en 2000 comprenaient : 49 millions de USD pour des trolleybus au Venezuela, 25 millions de USD pour transmission électrique en République dominicaine, 19 millions de USD pour une usine hydroélectrique au Honduras, et 17 millions de USD pour des équipements d'aéroport en Chine. Le chapitre 4 explique de façon plus approfondie certains aspects concernant les prêts du FAD. A l'avenir, l'Espagne pourrait renoncer aux projets isolés dans le domaine de l'infrastructure économique et veiller à ce que les projets s'intègrent dans la stratégie ou les priorités de lutte contre la pauvreté et la politique sectorielle du pays partenaire. De plus, il est nécessaire d'effectuer une analyse rigoureuse en s'appuyant sur des indicateurs et des objectifs mesurables pour montrer comment l'aide contribue véritablement à faire reculer la pauvreté.

15. Cependant, bon nombre d'observateurs ne considèrent pas que le développement du tourisme soit un outil satisfaisant pour la lutte contre la pauvreté.

Les résultats obtenus par rapport aux autres grandes lignes directrices du CAD

L'égalité homme-femme

Conformément aux Lignes directrices du CAD pour l'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir des femmes dans le cadre de la coopération pour le développement, le Plan directeur fait de la promotion de l'égalité homme-femme une question importante couvrant plusieurs domaines. Le ministère des Affaires étrangères envisage d'intégrer les considérations d'égalité homme-femme dans l'ensemble des procédures d'élaboration des politiques, la planification, les stratégies par pays, l'évaluation et la prise de décision. Le service de l'AECI chargé de l'égalité homme-femme a pour mission d'assurer la sensibilisation et la formation du personnel de l'AECI et des offices de coopération technique (OTC) ; la ventilation de toutes les données de l'AECI en fonction du sexe ; et la diffusion des rapports annuels sur les activités d'égalité homme-femme. Des experts de ces questions sont également en poste dans certains OTC. L'AECI estime que l'intégration des questions d'égalité homme-femme a été réussie à 50 %, en particulier dans les programmes concernant les ONG et le micro-financement. L'élaboration d'une stratégie en faveur de l'égalité homme-femme est également en cours.

Dans le même temps, l'Espagne pourrait faire davantage d'efforts pour promouvoir l'analyse des questions d'égalité homme-femme dans l'élaboration de ses stratégies par pays, en établissant un lien entre celles-ci et le problème de la pauvreté, notamment en portant une plus grande attention à l'éducation des filles. Il conviendrait de rehausser le niveau de compétence du personnel et d'accroître le concours des spécialistes au sein de l'AECI et d'autres institutions espagnoles. De plus, en qualité de ministère chargé de coordonner l'ensemble de la coopération pour le développement de l'Espagne, le Ministère des affaires étrangères pourrait veiller à ce que l'égalité homme-femme soit prise en compte dans toutes les activités d'aide espagnoles, en particulier dans le cadre des prêts du FAD, en s'appuyant sur des buts, des objectifs mesurables et un système de notification et de contrôle.

La prévention des conflits

En ce qui concerne les lignes directrices intitulées *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action*, des points positifs sont à relever. L'Espagne communique généralement clairement ses intentions aux pays partenaires et conduit un dialogue suffisant avec eux, en particulier en Amérique latine. Comme on l'a déjà vu, l'Espagne estime que la démocratie, la sécurité et la bonne gestion des affaires publiques sont essentielles et elle contribue à la réforme du système judiciaire destinée à libérer les populations des menaces multiples qui pèsent sur leur vie, leur sécurité ou leurs droits. En outre, elle œuvre dans certaines régions pour améliorer les systèmes de sécurité par la formation des forces de police dans le cadre des activités visant à renforcer la bonne gestion des affaires publiques.

Les récents travaux sur la protection des peuples autochtones d'Amérique latine dans le cadre de l'aide bilatérale et multilatérale constituent une innovation visant à promouvoir le dialogue interculturel et le pluralisme. La stratégie de l'Espagne vise à aider les populations autochtones à trouver un développement correspondant à leur identité propre. En particulier, l'aide de l'Espagne porte sur les activités suivantes : participation des populations autochtones aux conférences nationales et internationales ; promotion des cultures indigènes, programmes de formation et d'enseignement destiné aux populations autochtones ; et fourniture des technologies de communication. Le Programme Araucaria (1998-2002) s'inscrit dans le prolongement de ces activités ; il vise à préserver la diversité biologique de l'Amérique latine en mettant l'accent sur le rôle déterminant des communautés indigènes et locales. Les activités réalisées dans le cadre de 11 projets, associant 10 pays, couvrent

l'élaboration de stratégies en faveur de la gestion de la biodiversité dans les régions protégées ; l'écotourisme ; l'élevage intensif ; la pêche traditionnelle et l'aquaculture ; les sources d'énergie alternatives et la surveillance de l'environnement. Le Programme Araucaria est un exemple de coordination efficace entre les ministères de l'environnement, de l'économie, du Trésor, de l'enseignement et de la culture, et des affaires étrangères, ainsi qu'avec les organisations chargées de la coopération décentralisée, les ONG, les fondations privées et les institutions locales.

Certaines tâches attendent l'Espagne en matière de prévention des conflits. La rédaction en cours de sa stratégie pour la prévention des conflits pourrait avoir pour effet d'améliorer l'analyse politique et socio-économique présentée dans ses stratégies régionales et nationales. Compte tenu du respect dont l'Espagne jouit en Amérique latine, elle pourrait aider les pays partenaires à planifier et mettre en œuvre comme il convient les dépenses militaires et autres liées à la sécurité. Enfin, l'Espagne pourrait définir clairement la responsabilité des entreprises vis-à-vis de la société et les bonnes pratiques en matière de protection de l'environnement, et sensibiliser les firmes espagnoles aux questions de prévention des conflits et à l'étude de l'impact des conflits.

Considérations pour l'avenir

- Il convient de resserrer le lien entre la lutte contre la pauvreté et les prêts du FAD, les soins de santé et l'enseignement tertiaires, les conversions de dettes ainsi que les programmes de bourses et d'actions culturelles. Les projets pourraient être mis en œuvre dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté et des programmes sectoriels, la coordination entre donneurs étant améliorée et les projets isolés moins nombreux.
- L'Espagne pourrait réévaluer le coût d'opportunité de l'affectation des ressources aux programmes de bourses et d'actions culturelles par rapport à l'enseignement de base et à d'autres domaines visés par les Objectifs du millénaire pour le développement.
- S'agissant de la bonne gestion des affaires publiques, l'Espagne pourrait s'assurer que les objectifs et buts de chaque projet de renforcement des institutions sont axés sur les résultats et évalués par rapport à l'amélioration des conditions de vie des citoyens, en particulier des populations pauvres.
- Le ministère des Affaires étrangères pourrait veiller à ce que les questions d'égalité homme-femme soient prises en compte dans toutes les activités d'aide de l'Espagne, en particulier l'octroi des prêts du FAD.

CHAPITRE 4

COHERENCE DES POLITIQUES ET AUTRES ASPECTS ESSENTIELS

Cohérence des politiques

Mécanismes destinés à promouvoir la cohérence des politiques

Promouvoir la cohérence globale des politiques nationales eu égard à leur impact sur la réduction de la pauvreté dans le monde est un aspect qui revêt une importance grandissante. Les Membres du CAD se sont engagés en 2001, lorsqu'ils ont entériné les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté*, à faire de l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement, un souci constant dans le cadre de leur effort d'aide, et à mobiliser les moyens nécessaires pour promouvoir la mise en pratique de ce principe au sein de leurs administrations respectives. Parmi les conditions nécessaires pour améliorer la cohérence des politiques, on peut notamment citer l'existence d'une volonté politique, au plus haut niveau, de combattre la pauvreté, l'instauration d'un mécanisme d'échange et de consultation à l'intérieur des ministères et entre les ministères, la création d'un système d'examen systématique de la législation destiné à vérifier sa conformité à l'objectif de réduction de la pauvreté, et enfin la mise à disposition de ressources suffisantes en personnel pour mener à bien les travaux d'analyse requis.

L'Espagne est l'un des rares Membres du CAD à avoir explicitement intégré la cohérence des politiques dans son cadre juridique. La Loi dispose que les principes et objectifs de la politique espagnole de coopération pour le développement doivent inspirer l'ensemble des autres stratégies ayant des répercussions sur les pays en développement. La Loi précise également que si l'action visant à promouvoir les relations politiques, économiques et culturelles avec les pays en développement demeure un aspect important de la politique espagnole de coopération pour le développement, elle doit toutefois être compatible avec les objectifs que sont le développement durable et la réduction de la pauvreté.

L'Espagne a considérablement amélioré la coordination interne dans le domaine de la coopération pour le développement, mais il lui reste encore à donner au souci de la cohérence des politiques un caractère systématique. Les structures de coordination entre les institutions (voir chapitre 5) actuellement en place jouent depuis quelque temps un rôle favorable à l'optimisation des synergies entre les différents instruments et intervenants qui servent la politique de coopération pour le développement mise en œuvre par l'Espagne. Certaines d'entre elles pourraient peut-être instrumentaliser une démarche plus systématiquement axée sur la résolution des problèmes de cohérence des politiques en dehors de la sphère de la coopération pour le développement. La Commission interministérielle de la coopération internationale pourrait par exemple se voir confier la mission consistant à étudier comment les divers aspects de la réduction de la pauvreté sont pris en considération dans les différentes stratégies menées, et à analyser l'impact de ces dernières sur les

pays en développement. Le Conseil de la coopération pour le développement pourrait pour sa part devenir l'organe chargé d'amorcer le débat sur la cohérence des politiques avec la société civile ; il a en effet fait la preuve de son efficacité au service de la lutte contre la pauvreté durant les consultations qui ont précédé l'adoption de la Loi. Néanmoins, le fait que le Secrétaire d'Etat chargé de la coopération internationale et de l'Amérique latine ne siège pas au Conseil des Ministres peut jusqu'à un certain point limiter sa capacité d'intervenir dans d'autres sphères d'intervention des pouvoirs publics pour promouvoir la prise en compte, au plus haut niveau, des questions à l'ordre du jour dans le domaine du développement.

Le débat sur la cohérence des politiques n'en est, semble-t-il, qu'à ses débuts. Pour qu'il se poursuive tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public, l'Espagne doit tout d'abord renforcer ses capacités d'analyse afin de déterminer l'impact sur la réduction de la pauvreté des diverses actions qu'elle mène, ce qui suppose que le ministère des Affaires étrangères soit doté des ressources en personnel nécessaires pour effectuer les travaux d'analyse qui lui permettront de dégager, à l'intention des autres sphères d'intervention des pouvoirs publics, les orientations à suivre.

Difficultés à surmonter pour parvenir à améliorer la cohérence des politiques

Politiques de la CE

S'agissant des politiques menées dans le domaine des échanges et de l'agriculture, qui sont du ressort de l'UE, il importe que l'Espagne veille à intégrer dans ses prises de position, lors des débats sur l'action à mener qui ont lieu à ce niveau, les considérations ayant trait à la lutte contre la pauvreté. Il faudrait pour cela resserrer les liens entre la politique espagnole de coopération pour le développement et sa politique vis-à-vis de l'UE, et notamment faire de la cohérence des politiques l'une des priorités de l'Espagne dans le cadre de ses relations avec la CE (voir chapitre 2). Il conviendrait par ailleurs de procéder à une évaluation plus systématique de la place de la réduction de la pauvreté dans le monde dans les prises de position de l'Espagne concernant les stratégies menées par la CE, et d'associer plus étroitement l'AECI, ainsi que d'autres acteurs intervenant dans le domaine de la coopération pour le développement, au processus de décision. Il serait peut-être utile en outre d'élargir le débat sur certains points afin que puissent s'exprimer les intérêts des pays en développement dans certains domaines de l'action gouvernementale très sensibles sur le plan intérieur comme les échanges, les transferts de technologie, les subventions agricoles, les pêcheries, et l'immigration. Il est capital, pour pouvoir améliorer la cohérence des politiques, de mettre en place des mécanismes efficaces de résolution des conflits d'intérêt éventuels.

La Politique commune de la pêche, secteur dans lequel l'Espagne joue un rôle de premier plan, nous offre un exemple instructif mettant en évidence l'importance de la cohérence des politiques. La CE a signé avec des pays en développement des accords sur la pêche visant à garantir aux flottes des Etats membres de l'UE l'accès aux stocks et aux eaux de ces pays. Pour l'Espagne qui, de tous les pays de l'UE, possède l'une des flottes les plus nombreuses, les accords internationaux sur la pêche signés par la CE sont de la plus haute importance : près de la moitié de ses prises provient en effet de pays n'appartenant pas à l'UE. Cependant, ces accords sont depuis longtemps remis en question par des ONG, voire par certains organes de la CE. Les inquiétudes qu'ils suscitent ont trait à la gestion et à l'exploitation des ressources halieutiques des pays en développement et aux répercussions qu'elles peuvent avoir sur les conditions de vie des communautés locales. Les pays en développement eux-mêmes sont devenus plus déterminés dans l'expression de leur souci de préserver leurs stocks halieutiques et de développer leurs propres activités dans le domaine de la pêche. Consciente de l'incapacité de l'actuelle Politique commune de la pêche à assurer une gestion durable des ressources

halieutiques, la CE a engagé un processus de réforme.¹⁶ L'Espagne devrait œuvrer à la cohérence des politiques dans le cadre de ce processus, tout en poursuivant ses activités de renforcement des capacités des pays partenaires dans le secteur des pêcheries et, de façon plus générale, tout en servant l'objectif qu'elle s'est fixé sur le front du développement durable. En sa qualité de membre influent au sein de l'UE dans ce secteur, l'Espagne est encouragée à étudier comment empêcher que les intérêts nationaux ne l'emportent sur les objectifs qui guident la politique de coopération pour le développement lorsque sont débattus au Conseil européen la Politique commune de la pêche et les accords sur la pêche.

