

Non classifié

Français - Or. Anglais

22 mars 2022

**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT****Examen de l'aide****Examen des politiques et programmes du Portugal en matière de coopération pour le développement****Aperçu de la coopération pour le développement mise en œuvre par le Portugal**

9 février 2022

Cet aperçu de la coopération portugaise pour le développement a été établi dans le cadre de l'examen par les pairs 2022 du CAD consacré au Portugal et complète le [rapport d'examen par les pairs](#). Il contient des informations sur les politiques, les processus et les systèmes mis en place par le Portugal, et se réfère aux indicateurs présentés dans le cadre d'analyse des examens par les pairs [[DCD/DAC\(2020\)69/FINAL](#)]. Des informations supplémentaires, en particulier sur les dotations d'aide publique au développement (APD) du Portugal, figurent dans le [Profil de coopération pour le développement relatif au Portugal](#).

L'aperçu a été vérifié par le Portugal et a été communiqué aux délégués pour information avant la réunion du CAD consacrée à l'examen par les pairs du Portugal, qui a eu lieu le 9 février 2022. Le document est désormais publié comme final et non classifié.

Ce document est téléchargeable sur O.N.E. au format PDF uniquement.

Personnes à contacter :

Santhosh Persaud, +33 1 45 24 75 34, Santhosh.Persaud@oecd.orgAnita King, +33 1 45 24 17 74, Anita.King@oecd.orgMatthias Leitner, +33 1 45 24 84 57, Matthias.Leitner@oecd.org**JT03491827**

Aperçu du système portugais de coopération pour le développement

Stratégie

Cadre d'action

1. Le Concept stratégique 2014-20 relatif à la coopération portugaise pour le développement trace les grandes lignes du **cadre d'action général** de la coopération portugaise (Gouvernement du Portugal, 2014^[1]). Une nouvelle Stratégie nationale de coopération pour le développement et d'aide humanitaire 2021-30 est en cours de rédaction. Sous-tendu par l'objectif fondamental de contribuer à l'élimination de la pauvreté et au développement durable, l'actuel Concept stratégique définit les grandes priorités à mettre en œuvre par les différents acteurs de la coopération portugaise pour le développement. Il prend en compte l'engagement pris au niveau européen par le Portugal de parvenir à consacrer progressivement une part de 0.7 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD). Il formule également l'engagement du Portugal en faveur de l'efficacité du développement et de l'appropriation par les pays, mais aussi de la cohérence des politiques au service du développement. Il n'existe pas de cadre de suivi ou de notification spécifiquement lié au Concept stratégique.

2. Le Concept stratégique définit clairement les **priorités géographiques** du Portugal (Graphique 1) : cinq pays lusophones d'Afrique (dont trois sont des États fragiles) et le Timor-Leste. Cette orientation reflète les liens culturels et historiques unissant le Portugal à ces pays, ainsi que l'existence d'une communauté linguistique et la similitude de leurs cadres juridiques et administratifs.

3. Les deux **priorités thématiques** principales du Portugal sont : 1) la gouvernance, l'État de droit et les droits humains, et 2) le développement humain et les biens publics mondiaux. Elles s'articulent autour de huit grands domaines d'intervention (Graphique 1). L'égalité des genres tout comme les droits des enfants sont considérés comme des questions transversales.

Graphique 1. Les priorités politiques du Portugal

Géographiques	Thématiques	
	Gouvernance, État de droit et droits humains	Développement humain et biens publics mondiaux
Pays historiquement liés au Portugal		
Angola	Renforcement des capacités institutionnelles	Éducation et science
Cabo Verde		Santé
Guinée-Bissau	Sécurité et développement	Environnement, croissance verte et énergie
Mozambique		Développement rural et mer
Sao Tomé-et-Principe		Protection et inclusion sociales
Timor-Leste		Secteur privé

Source : principales priorités énoncées dans le [Concept stratégique 2014-20 relatif à la coopération portugaise pour le développement](#) (Gouvernement du Portugal, 2014^[1]).

4. Le gouvernement soumet son programme d'action à l'approbation du Parlement au début de chaque mandat de quatre ans. Les actuelles « grandes options » du Plan 2020-23 (*Grandes Opções do Plano 2020-23*) confirment globalement les grandes lignes du Concept stratégique, mais laissent entrevoir une aspiration à élargir le champ d'action géographique (vers l'Afrique du Nord et de l'Ouest, l'Amérique latine et la région atlantique, par exemple) et à investir dans des partenariats avec le secteur privé (Gouvernement du Portugal, 2020^[2]).

Orientations et base de la prise de décision

5. Outre les orientations générales énoncées dans le Concept stratégique, le Portugal s'est doté de **documents d'orientation spécifiques** dans plusieurs domaines prioritaires, même si nombre d'entre eux ont été adoptés il y a plus de dix ans (notamment en ce qui concerne l'égalité des genres en tant que thématique transversale)¹. La Stratégie nationale d'éducation au développement 2018-22 (*Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2018-22*) est plus récente (Gouvernement du Portugal, 2018^[3]). Quant à la Stratégie opérationnelle du Portugal pour l'action humanitaire et l'aide d'urgence (*Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência*), elle a été adoptée en 2015. Par ailleurs, les résolutions du Conseil des ministres dans d'autres domaines d'action comprennent également des orientations relatives au rôle de la coopération pour le développement. Afin de guider les activités opérationnelles, Camões, I.P. a diffusé en 2018 un nouveau manuel de gestion de projets à l'intention des personnels de la coopération pour le développement (dans les services centraux et sur le terrain). Le Portugal a entrepris de mettre à jour ce manuel afin de le diffuser auprès d'autres entités publiques.

6. Des **stratégies par pays**, dénommées Programmes stratégiques de coopération (PEC), existent pour chacun des pays partenaires prioritaires du Portugal et sont généralement adoptées pour une période de cinq ans. Les PEC définissent les domaines prioritaires de la coopération pour le développement dans chaque pays, ainsi que les liens avec les stratégies nationales de développement et les Objectifs de développement durable (ODD). Les PEC font office de stratégies à l'échelle de l'ensemble de l'administration et couvrent l'intégralité des activités de coopération pour le développement dans une grande variété de domaines. Les pays partenaires sont étroitement associés à l'élaboration des PEC, via des consultations directes entre les ministères sectoriels, et ils en sont les cosignataires. Dans

certains cas, ces stratégies-pays sont assorties de cadres de résultats. Plusieurs ministères concluent des accords de coopération bilatéraux avec leurs homologues dans le cadre de la stratégie-pays globale. Les PEC relatifs à la Guinée-Bissau, à São Tomé-et-Principe et au Mozambique ont récemment été mis à jour.

