

ESPAGNE

1) VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume :

APD nette (en millions de USD)	6 686
% du revenu national brut	0,43%

Source : données préliminaires de 2008 du CAD de l'OCDE

Depuis 2001, l'APD espagnole a presque quadruplé en valeur absolue (en hausse par rapport à 1 737 millions de USD) et a fortement augmenté par rapport au revenu national brut (RNB) (en hausse par rapport à 0,30 %). En 2007, seulement 5 à 6% de l'APD espagnole a été destinée à l'allègement de la dette, et les récentes augmentations d'APD ont été canalisées à travers des institutions multilatérales. L'augmentation de l'aide espagnole est un modèle exemplaire de la façon d'augmenter l'aide de manière spectaculaire en ligne avec les objectifs.

1.2. Volume prévu à l'avenir

L'Espagne est sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de 0,56% par rapport au RNB d'ici 2010, et de 0,7 % d'ici 2012. Selon le CAD, cette mesure impliquera une aide d'un montant de 8 271 millions de USD d'ici 2010 (CAD, 2009).

2) ORGANISMES / MÉCANISMES CLÉS

2.1 Organismes et structures

Le Secrétariat d'État à la Coopération internationale (Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération) est principalement responsable de la politique d'aide espagnole. Le Ministère de l'économie et des finances est chargé de l'allègement de la dette. Quant au Ministère de l'industrie, du tourisme et du commerce, il gère le Fonds d'Aide au Développement, proposant des aides à l'exportation sous forme de crédits (voir ci-dessous). Par ailleurs, les municipalités ainsi que les communautés autonomes d'Espagne mettent en œuvre directement l'APD, c.-à-d. sans passer par le gouvernement central (voir Calvo, 2003).

Agence espagnole de coopération internationale (AECI)

Cette agence indépendante, rattachée au Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, gère la majorité de l'aide espagnole bilatérale. Même si cette agence est largement centralisée, ses bureaux nationaux, au nombre de 36, se chargent de toutes les questions de planification et de surveillance/d'évaluation (AECI, 2007).

2.2 Documents et politiques clés

Plan directeur pour la coopération espagnole 2005-2008 (MAE, 2005a)

Le Plan directeur établit le cadre stratégique de l'aide espagnole pour la période 2005-2008. Ce plan réoriente l'aide espagnole de manière à atteindre les OMD et inclut une

définition de la pauvreté en fonction de certaines aptitudes. Il met également l'accent sur l'importance des droits de l'Homme, de l'égalité des sexes, de la durabilité environnementale et de la diversité culturelle. Dans le cadre de ce plan, l'Espagne s'engage à harmoniser, en collaboration avec d'autres donateurs, et à aligner les priorités/stratégies des bénéficiaires. Enfin, il spécifie les priorités géographiques et sectorielles de l'Espagne (voir ci-dessous).

Loi sur le développement et la coopération internationaux de 1998

Cette loi fixe le principal objectif de l'aide au développement espagnole, à savoir la réduction/l'éradication de la pauvreté, toujours élément central de la politique de développement du pays (voir, pour exemple, la référence dans SECI, 2007).

Plans de développement régional

Sur la base des principes du Plan directeur, la coopération espagnole dispose également de plans spécifiques d'une durée de trois ans au niveau des régions. Ainsi, il existe le Plan Afrique 2006-2008 (MAE, 2006) et le Plan d'action pour l'Asie et le Pacifique 2005-2008 (MAE, 2005b). Le Plan Afrique est conçu autour de sept buts principaux et avec les lignes d'action suivantes :

- 1) contribuer à la consolidation de la démocratie, au respect des droits de l'homme, à la paix et à la sécurité ;
- 2) lutter contre la pauvreté et participer au programme de développement de l'Afrique, en aidant particulièrement les politiques de santé en Afrique et en luttant contre les maladies transmissibles ;
- 3) encourager la coopération pour réguler correctement les flux migratoires ;
- 4) soutenir la participation au développement de la stratégie de l'UE pour l'Afrique ;
- 5) renforcer et diversifier les échanges économiques, ainsi qu'encourager l'investissement ;
- 6) renforcer la coopération culturelle ;
- 7) améliorer la projection politique et la présence institutionnelle de l'Espagne dans la région.