Crédits et garanties à l'exportation

A l'instar d'autres Membres du CAD, l'Espagne éprouve des difficultés à s'assurer que les crédits et garanties à l'exportation qu'elle octroie sont conformes à l'objectif de promotion d'un développement durable. Dans le passé, l'Agence espagnole de crédit à l'exportation (CESCE) a apporté son concours à des projets mis en cause par des ONGs internationales de défense d'intérêts en raison de leurs incidences sociales et environnementales¹⁷. L'Espagne a accepté de mettre en œuvre la Proposition de l'OCDE, approuvée en décembre 2001, d'adopter des Approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Il est cependant trop tôt pour juger de l'efficacité des nouveaux dispositifs que l'Espagne a institués en faveur de l'environnement. En outre, sachant que les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public représentent une part considérable des dettes des pays en développement vis-à-vis de l'Espagne, il conviendrait d'étudier comment faire en sorte qu'ils ne viennent pas alourdir encore le fardeau des pays pauvres à des niveaux difficilement soutenables. Dans ce contexte, l'Espagne a également adopté la Déclaration de principes approuvée en juin 2001 par l'OCDE et destinée à décourager l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public pour financer des dépenses improductives dans des PPTE. Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères est représenté au sein du conseil d'administration de la CESCE, ce qui lui donne la possibilité d'œuvrer efficacement à une meilleure prise en compte des divers aspects du développement durable en participant directement au processus de sélection des projets qui seront menés dans des pays pouvant prétendre au bénéfice de l'APD.

Fonds d'aide au développement

Le FAD a été pendant longtemps le principal instrument de la politique espagnole de coopération pour le développement et conserve aujourd'hui un rôle important (voir encadré 3). La proportion des prêts du FAD, qui absorbaient la moitié du montant total des versements bruts d'APD au début des années 90, a été ramenée à 22 % en 2000. L'évolution à venir n'est pas prévisible dans la mesure où les crédits alloués au FAD dans le Plan directeur correspondent à des décaissements nets (voir chapitre 2). Les autorités espagnoles ont cependant l'intention de continuer à restreindre l'importance de cet instrument.

Avec le temps, les conditions d'octroi des prêts du FAD ont été adaptées en fonction des règles édictées par les organisations multilatérales, notamment celles préconisées par l'OCDE en matière de crédits d'aide liée auxquelles fait référence l'Accord d'Helsinki. Ces adaptations se sont traduites par

16. Voir le Livre vert sur l'avenir de la Politique commune de la pêche, Commission européenne, COM 52001 135 Final.

17. On peut citer, à titre d'exemple, le barrage hydroélectrique des Trois Gorges en Chine et l'usine de production d'articles de papeterie Indah Kiat en Indonésie.

des restrictions relatives aux secteurs et aux pays pouvant bénéficier d'un financement, qui ont en particulier pénalisé les pays les plus riches d'Amérique latine, qui comptaient parmi les principaux bénéficiaires des financements du FAD. En 2000, 55 prêts ont été approuvés en faveur de 19 pays différents pour un montant total de 255 millions d'EUR. La répartition géographique fait apparaître que l'Asie est devenue la première région bénéficiaire des crédits du FAD (elle s'adjudge 30 % du total), suivie par l'Amérique latine (22 %), l'Europe (11 %), l'Afrique subsaharienne (10 %), et enfin l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient (6 %).¹⁸ Les engagements les plus élevés ont été dirigés vers l'Indonésie, la Turquie, le Nicaragua, la Chine, le Mozambique et le Honduras, qui ont absorbé au total plus de 60 % du montant global des engagements du FAD. En termes de versements annuels bruts, c'est la Chine qui occupe la première place depuis dix ans. En ce qui concerne la répartition sectorielle, la santé et l'éducation s'adjugent respectivement 24 % et 14 % du montant total des ressources acheminées par le canal du FAD en 2000. Ces chiffres sont relativement stables depuis cinq ans, mais deux fois supérieurs à ce qu'ils étaient au début des années 90. En revanche, les investissements dans l'infrastructure et les services économiques sont en recul, même s'ils absorbent encore 38 % du montant total des versements effectués au titre de prêts.

Encadré 3. Objectifs visés et conditions appliquées par le Fonds d'aide au développement

Créé en 1976 pour promouvoir les exportations, le FAD octroie aux pays en développement des prêts assortis de conditions libérales liés à l'achat de biens et de services en provenance d'Espagne. Le FAD a également pour mission de favoriser le développement économique des pays bénéficiaires. Cette double vocation conserve tout son sens dans la mesure où les prêts du FAD sont généralement couplés avec des crédits à l'exportation, sauf pour les PPTE et autres pays à faible revenu et pour les pays bénéficiant d'une aide d'urgence. La gestion des prêts accordés par le FAD relève de la compétence du ministère de l'Economie, mais il n'existe pas de séparation claire sur le plan administratif entre la gestion des prêts du FAD et les autres activités en rapport avec le financement des échanges et des exportations (voir chapitre 5).

L'élément de libéralité dans les prêts du FAD est en augmentation puisqu'il est passé d'une moyenne de 66 % en 1992 à 70 % in 2000¹⁹. Il apparaît que les PMA ont été les principaux bénéficiaires de l'élévation du degré de concessionnalité puisque l'élément de libéralité dans les prêts qui leur ont été accordés a augmenté jusqu'à atteindre 77 %. Dans le cas du Honduras et pour les projets de reconstruction dans les pays victimes de catastrophes naturelles, l'élément de libéralité dans les prêts consentis par le FAD dépasse généralement 80 %.

En Espagne, la communauté du développement n'a cessé d'intensifier les pressions pour obtenir que le FAD accorde une plus grande place à la réduction de la pauvreté. La répartition sectorielle a sensiblement évolué, du fait que l'Espagne a souhaité mettre davantage l'accent sur les secteurs sociaux. Le recentrage sur les services sociaux de base demeure toutefois peu marqué (voir chapitre 2), et le choix de privilégier la santé et l'éducation en général ne va pas obligatoirement dans le sens de la réduction de la pauvreté. En effet, les investissements réalisés risquent d'être contre-productifs s'ils ne sont pas correctement ciblés et soigneusement adaptés aux besoins recensés dans les secteurs concernés et aux priorités nationales, et peuvent même exercer des contraintes inopportunes sur les budgets nationaux en matière de santé et d'éducation.

18. Durant la période comprise entre 1991 et 1995, l'Amérique latine se réservait une part plus large des engagements de prêts (variant de 50 à 68 %).

19. Cette augmentation est principalement due à une baisse des taux d'intérêt annuels moyens (de 1.8 % à 1.1 % entre 1992 et 2000), les périodes de grâce étant restés relativement stables (environ 10 ans).

Depuis 1998, le ministère de l'Economie veille plus attentivement à la qualité de la gestion des prêts aux différents stades des projets. La sélection des projets ne se fait plus au coup par coup. Elle s'appuie maintenant sur un programme de coopération financière établi par le ministère de l'Economie et les ambassades en concertation avec les pays partenaires. Ce programme est censé servir de cadre de référence pour évaluer les demandes de financement des pays partenaires en fonction des priorités nationales et compte tenu des prêts en cours auprès des institutions financières internationales. Un fonds, doté d'un budget annuel de 5 millions d'EUR, a été créé en 1995 pour financer les études de faisabilité. Par ailleurs, une nouvelle ligne budgétaire de 3 millions d'EUR a été ouverte en 1999 pour financer les activités de sélection, de suivi et d'évaluation des projets. C'est là une évolution positive qui va dans le sens de l'amélioration de la gestion des prêts, en particulier parce qu'elle introduit une évaluation indépendante qui n'existait pas jusque là. Auparavant, les projets, une fois qu'ils avaient acquis leur forme définitive, étaient examinés uniquement dans le cadre d'une procédure interne par les conseillers commerciaux des ambassades chargés de la gestion des prêts. Enfin, le ministère de l'Economie a lancé la publication d'un rapport semestriel sur les activités du FAD.

La Loi exige que les prêts et les dons soient plus étroitement liés. Sur le plan stratégique, le Plan directeur ne contribue pas à renforcer les synergies car il est imprécis à de nombreux égards au sujet des prêts, et en particulier au sujet des pays et des secteurs jugés prioritaires. L'Espagne indique que la coordination entre le ministère de l'Economie et le ministère des Affaires étrangères a été renforcée, par exemple grâce à la mise en place d'un comité conjoint chargé d'examiner les dossiers de prêts destinés à financer le développement social de base. Ce comité concentre son attention sur les aspects ayant trait à la viabilité, au transfert de savoir-faire et aux enseignements à tirer de l'expérience. En 2000, il a étudié des projets dans les domaines de la santé et de l'éducation concernant la Chine, le Nicaragua, le Mozambique, le Honduras et la Bolivie, et représentant au total 20 millions d'EUR, somme qui ne correspond qu'à une faible partie de l'ensemble des prêts approuvés chaque année par le Conseil des ministres. En outre, il est difficile de savoir si, et sous quelle forme, le comité encourage la programmation conjointe des prêts et des dons. Sur le terrain, la définition des stratégies par pays, qui couvrent à la fois les prêts et les dons, devrait favoriser une meilleure intégration de ces deux instruments.

Si l'Espagne a réalisé des progrès remarquables depuis le dernier Examen de l'aide, un certain nombre de problèmes demeurent en suspens. En premier lieu, l'Espagne continue d'accorder des prêts au titre de l'APD à des pays pauvres, notamment des PPT, conformément aux exigences du FMI relatives aux conditions financières à appliquer à ces pays et tient compte du critère selon lequel les prêts accordés ne doivent pas servir à financer des dépenses improductives. Cependant, le rôle des prêts, par opposition aux dons, accordés aux pays pauvres doit continuer à être examiné. En deuxième lieu, on observe, en dépit d'une accentuation de l'orientation vers les secteurs sociaux et d'une intégration plus étroite des prêts et des dons, que l'impact des prêts consentis par le FAD sur la réduction de la pauvreté n'est pas encore totalement démontré. Il faudrait pour cela une stratégie globale plus explicite et, au niveau de chaque projet, des objectifs plus précis, un ciblage plus rigoureux des bénéficiaires et des procédures de suivi et d'évaluation plus fiables. En troisième lieu, il y a lieu de s'interroger face au constat qu'on ne dispose d'aucune donnée qualitative pour une part non négligeable de l'APD. Les prêts sont débloqués en l'absence de toute stratégie sectorielle, et les documents les concernant ne contiennent que des données rudimentaires. Le ministère de l'Economie devrait étudier comment enrichir les rapports rendant compte des activités du FAD afin d'y inclure des informations sur les projets en cours en plus de celles relatives aux projets approuvés récemment. Il serait également intéressant de disposer d'informations complémentaires sur les types de projets qui sont financés, ainsi que de données détaillées sur les objectifs qui leur sont assignés. Enfin, comme l'a proposé le dernier Examen de l'aide, l'Espagne devrait entreprendre une étude approfondie des instruments de financement proposés par le FAD dans l'optique de la contribution qu'ils peuvent apporter à la lutte contre la pauvreté.

Déliement de l'aide

Selon les statistiques du CAD, l'Espagne affiche l'un des plus forts taux d'aide liée même si ce chiffre a baissé de 74 % en 1998 à 53 % en 2000. L'aide sous forme de dons est en principe non liée, ce qui n'empêche que le ministère des Affaires étrangères ait l'intention de commencer à étudier si, et comment, on pourrait accroître les achats de biens et de services ne provenant pas d'Espagne. Auparavant, les demandes de financement déposées par des ONG étaient également examinées au regard des retombées sur l'économie espagnole que l'on pouvait escompter des projets concernés, mais ce critère n'a pas été conservé dans les nouveaux systèmes de cofinancement qui viennent d'être institués.

Les prêts du FAD sont liés par définition²⁰ puisque cet instrument a vocation à promouvoir les exportations. Le cadre juridique qui régit les prêts du FAD prévoit toutefois des exceptions, en vertu desquelles l'Espagne est autorisée à mettre en œuvre la Recommandation sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés adoptée par le CAD en 2001 sans passer par une modification de sa législation. Au demeurant, les ajustements nécessaires sont mineurs pour que l'Espagne se conforme à la Recommandation du CAD étant donné que les sommes que les PMA reçoivent d'elle sont assez faibles (12 % de l'APD bilatérale). Parallèlement, l'Espagne jugera peut-être utile d'examiner sa stratégie d'aide en se fondant sur une évaluation globale des coûts et des avantages de l'aide liée, et notamment des limitations qu'elle impose au respect des principes de l'appropriation à l'échelon local et du partenariat. Lors de la mission qu'elle a effectuée au Honduras, l'équipe du CAD a fait part des préoccupations que lui inspire le coût potentiellement élevé de l'aide liée. Parmi les autres questions qui se posent dans ce domaine, on peut également citer les difficultés grandissantes à assurer l'entretien et la réparation des équipements, ainsi que les obstacles aux transferts de technologie et au développement du secteur privé. Étant donné que les exportations espagnoles financées par le FAD ont représenté en 2000 moins de 2 % du total des exportations de l'Espagne à destination de pays n'appartenant pas à l'OCDE, l'impact des financements octroyés par ce canal sur l'économie espagnole est marginal et ne justifie peut-être pas le maintien de la liaison des concours octroyés à ce titre.

Allègement de la dette

L'effort de l'Espagne en matière de dette absorbe depuis toujours une large proportion de l'APD, proportion qui a atteint un point culminant, soit 16 % du montant brut de l'APD bilatérale, en 1998. En 2000, ce chiffre est redescendu à 7 % environ de l'APD bilatérale, un pourcentage proche de la moyenne du CAD. L'Espagne soutient activement les efforts d'allègement de la dette multilatérale ; sa contribution au Fonds PPTE s'élève à 124 millions de USD, dont 39 millions de USD transitant par la CE. Ce chiffre correspond à une participation de plus de 4 % au Fonds PPTE, ce qui représente davantage, selon l'Espagne, que sa "juste" part du fardeau estimée à environ 2 %. Parallèlement, l'Espagne est détentrice de créances importantes vis-à-vis de certains PPTE, créances représentatives de prêts et de crédits à l'exportation consentis par le FAD.