7. Le Concept stratégique identifie les **partenaires multilatéraux** prioritaires du Portugal comme étant la Communauté des pays lusophones (CPLP), l'Union européenne (UE), l'OCDE, les Nations Unies (ONU), le Sommet ibéroaméricain, les institutions financières internationales, l'Union africaine, la Communauté de développement d'Afrique australe et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

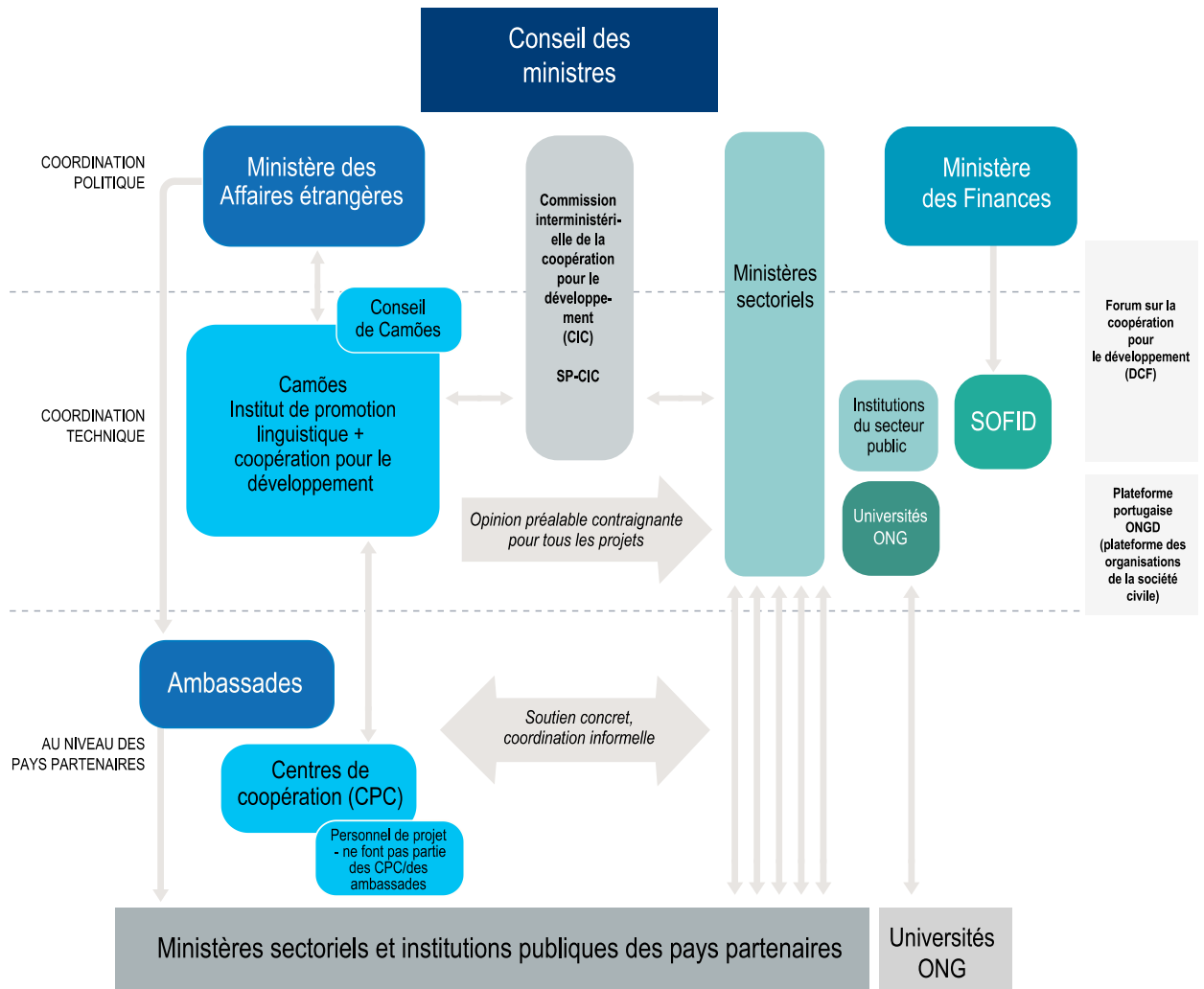
8. À l'exception de la Stratégie sur la coopération multilatérale de 2010, le Portugal ne s'est pas doté de politique relative aux **modalités de partenariat**. Le Portugal souhaite diversifier ses partenariats – par exemple via la coopération triangulaire – ainsi que les sources de financement, notamment en associant le secteur privé à la coopération pour le développement. Le Programme pour l'internationalisation à l'horizon 2030 (*Programa Internacionalizar 2030*) encourage l'internationalisation de l'économie portugaise et met en avant le rôle de la coopération pour le développement à cet égard (Gouvernement du Portugal, 2021^[4]).

Dispositifs institutionnels

Leadership, responsabilité, complémentarité et redevabilité de la coopération pour le développement de l'ensemble de l'administration

9. Le système portugais de coopération pour le développement rassemble de nombreux ministères et institutions publiques sous la houlette de l'institut Camões, I.P. (Camões)². Placé sous l'autorité du ministère des Affaires étrangères³, Camões est l'institution publique portugaise chargée de la coopération pour le développement, ainsi que de la promotion de la langue et de la culture portugaises à l'étranger. Il assure la supervision et la coordination globales de la coopération portugaise pour le développement. En collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et celui des Finances (Graphique 2), Camões dirige l'action menée aux côtés de l'UE et des organisations multilatérales, qui représentent une grande partie de l'APD du Portugal. Il met directement en œuvre une partie de l'APD portugaise et assume de plus en plus de responsabilités dans la mise en œuvre de la coopération déléguée pour le compte de l'UE, car il est pour l'instant la seule institution portugaise à avoir fait l'objet d'une évaluation de ses piliers⁴ (un réexamen étant prévu en 2022).

