

# IRLANDE

Comité d'aide au développement (CAD)  
EXAMEN PAR LES PAIRS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions de l'OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

### **DAC Peer Review Ireland**

© OCDE (2009)

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

### Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 23 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

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 formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant l'Italie et la Nouvelle-Zélande pour l'examen qui a eu lieu 24 mars 2009.

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. À 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.

## SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS

ABIA*	Advisory Board for Irish Aid
APD	Aide publique au développement
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Communauté Européenne
CERF*	Fonds central d'intervention pour les urgences humaines
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
DAF*	Department of Agriculture and Food
DCI*	Development Cooperation Ireland
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DFA*	Department of Foreign Affairs
DFID*	Department for International Development
DSP	Document de stratégie pays
EHAF*	Fonds pour l'aide humanitaire d'urgence
EPPR*	Emergency Preparedness and Post Emergency Recovery Fund
EUR	Euro
FAO*	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge
FMI	Fonds monétaire international
FTP*	Fellowship Training Programme
GAVI*	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GHD*	Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
HPPS*	Humanitarian Programme Plans
IDCD*	Inter-Departmental Committee on Development
IDF*	Irish Defence Forces
IFI	Institutions financières internationales
JFAC*	Joint Committee on Foreign Affairs
LDCF*	Fonds pour les pays les moins avancés
MAPS*	Mécanismes de cofinancement pluriannuel

OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Nations Unies
PAEG*	Programme Appraisal and Evaluation Group
PAM	Programme alimentaire mondial
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
RNB	Revenu national brut
RRI*	Rapid Response Initiative
SAC	Stratégie d'aide conjointe
TIC	Technologie de l'information et des communications
UE	Union européenne
UNICEF*	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNCHF*	Fonds humanitaire commun de l'ONU
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

\* Sigle dans la langue originale

**Signes utilisés:**

AUD	Dollar australien
USD	Dollar des États-Unis
( )	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable (sans objet)

Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des composantes, les chiffres ayant été arrondis.

**Taux de change (EUR pour un USD) :**

2006	2007	2008
0.7967	0.7305	0.6933

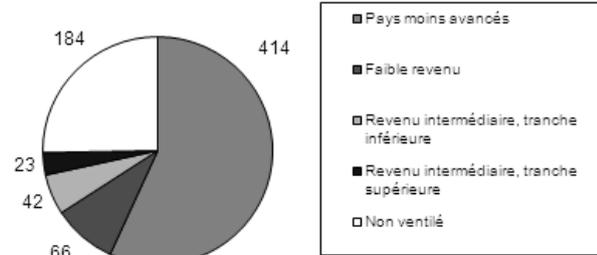
### L'aide : Aperçu synthétique

#### IRLANDE

APD bilatérale brute, moyenne 2006-07, sauf indication contraire

APD nette	2006	2007	Variation 2006/07
Prix courants (USD m)	1 022	1 192	16.7%
Prix constants (2006 USD m)	1 022	1 070	4.8%
En euros (millions)	814	871	7.0%
APD/RNB	0.54%	0.55%	
Aide bilatérale (%)	62%	69%	

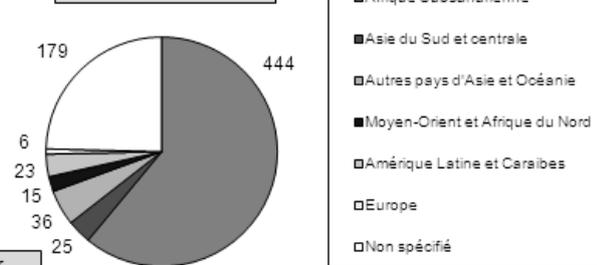
Par groupe de revenu (USD m)



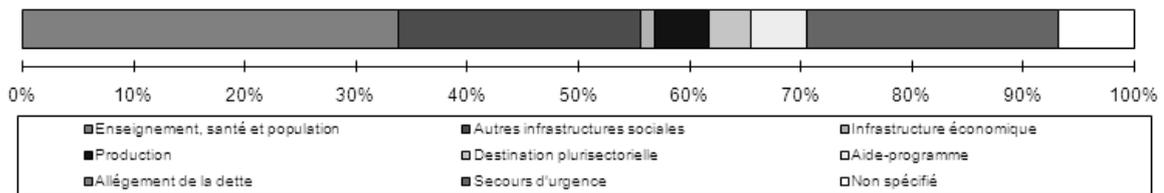
Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)

1 Ouganda	62
2 Mozambique	61
3 Éthiopie	55
4 Tanzanie	46
5 Zambie	34
6 Soudan	22
7 Afrique du Sud	19
8 Viet Nam	17
9 Lesotho	16
10 Kenya	14