3) PAYS BÉNÉFICIAIRES ET CRITÈRES D'ALLOCATION

3.1. Pays bénéficiaires

Dix plus grands pays bénéficiaires	% du total des décaissements bruts de l'APD	% des décaissements bruts de l'APD bilatérale	En millions de USD
Irak	4,6%	8,0%	192
Honduras	3,3%	5,7%	136
Guatemala	3,2%	5,5%	132
Madagascar	2,1%	3,7%	88
Pérou	2,0%	3,5%	83
Maroc	1,7%	3,0%	71
RDC	1,7%	2,9%	69
Nigéria	1,7%	2,9%	69
Équateur	1,6%	2,8%	68
Nicaragua	1,6%	2,8%	67

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

Les dix grands bénéficiaires répertoriés ci-dessus ont perçu 40,8 % de l'APD bilatérale en 2005-06.

Répartition selon les différents groupes de bénéficiaires (% de décaissements d'APD brute octroyés par pays / région) :

Pays les moins développés	17,7%
Autres pays à faible revenu	14,1%
Afrique subsaharienne	24,4%
Amérique latine et caraïbes	41,4%

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

L'Espagne n'applique aucun critère de présélection.

3.2.2. Critères d'allocation

Le Plan directeur (MAE, 2005a) prévoit des critères d'attribution de l'aide espagnole, énoncés ci-dessous :

- Niveaux faibles de développement, mesurés à l'aide d'un certain nombre d'indices (niveaux des revenus, développement humain, etc.) ;
- Engagement des gouvernements bénéficiaires à réduire la pauvreté ;
- Avantages comparés avec l'Espagne (histoire des échanges, connaissance d'un pays) ;
- Traités ou contrats de coopération liant l'Espagne au pays bénéficiaire.

Le Plan directeur souligne l'intention de l'Espagne d'augmenter la part de l'aide destinée aux pays les moins développés d'au moins 20 % de l'APD (selon le CAD, en 2003-04, ces pays ont reçu 14,5 % de l'APD).

L'Espagne a identifié un certain nombre de pays prioritaires pour lesquels des documents stratégiques sont en cours d'élaboration (consulter le MAE (2007) pour une vue d'ensemble de la disponibilité de ces documents) :

- Amérique latine : Bolivie, République dominicaine, Équateur, Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Nicaragua, Paraguay et Pérou
- Maghreb, Moyen et Proche-Orient : Algérie, Maroc, Mauritanie, territoires palestiniens, population du Sahara (Sahara occidental) et Tunisie
- Afrique subsaharienne : Angola, Cap-Vert, Mozambique, Namibie et Sénégal
- Asie et Pacifique : Philippines et Vietnam

L'Espagne prévoit d'attribuer 70 % de l'APD bilatérale aux pays prioritaires et au moins 40 % à l'Amérique latine.

L'Espagne a également identifié un certain nombre de pays faisant l'objet d'une attention particulière, rencontrant des problèmes de catastrophes, de conflits et de gouvernance :

- Amérique latine : Colombie et Cuba
- Moyen-Orient : Irak, Liban et Syrie
- Afrique subsaharienne : République démocratique du Congo, Guinée équatoriale, Éthiopie, Guinée-Bissau et Soudan
- Asie et Pacifique : Afghanistan, Cambodge, Timor Oriental, ainsi que les pays du sud-est souffrant des conséquences du tsunami de 2004
- Europe centrale et orientale : Albanie et Bosnie-Herzégovine

Par ailleurs, l'Espagne a mis en avant certains « pays préférentiels » dans lesquels l'aide sera attribuée à des groupes ou à des régions spécifiques. Il s'agit des pays à revenu intermédiaire ou élevé décrits ci-dessous :

- Amérique latine : Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Mexique, Panama, Uruguay et Venezuela
- Moyen-Orient : Égypte et Jordanie
- Afrique subsaharienne : Sao Tomé et Príncipe et Afrique du Sud
- Asie et Pacifique : Bangladesh et Chine
- Europe centrale et orientale : pays à revenu faible et intermédiaire candidats à l'admission dans l'UE, et ceux pouvant avoir besoin d'aide spécifique dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est de 2007 (voir le site Internet indiqué dans la bibliographie pour plus de renseignements).

4) POLITIQUES D'AIDE

4.1. Concessionnalité

Élément don du total des engagements d'APD (sauf restructuration de la dette)	77,4 %
Élément don des engagements d'APD bilatérale aux pays les moins avancés	98,0 %

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

Conditions des engagements d'octroi des prêts APD :

Élément don	70,9 %
Échéance moyenne	23,2 ans
Différé d'amortissement moyen	9,4 ans
Taux d'intérêt moyen	0,5 %

Source : données OCDE/CAD 2006

4.2. Types d'aide

Répartition des différents types d'APD (engagements sauf indication contraire) :

	En millions de USD	% des décaissements nationaux bruts d'APD bilatérale
Coopération technique autonome (décaissements)	438	19,2%
Aide budgétaire globale	11	0,4%
Programmes et projets sectoriels (notamment coopération technique)	571	25,0%
Actions concernant la dette	526	23,0%
Aide alimentaire pour le développement	29	1,3%
Autre aide en nature	5	0,2%
Urgence et détresse (décaissements)	99	4,3%

Source : données OCDE/CAD 2006

N. B. : les différents types d'aide détaillés dans ce tableau proviennent de plusieurs sources de données du CAD de l'OCDE. À ce titre, la somme de la dernière colonne n'équivaut pas à 100 %.