Graphique 2. Le système de coopération pour le développement du Portugal



Note : CIC : Commission interministérielle pour la coopération (*Comissão Interministerial para a Cooperação*) ; SOFID : institution portugaise de financement du développement, *Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A*⁵. Détenue à 80.5 % par l'État portugais, son mandat consiste à soutenir les politiques de coopération pour le développement tout en veillant à la promotion et à la mobilisation de l'investissement dans les pays en développement et émergents. Ses investissements doivent être au service des objectifs des politiques de coopération pour le développement du Portugal. Camões participe au Conseil stratégique de la SOFID, qui est chargé de présenter au Conseil d'administration de la SOFID des avis sur les priorités sectorielles et géographiques.

10. Les **ministères** les plus impliqués dans la coopération pour le développement – dont l'action porte le plus souvent sur le renforcement des capacités institutionnelles – sont les ministères des Finances ; de l'Éducation ; des Sciences, des Technologies et de l'Enseignement supérieur ; de la Santé ; de l'Administration interne ; de la Défense nationale ; des Affaires sociales et du Travail ; de la Justice ; et de l'Environnement (Graphique 3).

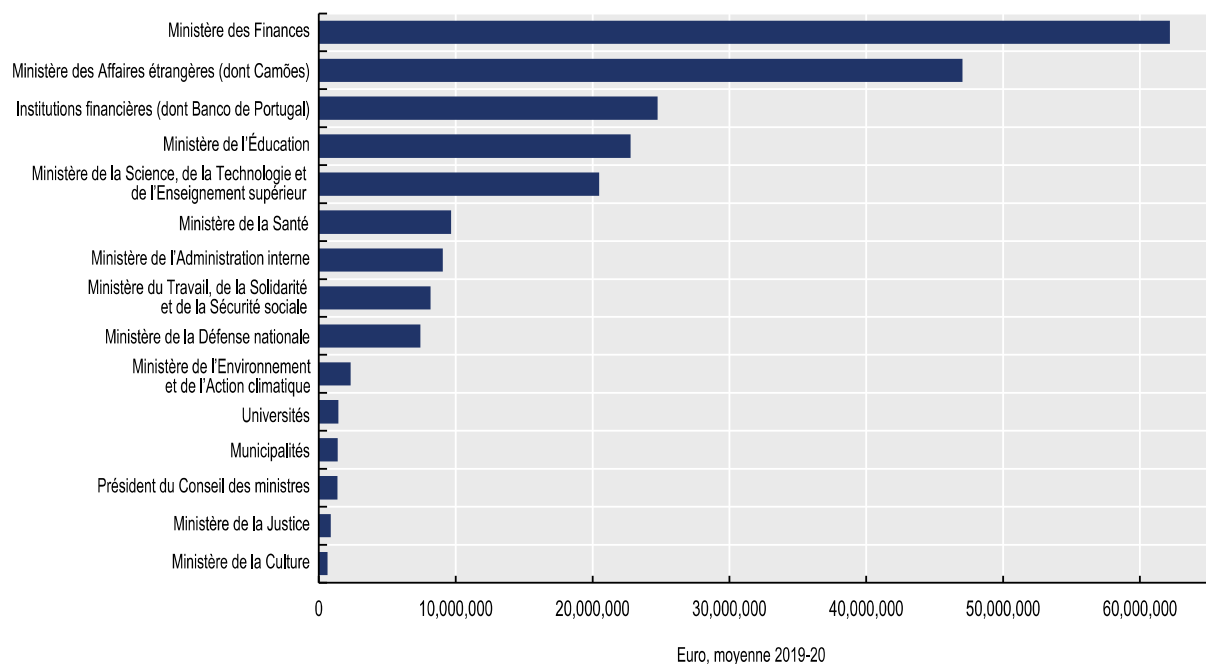
11. L'**institution portugaise de financement du développement** est la SOFID (*Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A*)⁵. Détenue à 80.5 % par l'État portugais, son mandat consiste à soutenir les politiques de coopération pour le développement tout en veillant à la promotion et à la mobilisation de l'investissement dans les pays en développement et émergents. Ses investissements doivent être au service des objectifs des politiques de coopération pour le développement du Portugal. Camões participe au Conseil stratégique de la SOFID, qui est chargé de présenter au Conseil d'administration de la SOFID des avis sur les priorités sectorielles et géographiques.

12. Les **ministères coordonnent** l'approche globale de la coopération au sein de la Commission interministérielle pour la coopération (*Comissão Interministerial para a Cooperação*, CIC)⁶. Au niveau opérationnel, Camões coordonne les approches et les interventions sectorielles avec les points de contact du Secrétariat permanent de la CIC (SP-CIC), entre autre à travers deux groupes de travail : l'un sur l'énergie et l'environnement ; l'autre sur la sécurité et la défense. Toutes les entités publiques sont tenues de soumettre leurs projets de coopération à Camões pour son opinion préalable contraignante. Un conseil au niveau ministériel et un réseau de points de contact au niveau opérationnel sont chargés d'assurer la cohérence des politiques au service du développement⁷.

13. En 2018, le gouvernement a mis en place des **centres de coopération pilotés par Camões** (*Centros Portugueses de Cooperação*, CPC) dans les principaux pays partenaires. Dans un souci de décentralisation accrue, les équipes chargées de la coopération dans les CPC sont responsables de la coordination de la coopération portugaise dans les pays partenaires. Les ministères de la Défense nationale et de l'Administration interne disposent également de personnels dédiés dans les pays partenaires. Les CPC mènent le dialogue avec les partenaires de développement et les autorités des pays partenaires, et supervisent la mise en œuvre des projets au quotidien. Seuls les services centraux ont compétence pour approuver ou ajuster les interventions et les versements d'un montant substantiel, sur la base des propositions formulées par les agents locaux en poste dans les pays partenaires. Les ambassades et les centres de coopération peuvent approuver des projets financés sur un Fonds pour les petits projets.

14. Les **institutions de contrôle** sont : la Cour des comptes (*Tribunal de Contas*), qui est l'institution supérieure de contrôle des comptes⁸ ; elle mène actuellement un audit de suivi des conclusions et recommandations d'un audit de 2015 sur les systèmes de gestion et de contrôle de Camões ; la Commission parlementaire des Affaires étrangères et des Communautés portugaises (*Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas*)⁹, qui examine la coopération portugaise et adopte les orientations stratégiques énoncées dans les « grandes options » du Plan proposées par le gouvernement.