Par région (USD m)



Par secteur



## *Table des matières*

<b>PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD .....</b>	<b>11</b>
<b>RAPPORT DU SECRÉTARIAT .....</b>	<b>25</b>
<b>Chapitre 1 Fondements stratégiques et orientations nouvelles .....</b>	<b>25</b>
Les fondements de la coopération irlandaise pour le développement.....	25
Finalités, objectifs et priorités de l'aide irlandaise au développement .....	26
Le Livre blanc de 2006 sur l'aide irlandaise .....	26
L'Irlande et le système mondial de coopération pour le développement.....	29
Organisation de la mise en œuvre du programme d'Irish Aid .....	30
Initiatives en cours .....	31
Déménagement d'Irish Aid et réorganisation .....	32
Sensibilisation du public .....	33
Evolution du soutien manifesté par le public pour l'aide.....	33
Stratégie de sensibilisation .....	33
Considérations à prendre compte pour l'avenir .....	35
<b>Chapitre 2 Cohérence des politiques au service du développement .....</b>	<b>37</b>
Engagement à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement .....	37
Un nouveau mécanisme institutionnel : la commission interministérielle du développement .....	38
Quelques exemples d'initiatives à l'appui de la cohérence des politiques .....	39
Suivi, analyse et notification dans le domaine de la cohérence des politiques au service du développement .....	40
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	41
<b>Chapitre 3 Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide .....</b>	<b>43</b>
Volume global de l'aide publique au développement .....	43
Affectation de l'aide .....	45
L'aide bilatérale.....	46
Concentration sur les pays les plus pauvres d'Afrique sub-saharienne .....	46
Priorité donnée à l'éducation, à la lutte contre le VIH/SIDA, à la gouvernance et à l'aide humanitaire .....	47
L'agriculture et le secteur privé bénéficient d'un financement moindre.....	48
Égalité homme-femme, environnement et changement climatique .....	49
L'aide aux organisations non gouvernementales .....	51
Aide multilatérale .....	51
Stratégie à l'égard de l'aide multilatérale.....	53
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	55

<b>Chapitre 4 Organisation et gestion .....</b>	<b>57</b>
Le déménagement à Limerick.....	57
Une structure plus cohérente.....	58
Relever les défis liés à la réorganisation.....	60
Gestion stratégique, examen et approbation, et cohérence d'ensemble .....	60
Gestion axée sur les résultats et gestion des connaissances .....	61
Effectifs et compétences.....	62
Formation .....	62
Renforcer les capacités d'analyse et de recherche .....	64
Evaluation et audit .....	64
Evaluation .....	65
Audit.....	66
Gestion des relations avec les organisations de la société civile .....	66
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	68
<b>Chapitre 5 Efficacité de l'aide.....</b>	<b>71</b>
Engagement politique en faveur de l'efficacité de l'aide et approche globale suivie en la matière ..	71
Mesures concrètes en faveur de l'efficacité de l'aide .....	72
Appropriation et alignement.....	72
Harmonisation .....	73
Vers l'obtention de résultats et l'exercice de la responsabilité mutuelle .....	76
Sensibilisation à la question de l'efficacité de l'aide .....	77
<b>Chapitre 6 Thèmes particuliers.....</b>	<b>79</b>
Le renforcement des capacités .....	79
Cadre stratégique et politique.....	79
Le renforcement des capacités au niveau des pays .....	80
Le renforcement des capacités des organisations de la société civile .....	81
Le renforcement des capacités par le biais des bourses d'étude et des établissements d'enseignement supérieur.....	82
Le renforcement des capacités : ressources en personnel et gestion .....	83
Gouvernance, reddition de comptes et lutte contre la corruption .....	83
Politique et cadre stratégique .....	83
L'aide public au développement au service de la gouvernance .....	85
L'approche d'Irish Aid dans les pays de programme.....	86
Activités d'Irish Aid à l'échelle mondiale et régionale sur la gouvernance.....	88
Ressources en personnel et encadrement pour les activités relatives à la gouvernance, à la lutte contre la corruption et à la reddition de comptes.....	89
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	89
Renforcement des capacités .....	89
Gouvernance, reddition de comptes et lutte contre la corruption.....	89
<b>Annexe A Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par     les pairs mené par le CAD en 2003 .....</b>	<b>91</b>
<b>Annexe B OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide .....</b>	<b>97</b>
<b>Annexe C L'Irlande et l'initiative sur les bonnes pratiques en matière d'action     humanitaire.....</b>	<b>105</b>