Jusqu'au lancement du Plan directeur, l'Espagne ne mettait en œuvre que des projets concernant la dette et des modalités d'aide technique. Dorénavant, le pays s'engage à augmenter l'ensemble d'outils d'aide, parmi lesquels l'aide budgétaire et les approches sectorielles. Les approches sectorielles et l'aide budgétaire seront, à court terme, des outils privilégiés dans les pays dans lesquels les donateurs ont déjà mis en

place de tels systèmes. Actuellement, l'Espagne ne fournit une aide budgétaire générale qu'au Mozambique.

L'indicateur 9 de Paris, qui mesure le pourcentage d'accords de programme qui existent dans le portefeuille de l'aide totale d'un donateur, montre une meilleure pratique au Vietnam (34 %), au Honduras (33 %), en Bolivie (32 %) et au Mozambique (26 %). L'administration des gouvernements PPTE analyse que l'Espagne fonctionne mieux en Bolivie, en Mauritanie et au Mozambique, où environ un tiers de l'aide est sous forme de programmes.

Des projets continueront à être mis en œuvre s'ils :

« ...respectent les priorités nationales, sont demandés par le pays et s'ils sont élaborés, exécutés et évalués principalement par le personnel national qui, si nécessaire, pourra être assisté par des techniciens et des experts externes. En outre, les projets doivent être intégrés dans d'autres politiques de développement du pays, dans la sphère sectorielle (approche sectorielle) ou à une échelle plus étendue (stratégies de réduction de la pauvreté) » (MAE 2005a, p. 90).

Les critères appliqués par l'Espagne pour la mise en œuvre des différentes aides et instruments sont détaillés à la Section 6 du Plan directeur (MAE 2005a).

Selon l'enquête de la Déclaration de Paris, les meilleures pratiques en matière d'alignement de la CT sur les plans et stratégies locaux (indicateur de Paris 4) se trouvent en Bolivie et au Vietnam (tous deux sont alignés à 100 %).

4.3. Canaux d'assistance

En 2007, l'Espagne allouait près de 53 % de son APD via les organisations multilatérales, à la suite d'un triplement (en termes absolus) de ses contributions aux institutions multilatérales depuis 2004.

39% des fonds alloués par l'Espagne en 2007 étaient destinés à l'ONU, 23% à la CE et 4% aux banques régionales de développement (les données 2007 sur les contributions IDA de l'Espagne n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction, mais l'IDA représentait 13% de l'APD multilatérale de l'Espagne en 2006).

Par le passé, la majorité de l'aide espagnole était mise en œuvre via des mécanismes non budgétaires. Selon les gouvernements PPTE, l'aide espagnole est attribuée hors budget à 25-50 % dans presque tous les pays, bien que le Sénégal indique que plus de 75 % est versé au budget.

Cependant, en tant que membre de l'UE, l'Espagne a signé en 2005 des engagements à Paris, selon lesquels 50 % de l'aide bilatérale doit être apportée par l'intermédiaire des systèmes nationaux. Le Plan directeur stipule qu'il faut appliquer, si possible, les procédures du bénéficiaire : *« limiter la charge administrative de l'aide au développement pour les pays avec lesquels le donateur collabore ; la Coopération espagnole fera tout son possible pour s'adapter aux procédures actuelles de ces pays » (MAE, 2005a).*

4.4. Secteurs et projets

Secteur	% de l'APD bilatérale (engagements)
Infrastructure administrative et sociale	33,2%
Dont : Éducation	9,6%
Santé	4,6%
Population	1,8%
Alimentation en eau et assainissement	3,0%
Gouvernement et société civile	8,1%
Infrastructure économique	14,9%
Dont : Transport et communications	8,4%
Énergie	2,1%
Production	5,4%
Dont : Secteur primaire	3,2%
Secteur secondaire	1,8%
Secteur tertiaire	0,4%
Infrastructure multisectorielle	7,6%
Aide au titre de programmes	1,7%
Aide relative à la dette	25,3%
Aide d'urgence	5,9%
Frais administratifs	4,4%
Autre	1,6%

Source : donnée OCDE/CAD 2006

Traditionnellement, l'Espagne a mis l'accent sur les secteurs suivants : l'énergie, le transport, la pêche, la santé et l'éducation. Cependant, le Plan directeur identifie les secteurs que l'aide espagnole doit privilégier, secteurs énoncés ci-dessous :

- gouvernance démocratique, participation publique et développement industriel ;
- couverture des besoins sociaux ;
- promotion d'entreprises dynamiques et rentables ;
- environnement ;
- culture ;
- égalité des sexes ;
- prévention des conflits et consolidation de la paix.