En dehors du cadre de l'Initiative PPTE, l'Espagne n'entend pas participer autant à l'effort d'allègement de la dette bilatérale que d'autres membres du Club de Paris qui se sont engagés à effacer la totalité de la dette publique bilatérale de certains PPTE. L'Espagne a accepté d'annuler la totalité de

20. Une certaine souplesse est autorisée pour le financement des dépenses locales et de l'achat de marchandises en provenance de l'étranger à concurrence de 30 % de la valeur totale des contrats.

la dette d'APD des PPTE avant la date butoir²¹, les autres types de dette étant négociés uniquement au cas par cas. Elle a toutefois accordé un soutien supplémentaire substantiel à l'Amérique centrale, par exemple en rachetant la dette du Nicaragua vis-à-vis du Guatemala au moyen d'une opération de conversion de dettes. Cette intervention a permis à un pays en développement créancier (le Guatemala) de réduire la dette d'un PPTE (le Nicaragua). L'Espagne a également contribué à hauteur de 30 millions de USD au Fonds d'urgence pour les pays d'Amérique centrale, créé au lendemain du passage du cyclone Mitch pour financer un allègement de dette au profit du Honduras et du Nicaragua. Enfin, il convient de noter que lorsque des catastrophes naturelles ont frappé la région, l'Espagne a su réagir avec souplesse et rapidité en complétant l'aide d'urgence par un allègement de la dette bilatérale.

Depuis 1998, l'Espagne a apporté son concours à diverses opérations de conversion de dettes en investissements publics dans des programmes et projets de développement grâce à la création de fonds de contrepartie qui ont permis de financer des projets en faveur de l'environnement au Costa Rica (5 millions de USD), un programme en faveur de la lutte contre la drogue au Pérou (6 millions de USD), un programme dans le secteur de l'infrastructure en Bolivie (8 millions de USD), un programme d'infrastructure en République dominicaine (3 millions de USD) et un projet de reconstruction après le passage du cyclone Mitch au Honduras et au Nicaragua (représentant respectivement 17.5 millions de USD et 15 millions de USD). L'Espagne a également procédé à la conversion en investissements privés de créances qu'elle détenait sur le Maroc, la Bulgarie et la Jordanie. Les opérations de conversion de dettes, en particulier lorsque les investisseurs privés acquièrent des actifs en échange de titres de créance vis-à-vis du secteur public, ne donnent pas toujours lieu à des investissements dans des projets axés sur la lutte contre la pauvreté. L'Espagne est encouragée à fournir des informations plus détaillées sur la nature de ces opérations, et à mesurer l'impact qu'elles ont sur la réduction de la pauvreté en mettant en place des mécanismes adéquats de suivi et d'évaluation.

Suggestions pour l'avenir

- Le ministère des Affaires étrangères pourrait renforcer ses capacités d'analyse de la cohérence des politiques au-delà de la sphère de la coopération pour le développement afin d'alimenter un débat éclairé avec les autres sphères de l'action gouvernementale, en particulier sur des questions telles que les politiques menées par la CE dans les domaines des échanges, des transferts de technologie, de l'agriculture et de la pêche. La Commission interministérielle de la coopération internationale et le Conseil de la coopération pour le développement pourraient faire office de relais pour élargir le débat sur la cohérence des politiques.
- L'Espagne devrait poursuivre dans une optique plus globale l'examen qu'elle a entrepris au sujet des prêts consentis par le FAD. Une action plus explicite doit être entreprise pour orienter de façon plus marquée des prêts vers la réduction de la pauvreté. Au niveau des projets, il est indispensable de définir des objectifs plus précis, de rendre plus rigoureux le ciblage des bénéficiaires et d'instaurer des procédures de suivi et d'évaluation plus fiables. La transparence pourrait être encore améliorée en renforçant les systèmes d'information sur le choix des pays ainsi que sur les stratégies sectorielles et les projets menés.

21. La date butoir est définie quand un débiteur passe au Club de Paris pour la première fois : les crédits accordés après cette date ne peuvent faire l'objet d'un rééchelonnement futur.

- L'Espagne pourrait aller plus loin dans le déliement de son aide afin d'améliorer l'appropriation à l'échelon local et le renforcement des capacités dans les pays partenaires. Il lui faut ouvrir davantage le débat sur la place de l'aide liée au vu de son efficacité au service de la lutte contre la pauvreté. Elle pourrait également évaluer les avantages que procure l'aide liée à son économie.
- L'Espagne est encouragée à étudier comment mieux articuler les opérations de conversion de dettes qu'elle effectue avec les stratégies de lutte contre la pauvreté conduites par les pays bénéficiaires.

CHAPITRE 5

ORGANISATION, PERSONNEL ET MODES DE GESTION

Organisation d'ensemble

Le système espagnol de coopération pour le développement a pour caractéristique qu'il fait intervenir un large éventail d'acteurs. Le programme d'aide est réparti entre 14 ministères et un nombre encore plus élevé d'administrations régionales et d'autorités locales des 17 régions autonomes d'Espagne, d'où la référence faite à une coopération décentralisée.

Organes consultatifs et de coordination

Étant donné le grand nombre d'acteurs associés à la coopération espagnole pour le développement, les législateurs ont pris soin de prévoir un cadre de coordination inter-institutions très vaste. Le renforcement des organes consultatifs et de coordination en place semble être justifié encore que leurs performances n'aient pas encore été évaluées.

Le *Conseil de la coopération pour le développement* est l'organe consultatif qui a été institué en 1995 pour servir de cadre au dialogue avec la société civile, y compris les ONG, les spécialistes du développement et d'autres institutions privées s'occupant de développement. Il a notamment pour tâche d'examiner les rapports d'évaluation et les projets de documents de planification comme le Plan directeur et les PACI. Il se réunit quatre fois par an, mais il peut constituer des groupes de travail ad hoc ou permanents pour étudier des sujets particuliers. Il se compose de 16 représentants de la société civile et de 10 représentants des pouvoirs publics, et le Secrétariat d'Etat pour la coopération internationale et l'Amérique latine (SECIPI) qui relève du ministère des Affaires étrangères, en assure la présidence. D'une part, la composition mixte du Conseil est considérée comme étant indispensable pour faciliter le dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile. D'autre part, comme cela a été évoqué dans le dernier Examen de l'aide, le gouvernement doit veiller à ce que la nature consultative du Conseil et ses avis indépendants soient préservés.

La *Commission interministérielle de la coopération internationale* a été instituée dès 1986 pour coordonner les diverses activités menées par différentes organisations relevant de l'administration centrale. Elle est présidée par le SECIPI, et se réunit au moins deux fois par an. La continuité de ses activités est assurée par une sous-commission qui se réunit au moins tous les trois mois et aussi souvent que l'exige la situation dans le cadre de différents groupes de travail. Elle examine des documents de planification comme le Plan directeur et les PACI après avoir consulté le Conseil de la coopération pour le développement et les soumet au Conseil des Ministres. Le Secrétariat d'Etat au commerce et au tourisme, qui relève du ministère de l'Economie, à la charge d'un autre organe de coordination, la *Commission interministérielle du FAD*, qui se réunit généralement chaque mois pour examiner les propositions de prêts du FAD avant de les soumettre au Conseil des ministres. Une autre

commission mixte Affaires étrangères/Economie a été créée pour examiner les prêts du FAD en faveur du développement social de base.

Une nouvelle commission, la *Commission interrégionale de la coopération pour le développement*, a été instituée en 2000 pour offrir un cadre de consultation, de coordination et de coopération aux différentes organisations publiques participant à la coopération pour le développement. Composée de fonctionnaires de l'administration centrale, des régions autonomes et des autorités locales, elle a pour objectif de promouvoir la cohérence, la complémentarité et l'efficacité des activités menées aux différents niveaux d'administration. La continuité des travaux est également assurée par une sous-commission qui se réunit au moins tous les trois mois et aussi souvent que l'exige la situation dans le cadre de différents groupes de travail.

Le ministère des Affaires étrangères

Le Secrétariat d'Etat pour la coopération internationale et l'Amérique latine

Au sein du ministère des Affaires étrangères, le SECIPI est responsable de la gestion et de la coordination de la politique de coopération internationale. Le SECIPI est également chargé des questions de développement concernant l'ensemble des pays partenaires, y compris en dehors de l'Amérique latine. Les deux autres principales composantes du ministère des Affaires étrangères sont le Secrétariat d'Etat aux affaires européennes (chargé des relations extérieures avec les pays européens et de la coordination de la politique d'ensemble de l'UE) et le Secrétariat d'Etat aux affaires extérieures (chargé des relations extérieures avec le reste du monde²² ainsi que de la sécurité et du désarmement, et des relations économiques internationales à l'échelle mondiale).

Des activités comme l'élaboration du Plan directeur, la préparation des PACI et d'autres documents stratégiques ainsi que l'évaluation relèvent de la compétence du SECIPI. Celui-ci est aussi responsable de la participation de l'Espagne aux travaux des organismes des Nations unies et de la définition de la position de ce pays en ce qui concerne la politique de développement de l'UE. Le SECIPI est dirigé par le Secrétaire d'Etat pour la coopération internationale et l'Amérique latine. Le Cabinet du SECIPI et la Direction générale de la politique étrangère pour l'Amérique latine s'occupent principalement de questions politiques et ont des compétences restreintes dans le domaine de la politique de développement. La plupart des activités du SECIPI, comme la planification, l'élaboration de la stratégie, l'évaluation, les notifications statistiques au CAD et le soutien administratif aux divers organes consultatifs et de coordination, sont du ressort de l'Office de planification et d'évaluation (OPE). Cet office qui relève administrativement parlant du SECIPI, est rattaché sur le plan opérationnel à l'AECI de manière à mieux faire jouer les synergies entre les deux organismes.

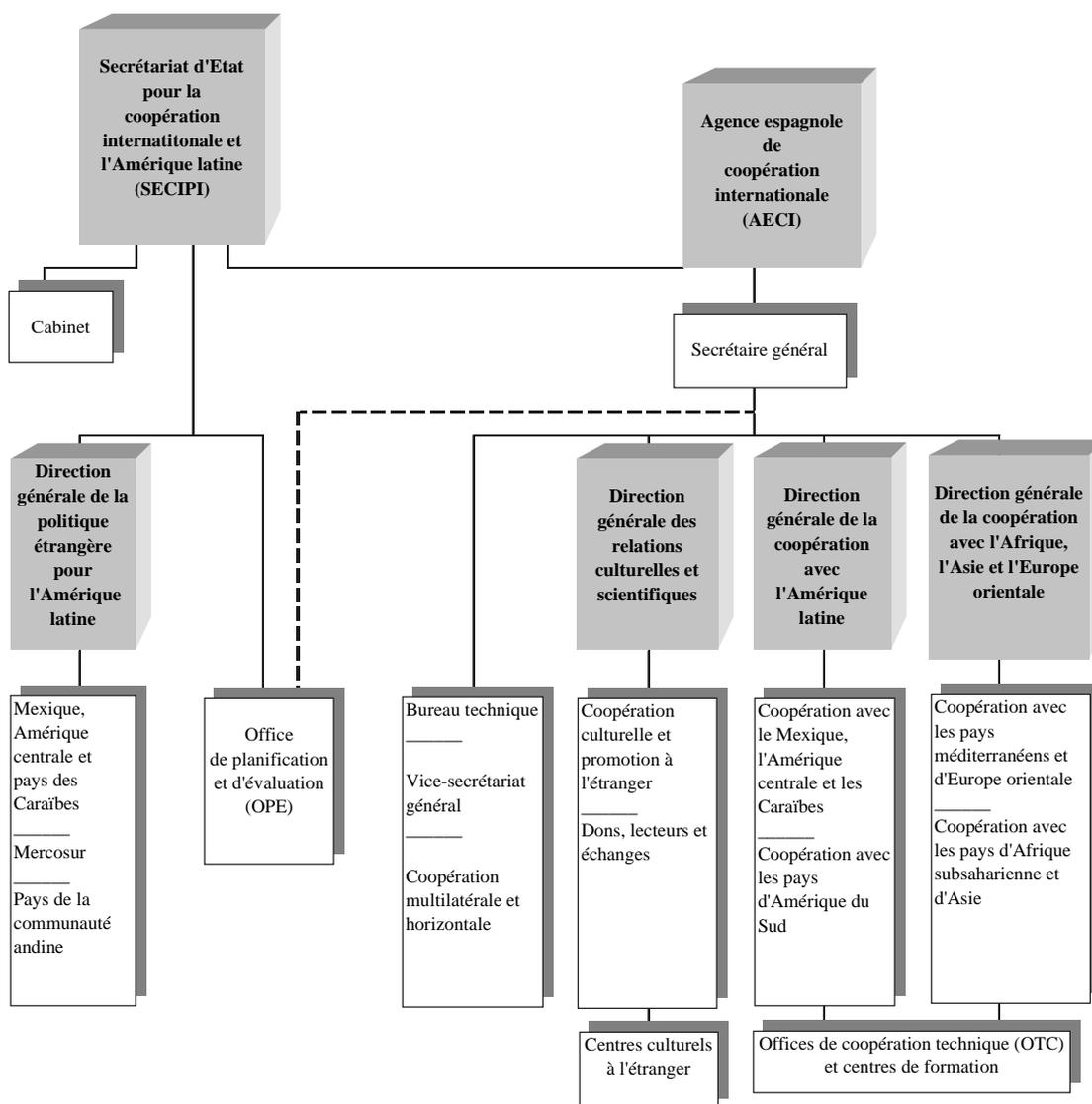
L'Agence espagnole de coopération internationale

Chargée de gérer la majeure partie des dons d'APD et des micro-crédits, l'AECI est le principal organisme d'exécution du système d'aide de l'Espagne. Elle est rattachée au ministère des Affaires étrangères par l'intermédiaire du SECIPI (voir organigramme 1). Le Secrétaire d'Etat pour la coopération internationale et l'Amérique latine fait fonction de Président de l'Agence tandis que les pouvoirs en matière de gestion ont été délégués au Secrétaire général de l'Agence. L'AECI est bien intégrée au sein du ministère des Affaires étrangères, ce qui permet une communication et des

22. Dont l'Amérique du Nord, l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Asie et le Pacifique.

synergies efficaces. En tant qu'entité distincte, elle jouit d'une certaine autonomie en ce qui concerne la gestion de son budget et des ressources humaines, et elle peut adopter des procédures plus souples.