<b>Annexe D Rapport de la visite sur le terrain en Ouganda .....</b>	<b>115</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>123</b>
<b>Tableaux</b>	
Tableau 1. Contributions d'Irish Aid aux fonds mondiaux .....	53
Tableau 2. Répartition des effectifs d'Irish Aid.....	63
Tableau 3. Nombre d'agents basés en Irlande qui ont participé aux formations offertes par Irish Aid à la date de 2008.....	63
Tableau B.1. Apports financiers totaux .....	97
Tableau B.2. APD par grandes catégorie.....	98
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu .....	99
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	100
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal .....	101
Tableau B.6. Panorama comparatif.....	102
<b>Figures</b>	
Figure 1. Organigramme de la filière des Affaires étrangères .....	31
Figure 2. Versements nets de l'Irlande au titre de l'APD, 1993-2007 .....	44
Graphique 2. Organigramme d'Irish Aid.....	59
Figure 4. L'APD irlandaise en faveur des activités sur la gouvernance dans neuf pays de programmes : 2004-2006 .....	86
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2007 .....	103
Graphique D1. Les dix principaux donneurs en Ouganda : APD brute (moyenne 2005-2006).....	116
<b>Encadrés</b>	
Encadré 1. La mission de la coopération irlandaise pour le développement .....	27
Encadré 2. L'intégration de la problématique homme-femme en Ouganda .....	28
Encadré 3. Programme irlandais de mentorat pour les nouveaux États membres de l'Union européenne.....	30
Encadré 4. Le Mécanisme de cofinancement pluriannuel (MAPS) d'Irish Aid .....	68
Encadré 5. Enseignements tirés de la répartition des tâches et définition de l'avantage comparatif.....	75
Encadré 6. Principales caractéristiques de l'approche axée sur les résultats qu'applique Irish Aid aux stratégies-pays .....	77
Encadré 7. Renforcer la capacité des organisations de la société civile pour que l'aide soit plus efficace.....	81
Encadré 8. Principes et leçons tirés lors de la conception des activités relatives à la gouvernance.....	85
Encadré 9. Irish Aid conduit la charge contre la mauvaise gestion du Fond mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme en Ouganda .....	87
Encadré C1. Programme d'urgence et de reconstruction : des circuits de financement multiples, un objectif unique .....	108
Encadré C2. Sierra Leone et Libéria : des programmes bilatéraux en "gestation" .....	109
Encadré C3. Le Corps d'intervention rapide .....	111
Encadré D1. Les dispositifs de coordination des donneurs en Ouganda .....	120



## PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

### Résumé

Les apports nets d'aide publique au développement (APD) de l'Irlande se sont élevés à 1.3 milliard USD en 2008, ce qui représente un accroissement de 90 % en termes réels par rapport à 2003. En pourcentage du revenu national brut (RNB), l'aide irlandaise est passée de 0.39 % à 0.58 % sur la même période, caractérisée par une croissance exceptionnellement vigoureuse. En 2007, l'Irlande se classait au 6<sup>ème</sup> rang, parmi les membres du CAD, par son rapport APD/RNB. Cela dit, en 2009, sous l'effet de la crise économique mondiale, les autorités ont réduit de 95 millions EUR le budget affecté au développement. Le CAD appelle instamment les autorités irlandaises à continuer de s'employer à porter le rapport APD/RNB à 0.7 % pour 2012 comme le veut l'objectif qu'elles se sont fixé.

L'Irlande s'applique avec succès à rehausser l'efficacité de son aide. L'objectif suprême de cette dernière est de faire reculer la pauvreté et, dans cette optique le programme est judicieusement ciblé sur un nombre limité de pays africains très pauvres. L'Irlande manifeste un grand souci de prévisibilité et de flexibilité, et l'attention qu'elle porte aux priorités locales est fort appréciée par les partenaires avec lesquels elle travaille dans les pays en développement.

La collaboration avec les ONG irlandaises et les instances multilatérales repose sur une démarche stratégique et ciblée, et l'action humanitaire est guidée par les principes convenus à l'échelon international.

L'Irlande s'emploie actuellement à atteindre les normes internationales les plus élevées en matière de coopération pour le développement tout en faisant face aux effets de la crise économique mondiale. Irish Aid est un organisme solide, à la pointe du progrès dans le domaine de la coopération pour le développement et totalement intégré au ministère des Affaires étrangères. Le fait que ses services centraux aient dû quitter la capitale ne va toutefois pas sans problèmes. Il faudra du temps avant de pouvoir apprécier les effets à long terme de ce déménagement sur le programme d'aide, et le CAD préconise un suivi attentif.