Graphique 3. Contributions à l'APD des ministères et institutions du Portugal



Note : les autres ministères/institutions contribuant à hauteur de moins de 500 000 EUR par an à l'APD (non représentés dans le graphique) sont : les tribunaux, le Procureur général de la République et le Conseil supérieur de la magistrature ; le ministère de l'Économie et de la Transition numérique ; le ministère de l'Agriculture ; le ministère des Infrastructures et du Logement ; et le ministère de la Mer. Les données 2020 sont préliminaires. Les instruments couverts sous la rubrique « institutions financières » sont les suivants : Banque du Portugal – frais administratifs, programmes d'assistance technique et de coopération avec les banques centrales et d'autres institutions officielles ; Caixa Geral de Depósitos – lignes de crédit et dons de matériel médical.

Source : élaboré sur la base de données fournies par Camões, I.P.

Ressources humaines, capacités et compétences

15. L'essentiel des **effectifs affectés à la coopération pour le développement** se trouve à Camões, mais il existe également du personnel dédié à la coopération pour le développement dans d'autres institutions (Tableau 1). Il n'existe pas de planification stratégique des effectifs en charge de la coopération pour le développement, que ce soit à Camões et/ou dans d'autres ministères. La majorité du personnel permanent de Camões a plus de 15 ans d'expérience dans la fonction publique portugaise. Les recrutements doivent se faire parmi les agents existants de la fonction publique portugaise. La rotation du personnel à Camões est très élevée, avec 25 % ou plus de personnel changeant chaque année en 2018 et 2019, bien que ce taux ait été plus faible en 2020.

Tableau 1. Les effectifs du système portugais de coopération pour le développement

Nombre d'agents (au mois de novembre 2021)

	Type d'agent	Portugal	Pays partenaires et missions permanentes auprès des organisations internationales	
			Issus des services centraux	Recrutés localement
Camões, I.P., ministère des Affaires étrangères	Spécialistes du développement et attachés à la coopération	114	9	..
	Agents de coopération	18	..	74
	Agents de soutien (pour la coopération et sur le plan linguistique)*	40
Ministères sectoriels*	Diplomates	7
	Experts	158
SOFID		12
Total*		349	9	74
Total général*				432

Note : les chiffres ne correspondent pas à des équivalents temps plein, certains agents ne consacrant pas l'intégralité de leur temps à la coopération pour le développement.

Source : Camões, I.P., 2021.

16. Une commission¹⁰ est chargée de superviser la mise en œuvre du **Code d'éthique 2021** ; toute transgression peut être signalée, de manière confidentielle. Le Code d'éthique est transmis au personnel permanent, mais pas aux agents de coopération ou aux agents locaux. Il n'existe pas de plan spécifique en faveur de la diversité du personnel, mais le Code d'éthique requiert l'égalité des chances pour l'ensemble du personnel. Camões rend compte de l'égalité des genres, la proportion de femmes étant nettement plus élevée dans son personnel (environ 75 % du personnel en général et 80 % du personnel dédié à la coopération pour le développement).

17. Les activités de **formation** et d'apprentissage couvrent à la fois les politiques et les compétences, et Camões suit la participation du personnel à ces formations. Il n'existe pas de programme d'intégration ou de formation spécifique pour le personnel affecté à l'étranger ou dans des contextes fragiles.

18. Camões réalise chaque année une enquête interne permettant de rendre compte de la **satisfaction du personnel**. Bien qu'il n'y ait plus de représentant syndical élu, un conseil du personnel peut être consulté sur des questions ou décisions relevant des ressources humaines. Il n'existe pas de mécanismes de représentation pour les agents en poste dans les pays partenaires.

19. Le Portugal a largement recours à des « **agents de coopération** » pour la mise en œuvre des projets (Tableau 1). Il ne s'agit pas d'agents permanents, mais de personnel recruté en vertu du droit portugais¹¹ pour des projets spécifiques ou pour faire partie des équipes des CPC au sein des ambassades portugaises. Ces agents doivent être soit de nationalité portugaise, soit domiciliés fiscalement au Portugal. Les contrats des agents de coopération dans les CPC sont limités à trois ans, renouvelables une fois, tandis que les agents de coopération intégrés aux équipes-projet peuvent être recrutés pour toute la durée des projets, y compris prolongations éventuelles et périodes de clôture des projets.

20. **Les agents locaux en poste dans les pays partenaires** sont recrutés, pour les CPC ou les projets, en vertu du droit du travail privé local¹². Ils apportent un soutien technique ou administratif. Il n'existe pas de programmes spécifiques de développement professionnel pour le personnel local, car ils sont recrutés pour des périodes limitées. Dans les projets cofinancés par des pays partenaires, les ressortissants de ces pays peuvent également exercer des fonctions de gestion ou d'autres fonctions spécialisées.

Consultation et participation des parties prenantes

21. Le Concept stratégique reconnaît le rôle des différentes **parties prenantes** dans la coopération pour le développement du Portugal, en mettant particulièrement en avant le rôle des acteurs publics – administration centrale et autorités locales –, des partenaires multilatéraux, des organisations de la société civile (OSC), du secteur privé, des instituts de recherche mais aussi des bénévoles.

22. Le Portugal **consulte les parties prenantes** par le biais de **différents mécanismes**. Le Forum sur la coopération pour le développement met en présence des représentants des administrations locales, de la société civile, des milieux universitaires, du monde de la recherche, des fondations et du secteur privé. Il se réunit une à deux fois par an ; après une interruption en 2019 et 2020, il a repris ses activités en 2021. Le Portugal consulte les autorités des pays partenaires qui cosignent les stratégies pays et organise des réunions annuelles de suivi, en sus des consultations régulières à haut niveau entre les autorités portugaises et certains pays partenaires. Par ailleurs, le Portugal organise régulièrement des réunions avec des parties prenantes dans les pays partenaires, consulte ses partenaires pour convenir avec eux des nouvelles interventions et assure le suivi des interventions par le biais des Commissions de suivi stratégique (*Comissões de Acompanhamento Estratégico, CAE*). Au niveau des services centraux, Camões entretient un dialogue régulier avec les OSC et les consulte sur les politiques et les stratégies. Camões mène également une enquête de satisfaction régulière auprès des parties prenantes.