Les priorités au sein de ces secteurs sont définies plus en détail dans le Plan directeur.

L'Espagne prévoit d'augmenter le financement des services sociaux fondamentaux dans les prochaines années (le Plan directeur alloue au moins 20 % du budget à cette fin).

Selon l'étude PRC-PPTE, l'alignement sur les secteurs de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) est supérieur en Mauritanie et au Mozambique (où l'aide est destinée à 75 % aux secteurs prioritaires de la SRP).

4.5. Flexibilité

Aucune information n'indique que l'Espagne dispose de fonds de prévoyance ni que le pays proposera un budget à décaissement rapide supplémentaire ou un soutien des balances de paiement. Parmi les gouvernements PPTE, ceux qui reçoivent le plus d'aide aux programmes mentionnent également un plus haut niveau de flexibilité (Bolivie et Mozambique).

4.6. Prévisibilité

Les procédures de décaissement pesaient généralement très lourd, et limitaient la capacité du pays à réaliser des versements comme prévu. Cependant cette tendance s'inverse. Ainsi, l'une des caractéristiques des conventions de coopération de l'Espagne vise à l'engagement du pays pendant plusieurs périodes budgétaires, pour une durée maximale de quatre ans (MAE 2005a, p. 92). Les documents stratégiques nationaux ont normalement une durée de trois ans. Il reste à définir comment cet exercice de programmation s'inscrira dans le cycle budgétaire du pays bénéficiaire.

L'indicateur 7 de l'enquête de Paris (ratio de décaissements enregistré par le gouvernement par rapport à l'aide prévue par les donateurs) révèle que les flux sont les plus prévisibles au Mozambique (74 %) et en République dominicaine (55 %). Les gouvernements PPTTE signalent que toute l'aide s'inscrit dans un cadre pluriannuel en Bolivie, ainsi que la majeure partie de l'aide au Nicaragua et au Honduras. La plupart des PPTTE indiquent également que l'aide est déboursée à 75 % ou plus au cours de l'année prévue.

4.7. Conditionnalité

Depuis fin 2006, l'Espagne n'exige aucune conditionnalité d'ordre économique dans ses dispositions d'aide bilatérale. Cependant, la mise en place d'aides sectorielles et budgétaires va certainement voir la multiplication de contrats multidonateurs aux conditions communes, comme c'est déjà le cas pour le Cadre d'évaluation des performances (CEP) du Mozambique.

Cependant, étant donné que l'Espagne restreint ses conditions d'aide budgétaire à celles qui apparaissent dans le CEP, cela n'est pas considéré comme très gênant.

4.8. Dialogue politique

Le Plan directeur invite l'Espagne à « *participer activement aux réunions consultatives organisées dans les pays partenaires* » (MAE, 2005a). Si jusqu'à récemment, le pays n'avait jamais joué un rôle actif dans les débats politiques avec les Institutions de Bretton-Woods, il devrait dorénavant adopter un comportement plus actif de par sa nouvelle aide budgétaire prévue.

En conséquence, les gouvernements PPTTE indiquent que l'engagement de l'Espagne dans le dialogue politique est plus élevé au Mozambique, suivi de la Bolivie et du Ghana. Au Mozambique, les décaissements espagnols sont également considérés comme étant non liés à ceux des IBW.

5) PROCÉDURES D'AIDE

5.1 Conditions préalables

Pour ses pays prioritaires, l'Espagne élabore des documents stratégiques nationaux qui ont une durée de vie de trois ans. Voir MAE (2007) pour consulter ces documents.

Lorsque la majorité de l'aide était apportée via des mécanismes non budgétaires, les gouvernements étaient peu concernés par des conditions suspensives, régies par chaque unité d'exécution de projets (UEP). En revanche, concernant l'aide via les mécanismes budgétaires, l'Espagne exige généralement l'ouverture d'un compte

spécial (avis juridique et fonds de contrepartie), même si le pays s'est engagé à rationaliser les UEP dans le cadre des engagements de Paris.