Figure 1. **SECIPI ET AECI**



Source : AECI.

Un certain nombre de modifications structurelles ont été apportées en 2000 suite à l'adoption de la Loi. Le comité directeur de l'Agence, qui est présidé par le Président de l'AECI, a été renforcé en élargissant l'éventail de sa représentation.²³ Précédemment assez indépendants, les instituts de coopération²⁴ sont maintenant pleinement intégrés à l'Agence où ils forment deux départements géographiques, la Direction générale de la coopération avec l'Amérique latine et la Direction générale de la coopération avec l'Afrique, l'Asie et l'Europe orientale. La responsabilité des bourses d'études et des programmes culturels (voir chapitre 3) a été transférée du SECIFI à l'AECI avec la création d'une Direction générale des relations culturelles et scientifiques. Enfin, une division distincte chargée de la coopération multilatérale et horizontale s'occupe maintenant de la politique multilatérale, de thèmes transversaux comme l'égalité homme-femme, la bonne gouvernance et l'environnement, et de l'administration des programmes de microcrédit et des dons aux ONG. Le Bureau technique, qui apporte un soutien au Secrétaire général, est chargé des relations institutionnelles de l'Agence, ainsi que de l'administration de l'aide alimentaire et de l'aide d'urgence. Le vice-secrétariat général s'occupe du personnel, du budget et des finances, et de l'information. L'Agence est représentée à l'étranger par 29 offices de coopération technique (OTC), 12 centres culturels et 3 centres de formation.

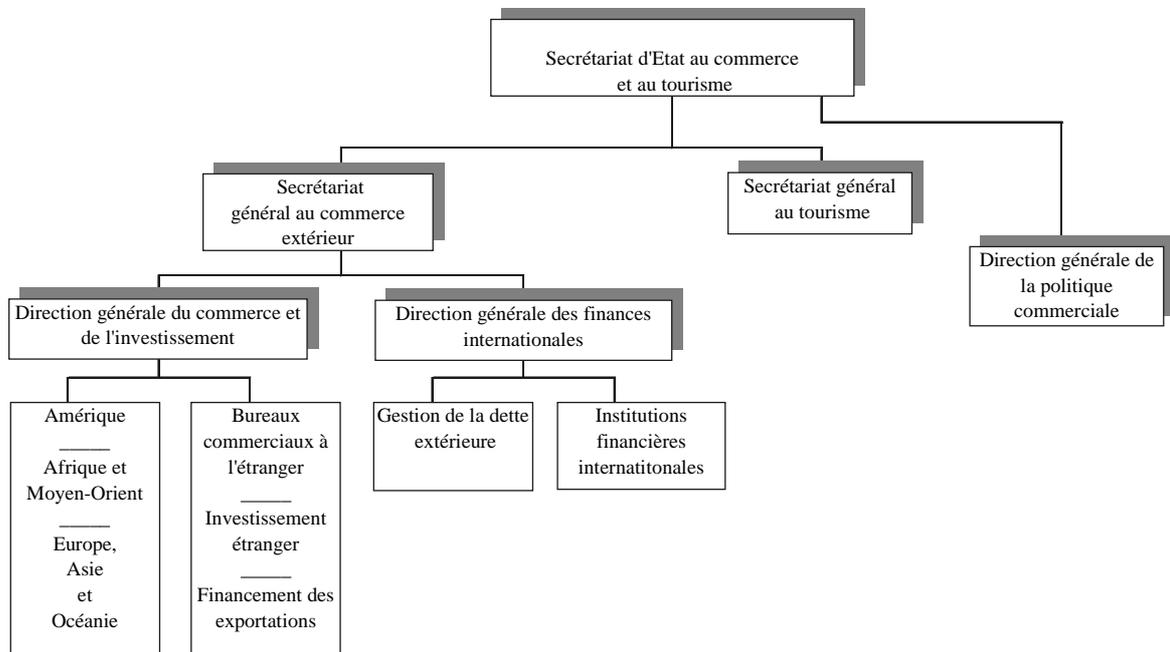
Le Ministère de l'économie

Au sein du Ministère de l'économie, c'est le Secrétariat d'Etat au commerce et au tourisme qui est responsable des activités d'aide (voir organigramme 2). En 2000, celui-ci a fait l'objet d'une réorganisation en vue de renforcer son champ d'action et ses moyens de gestion. Les activités liées à l'aide, qui étaient jusqu'alors réparties entre six divisions distinctes, sont désormais regroupées au sein du Secrétariat général au commerce extérieur, qui comprend la Direction générale du commerce et de l'investissement (chargée des prêts du FAD) et la Direction générale des finances internationales, récemment créée (responsable de l'allègement de la dette et de la politique multilatérale concernant les institutions financières internationales). Il convient de noter qu'à l'intérieur de la Direction générale du commerce et de l'investissement, la division du financement des exportations et les trois divisions géographiques s'occupent des prêts du FAD, ainsi que d'autres activités touchant aux échanges. Le Ministère de l'économie fait aussi appel à ses conseillers économiques et commerciaux qui travaillent dans les ambassades d'Espagne dans les pays en développement. Ceux-ci ont pour rôle, entre autres, d'aider les pays partenaires à définir et gérer des projets dont le financement est assuré par des prêts du FAD.

23. Ce comité se compose des deux autres Secrétaires d'Etat du ministère des Affaires étrangères, des trois Directeurs généraux de l'AECI, des quatre Directeurs généraux du ministère des Affaires étrangères et de représentants de différents ministères (Finances, Économie, Emploi et Affaires sociales, Agriculture, Administration publique, Santé, Éducation, Science et Technologie, Environnement, et Justice).

24. Il s'agissait de l'Institut de coopération ibéro-américaine et de l'Institut de coopération avec le monde arabe, les pays méditerranéens et les pays en développement.

Figure 2. **Secrétariat d'Etat au commerce et au tourisme**



Source : Ministère de l'Economie.

Coopération décentralisée

La coopération décentralisée constitue un trait distinct de la coopération espagnole pour le développement. Elle recouvre les activités menées par les administrations espagnoles autres que l'administration centrale, à savoir les régions autonomes et les collectivités locales. En progression rapide depuis quelques années, cette forme de coopération représentait 208 millions d'EUR en 2000 (ce qui équivaut à 16 % environ de l'APD totale) contre 120 millions d'EUR en 1997. La majeure partie de ces ressources est acheminée par l'intermédiaire d'ONG. Le soutien grandissant qui se manifeste ainsi à l'échelon infranational semble témoigner de l'existence d'un courant très favorable à la coopération pour le développement dans l'opinion publique espagnole.

Il est de plus en plus fréquent que des collectivités locales telles que les municipalités élaborent leurs propres programmes d'aide. Citons par exemple la ville de Madrid où la coopération internationale a débuté à travers des accords de jumelage avec des localités des pays en développement. En 1995, celle-ci a officiellement mis en place un programme de coopération pour le développement auquel il était expressément prévu d'affecter 0.7 % du budget municipal. Le budget d'aide annuel est passé de 9 millions d'EUR en 1995 à 15 millions d'EUR en 2000, et devrait être porté à 16 millions d'EUR en 2002. Le recul de la pauvreté est le principal objectif à atteindre et, dans cette optique, priorité est donnée aux services sociaux de base, le but étant de contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Les ressources sont affectées aux projets de développement des ONG (82 % du budget), à l'aide d'urgence (10 pour cent) et aux actions de sensibilisation de la population (5 %), les 3 % restants étant réservés au suivi des projets. L'un des aspects intéressants du programme est la démarche du « codéveloppement », dont l'objet est d'établir un lien entre migration et développement. Par exemple, la ville de Madrid, qui constitue la destination de nombreux migrants

de Colombie et de l'Equateur, a accru l'aide qu'elle apporte à ces deux pays.²⁵ Une équipe de sept agents du Département des services sociaux est spécialement chargée des activités d'aide. D'autres départements municipaux (comme ceux qui s'occupent de la santé, de l'éducation, de l'égalité des chances et de l'emploi) prennent part à l'examen des demandes de financement émanant des ONG, et peuvent être mis à contribution pour des activités de formation particulières concernant, par exemple, les questions d'égalité hommes-femmes. Madrid fait aussi appel aux OTC pour la définition de projets, mais elle prévoit d'ouvrir des représentations sur le terrain. Etant donné que son budget d'aide va croissant, la ville de Madrid, tout comme d'autres municipalités, pourrait envisager de renforcer ses méthodes de gestion, notamment en intégrant l'évaluation des résultats dans son système de suivi, qui se borne pour le moment à des visites sur les sites des projets et à l'exercice d'un contrôle financier.

D'une manière générale, la croissance du volume de fonds disponibles pour la société civile dans le cadre de la coopération décentralisée risque de susciter une multiplication des acteurs. Tout en respectant l'autonomie des organisations de la société civile et leur liberté d'action, la Loi dispose que celles-ci doivent défendre les objectifs, principes et priorités qui sont ceux de la coopération espagnole pour le développement. Mais dans les faits, la diversité des acteurs engendre des problèmes de coordination et de cohérence et impose des coûts de transaction supplémentaires tant à l'Espagne qu'aux pays partenaires. Par exemple, les autorités de Valence responsables de l'aide ont manifesté leur grande préoccupation quant à la nécessité d'assurer la qualité et l'efficacité des activités menées dans ce domaine, et adopté un certain nombre de mesures visant à renforcer la gestion de l'aide (voir encadré 4).

Recrutement et gestion du personnel

Les effectifs du personnel de base de l'AECI ont diminué au rythme annuel de 3-4 % entre 1997 et 2000 en raison de contraintes liées au budget de l'Etat en général. En 2001, ils ont augmenté de manière artificielle par suite de l'intégration de la Direction générale des relations culturelles et scientifiques. Selon les chiffres les plus récents, l'AECI compte au total 842 agents, dont 361 travaillent dans les services centraux de l'Agence à Madrid et 481 dans les bureaux à l'étranger. Au niveau des services centraux, l'AECI est tenue de se conformer à la procédure de recrutement en vigueur dans l'administration publique. Son personnel est composé en majorité de fonctionnaires de carrière, les postes de la hiérarchie supérieure étant occupés par des agents du service diplomatique du Ministère des affaires étrangères. Sur le terrain, 65 agents expatriés sous contrat exercent des fonctions de direction ou de conseil dans les 29 OTC et les 12 centres culturels, les 416 autres membres du personnel étant recrutés à l'échelon local en vue d'assurer un soutien administratif et logistique.

Le Ministère de l'Economie compte au total 214 agents travaillant sur les questions de développement, dont 87 sont basés dans les services centraux du Ministère et 27 sont des conseillers économiques et sociaux en poste dans les ambassades. Au sein du Secrétariat d'Etat au Commerce et au Tourisme, la Direction Générale des Finances Internationales compte au total 32 agents tandis que la Direction Générale du Commerce et de l'Investissement compte ses agents chargés de la gestion des prêts du FAD.

25. Les initiatives prises dans ce domaine comprennent aussi l'aide aux immigrants à Madrid qui cherchent un emploi en Espagne ou souhaitent rentrer dans leur pays d'origine. Elles représentent 15 pour cent du budget d'aide total de Madrid, mais ne doivent pas être comptabilisées dans l'APD.

Encadré 4. Renforcer la gestion de l'aide dans les régions autonomes : le cas de Valence

L'administration de la région autonome de Valence disposait, en 2000, d'un budget de coopération pour le développement de 14 millions d'EUR, qui progresse rapidement et devrait atteindre 21 millions d'EUR en 2002. Le programme de coopération pour le développement a été officiellement mis en place en 1999 avec la création d'un Département de la coopération internationale dont la mission est d'assurer la gestion de l'ensemble du programme d'aide de la région. L'effectif de ce service est composé de 14 personnes réparties entre une division de la gestion administrative et de l'aide juridique et une division de la planification et de la formation. A l'instar d'autres entités décentralisées, l'administration de la région autonome a adopté son propre plan d'action et prévoit le vote d'une loi régionale sur la coopération pour le développement en 2002. Il existe un mécanisme de contrôle financier, mais les autorités sont conscientes de la nécessité de disposer également d'un système d'évaluation. Un accord a été signé avec l'AECI en vue de dispenser à de jeunes spécialistes de Valence une formation pratique au sein des OTC. D'autres programmes de formation intéressant la coopération pour le développement ont été mis sur pied en collaboration avec des universités de la région.

Tout comme dans les autres régions autonomes, les collectivités locales de la région de Valence consacrent aussi des ressources à la coopération pour le développement, leurs contributions étant rassemblées dans le Fonds de solidarité de Valence. Consciente de la nécessité de renforcer la coordination, l'administration de la région de Valence a créé à cette fin plusieurs comités chargés de domaines tels que la coopération interuniversitaire, la santé, l'environnement, le développement municipal, ainsi que l'aide humanitaire et l'aide d'urgence.