23. Le Portugal publie sur le site web de Camões¹³ ses stratégies et politiques, des évaluations et des **informations générales sur sa coopération pour le développement**, ses interventions et sa gestion. Un portail distinct, consacré à l'APD¹⁴, donne des informations de

base sur les projets et les versements de l'ensemble des organismes, mais le Portugal ne publie pas d'informations détaillées sur la conception ou les résultats des projets. D'autres ministères sectoriels et organismes publics publient des informations sur leurs activités de coopération pour le développement et leurs accords avec les pays partenaires.

24. La Plateforme portugaise des organisations non gouvernementales de développement (*Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento*)¹⁵ est **l'organe de coopération des OSC** actives dans le domaine de la coopération pour le développement. Une plateforme du secteur privé rassemble également des acteurs issus du monde syndical, des milieux universitaires, d'organisations non gouvernementales et d'administrations locales en vue d'encourager les contributions du secteur privé au développement durable¹⁶.

Financement du développement durable

Aide publique au développement

25. En 2020, le Portugal a fourni 385 millions USD au titre de l'APD (données préliminaires), soit 0.17 % du RNB. Ce chiffre représente une baisse de 10.6 % en termes réels par rapport à 2019. Le Portugal ne dispose pas de **plan gouvernemental visant à porter la part de l'APD à 0.7 % du RNB d'ici 2030**, bien que cet objectif soit envisagé dans le cadre de la préparation de la nouvelle Stratégie de coopération pour le développement et d'action humanitaire 2021-30. Les dernières statistiques sur l'APD et l'approche du Portugal en matière de financement du développement sont compilées et analysées plus en détail dans le Profil de coopération pour le développement du Portugal établi par l'OCDE (OCDE, 2021^[5]).

26. Si le Portugal ne s'est pas encore mis en conformité avec la **Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD** (OCDE, 2018^[6]), il améliore continuellement ses performances en réduisant les prêts liés. La part de l'APD non liée fournie aux pays couverts par la Recommandation s'élevait à 85.6 % en 2019. Le Portugal fait également des efforts pour se conformer à la Recommandation sur les conditions financières et modalités de l'aide (OCDE, 1978^[7]), en accordant essentiellement des dons (en 2019, les dons représentaient 99.5 % de l'APD).

27. La qualité des **rapports statistiques** transmis par le Portugal à l'OCDE a été estimée « bonne » en 2020 – les informations soumises étaient complètes et exactes, mais les délais devraient être mieux respectés (OCDE, 2021^[8]). Depuis 2019, le Portugal a également communiqué des informations sur son Soutien public total au développement durable (TOSSD).

Approche du financement du développement durable

28. Les **dotations bilatérales** du Portugal sont en forte adéquation avec les priorités du pays. Les pays partenaires prioritaires reçoivent deux tiers de l'APD bilatérale. Parmi les pays membres du CAD, le Portugal est celui qui affecte la part la plus importante de l'APD bilatérale brute aux pays les moins avancés (PMA) (63.4 %, soit un ratio APD/RNB de 0.05 % compte tenu du faible volume de l'APD en 2019) ainsi qu'aux contextes fragiles. En 2019, l'APD du Portugal a bénéficié à 35 contextes fragiles, pour un total de 90.1 millions USD (OCDE, 2020^[9]).

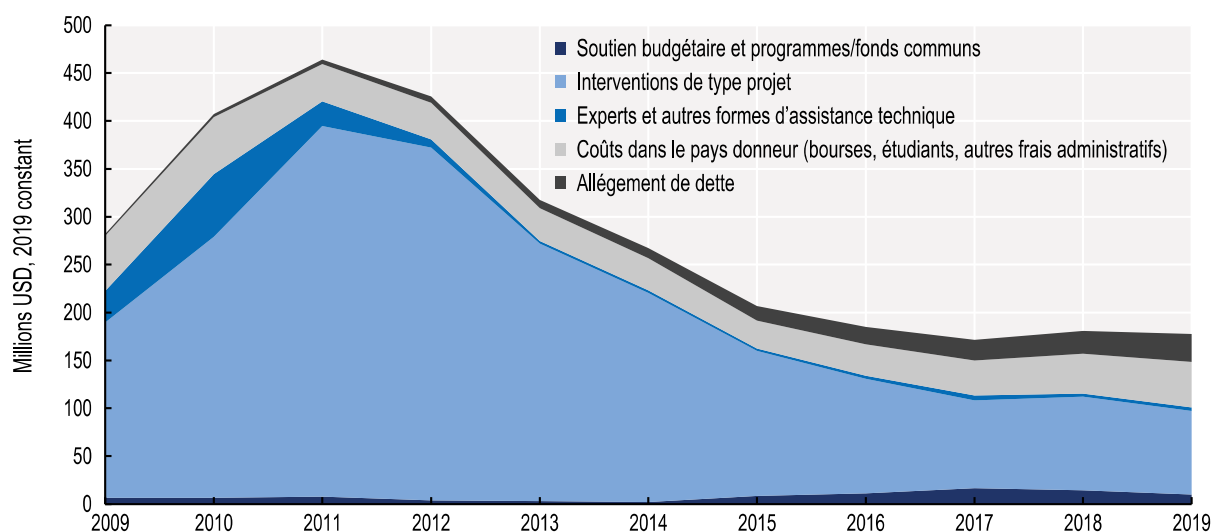
29. L'**accent thématique** des dotations bilatérales est mis sur le développement humain, et en particulier sur l'éducation. La santé et la gouvernance sont également des secteurs importants. Les parts de l'APD ciblant l'égalité des genres (34.9 % de l'APD bilatérale ventilable examinée) et l'environnement (12.2 %) étaient nettement inférieures aux moyennes des pays du

CAD en 2019 (égalité des genres : 41.6 % ; environnement : 35.3 %). Conformément à son modèle de coopération, le Portugal achemine la grande majorité de son APD bilatérale par l'intermédiaire du secteur public (83.3 % en 2019).

30. En 2019, le Portugal a alloué 59.8 % de son APD totale sous la forme de **contributions au budget central d'organisations multilatérales**. Cette part élevée de financement multilatéral s'explique en partie par la forte diminution des financements bilatéraux au cours de la dernière décennie, notamment la suppression progressive des prêts concessionnels liés après la crise financière. Les contributions destinées aux institutions de l'UE ont représenté 76 % des financements multilatéraux, soit près de 45 % de l'APD totale. Les banques multilatérales de développement sont d'autres bénéficiaires importants.