L'Irlande, qui s'emploie à privilégier l'obtention de résultats, devrait redoubler d'efforts pour mesurer l'impact de son programme d'aide. Le CAD invite les autorités irlandaises à faire connaître les résultats obtenus afin d'entretenir le soutien en faveur de la coopération pour le développement.

## Cadre de la coopération pour le développement

### *Cadre juridique et politique*

Le Livre blanc sur l'aide irlandaise, paru en 2006, définit le cadre et les orientations du programme de coopération pour le développement. Le Plan opérationnel pour 2008-2012 d'Irish Aid fournit pour sa part une feuille route pour la gestion et la mise en œuvre de ce programme. Le Livre blanc réaffirme les priorités de l'Irlande en matière de développement, à savoir faire reculer la pauvreté, atténuer la vulnérabilité et améliorer les perspectives des pauvres, en Afrique en particulier. Les préceptes essentiels en sont : porter, par paliers pour 2012, les dépenses d'APD à 0.7 % du RNB, conformément à l'objectif fixé par les Nations unies ; inscrire la coopération pour le développement dans le contexte plus large de la politique étrangère et faire du développement une priorité pour tous les secteurs de l'administration irlandaise ; laisser aux pays en développement la maîtrise de leur propre développement ; et veiller à l'efficacité et à la qualité du programme de coopération pour le développement en utilisant comme guide la Déclaration de Paris.

Les orientations tournées vers l'avenir exposées dans le Livre blanc fournissent un bon ancrage à l'objectif général de réduction de la pauvreté poursuivi par l'Irlande. Il y est question aussi bien des besoins essentiels et des secteurs productifs que des capacités en matière de gouvernance, de l'obligation de rendre compte et de l'action humanitaire ; y est également reconnu le rôle que les autres donateurs et les ONG peuvent jouer dans la coopération irlandaise pour le développement. Irish Aid a mis au point un certain nombre de stratégies, concernant notamment la société civile, le VIH/sida et l'environnement, afin de traduire ces orientations en actions susceptibles d'être mises en œuvre et adaptées au contexte de chaque pays. Etant donné l'ambition du programme d'action défini dans le Livre blanc, il sera indispensable qu'Irish Aid continue d'articuler ses efforts autour d'un nombre limité de priorités stratégiques.

Le Livre blanc préconise que les questions liées à l'égalité homme-femme, au VIH/sida, à la gouvernance et à l'environnement soient systématiquement prises en compte dans la planification, l'exécution et l'évaluation de toutes les interventions d'aide au développement. Même si la méthode évolue toujours, l'intégration des considérations transversales est un principe bien ancré du programme d'aide irlandais. Irish Aid a mis au point en la matière des bonnes pratiques qui s'appuient sur sa stratégie d'intégration pour 2007-2009 et reposent sur des matériels didactiques et des outils d'analyse spécifiques. Sa démarche associe des actions de formation, la construction d'une base de connaissances dans les quatre domaines prioritaires, et le renforcement de l'obligation de comptes et du contrôle exercé par la direction. Le CAD invite Irish Aid à partager ses bonnes pratiques avec les autres donateurs. Il l'encourage par ailleurs à recueillir des informations sur les enseignements de l'expérience acquise en matière d'intégration et sur les résultats obtenus, à travers des systèmes de notification faisant appel à des indicateurs permettant d'en mesurer l'impact.

### *Communication des résultats*

La population irlandaise affiche un grand attachement au programme d'aide. Irish Aid entretient le soutien du public au moyen d'activités visant tout à la fois à faire mieux connaître les problèmes mondiaux de développement et à promouvoir ses propres travaux. Elle vient ainsi de créer un Centre de volontariat et d'information. Le CAD loue

la stratégie intégrée de sensibilisation aux questions de développement, assortie d'une ligne budgétaire spécifique, appliquée par Irish Aid et encourage cette dernière à adopter une démarche stratégique pour ses communications autour des résultats du développement et d'aspects moins visibles et plus complexes de la coopération pour le développement, comme les questions relatives à l'efficacité de l'aide.