Le *Comité de Valence pour l'aide humanitaire et l'aide d'urgence* joue un rôle utile et novateur. Il a été mis en place en 2000 à l'initiative d'un petit groupe de spécialistes du développement dévoués et très soucieux d'améliorer la coordination entre les divers acteurs œuvrant à Valence. Comme le volume des ressources disponibles dans la région allait croissant, surtout s'agissant des catastrophes naturelles, le but était de créer un organisme unique auprès duquel centraliser les ressources mobilisées à différents niveaux, plutôt que d'avoir des circuits d'acheminement concurrents. Présidé par le Département de la coopération internationale, le Comité comprend des représentants des collectivités locales, de deux banques, de la Fédération des municipalités de Valence, du Fonds de solidarité de Valence et d'ONG. Il se réunit en principe dans les 48 heures qui suivent l'apparition d'une situation de crise et prend les décisions d'intervention immédiate en collaboration avec l'AECI. Il envoie ensuite dans le pays concerné une délégation dont les membres ont pour mission de recenser les zones les plus touchées par la catastrophe en question, et de s'entretenir aussi bien avec leurs homologues locaux qu'avec les responsables des organisations espagnoles déjà présentes dans le pays. La première grande initiative que le Comité a prise a consisté à organiser des opérations de secours après urgence pour le Salvador au début de 2001. L'Université d'Amérique centrale a été chargée d'effectuer une évaluation socioéconomique sur laquelle les ONG espagnoles et leurs partenaires locaux se sont appuyés pour proposer des projets dont le financement serait assuré par les autorités locales et le Comité. A la suite de cette démarche, un plan d'action a été adopté pour la mise en oeuvre du programme de reconstruction de la ville de Santa Maria. Ce programme a permis la centralisation des 5 millions d'EUR apportés par quinze sources différentes. Selon les autorités de Valence responsables de l'aide, le plan de reconstruction issu de ce projet a donné de si bons résultats que d'autres donateurs l'ont pris comme modèle pour leurs interventions au Salvador.

Dans le cadre du processus d'apprentissage organisationnel, l'AECI devrait faire de la gestion des ressources humaines une activité stratégique qui serait liée aux objectifs et aux priorités de la coopération pour le développement. Il se pose un certain nombre de problèmes auxquels il faudrait s'attaquer pour pouvoir retenir le personnel de qualité et améliorer ses compétences. Il semble qu'à l'AECI les possibilités de perfectionnement professionnel soient limitées par l'existence de deux catégories distinctes d'agents. D'une part, les postes situés à l'étranger dans les OTC sont occupés par du personnel sous contrat, et il est très rare que les agents des services centraux de l'AECI s'y portent candidats car ils devraient alors renoncer aux avantages que confère l'appartenance à la fonction

publique. D'autre part, s'ils jouent un rôle essentiel dans la gestion de l'aide espagnole, les agents sous contrat des OTC n'ont guère la possibilité de travailler dans les services centraux de l'AECI, étant donné que les règles en vigueur ne permettent pas à des personnes non pourvues du statut de fonctionnaire d'occuper des postes de cadres. De plus, comme ils ont des contrats à durée déterminée²⁶, ils n'ont pas de sécurité de l'emploi et ne sont pas incités à rester dans le système. L'absence de cadre qui permette d'effectuer des échanges systématiques de personnel entre les bureaux locaux et les services centraux peut créer un décalage entre les connaissances acquises sur le terrain et l'élaboration des politiques. L'AECI vient de démarrer sa réflexion sur les moyens de développer les possibilités de mobilité du personnel entre les bureaux locaux et les services centraux.

En outre, la répartition des ressources au sein du SECIPI et entre les divers services qui composent l'AECI mérite de retenir l'attention. En même temps, le personnel de base de l'OPE ne comprend que quatre membres malgré l'étendue des responsabilités que cet organisme assume. L'AECI devrait entreprendre une analyse de ses besoins en ressources humaines et inciter les autres administrations espagnoles chargées de l'aide publique à en faire autant, afin d'améliorer la gestion de l'aide.

Coordination, suivi et évaluation

Coordination et conduite de la politique de coopération pour le développement

Le tableau 2 présente la ventilation du budget par ministères, niveaux d'administration et canaux d'acheminement. Il en ressort qu'au niveau central, le ministère des Finances est le ministère qui a reçu en 2000 la dotation la plus généreuse en s'adjudgeant 29 % du montant total de l'APD (contribution à la CE comprise), devant le ministère des Affaires étrangères, dont la part s'est établie à 26 % (y compris les contributions versées aux Nations unies, les dons de l'AECI et les prêts consentis dans le cadre du programme de microfinancement) et le ministère de l'Economie, dont la part a été de 20 % (y compris les contributions aux institutions financières internationales, les prêts du FAD et les opérations d'allégement de la dette). Les sommes comptabilisées dans l'APD par les autres ministères (10 %) correspondent pour l'essentiel à des activités d'assistance technique relevant de leurs domaines de compétence respectifs. Les ressources mobilisées par la coopération décentralisée absorbent 16 % du montant total de l'APD et transitent pour la majeure partie par le canal des ONG. Cependant, étant donné que les chiffres figurant dans le tableau correspondent à des versements nets, la part qui revient au ministère de l'Economie est en réalité plus faible que ne le laisse paraître l'enveloppe budgétaire. Ce tableau n'offre donc pas une image fidèle de la répartition des ressources au sein du système d'aide espagnol.

Selon les deux ministères concernés, la coopération entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie, qui sont les deux principaux acteurs intervenant au niveau de l'administration centrale dans le domaine de la coopération pour le développement, a beaucoup progressé depuis le dernier Examen de l'aide. Les organes assurant la coordination interministérielle ont été renforcés même s'ils jouent principalement, semble-t-il, le rôle de forum d'échange d'informations en raison de l'obligation qui leur est faite de respecter la répartition organique des compétences entre les deux administrations. Sur le terrain, un effort a été entrepris pour intensifier la coopération, par exemple grâce à la création d'un comité conjoint d'examen des dossiers de demande de prêts destinés à financer le développement des services sociaux de base et aussi dans le cadre de la

26. La durée des contrats était limitée à trois ans, mais les règles dans ce domaine ont été assouplies. En fait, les contrats de certains responsables des OTC ont été renouvelés à plusieurs reprises au cours des dix dernières années.

formulation de stratégies communes pour un pays donné. Pourtant, il y a encore matière à progresser sur le front du débat sur l'action à mener, ainsi que sur celui des synergies entre les stratégies multilatérales et bilatérales, et ces progrès seraient particulièrement nécessaires pour permettre à l'Espagne de mieux définir sa position concernant l'aide apportée aux pays par les institutions financières internationales, secteur qui demeure, semble-t-il, du ressort du ministère de l'Economie et dans lequel l'expérience et les connaissances acquises sur le terrain par le ministère des Affaires étrangères à travers l'AECI ne sont guère mises à profit.

Tableau 2. Répartition du montant total de l'APD entre les ministères, les régions autonomes et les autorités locales (2000)

En millions d'EUR (versements nets)

	Aide multilatérale	Aide bilatérale		Total	%
		Prêts	Dons		
Administration centrale					
Finances	382		0.33	382	29
Affaires étrangères	62	24	252	338	26
Economie	68	173	24	265	20
11 autres ministères ²⁷	4		122	126	10
TOTAL	516	197	398	1 111	
Coopération décentralisée			208	208	16
TOTAL GENERAL	516	197	606	1 319	

Source : Ministère des Affaires étrangères.

La Loi a confirmé le ministère des Affaires étrangères dans son rôle de la politique de développement. Dans le cadre de sa mission de coordination, le ministère des Affaires étrangères pourrait contribuer encore plus activement à l'effort engagé dans l'ensemble du système d'aide espagnol en faveur de la lutte contre la pauvreté de stratégies, lignes directrices et bonnes pratiques mises en œuvre dans ce domaine par l'Espagne et par d'autres donateurs, ainsi que les enseignements mis en évidence grâce aux mécanismes de suivi et d'évaluation. Pour améliorer encore l'intégration du système d'aide, le ministère des Affaires étrangères sera de plus en plus appelé à jouer le rôle de chef de file, y compris au-delà de son propre domaine de compétence et ce, en adoptant une démarche plus globale embrassant l'ensemble du système. Le ministère des Affaires étrangères pourrait par exemple apporter son soutien à d'autres acteurs espagnols travaillant au service du développement en les aidant à satisfaire leurs besoins en ressources humaines, et notamment à acquérir les compétences nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté ou pour intégrer de façon systématique dans leur démarche les thèmes transversaux, ainsi que pour améliorer les systèmes d'information et d'évaluation.

Bien que le ministère des Affaires étrangères possède la maîtrise effective de 55 %²⁸ du budget total affecté à l'aide au développement, son aptitude à occuper dans les faits une position de chef de file

27. Il s'agit des ministères de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, de la Défense, de l'Education et de la Culture, du Travail et des Affaires sociales, de l'Environnement, de la Santé et de la Consommation, de l'Intérieur, de la Justice, des Administrations publiques, des Travaux publics et de la Science et de la Technologie.

demeure sujette à caution d'une part, compte tenu des capacités réduites dont le SECIFI dispose en matière d'analyse et de gestion, et d'autre part, du statut d'agence d'exécution de l'AEFI. Accroître les capacités d'analyse du ministère des Affaires étrangères, notamment dans des domaines qui intéressent d'autres ministères, serait peut-être un bon moyen d'affirmer sans équivoque sa compétence sur les questions ayant trait au développement. Le fait que le SECIFI soit en mesure de définir des orientations relatives à la politique de coopération pour le développement à l'intention d'autres services du ministère des Affaires étrangères et d'autres ministères permettrait en particulier de relancer le débat sur la cohérence des politiques et de faire valoir les intérêts des pays en développement en dehors de la sphère proprement dite de la politique de la coopération pour le développement (pour des exemples concrets, se reporter au chapitre 4).

Organisations non gouvernementales

L'AEFI a engagé un ensemble de réformes du système de cofinancement des ONG dans le but d'en améliorer l'efficacité en suivant les recommandations formulés à l'issue du dernier Examen de l'aide. Les dons en faveur de projets menés par des ONG font désormais l'objet d'une procédure d'appel d'offres qui a lieu une fois par an de façon à faciliter la planification interne tant du côté des ONG que du côté de l'AEFI. Parallèlement, un cadre de financement pluriannuel a été mis en place : c'est là une avancée majeure. En dehors des projets, le système englobe deux catégories d'initiatives pouvant bénéficier d'un cofinancement : les programmes et les stratégies. Les programmes recouvrent des activités à l'appui du développement menées pendant une durée maximum de trois ans dans un secteur prioritaire (figurant dans le Plan directeur) et dans plusieurs pays en développement. Ils peuvent également englober des activités visant un pays bénéficiaire du programme d'aide de l'Espagne, mais couvrant plusieurs secteurs. Les stratégies renvoient à des actions de vaste portée s'étalant sur quatre ans au maximum et portant sur différents secteurs et pays.

Suivi et évaluation

La finalité et les objectifs de l'évaluation trouvent leur fondement dans la Loi, plus précisément dans la liste des responsabilités qui incombent au SECIFI. L'OPE contribue utilement au renforcement de l'efficacité de l'évaluation au sein du système d'aide espagnol, même s'il a surtout privilégié jusqu'à maintenant l'évaluation des activités de l'AEFI. Pratique presque inexistante jusqu'en 1998, des dispositifs d'évaluation ex post indépendante et a posteriori ont été mis en place conformément aux *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement*. Le système d'évaluation a été considérablement amélioré : l'OPE a élaboré un Manuel de l'évaluation qui est très largement utilisé par les intervenants espagnols actifs dans le domaine du développement. Ce Manuel a été révisé en 2000 afin de mettre à jour les outils méthodologiques en tenant compte des enseignements tirés des premiers exercices d'évaluation et de l'expérience acquise par les autres donateurs. Il répond également aux exigences propres à certains instruments spécifiques (aide humanitaire, microcrédits et prêts du FAD) et comporte des recommandations visant à tenir compte dans les exercices d'évaluation de l'égalité homme-femme.

L'OPE dispose de son propre budget pour l'évaluation, qui s'élève à 180 000 EUR, et reçoit du SECIFI des financements complémentaires pour la réalisation d'études particulières. Il définit son programme annuel en concertation avec les hauts responsables de l'AEFI, et rend compte de ses

28. Le ministère des Affaires étrangères est responsable de la coordination globale de la politique vis-à-vis de la CE, et il a en conséquence la maîtrise effective de 29 % de l'APD déboursée par le ministère des Finances.

activités au Secrétaire d'Etat. Les évaluations sont réalisées par des consultants indépendants choisis à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Compte tenu du nombre limité de consultants qualifiés dans ce domaine en Espagne, l'OPE manifeste quelques préoccupations quant à la qualité des évaluations et devrait envisager en conséquence d'ouvrir les appels d'offres aux soumissionnaires n'appartenant pas à la communauté du développement espagnole. L'indépendance des évaluations semble garantie par la séparation entre la fonction d'évaluation et la direction de l'AECI. Néanmoins, sachant que l'OPE est également responsable de la planification et de l'élaboration de la stratégie, le risque existe de voir s'exprimer des intérêts contradictoires au moment de l'évaluation, risque proportionnel à l'intervention de l'OPE au stade de la planification des activités de l'AECI.

A peu près quatre exercices d'évaluation sont menés à bien chaque année par l'OPE selon un programme défini à l'avance, qui prend désormais la forme d'un plan pluriannuel. Jusqu'ici, 10 évaluations ont été effectuées au total et trois sont actuellement en cours de réalisation : elles portent sur huit programmes, trois projets et deux modes de financement (cofinancement des ONG et bourses d'études). Une nouvelle tendance se dessine apparemment : les évaluations portent à présent plutôt sur des programmes à grande échelle que sur des projets précis. Certaines de ces évaluations ont été effectuées conjointement avec la CE, la Banque mondiale et d'autres organisations internationales.

Le Manuel de l'évaluation propose un certain nombre de méthodes pour assurer la diffusion des conclusions des exercices d'évaluation, dont certaines sont déjà utilisées, par exemple l'établissement d'un rapport annuel sur les activités d'évaluation, diverses formes de publications destinées à toucher un large public, l'organisation de séminaires et d'ateliers. Des synthèses des rapports d'évaluation sont publiées et peuvent être commandées à partir du site Internet du ministère des Affaires étrangères. La diffusion des résultats et des enseignements tirés de l'expérience pourrait toutefois prendre un caractère plus systématique et les ressources affectées à cette activité devraient être accrues.