31. En termes de **types de financement**, l'aide-pays programmable représentait 51.4 % de l'APD bilatérale brute du Portugal en 2019 (à l'exclusion notamment des allègements de dette et des coûts liés aux étudiants dans le pays). Le financement de projets représente la majorité des interventions du Portugal (Graphique 4). Seule une faible part des apports est destinée au soutien budgétaire et aux contributions en faveur de fonds communs et de financements groupés. Les données de suivi produites en 2018 par le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement ont montré que 27.7 % des financements du Portugal étaient inscrits dans les budgets nationaux et que 14.7 % étaient acheminés par l'intermédiaire des systèmes nationaux – des parts nettement inférieures à celles des autres membres du CAD (OCDE/PNUD, 2019^[10]).

Graphique 4. Évolution du volume et de la composition de l'APD bilatérale du Portugal



Source : Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (OCDE, 2021^[11]).

32. Le Portugal ne verse pratiquement **aucune contribution de base aux OSC**. Les citoyens portugais peuvent choisir de transférer 0.5 % de leur impôt sur le revenu annuel à certaines OSC, dont celles œuvrant en faveur du développement. Les financements de Camões destinés aux partenaires de la société civile sont en majorité annuels et fondés sur des projets. Une nouvelle disposition permet à Camões d'organiser des appels à propositions ouverts aux OSC et aux institutions publiques.

Incitation à la mobilisation de financements additionnels pour le développement

33. L'institution portugaise de financement du développement, la **SOFID**, **accorde principalement des garanties et des prêts**. La SOFID est également chargée de la gestion d'InvestimoZ, au Mozambique, et d'une ligne de crédit de 12 millions EUR pour le compte de la Banque européenne d'investissement (BEI), destinée à encourager les investissements dans les pays lusophones. La SOFID axe ses interventions sur les secteurs de l'énergie, des infrastructures, de l'agroalimentaire, de la santé et du tourisme. Son champ d'action géographique concerne principalement les pays lusophones, mais également d'autres pays d'Afrique et d'Amérique latine. La SOFID prépare actuellement l'évaluation de ses piliers pour pouvoir mettre en œuvre les programmes de l'UE.

34. Le ministère des Finances et la banque promotionnelle nationale nouvellement créée (*BPF - Banco Português de Fomento, S.A.*) **proposent des garanties et des crédits**, notamment pour les exportations. La BPF a entrepris d'assumer la pleine responsabilité des garanties publiques pour les crédits à l'exportation, auparavant gérées par une institution privée, la COSEC. Les montants nets des crédits à l'exportation ont été négatifs ces dernières années (remboursements nets de moins de 100 millions USD, à prix et taux de change constants de 2019), à l'exception de l'année 2018 (versements nets de 233 millions USD). Les apports privés, aux conditions du marché, à destination des pays en développement sont importants, mais varient considérablement : de 383 millions USD en 2015 à 3.2 milliards USD en 2017 et -323 millions USD en 2019 (du fait du remboursement de prêts).

35. Le « Pacte lusophone » est le **programme de financement privé** le plus important du pays ; il a été signé par le Portugal, les pays lusophones du continent africain et la Banque africaine de développement (BAfD) en 2018. Bénéficiant de garanties publiques portugaises, la BAfD peut accorder des prêts à des entreprises opérant dans les pays lusophones d'Afrique dans le but d'accélérer la croissance inclusive et durable du secteur privé.

36. Le Portugal n'oriente pas spécifiquement son APD bilatérale à l'appui de la **mobilisation des ressources intérieures**. Il apporte un soutien à la gestion des finances publiques à ses pays partenaires, pour un montant de 0.4 million USD en 2019. Le Portugal n'oriente pas non plus spécifiquement son APD en soutien aux institutions de lutte contre la corruption. La prochaine évaluation du Portugal dans le cadre du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption¹⁷ sera menée en 2022.

37. Le Portugal étudie actuellement la possibilité d'émettre des obligations vertes. Le Fonds de stabilisation financière de la sécurité sociale n'a pas adopté de **normes de durabilité** spécifiques ni souscrit aux Principes des Nations Unies pour l'investissement responsable¹⁸. Le Portugal élabore actuellement son premier Plan national sur les entreprises et les droits humains, et il a mis en place un réseau national consacré au Pacte mondial¹⁹. Le Point de contact national²⁰ pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales fera l'objet d'un examen par les pairs en 2022²¹. Il n'a été en charge d'aucun dossier depuis 2004.

Systèmes de gestion

Tableau 2. Systèmes de gestion du Portugal en matière de coopération pour le développement