### ***Promotion de la cohérence des politiques au service du développement***

L'Irlande a accompli des progrès sur le front de la cohérence des politiques au service du développement (CPD) depuis le dernier examen par les pairs. Le Livre blanc reconnaît l'interdépendance des politiques gouvernementales visant le développement, les échanges, l'agriculture, l'investissement et les migrations. Dans son programme pour la période 2007 à 2012, le gouvernement s'est engagé à adopter une approche intégrée du développement associant tous les secteurs de l'administration. Un large consensus se dégage parmi les hauts responsables et les membres du parlement, de même qu'au sein du monde universitaire et de la société civile, pour dire que la lutte contre la pauvreté ne se ramène pas uniquement à l'apport d'APD. L'étroite concertation qui s'est nouée entre Irish Aid, le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation d'une part et, d'autre part, le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi pour les négociations commerciales sur le Programme de Doha pour le développement constitue un bon exemple de cohérence des politiques. L'implication d'Irish Aid transparait dans la stratégie nationale pour la politique commerciale parue en 2005, dans laquelle un chapitre entier est consacré à l'action à mener dans le domaine des échanges en faveur des pays en développement. Les échanges n'en sont pas moins un domaine dans lequel l'Irlande pourrait faire davantage dans les pays qu'elle considère comme prioritaires, par exemple en complétant par une aide pour le commerce les interventions passant par les pouvoirs publics et la société civile.

Le CAD craint que le déménagement des services centraux d'Irish Aid en dehors de Dublin ne rende plus difficile d'assurer la cohérence de toutes les décisions gouvernementales avec les objectifs de développement. Ce déménagement est source de problèmes pour le maintien de liens étroits avec les autres instances gouvernementales, les ambassades, d'autres organisations et les ONG basées à Dublin. Les autorités irlandaises sont incitées à rechercher des moyens novateurs de lever cet obstacle.

### ***Renforcement du suivi, de l'analyse et de la notification***

Le CAD salue la création en 2007 d'une commission interministérielle du développement (Inter-Departmental Committee on Development – IDCD). Parmi les missions de cette dernière figurent le suivi et l'évaluation des activités menées dans des domaines qui ont des retombées pour les pays en développement ainsi que l'observation des travaux sur la cohérence des politiques réalisés par les pays partageant les mêmes orientations. L'IDCD n'a cependant pas mandat de traiter les éventuelles contradictions entre les politiques publiques. La structure compacte de l'administration et la légèreté des systèmes de communication, à l'intérieur des ministères et entre ces derniers, facilitent la coordination des positions irlandaises dans les instances internationales. Il n'en est pas moins essentiel que l'IDCD puisse compter sur un soutien politique et des ressources suffisants pour se pencher sur les décisions législatives et autres qui risquent d'avoir des répercussions défavorables pour les pays en développement.

C'est Irish Aid qui assure le secrétariat de l'IDCD, mais elle ne dispose pas des capacités institutionnelles requises pour conduire des recherches et des analyses sur la cohérence des politiques ou opérer un suivi des effets des manquements à la cohérence une fois ceux-ci mis en évidence. L'Irlande n'a pas donné suite à la suggestion qui avait été formulée lors du précédent examen par les pairs de créer au sein d'Irish Aid une unité spécifiquement chargée des questions de cohérence des politiques. Les autorités s'en sont remises au conseil consultatif sur l'aide irlandaise (Advisory Board for Irish Aid – ABIA) pour apporter des avis indépendants et faire effectuer des travaux de recherche. Le Trinity College Dublin et l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex ont ainsi été appelés à fournir des données, à réaliser des analyses qualitatives et à engager des recherches, sur les échanges et l'agriculture notamment. Il est essentiel que des capacités adéquates en matière de recherche et d'analyse soient préservées à Irish Aid.

La commission mixte du parlement sur les affaires étrangères et la commission des comptes publics assurent le contrôle de l'APD. Depuis 2007, une sous-commission s'occupe exclusivement de la coopération pour le développement. Le Ministre des affaires étrangères et le Ministre d'Etat chargé du développement international sont responsables de la CPD et peuvent être appelés à rendre compte à la commission mixte. En sa qualité de président de l'IDCD, il incombe au Ministre d'Etat de tenir les membres du parlement informés des travaux de cette instance. Si l'attachement des responsables politiques irlandais à la CPD ne fait aucun doute, celui-ci n'a pas encore débouché sur des principes généraux d'action recueillant l'adhésion des plus hautes sphères de l'administration comme du parlement. Institutionnaliser la présentation au parlement de rapports sur la CPD faciliterait une évolution dans ce sens.