Etant donné que les capacités des différents intervenants en matière de suivi et d'évaluation sont très variables, le système d'aide espagnol a des défis à relever au niveau de l'harmonisation des normes et du contrôle de la qualité. Les directions de l'AECI procèdent parfois à des évaluations internes en mobilisant leurs propres ressources. L'OPE supervise ces exercices et encourage l'AECI à aller au delà des aspects ayant trait aux réalisations pour apprécier l'impact et la viabilité des projets menés. Il y a très peu de temps que le ministère de l'Economie a lancé son premier exercice d'évaluation externe portant sur cinq projets financés par des prêts du FAD. Les régions autonomes, qui disposent de capacités limitées en termes de stratégie et de méthodologie, s'en remettent au ministère des Affaires étrangères pour la définition des orientations : il leur reste à mettre en place un système de suivi et d'évaluation adéquat combinant les caractéristiques d'un dispositif de vérification des comptes et d'un mécanisme de gestion des performances. Dans le nouveau système de cofinancement, les ONG doivent davantage rendre compte de leurs activités, ce qui exige que 1.5 % des budgets globaux alloués aux projets soit affecté à l'évaluation.

Il reste encore à l'Espagne à définir des indicateurs de performance pour évaluer les réalisations imputables à son action dans le domaine de la coopération pour le développement, et en particulier des indicateurs se référant aux Objectifs du millénaire pour le développement. Il faudrait pour cela que la programmation et la mise en œuvre s'inscrivent dans une optique davantage axée sur les résultats. Il importe également que les nouvelles stratégies sectorielles et par pays actuellement en cours d'élaboration mentionnent les résultats escomptés et fassent référence à des indicateurs de suivi de façon à alimenter le processus de retour d'information et d'exploitation des enseignements de l'expérience. Les conclusions de la mission effectuée au Honduras donnent à penser que le chemin à parcourir est encore long pour que puisse enfin se développer une culture véritablement axée sur les résultats et l'évaluation des activités, celle-ci devant être envisagée non seulement en termes de réalisations, mais aussi en termes d'impact sur les ultimes bénéficiaires (voir chapitre 3 sur la bonne

gestion des affaires publiques et le développement des institutions). Malgré les faibles ressources dont il dispose, l'OPE s'emploie à remplir sa mission de suivi, de coordination et de définition de normes au service des différents acteurs concernés. Il doit en même temps continuer à promouvoir une culture basée sur les résultats dans l'ensemble du système d'aide espagnol ; un surcroît de ressources humaines et financières serait à cette fin bienvenu.

Suggestions pour l'avenir

- Le rôle de chef de file du ministère des Affaires étrangères doit être clairement établi au delà de ses domaines de compétence évidents : le ministère doit pour cela formuler des orientations concernant les mesures à prendre, les stratégies à mener et les systèmes de gestion à mettre en place, et définir des normes en la matière à l'intention des diverses instances intervenant dans les activités de coopération pour le développement conduites par l'Espagne.
- La gestion des ressources humaines de l'AECI pourrait être plus stratégique, davantage fondée sur une analyse des données factuelles et sur une évaluation des besoins à long terme, notamment en matière de valorisation des compétences. En particulier, l'AECI pourrait explorer les possibilités permettant d'accroître la mobilité du personnel entre le terrain et le siège et revoir la répartition des ressources entre les services qui la composent.
- Le ministère des Affaires étrangères est encouragé à poursuivre ses efforts visant à renforcer les dispositifs de suivi et d'évaluation au sein du système d'aide espagnol, en particulier en ce qui concerne les prêts du FAD les activités menées dans le cadre de la coopération décentralisée, et les ONGs et à mobiliser des ressources supplémentaires à cet effet. La diffusion des enseignements de l'expérience doit prendre un caractère plus systématique.
- Dans le contexte de l'accroissement des ressources allant à la coopération décentralisée, les régions autonomes et les autorités locales sont encouragées à développer des activités avec la politique menée à l'échelon national, notamment les stratégies sectorielles et par pays.

CHAPITRE 6

ACTIVITES SUR LE TERRAIN ET APPROPRIATION A L'ÉCHELON LOCAL

Les questions relatives aux activités sur place se fondent sur une visite au Honduras de l'équipe du CAD chargée de l'examen, qui a eu lieu en novembre 2001.

Stratégie-pays et programmation

L'Espagne programme ses activités de coopération avec ses pays partenaires essentiellement par le biais de commissions conjointes. Ces commissions se composent de représentants espagnols des ministères des Affaires étrangères et de l'Economie ainsi que des représentants des autorités des pays partenaires. Elles se réunissent généralement tous les quatre ans afin de préparer le programme de coopération pour la période suivante. Ce processus est considéré comme une première étape pour garantir la prise en main par le pays partenaire des activités que l'Espagne propose de financer. Cette procédure est actuellement renforcée avec l'adoption de documents stratégiques par pays, qui s'appuient sur une analyse du pays et une participation active des diverses parties prenantes, notamment les autorités locales et la société civile. Ces stratégies sur quatre ans ont pour principal objectif d'assurer une meilleure coordination des prêts et des dons et d'affiner les choix sectoriels dans les programmes par pays. L'Espagne a l'intention de relier ses stratégies-pays aux dispositifs plus généraux conduits par le pays partenaires, comme les CSLP.

L'OPE a lancé la préparation des documents stratégiques pour la plupart des pays de programme de l'Espagne. C'est la première fois que l'Espagne établit de tels documents qui couvrent à la fois les activités du ministère des Affaires étrangères et celles du ministère de l'Economie. L'OTC participe pleinement à la formulation des stratégies de façon à y intégrer son expérience directe du terrain. Dans certains pays, comme le Pérou et la Bolivie, le processus a été plus approfondi et a pris la forme d'un examen programme-pays, élaboré avec le concours de consultants extérieurs. Le personnel de l'OTC, en collaboration avec les conseillers commerciaux, commence par établir une première version de la stratégie, qui est ensuite finalisée par l'OPE, en consultation avec le ministère de l'Economie.

L'Espagne accorde de l'importance à la continuité du processus qui sous-tend la préparation des stratégies. Dans ce contexte, plusieurs aspects pourraient être améliorés dans la mise au point de ces stratégies à l'avenir. Etant donné le grand nombre de projets et de programmes actuellement mis en œuvre au Honduras et dans d'autres pays de programme, les futures stratégies-pays devraient porter sur un nombre de domaines stratégiques plus limité, conformément au Plan directeur et aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté. En général, le nombre élevé des projets dilue exagérément les ressources et empêche d'atteindre une masse critique de ressources financières et d'expertise dans un secteur donné. Cela alourdit en outre la gestion, en relevant les coûts de transaction pour les donateurs comme pour les bénéficiaires, et rend plus difficile l'évaluation de la cohérence et de la pertinence globales de la stratégie, et de son possible impact sur la réduction de la pauvreté. En outre, la

hiérarchie entre les objectifs généraux et plus spécifiques et les liens entre les objectifs et les priorités horizontales doivent être mieux définis.

Les documents stratégiques par pays ont pour but de donner des orientations pour guider la sélection des programmes et projets qui seront financés par l'Espagne, en fonction de la spécificité politique, socio-économique et culturelle des pays bénéficiaires. A l'heure actuelle, les stratégies demeurent générales et ne peuvent donc pas offrir une base concrète à la prise de décisions et à l'examen des programmes. Elles doivent être plus ciblées sur le plan opérationnel et donner des orientations plus précises sur les canaux d'acheminement et les instruments à retenir. Conformément à l'horizon pluriannuel de la programmation et du financement que propose le Plan directeur, il serait souhaitable que les stratégies-pays contiennent une répartition indicative des affectations budgétaires. Cela aiderait les gouvernements des pays bénéficiaires dans leur exercice de planification et de budgétisation. Les stratégies doivent aussi être conçues à l'avenir de façon à permettre un examen des programmes par pays sur la base d'indicateurs envers lesquels évaluer les progrès réalisés.

Approche des relations avec les partenaires

Présence de l'Espagne sur le terrain

La responsabilité de la gestion des programmes de l'AECI est déléguée à l'OTC. L'OTC rend compte à l'ambassadeur d'Espagne dans le pays, qui supervise également le conseiller commercial chargé des prêts du FAD. L'ambassadeur joue donc un rôle pivot pour assurer la coordination et la cohérence générales des activités sur le terrain. Même si la conduite du processus revient à l'ambassadeur, l'OTC est assez autonome dans la gestion au quotidien. Et si les décisions en dernier ressort sont prises à Madrid, notamment les décisions financières, l'OTC bénéficie d'une grande marge de manœuvre sur le plan opérationnel, y compris pour ce qui concerne la stratégie-pays dans le cadre du programme d'aide de l'Espagne. L'OTC semble fonctionner sans heurts et répondre rapidement aux demandes de ses homologues grâce à une communication efficace avec Madrid et à la souplesse du système. En règle générale, seul le responsable de l'OTC est un professionnel du développement venant d'Espagne, et le reste de l'équipe assure essentiellement le soutien administratif et logistique. L'OTC peut toutefois faire appel à des experts dans le cadre des projets, puisque des experts en mission de longue durée sont attachés à la plupart des projets.

Les régions autonomes et les communautés locales espagnols acheminent leurs ressources par l'intermédiaire d'ONG, et n'ont généralement pas de représentation sur le terrain. Cependant, certaines régions autonomes ont signé des accords avec l'AECI pour la mise en œuvre de projets conjoints. A l'heure actuelle, les activités des régions autonomes et des autorités locales ne sont pas incluses dans les stratégies-pays. L'OPE a néanmoins l'intention de le faire dans l'avenir. Au Honduras, l'OTC entretient des contacts informels avec les différentes ONG espagnoles actives dans le pays, mais n'a pas une vue d'ensemble de toute la gamme des activités des ONG financées par la coopération décentralisée ni du montant des ressources en jeu. La prolifération d'ONG sur le terrain est un défi pour les pays partenaires, défi qui plaide en faveur d'un renforcement du rôle de l'OTC en tant que point d'ancrage pour représenter l'ensemble de la coopération espagnole.

Appropriation locale, pérennité des activités et soutien sectoriel

Hormis dans le cas des prêts du FAD, les homologues locaux n'ont pas la pleine responsabilité de la gestion des projets. L'Espagne observe une certaine prudence dans le transfert des responsabilités

financières aux organismes locaux et demande une double signature, de l'homologue local et de l'expert espagnol travaillant sur le projet, avant de verser les fonds. Au Honduras, l'instabilité, le manque de capacités et la corruption dans l'administration publique accentuent la tendance de l'Espagne à conserver la maîtrise de la gestion des projets. D'un côté, cette situation peut renforcer la nécessité de maintenir des experts pour des missions de longue durée sur les projets. Cela étant dit, les experts espagnols semblent bien intégrés aux institutions locales avec lesquelles ils travaillent, les directeurs de projets au plan local gardant leurs attributions et responsabilités normales. D'un autre côté, cette approche n'est pas sans conséquences en termes d'appropriation à l'échelon local, de renforcement des capacités, de viabilité et d'efficacité par rapport aux coûts. Les conclusions de la visite au Honduras indiquent que le caractère limité de la responsabilité des homologues nationaux dans les décisions financières et la gestion peut risquer de compromettre le soutien financier nécessaire à long terme pour assurer la pérennité de l'action menée.

Le programme espagnol au Honduras peut être décrit comme un regroupement de projets isolés, même si l'Espagne s'efforce de consolider ses priorités stratégiques dans ses nouvelles stratégies-pays. Les autorités du Honduras et les donateurs travaillent actuellement à l'adoption d'approches sectorielles. Dans un premier temps, l'Espagne devrait envisager de réorienter les projets isolés au profit d'une approche fondée sur des programmes qui permettrait de couvrir des domaines plus larges par le biais d'activités complémentaires. Lorsque c'est possible, ces projets isolés devraient s'inscrire dans le cadre de plans sectoriels. Dans le cas contraire, l'Espagne devrait encourager les pays partenaires et les autres donateurs à œuvrer ensemble à l'élaboration de tels plans. Cela aurait en outre pour avantage de mieux servir l'objectif de renforcement des capacités dans des ministères sectoriels clés, et aider à améliorer les mécanismes de gestion financière et de reddition de comptes dans le secteur public. Compte tenu de la part importante d'APD qui est acheminée par l'intermédiaire d'ONG espagnoles, qui en général travaillent directement avec leurs partenaires locaux émanant de la société civile, l'Espagne pourrait aussi, comme d'autres donateurs, envisager de faire mieux correspondre les activités des ONG au contenu des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

L'expérience récente de certains pays en développement montre que des approches sectorielles élaborées avec soin, en étroite concertation, et suivant une démarche progressive ont de bonnes chances de réussir. Étant donné l'avantage comparatif qu'elle possède en Amérique latine, l'Espagne est bien placée pour assumer un rôle de chef de file des donateurs afin d'aider les gouvernements de certains pays bénéficiant du programme d'aide de l'Espagne à concevoir et mettre en œuvre des approches sectorielles.

Coordination entre les donateurs

Du fait de son arrivée relativement tardive dans la communauté internationale du développement, l'Espagne n'a joué jusqu'ici qu'un rôle modeste. Elle a préféré tirer les enseignements de l'expérience et mettre à profit les bonnes pratiques des autres donateurs. Maintenant que l'Espagne a su établir sur des bases plus solides son programme d'aide, elle pourrait certainement jouer un rôle plus actif et plus prépondérant au sein de la communauté des donateurs. Au Honduras, l'Espagne a su efficacement prendre les rênes de la coordination entre les donateurs dans le contexte des efforts de reconstruction qui ont suivi le passage de l'ouragan Mitch, et son action a été très appréciée du gouvernement et des autres donateurs. L'Espagne a particulièrement bien réussi à rapprocher tout un éventail de partenaires au développement et à sensibiliser les autorités à la nécessité de faire intervenir la société civile. D'après les conclusions de la visite au Honduras, l'Espagne semble collaborer étroitement avec les autres donateurs, notamment dans le cadre de projets et de programmes conjoints avec des organisations multilatérales. L'Espagne a su mettre en place des synergies sur le plan opérationnel

avec la Commission européenne, sous la forme de programmes conjoints bénéficiant de financements parallèles.