L'Espagne conserve néanmoins un nombre considérable d'UEP dans les pays, comme le révèle l'indicateur 6 de Paris. Toutefois, aucune UE n'a été déclarée en Albanie, au Ghana et au Vietnam. Quant aux fonds de contrepartie, l'enquête PRC-PPTE indique qu'aucun fonds de ce type n'est exigé au Ghana, mais que les fonds de contrepartie sont encore très fortement utilisés dans les pays d'Amérique latine. Le nombre et les types de conditions préalables (indicateur PRC-PPTE) sont moins lourds au Ghana mais assez onéreux dans plusieurs autres pays.

5.2 Méthodes de décaissement

Ces méthodes sont très diverses. Quant à l'aide liée, la majorité des versements sont réalisés directement aux entreprises espagnoles. Selon les gouvernements PPTE, l'Espagne n'utilise que très rarement des méthodes de paiement par avances de caisse et obtient par conséquent une note très faible. Néanmoins, certains pays arrivent à réduire les retards provoqués par ces méthodes de décaissement (par ex. Ghana et Mauritanie).

5.3 Procédures de décaissement

Généralement, l'Espagne exige un nombre considérable de procédures de décaissement (opérations bancaires, comptabilité, vérification des comptes) en marge de ceux du gouvernement bénéficiaire. Elle n'a pas l'habitude de canaliser ses ressources via les systèmes de gestion des finances publiques du pays bénéficiaire (indicateur de Paris 5a). Selon l'enquête de Paris, on trouve les meilleures pratiques au Mozambique (49 %) et au Vietnam (34 %). Selon l'analyse des gouvernements PPTE, le Ghana signale seulement deux procédures non gouvernementales supplémentaires. De plus, les PPTE signalent généralement des retards considérables provoqués par ces procédures.

5.4 Procédures de passation de marchés

Le CAD informe qu'en 2006, 17,2 % de l'aide espagnole était encore liée.

Le Fonds d'aide au développement (FAD) est un instrument primordial de l'aide espagnole (560 millions d'euros en 2004). Il octroie des crédits à l'exportation généralement liés à l'achat de biens ou de services à des sociétés espagnoles. La plus majeure partie de l'aide de l'AECI n'est pas liée. Le MAE (2005a) s'engage à ce que toute l'aide humanitaire soit non liée.

L'analyse des gouvernements PPTE mentionne également que l'Espagne lie un fort pourcentage de son aide (soit officieusement, soit en attribuant des contrats « non liés » à des entreprises espagnoles). Les retards liés à la passation de marchés sont également très importants. Selon l'enquête de Paris, l'Espagne ne canalise majoritairement son aide via les systèmes de passation des pays bénéficiaires (indicateur de Paris 5b) que dans deux pays : la République dominicaine (88 %) et le Vietnam (78 %).

5.5 Coordination

Le Plan directeur comprend l'engagement d'harmonisation avec les autres donateurs. En tant que membre de l'UE, l'Espagne s'est engagée, à Paris en 2005, à réduire de moitié le nombre de missions non coordonnées et de rapports analytiques.

Principales sources (*toutes les sources Internet ont été consultées le 28 août 2008*) :

AECI (2007) « Oficinas Técnicas de Cooperación », consulté sur www.aeci.es/02exterior/despliegue-otc.htm

Calvo, Ana Isabel Barrau (2003) « Conditionnalités de l'aide publique au développement : Analyse comparative à trois échelons de gouvernance (Lleida, Catalogne, Espagne) », Série Master of Science N° 54, consulté sur <http://ressources.iamm.fr/theses/54.pdf>

CAD (2002) « Spain – Development Assistance Committee Peer Review », consulté sur www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_34603_1_70399_119663_1_1,00.html

CAD (2006) « Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010 », consulté sur www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf

MAE (2005a) « The Master Plan for Spanish Cooperation 2005-2008 », consulté sur www.mae.es/NR/rdonlyres/00C3BE46-A90C-4582-83EE-5699398FE8C6/0/Plan_Director_Ing.pdf

MAE (2005b) « España hacia Asia y el Pacífico Plan de Acción 2005-2008 », consulté sur www.mae.es/NR/rdonlyres/42286736-D493-4D69-8FC3-7A340B2E0F33/0/plan_accion_asia2005.pdf

MAE (2006) « Africa Plan 2006-2008 – Executive Summary », consulté sur www.mae.es/es/Home/20060605_planafricaingles.htm

MAE (2007) « Publicaciones », consulté sur www.mae.es/en/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones/

SECI (2007) « Estructura de la SECI », consulté sur www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Estructura+de+la+SECI/

Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est (2007) « About the Stability Pact », consulté sur www.stabilitypact.org/include/subcat5_1.asp