## Recommandations

- Même si elle se cherche encore à certains égards, la démarche adoptée par Irish Aid pour assurer la prise en compte systématique des questions qu'elle juge prioritaires – en l'espèce l'égalité homme-femme, l'environnement, le VIH/sida et la gouvernance – est un point fort du programme qui fournit déjà des enseignements qu'il conviendrait de partager avec les autres donateurs. Irish Aid est encouragée à améliorer le retour d'information dans ce domaine et à mesurer l'impact de sa démarche afin d'élargir sa base de connaissances, pour elle-même et pour les autres donateurs.
- Afin de préserver le soutien du public au programme d'aide, les autorités irlandaises sont incitées à redoubler d'efforts pour faire connaître les résultats obtenus dans le domaine du développement en collaborant avec d'autres donateurs et avec les pays partenaires.
- Les autorités irlandaises devraient veiller à ce que la commission interministérielle du développement bénéficie d'un appui politique et d'un soutien institutionnel suffisants pour s'attaquer efficacement aux éventuelles incohérences ou contradictions entre les décisions des divers ministères qui risqueraient d'avoir des retombées défavorables pour les pays en développement. Elles pourraient désigner un contact pour la cohérence des politiques qui dispose des moyens voulus pour analyser les domaines dans lesquels des contradictions entre politiques risquent de se manifester, faire réaliser des études sur le long terme, coordonner les recherches, promouvoir la cohérence des politiques au service du développement auprès des ministères et assurer un suivi de cette cohérence pour le compte de l'IDCD. Ce contact aura aussi à trouver des solutions novatrices aux contraintes géographiques liées au déménagement d'Irish Aid à Limerick.

## Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

Les apports nets d'APD de l'Irlande se sont élevés à 1.3 milliard USD (0.9 milliard EUR) en 2008, ce qui représente un accroissement de 90 % en termes réels par rapport à 2003. Les apports d'aide de l'Irlande sont ainsi passés de 0.39 % à 0.58 % du revenu national brut, progression d'autant plus considérable compte tenu de la croissance exceptionnellement vigoureuse qu'a connue l'économie irlandaise au cours de cette période. Le CAD salue cette performance, de même que l'accroissement de l'aide consentie par l'Irlande aux pays les moins avancés (PMA) sous forme de dons non liés. L'Irlande est un donneur généreux : elle se classait au 6<sup>ème</sup> rang des 22 membres du CAD en 2007 par la part de son RNB qu'elle consacre à l'APD et au 17<sup>ème</sup> par le volume net de ses apports d'APD.

Les autorités irlandaises se sont engagées à porter le rapport APD/RNB aux 0.7 % préconisés par les Nations unies pour 2012. Elles ont décidé de procéder par paliers et se sont dans cette optique fixé un objectif intermédiaire de 0.6 % pour 2010. Le défi pour les pouvoirs publics est que cet objectif ne soit pas remis en cause par le fort ralentissement de l'activité économique et l'intensification des pressions budgétaires. Ces dernières ont déjà conduit l'Irlande à rogner de 95 millions EUR le budget affecté au développement international pour 2009, décision qui aura vraisemblablement des répercussions sur le rapport APD/RNB. Les autorités affirment qu'elles continueront de s'appliquer à atteindre l'objectif de 0.7 %. Le CAD les appelle instamment à s'abstenir de toute nouvelle mesure budgétaire qui compromettrait le respect de cet engagement.

L'Irlande n'a pas arrêté de stratégie spécifique concernant la répartition de ses apports entre les différents canaux d'acheminement, mais elle ne s'en efforce pas moins de maintenir un équilibre entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale (à proportion d'environ 70 % pour la première et 30 % pour la seconde). La croissance relative des apports transitant par la société civile, les instances multilatérales et le canal humanitaire a été supérieure à celle des financements passant par les programmes-pays. Les autorités irlandaises pourraient préciser comment l'aide sera répartie entre canaux, secteurs et modalités sur des cycles de trois à cinq ans. Elles sont encouragées à rééquilibrer leur programme, comme elles en affichent l'intention, en accroissant la proportion de l'APD acheminée par le biais des programmes-pays.

L'aide multilatérale de l'Irlande a été multipliée par plus de trois en valeur absolue au cours des dix dernières années pour atteindre 368 millions USD en 2007. La Commission européenne (CE) en est le premier bénéficiaire, suivie par les Nations unies et la Banque mondiale. Depuis le précédent examen par les pairs, la collaboration avec les Nations unies s'inscrit dans une approche plus stratégique suite à la signature d'accords-cadres pluriannuels avec le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Une aide plus importante est aussi orientée vers le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, ce qui n'empêche pas certains financements de prendre aussi le chemin de plusieurs autres fonds moins importants. L'implication et l'investissement de l'Irlande dans le système multilatéral nécessiteront des ressources humaines adéquates pour permettre une collaboration plus étroite avec des partenaires clés, à commencer par la Commission européenne.