	Commentaire
Les systèmes sont en place pour assurer la qualité de la coopération pour le développement, notamment :	
Assurance qualité	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Camões a défini les processus, les rôles et les responsabilités dans des manuels spécifiques, s'agissant en particulier des projets de coopération pour le développement. La SOFID applique les règles et procédures internes relatives à l'évaluation du risque de crédit, ainsi qu'à la conformité. En outre, elle demande à ses clients de déclarer comment le projet proposé contribuera aux 17 ODD. ▲ Camões doit délivrer une autorisation préalable pour les interventions proposées par d'autres entités publiques. ● Seul Camões applique un mécanisme d'évaluation standard afin de veiller au respect des normes de qualité des projets. L'insuffisance des moyens limitent la capacité de Camões à assurer un suivi des projets et à appliquer les normes de qualité lors de la mise en œuvre.
Intégration systématique des questions transversales	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Tous les projets et interventions sont examinés au regard des codes sectoriels du CAD et des marqueurs Rio lors des phases d'identification et d'élaboration. ● Le Portugal n'exige pas d'évaluations détaillées sur les questions présentant un intérêt particulier pour l'intervention, telles que les conflits, l'égalité des genres ou encore les droits humains, ni d'évaluation de l'impact environnemental. Les évaluations de l'impact environnemental sont réalisées à la demande du pays partenaire. ● Une évaluation de l'intégration systématique des questions relatives à l'égalité des genres a souligné des défis en termes d'orientation, de formation et de ressources spécifiques.
Systèmes et processus adéquats et pertinents pour évaluer les risques et y faire face, comprenant :	
Risques stratégiques, réputationnels, en matière de programmation et de sécurité	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Camões ne dispose pas d'une politique de gestion des risques, mais est doté d'un Plan de gestion des risques spécifique. Ce document est en voie de mise en conformité avec les orientations nationales, européennes et de l'OCDE/CAD en la matière. La SOFID mène ses activités en appliquant un « Cadre de tolérance au risque » ; elle a mis en place des règles relatives au risque de crédit et elle a recours à un modèle de notation pour ses clients. ▲ Camões documente les risques par le biais de matrices des risques statiques, qui font l'objet d'un suivi annuel par chaque unité sous la supervision de l'équipe d'audit interne et du comité de gestion des risques. Le plan de gestion des risques est publié sur le site internet de Camões et communiqué officiellement à plusieurs organes de surveillance. ▲ En 2020-21, Camões a formé certains membres choisis de son personnel à la gestion des risques. ● Pour la première fois, le dernier Plan (2021-23) prend en compte les risques potentiels liés aux activités conçues en dehors des services centraux.
Fonction d'audit et de surveillance	<ul style="list-style-type: none"> ▲ L'Unité d'évaluation et d'audit de Camões est en charge des audits internes. Il n'existe pas de fonction d'audit dédiée dans les ambassades. Les autres organes de surveillance sont la Commission de gestion des risques et le Conseil d'administration de Camões. Les irrégularités peuvent être signalées à une Commission d'éthique par le biais d'un formulaire en ligne disponible sur le site internet de Camões. Camões dispose également d'un commissaire aux comptes. Les projets font l'objet d'un audit externe, et l'Inspection diplomatique et la Cour des comptes assurent un contrôle externe supplémentaire.
Corruption	<ul style="list-style-type: none"> ▲ La gestion du risque de corruption est intégrée à la fonction globale de gestion des risques et fait l'objet d'un volet spécifique dans le plan de gestion des risques. Une unité de gestion financière, basée au siège de Camões, contrôle la conformité de tous les achats. Le Code d'éthique de Camões et le Code de conduite de la SOFID abordent tous deux la lutte contre la corruption. La SOFID dispose d'une politique spécifique relative à la publication des irrégularités et elle diffuse chaque année un rapport sur la prévention de la corruption.

	<ul style="list-style-type: none"> ▲ En 2020-21, Camões a proposé à son personnel une formation spécifique sur la prévention de la fraude ; le personnel local n'en a pas encore bénéficié. ● Les procédures de signalement et d'alerte doivent être améliorées et des actions de formation supplémentaires sont nécessaires. ▼ Il n'existe ni vision globale, ni partage d'expériences sur la manière dont le risque de corruption est géré dans l'ensemble du système portugais.
Exploitation, atteintes et harcèlement sexuels	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Camões dispose d'un Code d'éthique et la SOFID a formalisé des orientations sur la prévention du harcèlement. ● Camões travaille actuellement à la formulation d'orientations spécifiques relatives à la Recommandation du CAD sur l'élimination de l'exploitation sexuelle, des atteintes sexuelles et du harcèlement sexuel.
Innovation et adaptation	
La direction et le système interne promeuvent une culture de l'expérimentation et de l'adaptabilité	<ul style="list-style-type: none"> ● Le Concept stratégique mentionne l'importance de l'innovation pour une coopération plus efficace dans certains secteurs et partenariats spécifiques. Ce document ne détaille cependant pas la manière dont le Portugal promeut l'innovation. Il n'existe pas de stratégie, d'équipe ou de mécanisme institutionnel spécifiquement dédiés à l'innovation.
Des capacités existent pour introduire, encourager, mesurer et développer l'innovation dans le domaine de la coopération pour le développement	<ul style="list-style-type: none"> ● Outre l'apport de financements au budget central des organisations multilatérales, les partenariats sont axés sur la mise en œuvre de projets, plutôt que sur des partenariats programmatiques ou stratégiques dans le cadre desquels les partenaires pourraient mener leurs propres initiatives en matière d'innovation avec le soutien du Portugal. Parmi les modalités de financement et de partenariat du Portugal, la coopération triangulaire peut permettre le transfert de pratiques innovantes des pays pivots vers les pays bénéficiaires.
Résultats, évaluation, gestion des connaissances et apprentissage	
Gestion axée sur les résultats en matière de développement durable	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Outre le suivi régulier des projets, le Portugal examine les progrès réalisés avec les pays partenaires dans le cadre des comités de pilotage des projets et de l'élaboration des rapports annuels sur l'état d'avancement. Camões a fait du renforcement de la gestion axée sur les résultats un objectif stratégique. Il teste actuellement un nouveau système de gestion des projets qui inclurait la gestion axée sur les résultats. ● Les indicateurs des cadres relatifs aux portefeuilles-pays permettent de suivre les résultats mais pas les réalisations. Des cadres de résultats existent pour les projets et les portefeuilles-pays. Un document distinct établit le lien entre chaque programme-pays et les ODD. ● Les données de suivi produites en 2018 par le Partenariat mondial révèlent que seule la moitié (49.5 %) des interventions de suivi applique les cadres de résultats pilotés par le pays. ▼ Des actions de formation en matière de théorie du changement sont nécessaires. Le Portugal ne publie pas de rapport sur les résultats de sa coopération.
Évaluation	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Une Politique d'évaluation (2016-20) décrit l'approche que le Portugal entend suivre en matière d'évaluation, et un plan spécifique présente les évaluations planifiées pour les trois années à venir, comprenant notamment l'évaluation des projets de plus grande envergure et des portefeuilles-pays. L'Unité d'évaluation et d'audit de Camões est chargée de la conduite et de la commande de l'ensemble des évaluations. Elle est également chargée d'évaluer les programmes d'autres entités publiques. Elle rend compte au Conseil d'administration. Toutes les évaluations sont publiées sur le site internet de Camões. Les conclusions des évaluations sont présentées au Conseil d'administration. ● Les réponses des instances dirigeantes sont adoptées, mais pas de manière systématique. L'Unité d'évaluation et d'audit demande aux entités responsables d'indiquer comment elles assurent le suivi des recommandations, généralement un an après leur publication. Le nouveau plan d'évaluation cherche à remédier aux défis que représentent la question des ressources de l'Unité, l'engagement des ministères sectoriels et l'apprentissage à partir des évaluations.
Gestion des connaissances et apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> ● Afin de combler les lacunes en matière de gestion des connaissances, Camões a modernisé son intranet et élabore actuellement, à destination du personnel, des « boîtes à outils » thématiques et des approches permettant de faciliter l'accès aux enseignements et aux bonnes pratiques. Camões teste également actuellement un nouveau système de gestion de projets qui simplifiera l'accès aux informations. ▼ Il n'existe pas de mécanisme d'échange structuré sur les enseignements tirés des activités de coopération pour le développement menées par le Portugal, au-delà du partage des enseignements par les télégrammes diplomatiques.