Suggestions pour l'avenir

- Les stratégies-pays pourraient obéir à un ciblage sectoriel plus sélectif et être plus spécifiques dans le choix des instruments d'action et des canaux d'acheminement retenus. Elles pourraient également s'articuler autour d'un tableau indicatif des affectations budgétaires qui permettrait d'accroître la transparence et la prévisibilité pour les pays partenaires.
- Sur le terrain, il est nécessaire de renforcer la coordination entre les différents intervenants espagnols. Dans l'avenir, l'Espagne pourrait intégrer dans ses stratégies-pays les activités menées dans le cadre de la coopération décentralisée. Le rôle de l'OTC pourrait aussi être renforcé pour servir de point d'ancrage à la coopération espagnole.
- L'Espagne pourrait prendre des mesures pour confier à ses partenaires plus de responsabilités dans la gestion des projets afin d'accroître l'appropriation au plan local et de garantir les financements locaux essentiels à la pérennité des actions menées.
- L'Espagne pourrait examiner les moyens de mieux faire cadrer ses projets, y compris les projets cofinancés avec des ONG, avec les stratégies nationales et envisager de travailler avec d'autres donateurs à l'élaboration d'approches sectorielles.

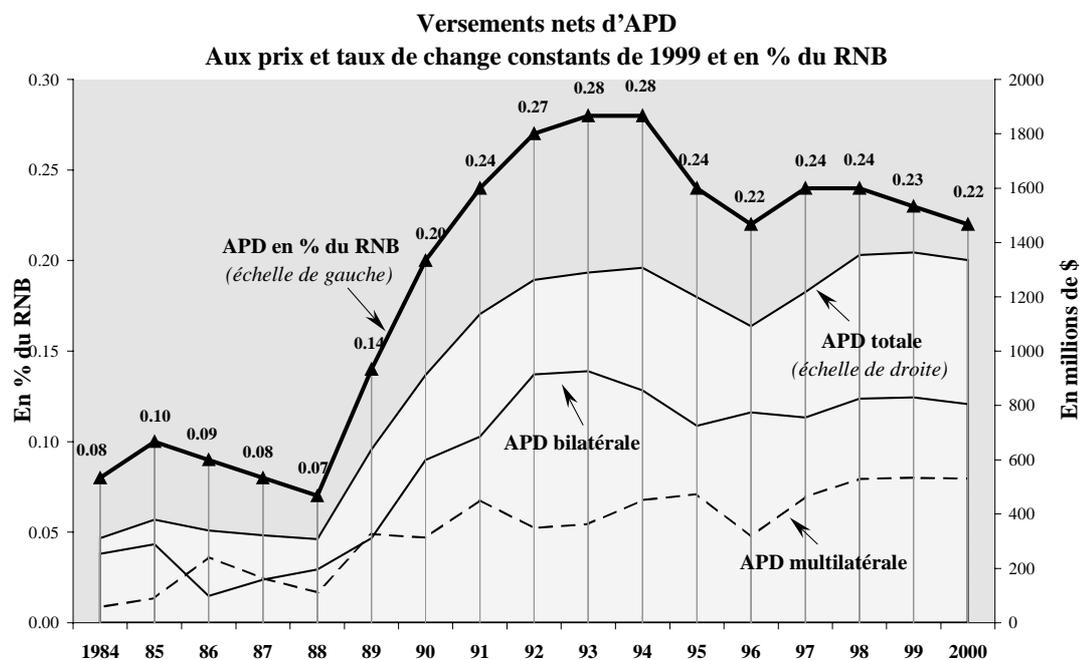
ANNEXE I
STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES

Tableau I-1. **Apports financiers**

Millions de USD aux prix et taux de change courants

Espagne	Versements nets						
	1984-85	1989-90	1996	1997	1998	1999	2000
Apports totaux du secteur public	173	765	1 350	1 237	1 416	1 379	1 210
Aide publique au développement	152	753	1 251	1 234	1 376	1 363	1 195
Bilatérale	119	449	888	765	838	829	720
Multilatérale	33	304	364	469	538	534	475
Aide publique	n.d.	12	98	2	5	13	12
Bilatérale		-	2	2	5	13	12
Multilatérale		12	96	-	-	-	-
Autres apports du secteur public	21	-	-	-	35	3	3
Bilatéraux	21	-	-	-	35	3	3
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	-	51	122	123	133	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	318	- 98	2 783	6 443	10 871	27 712	24 019
Bilatéraux : dont	318	- 98	2 783	6 443	10 871	27 712	24 019
Investissements directs	102	-	2 783	6 443	10 943	27 767	24 033
Crédits à l'exportation	- 5	- 98	-	-	- 72	- 55	- 14
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	491	718	4 255	7 802	12 420	29 091	25 229
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 1999)	346	775	1 092	1 218	1 354	1 363	1 335
APD en pourcentage du RNB	0.09	0.17	0.22	0.24	0.24	0.23	0.22
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.17	0.16	0.74	1.41	2.10	4.90	4.25

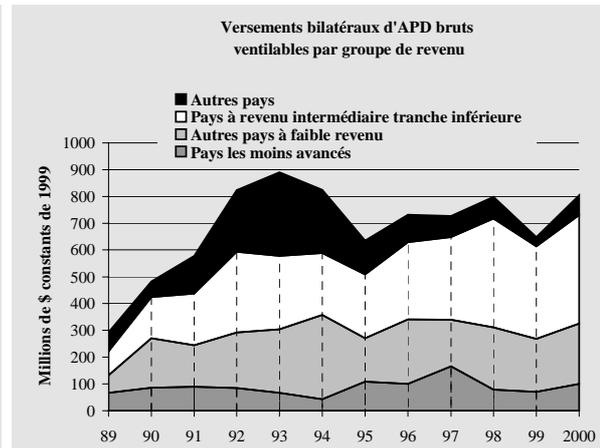
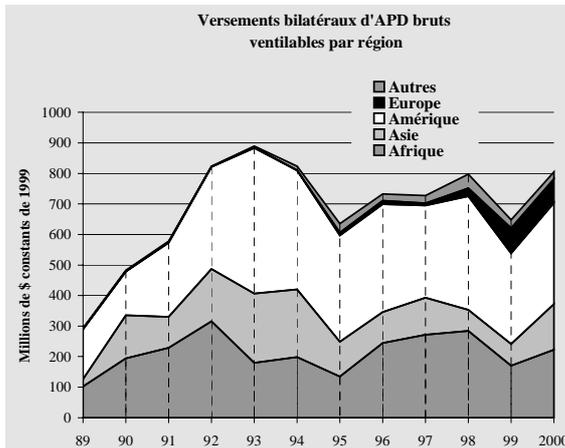
a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.



Source : OCDE.

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

Espagne	Millions de \$ constants de 1999					Part en pourcentage					Ensemble du CAD
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	2000%
Afrique	244	271	284	170	223	33	37	36	26	28	36
Afrique subsaharienne	199	198	176	144	127	27	27	22	22	16	29
Afrique du Nord	45	73	108	25	96	6	10	14	4	12	7
Asie	102	122	70	71	149	14	17	9	11	18	39
Asie du Sud et Asie centrale	21	15	17	6	6	3	2	2	1	1	13
Extrême-Orient	81	107	53	65	143	11	15	7	10	18	25
Amérique	354	302	372	297	333	48	42	47	46	41	12
Amérique du Nord et Amérique centrale	119	125	207	189	164	16	17	26	29	20	6
Amérique du Sud	235	177	165	108	168	32	24	21	17	21	7
Moyen-Orient	21	25	46	27	23	3	3	6	4	3	4
Océanie	0	-	-	-	0	0	-	-	-	0	2
Europe	11	7	26	83	78	2	1	3	13	10	7
Versements bilatéraux ventilables	732	727	798	648	805	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	100	165	78	71	100	14	23	10	11	12	26
Autres pays à faible revenu	240	174	233	197	226	33	24	29	30	28	33
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	290	309	406	346	405	40	42	51	53	50	35
(tranche supérieure)	102	79	81	34	75	14	11	10	5	9	6
Pays à revenu élevé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pays en développement plus avancés	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-	-
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	855	883	977	942	1 020	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée</i>	123	155	179	294	216	14	18	18	31	21	26



Source : OCDE

Tableau I-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

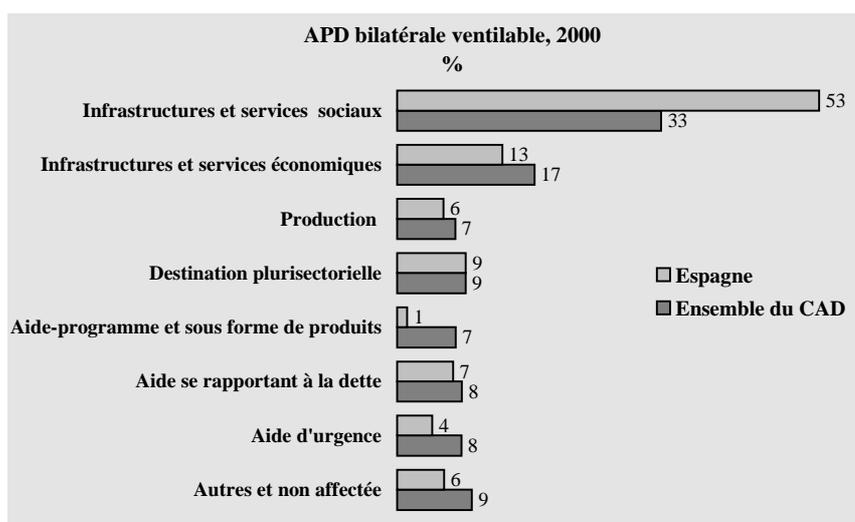
Espagne	1989-90			1994-95			1999-2000				
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent		
Chine	49	47	13	Chine	106	103	14	Chine	41	44	6
Algérie	26	26	7	Mexique	84	83	11	Honduras	41	43	6
Cuba	26	28	7	Argentine	56	52	7	Indonésie	40	44	6
Maroc	24	24	6	Indonésie	45	42	6	Maroc	38	42	6
Venezuela	24	27	6	Algérie	43	41	6	Bosnie-Herzégovine	33	35	5
5 principaux bénéficiaires	149	152	39	5 principaux bénéficiaires	334	322	43	5 principaux bénéficiaires	193	207	28
Inde	21	22	6	Equateur	43	41	6	Pérou	30	31	4
Guinée équatoriale	20	21	5	Côte d'Ivoire	29	29	4	Angola	26	27	4
Nicaragua	17	18	5	Honduras	28	26	4	Dominicaine, Rép.	26	27	4
Mexique	16	17	4	Uruguay	26	25	3	Bolivie	25	27	4
Bolivie	13	13	3	Maroc	26	25	3	Mozambique	25	27	4
10 principaux bénéficiaires	236	243	62	10 principaux bénéficiaires	485	468	63	10 principaux bénéficiaires	324	346	47
Indonésie	12	11	3	Nicaragua	24	22	3	Equateur	23	25	3
Angola	11	12	3	Haiti	21	19	3	Venezuela	22	24	3
Mozambique	10	10	3	Zones sous admin. palestinienne	20	19	3	El Salvador	21	22	3
Cameroun	9	8	2	Colombie	20	18	3	Nicaragua	21	22	3
Honduras	9	9	2	Bolivie	18	18	2	Yougoslavie (incl. Kosovo)	19	19	3
15 principaux bénéficiaires	287	294	76	15 principaux bénéficiaires	588	563	77	15 principaux bénéficiaires	431	459	63
Argentine	7	7	2	Philippines	16	18	2	Sénégal	19	19	3
Tanzanie	6	6	1	Angola	12	15	2	Guatemala	17	17	2
Pérou	6	6	1	Pérou	12	11	2	Colombie	16	17	2
Colombie	5	5	1	Chili	12	11	2	Panama	16	17	2
Somalie	5	5	1	Mozambique	12	11	1	Zones/admin. palestinienne	15	16	2
20 principaux bénéficiaires	315	322	83	20 principaux bénéficiaires	651	628	85	20 principaux bénéficiaires	514	545	75
Total (85 bénéficiaires)	380	388	100	Total (98 bénéficiaires)	769	730	100	Total (107 bénéficiaires)	684	726	100
Aide non affectée	79	80		Aide non affectée	135	125		Aide non affectée	197	208	
Total des versements bilatéraux bruts	459	468		Total des versements bilatéraux bruts	904	855		Total des versements bilatéraux bruts	881	934	

Source : OCDE.

Tableau I-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
 Aux prix et taux de change courants

Versements, moyennes bisannuelles

Espagne	1989-90		1994-95		2000		Total du CAD %
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	231	35	454	53	33
Education	61	9	180	21	8
dont : Education de base	8	1	11	1	2
Santé	64	10	101	12	4
dont : Santé de base	14	2	42	5	2
Programmes en matière de population	4	1	5	1	2
Distribution d'eau et assainissement	22	3	37	4	7
Bon gouvernement et société civile	25	4	58	7	5
Autres infrastructures et services sociaux	55	8	73	9	7
Infrastructures et services économiques	113	17	113	13	17
Transport et entreposage	7	1	63	7	9
Communications	29	4	5	1	1
Energie	73	11	43	5	3
Banque et services financiers	0	0	1	0	1
Entreprises et autres services	4	1	1	0	4
Production	137	21	50	6	7
Agriculture, sylviculture et pêche	85	13	37	4	5
Industries manufacturières, extractives, construction	50	8	12	1	2
Commerce et tourisme	2	0	1	0	0
Autres	-	-	-	-	0
Destination plurisectorielle	63	10	74	9	9
Aide-programme et sous forme de produits	5	1	11	1	7
Aide se rapportant à la dette	64	10	60	7	8
Aide d'urgence	12	2	38	4	8
Frais administratifs des donateurs	36	5	49	6	7
Concours fournis aux ONG (budget central)	1	0	2	0	3
APD bilatérale ventilable	663	100	852	100	100
<i>Pour référence :</i>							
<i>APD bilatérale</i>	709	59	913	66	73
<i> dont : non affectée</i>	47	4	61	4	5
<i>APD multilatérale</i>	491	41	475	34	27
<i>APD totale</i>	1 201	100	1 388	100	100



Source : OCDE.