### ***Concentration sur un nombre limité de pays africains pauvres et de secteurs***

Un des principaux atouts de l'aide irlandaise au développement est sa concentration sur un nombre restreint de pays pauvres. Actuellement, Irish Aid met en œuvre des programmes étendus et durables de coopération intensive pour le développement dans neuf pays (dont sept d'Afrique) ; au total ces programmes ont absorbé 47 % des dépenses d'aide bilatérale au cours de la période 2005 à 2007. A l'exception d'un seul, les 20 premiers bénéficiaires de l'aide irlandaise sont des pays moins avancés (PMA). Le pourcentage des dépenses bilatérales brutes qui va à des pays parmi les plus pauvres est à la fois élevé et remarquablement constant dans le temps ; en 2007, il s'est établi à 89 %, contre 56 % pour la moyenne du CAD. Comme il le lui avait été recommandé lors de l'examen par les pairs de 2003, Irish Aid finance désormais en Afrique australe et orientale un programme régional. D'après les chiffres fournis par l'Irlande, 156 millions EUR sont allés à l'action contre le VIH/sida et d'autres maladies transmissibles en 2007. Le dernier examen préconisait une évaluation de l'impact des activités se rapportant au VIH/sida, et l'exercice est en cours. Les recommandations qui en ressortiront revêtiront encore plus d'importance aujourd'hui pour garantir la cohérence et l'utilité du programme, et aussi pour guider les décisions d'affectation futures.

En dehors de la lutte contre le VIH/sida, les dépenses de l'Irlande dans les pays de programme sont centrées sur la gouvernance, l'action humanitaire, la santé et l'éducation, dans le droit fil de la ligne générale d'action fixée par les autorités irlandaises. Les dotations affectées à la gouvernance et à l'aide humanitaire s'inscrivent sur une tendance à la hausse depuis quelques années. En revanche, la part de celles destinées à la santé et à l'éducation est en voie de diminution mais leur montant n'en reste pas moins largement supérieur aux niveaux moyens observés dans l'ensemble des pays du CAD. Bien que modeste l'enveloppe allouée à des priorités telles que l'environnement et l'égalité homme-femme augmente lentement. Le CAD encourage Irish Aid à dégager des ressources adéquates, à la hauteur de ses engagements, pour ses initiatives en faveur de l'égalité homme-femme et de l'environnement, à répertorier les bonnes pratiques en matière d'intégration de ces problématiques et à faire rapport sur les résultats obtenus.

Parmi les autres priorités énoncées dans le Livre blanc figurent l'amélioration de la productivité et de l'efficacité de l'agriculture en Afrique et le soutien au secteur privé. Pour le moment, les dépenses dans ces domaines ne représentent qu'une part minime du budget d'aide de l'Irlande. Les activités en faveur du secteur privé, en particulier, sont quelque peu fragmentées. De l'avis du CAD, l'adoption d'une approche plus stratégique du soutien au secteur privé dans les pays prioritaires ajouterait à la dimension 'instauration d'une croissance favorable aux pauvres' du programme d'aide de l'Irlande. La publicité qui a été faite au rapport du groupe d'étude sur la faim (Hunger Task Force) et le fait que cette entité soit une composante de la nouvelle structure d'Irish Aid sont autant de signes indiquant l'intention d'Irish Aid de s'intéresser davantage à ce problème à l'avenir.

### ***Une démarche stratégique à l'égard des organisations non gouvernementales***

Les organisations non gouvernementales (ONG), irlandaises en particulier, jouent un rôle majeur dans l'action menée par l'Irlande dans les domaines du développement, de l'apport de secours d'urgence et de la reconstruction. Les financements destinés aux ONG ont représenté 25 % de l'APD nette totale de l'Irlande en 2007. Sur le budget affecté par Irish Aid aux activités avec la société civile, 84 % servent à fournir des subsides à 29 organisations et plus de 50 % se répartissent en cinq grands partenaires. Les ONG

irlandaises ont apporté une contribution active à l'élaboration du Livre blanc de 2006 et jugent d'une manière générale de bonne qualité le dialogue avec Irish Aid sur la politique du développement. Nombre d'entre elles craignent que le déménagement d'Irish Aid à Limerick ne porte atteinte à l'intensité et à la régularité de ce dialogue. Les fonds que reçoivent les ONG irlandaises leur viennent directement des services centraux d'Irish Aid. Lorsque la programmation de ces apports est effectuée au niveau des pays partenaires, les autorités irlandaises devraient inciter les ONG à se concerter avec les ambassades et à aligner leurs interventions sur les stratégies nationales de développement.