Capacités des pays partenaires	<p>▲ Par l'intermédiaire de son institut national de statistique, Statistics Portugal, et de la communauté des pays lusophones, la CPLP, le Portugal renforce les capacités statistiques et de suivi des pays partenaires. Voir les données 2020 du Profil de coopération pour le développement du Portugal.</p> <p>▲ Le Portugal a parfois mené des évaluations en collaboration avec des pays partenaires. Cet exercice s'étant avéré difficile, le Portugal s'engage dans des partenariats internationaux qui soutiennent le renforcement des capacités des pays partenaires en matière d'évaluation et envisage également un soutien direct.</p>
--------------------------------	--

Note : ▲ les triangles verts signalent une bonne pratique ; ● les points orange indiquent que des progrès sont en cours, mais que davantage pourrait être fait ; ▼ les triangles rouges signalent les domaines où des améliorations sont nécessaires. (OCDE, 2022^[12])

Source : ce tableau a été élaboré par le Secrétariat de l'OCDE à l'issue de l'examen par les pairs du Portugal réalisé par le CAD de l'OCDE, en s'appuyant également sur l'autoévaluation réalisée par le Portugal.

References

- Gouvernement du Portugal (2021), *Programa Internacionalizar 2030: Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2021 [Programme pour l'internationalisation à l'horizon 2030 : résolution du Conseil des ministres n° 20/2021]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/20/2021/03/19/p/dre>. [4]
- Gouvernement du Portugal (2020), *Grandes Opções do Plano 2020-2023 [Grandes options du Plan 2020-2023]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/GOP.aspx>. [2]
- Gouvernement du Portugal (2018), *Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2018-2022 [Stratégie nationale d'éducation au développement 2018-2022]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/94/2018/7/16/p/dre/pt/html>. [3]
- Gouvernement du Portugal (2015), *Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência [Stratégie opérationnelle pour l'action humanitaire et l'aide d'urgence]*, Gouvernement du Portugal, Lisbonne, <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/65-2015-70128396>. [13]
- Gouvernement du Portugal (2014), *Strategic Concept for Portuguese Development Cooperation*, Gouvernement du Portugal, https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/concestratg_eng_v2.pdf. [1]
- OCDE (2022), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Portugal 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/657f7be73-fr>. [12]
- OCDE (2021), *DAC Statistical Reporting Issues in 2020 on 2019 Data*, Groupe de travail du CAD sur les statistiques du financement du développement, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2021\)18/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2021)18/en/pdf). [8]
- OCDE (2021), « Portugal », dans *Les profils de coopération au développement*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b0bfc354-fr>. [5]
- OCDE (2021), *Système de notification des pays créanciers*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=6d0aaab2-496a-476d-bd77-664232aa9a99&themetreeid=3> (consulté le 1er septembre 2021). [11]
- OCDE (2020), *OECD States of Fragility*, <https://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/overview/0/>. [9]
- OCDE (2018), *OECD/LEGAL/5015 Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5015>. [6]
- OCDE (1978), *OECD/LEGAL/5006 Recommandation sur les conditions financières et modalités de l'aide*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5006>. [7]
- OCDE/PNUD (2019), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2019*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/6acb4dc0-fr>. [10]

Notes

¹ Au nombre de ces documents figurent des stratégies relatives à : la [coopération multilatérale](#) (2010) ; l'[égalité des genres](#) (2011) ; la [santé](#) (2011) ; l'[éducation](#) (2011) ; la sécurité et le développement (2009) ; et le renforcement des capacités (2010).

² Le Portugal parle de coopération « décentralisée ». Pour en savoir plus, voir : <https://www.instituto-camoes.pt/en/>

³ Pour en savoir plus, voir : <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/>

⁴ La Commission européenne requiert, de la part des institutions qui mettent indirectement en œuvre des fonds européens, qu'elles fassent l'objet d'une évaluation de leurs systèmes de gestion interne au regard de divers piliers.

⁵ Pour en savoir plus, voir : <https://www.sofid.pt/>

⁶ Décret gouvernemental n° 173/2013, du 7 mai.

⁷ Résolution du Conseil des ministres n° 82/2010. Accessible à l'adresse suivante : <https://dre.pt/dre/en/decree-law/82-2010-309277>

⁸ Pour en savoir plus, voir : <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Pages/homepage.aspx>

⁹ Pour en savoir plus, voir : <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/2CNECP/Apresentacao/Paginas/default.aspx>

¹⁰ Pour en savoir plus, voir : <https://www.instituto-camoes.pt/en/institutional/about-us/transparency/ethics>

¹¹ Pour en savoir plus, voir : <https://dre.pt/dre/en/decree-law/49-2018-115553662>

¹² Décret-loi n° 49/2018, 21 juin 2018.

¹³ <https://www.instituto-camoes.pt/en/activity-camoes/what-we-do/co-operation>

¹⁴ Accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://coop.instituto-camoes.pt/bdcoopfrontend>

¹⁵ Pour en savoir plus, voir : <https://www.plataformaongd.pt/english>

¹⁶ Pour en savoir plus, voir : <https://www.ods.pt/bcsd/>

¹⁷ Pour plus d'informations, voir : <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/portugal-conventiondelocdesurlaluttecontrelacorrupcion.htm>

¹⁸ Pour de plus amples détails, voir : <https://www.unpri.org>

¹⁹ Pour plus d'informations, voir : <https://globalcompact.pt/index.php/pt/>

²⁰ Pour plus d'informations, voir : <https://www.dgae.gov.pt/servicos/sustentabilidade-empresarial/ponto-de-contacto-nacional-para-as-diretrizes-da-ocde-para-as-empresas-multinacionais.aspx>

²¹ Pour plus d'informations, voir : <https://mneguidelines.oecd.org/ncppeerreviews.htm>