Tableau I-6. Panorama comparatif

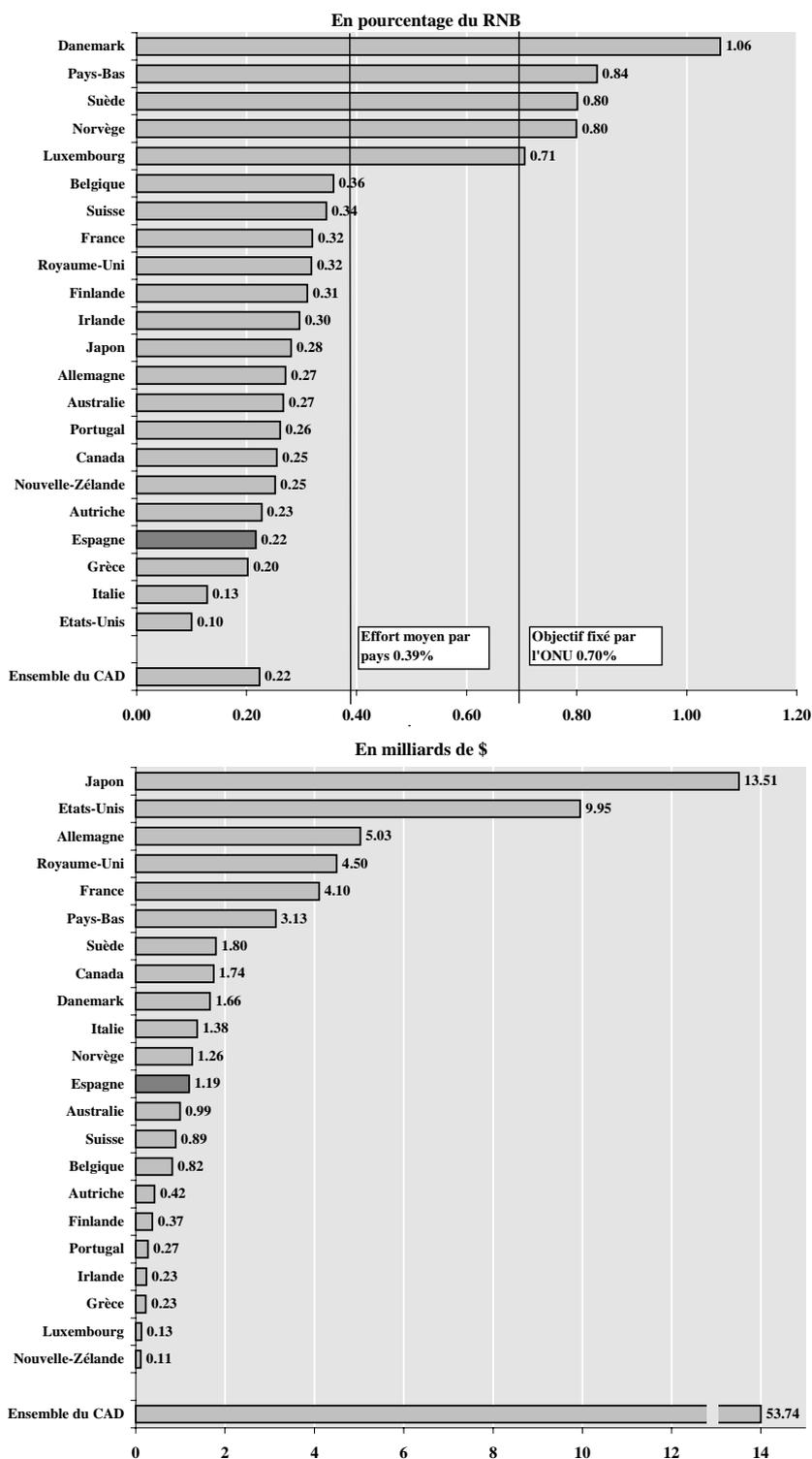
	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2000 % (a)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2000		Versements nets	
	2000		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 94-95 et 99-00		2000		2000		2000		2000	
	Millions de \$	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB	Millions de \$	% du RNB
Allemagne	5 030	0.27	-1.9	97.9	46.6	21.9	0.13	0.06	23.3	0.06	647	0.03
Australie	987	0.27	-0.7	100.0	23.2		0.06		21.1	0.06	8	0.00
Autriche	423	0.23	-4.1	96.1	39.3	18.8	0.09	0.04	23.2	0.05	187	0.10
Belgique	820	0.36	2.0	99.4	41.8	18.5	0.15	0.07	25.0	0.09	74	0.03
Canada	1 744	0.25	-4.1	100.0	33.5		0.09		16.8	0.04	165	0.02
Danemark	1 664	1.06	4.3	100.0	38.5	32.9	0.41	0.35	32.1	0.34	189	0.12
Espagne	1 195	0.22	1.5	92.2	39.7	10.2	0.09	0.02	11.5	0.02	12	0.00
États-Unis	9 955	0.10	0.2	99.7	25.6		0.03		19.5	0.02	2 506	0.03
Finlande	371	0.31	6.1	100.0	41.5	27.8	0.13	0.09	29.0	0.09	58	0.05
France	4 105	0.32	-7.3	96.4	31.1	11.8	0.10	0.04	24.0	0.08	1 657	0.13
Grèce	226	0.20	..	..	56.2	13.0	0.11	0.03	7.8	0.02	12	0.01
Irlande	235	0.30	13.2	100.0	34.1	14.2	0.10	0.04	47.7	0.14	-	-
Italie	1 376	0.13	-5.5	98.5	72.6	26.3	0.09	0.03	26.7	0.03	406	0.04
Japon	13 508	0.28	3.9	87.6	27.7		0.08		15.2	0.04	54	0.00
Luxembourg	127	0.71	18.1	100.0	26.2	14.5	0.19	0.10	32.2	0.23	2	0.01
Norvège	1 264	0.80	2.1	99.9	26.1		0.21		33.2	0.27	27	0.02
Nouvelle-Zélande	113	0.25	4.9	100.0	25.0		0.06		24.1	0.06	0	0.00
Pays-Bas	3 135	0.84	5.5	100.0	28.5	21.0	0.24	0.18	24.9	0.21	306	0.08
Portugal	271	0.26	0.9	99.1	34.0	12.0	0.09	0.03	43.2	0.11	27	0.03
Royaume-Uni	4 501	0.32	1.5	100.0	39.8	18.1	0.13	0.06	30.9	0.10	439	0.03
Suède	1 799	0.80	1.3	99.5	31.0	26.4	0.25	0.21	29.1	0.23	122	0.05
Suisse	890	0.34	2.1	100.0	29.5		0.10		29.7	0.10	58	0.02
Ensemble du CAD	53 737	0.22	0.4	95.9	32.9	23.7	0.07	0.05	22.0	0.05	6 848	0.03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.39										

Notes :

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

Source : OCDE.

Figure I-1. APD nettes des pays du CAD en 2000



Source : OCDE.

COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE L'ESPAGNE PAR LE CAD

L'aide publique au développement (APD) espagnole s'est élevée à 1.2 milliards de USD en 2000. Rapportée au revenu national brut (RNB), après avoir atteint un point culminant à 0.28 % au milieu des années 90, elle est redescendue à 0.22 % en 2000, ce qui classe l'Espagne au 19ème rang des 22 pays membres du CAD. Le CAD s'est félicité de l'engagement pris par l'Espagne, à l'occasion de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Barcelone, d'atteindre un ratio APD/RNB de 0.33 % d'ici 2006. La croissance économique soutenue dont bénéficie l'Espagne et la forte adhésion de son opinion publique à la cause de la coopération pour le développement faciliteront peut-être la réalisation de cette ambition.

Le CAD félicite l'Espagne pour les progrès notables qu'elle a réalisés dans le domaine de la coopération pour le développement depuis le dernier Examen de l'aide. L'adoption de la nouvelle Loi exhaustive sur la coopération internationale pour le développement et l'élaboration d'un Plan directeur sur quatre ans ont permis d'améliorer la cohérence et la coordination au sein du système d'aide aux multiples facettes de l'Espagne qui s'efforce de concentrer son effort sur la lutte contre la pauvreté, l'égalité homme-femme et l'environnement. Soucieux que l'Espagne soit encore plus en phase avec les Objectifs du Millénaire pour le développement, le CAD a salué la confirmation du fait que la réduction de la pauvreté est un objectif central dans l'ensemble de son système d'aide, et a préconisé un accroissement des dépenses affectées à la lutte contre la pauvreté, en particulier aux services sociaux de base, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

En 2000, plus de la moitié de l'aide espagnole a été dirigée vers des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et 40 % du budget alloué par l'Espagne à l'aide au développement sont allés à des pays à faible revenu. Le CAD a recommandé à l'Espagne d'améliorer l'affectation de ses ressources afin d'orienter davantage son aide vers les populations et les pays pauvres, et aussi vers des actions visant à instaurer un environnement plus favorable aux pauvres. Actuellement, l'Espagne octroie des prêts à des pays pauvres très endettés ; parce qu'ils sont liés à l'obtention des marchés par des entreprises espagnoles, ces prêts peuvent représenter des entraves au partenariat, à l'appropriation à l'échelon local et à l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Le CAD a constaté un fléchissement de la part des crédits du Fonds d'aide au développement (FAD). Dans ce contexte, l'Espagne devrait poursuivre dans une optique plus globale l'étude qu'elle a entreprise de consacrer aux crédits consentis par le FAD. La politique espagnole de coopération pour le développement gagnerait à mettre davantage l'accent sur les résultats obtenus et sur l'efficacité de l'aide aux stades de la programmation et de la mise en œuvre afin de mettre à profit les leçons de l'expérience et de renforcer l'adhésion de l'opinion publique.

L'Amérique latine draine une forte proportion de l'aide espagnole. Les liens linguistiques, historiques et culturels très forts qui unissent l'Espagne à l'Amérique latine, ajoutés au fait qu'elle a eu elle-même à bâtir il y a peu un Etat démocratique, la placent dans une position favorable pour partager avec les pays de cette région les enseignements qu'elle a tirés de sa propre expérience. Autant de facteurs qui

invitent à penser que l'Espagne pourrait jouer le rôle de chef de file des donateurs dans les discussions sur la bonne gestion des affaires publiques, et notamment sur la réforme de l'appareil judiciaire, la décentralisation, l'administration fiscale et la formation des forces de police.

C'est au ministère des Affaires étrangères espagnol qu'incombe au premier chef la responsabilité de la politique d'aide au développement. En 2000, les activités relevant de la coopération décentralisée qui ont été menées à bien par les régions autonomes et les autorités locales ont absorbé 25 % de l'aide bilatérale distribuée par l'Espagne. Le CAD a suggéré à l'Espagne d'assigner de manière plus claire le rôle de chef de file au ministère des Affaires étrangères en lui donnant pour mission de formuler des orientations à l'intention de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la coopération pour le développement, et en particulier de renforcer la cohérence entre des activités de coopération de plus en plus décentralisées et la stratégie globale d'aide au développement. Pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement, la Loi exhaustive sur la coopération internationale pour le développement adoptée par l'Espagne dispose que les principes et objectifs de la coopération pour le développement doivent inspirer l'ensemble des autres politiques ayant des répercussions sur les pays en développement. Afin d'enrichir le débat sur la cohérence des politiques à l'appui du développement, le CAD a recommandé au ministère des Affaires étrangères de renforcer ses capacités d'analyse afin d'alimenter un débat éclairé avec les autres sphères de l'action gouvernementale sur des questions telles que les politiques menées par la CE dans les domaines des échanges, de l'agriculture, de la pêche et des transferts de technologie.

C'est le troisième examen de l'aide de l'Espagne. La réunion a eu lieu le 9 avril 2002 sous la conduite du Président du CAD, M. Jean-Claude Faure. Les pays examinateurs étaient l'Irlande et le Royaume-Uni. L'Espagne était représentée par M. Rafael Rodriguez-Ponga, Secrétaire général de l'Agence espagnole de coopération internationale.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif. Pour les définitions plus complètes, veuillez consulter le “Glossaire des principaux termes et concepts” publié dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement

AIDE LIÉE : Prêts ou crédits d’origine publique 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.

AIDE NON LIÉE : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE : Aide publique au développement (ou aide publique) servant à financer des biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d’autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE PUBLIQUE : Apports qui répondraient aux critères d’inclusion dans L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD (pays en développement) 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 %).

APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé :

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 (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). 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.

Crédits privés à l’exportation : voir CRÉDITS À L’EXPORTATION.

Investissements multilatéraux de portefeuille : Il s’agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.

Investissements bilatéraux de portefeuille : Ils englobent des prêts bancaires ainsi que l’achat d’actions, d’obligations et de biens immobiliers.

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou de 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 i) 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 ii) 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 sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

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 du principal). 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 des conditions libérales, 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.

LISTE DU CAD : En janvier 1994 le CAD a établi une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations Unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le 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 à 760 \$ en 1998 (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 761 et 3 030 \$ en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des 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 3 031 et 9 360 \$ en 1998.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 \$ en 1998.

La Partie II de la Liste comprend les “Pays en transition”. Elle inclut i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

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

RÉAMENAGEMENT (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, d'un rééchelonnement ou d'un 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. Ils peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Sauf quand c'est précisé, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en \$ des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en \$ aux taux de change moyens annuels. 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 entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le \$ des Etats-Unis au cours de la même période.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



Série des examens en matière de coopération pour le développement

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,
par télécopie au : +33 1 44 30 61 40
ou par courrier à :**

**Organisation coopération et 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 Cedex 16
France**

**WORLD WIDE WEB SITE
<http://www.oecd.org/dac>**