Comme il le lui avait été recommandé lors de l'examen par les pairs de 2003, Irish Aid a adopté une démarche plus structurée pour ses relations avec les ONG en mettant en place de nouveaux dispositifs de financement et en consolidant le système d'évaluation préalable et d'approbation des subventions. Une nouvelle Politique à l'égard de la société civile a été élaborée, qui définit le cadre des relations entre les pouvoirs publics et la société civile. Les modalités régissant désormais l'octroi de fonds aux grandes ONG irlandaises ont amélioré la stabilité financière de ces dernières et réduit les formalités. Par contre, certaines petites ONG irlandaises se plaignent de ne pas avoir accès à ce dispositif de programmation pluriannuelle. D'une façon générale, les possibilités de collaboration avec des partenaires du Sud sont encore loin d'être toutes exploitées par les ONG irlandaises et le dialogue avec Irish Aid sur les modalités de financement pourrait fournir l'occasion d'arrêter des objectifs stratégiques globaux dans ce domaine.

### **Recommandations**

- Le CAD félicite l'Irlande pour l'augmentation considérable qu'a connue son APD entre 2003 et 2008. Parallèlement, il l'encourage fermement à continuer de progresser vers l'objectif qu'elle s'est fixé de porter son rapport à APD/RNB à 0.7 % pour 2012. Il est essentiel qu'elle concrétise en 2010 son objectif intérimaire de 0.6 %, même dans un environnement caractérisé par une contraction du RNB. Cela constituerait un signal fort pour la communauté du développement.
- Les autorités irlandaises devraient préciser comment elles opèrent la hiérarchisation entre les canaux d'acheminement, les modalités d'aide et les secteurs dans les pays prioritaires et rééquilibrer le programme d'aide, comme elles en affichent l'intention, en accroissant la part de l'APD acheminée par le biais des programmes-pays.
- Afin de donner suite aux préconisations du Livre blanc concernant la promotion d'une croissance favorable aux pauvres, l'Irlande devrait investir de manière stratégique dans des initiatives visant l'agriculture, le développement rural et le secteur privé et éviter de fragmenter ses efforts dans ces domaines.

### **Organisation et gestion**

#### ***Le déménagement à Limerick***

En 2008, les services centraux d'Irish Aid ont quitté la capitale, Dublin, pour s'installer à Limerick ; ce déménagement s'inscrit dans le cadre d'un mouvement global de décentralisation qui a entraîné la délocalisation de quelque 10 300 postes dans l'ensemble du secteur public. A la même époque était en cours un réexamen en profondeur de l'organisation et de la structure du programme d'aide, exercice qui

constituait une des recommandations du Livre blanc. Cet exercice est désormais achevé et ses résultats ont été soumis aux autorités qui les examinent actuellement. Entre temps, des efforts ont été engagés pour intégrer plus complètement la coopération pour le développement dans la politique extérieure.

Les hauts responsables du ministère des Affaires étrangères, et de sa Division de la coopération pour le développement (Irish Aid), ont eu fort à faire pour relever les défis liés au déménagement. Au total, l'intégration complète du programme à l'appui du développement dans les missions centrales du ministère est une évolution positive. Le système devrait y gagner en cohérence, en flexibilité et en efficacité face aux enjeux du développement et aux demandes émanant du terrain. L'influence des défenseurs du développement au sein de l'administration devrait s'en trouver renforcée, et la direction d'Irish Aid devrait se voir attribuer plus de place dans la structure générale de décision. Il n'en faudra pas moins du temps avant que toutes les retombées de ces changements sur le programme d'aide puissent être évaluées. Le CAD encourage Irish Aid à surveiller de près les effets de son déménagement à Limerick.

### *Les grands défis qui subsistent*

#### *Renforcer les ressources humaines*

La nécessité de trouver des modalités souples d'affectation et de rotation du personnel entre les services du ministère et celle de renforcer les effectifs et de rehausser le niveau des qualifications sont les principaux défis liés aux ressources humaines. Irish Aid a pris des mesures rapides pour remplacer les compétences qui ont été perdues par suite du déménagement, notamment en recrutant et formant de nouveaux agents et en plaçant davantage de spécialistes du développement au sein des différentes divisions. D'autres nominations sont sur le point d'intervenir et une stratégie de perfectionnement et de formation du personnel est en cours de rédaction. La direction d'Irish Aid doit poursuivre ses efforts pour doter l'agence du niveau de compétence indispensable à la mise en œuvre du programme d'aide, rendre les carrières dans le domaine du développement attrayantes pour le personnel diplomatique et rester à la pointe des connaissances sur des questions fondamentales liées à l'action pour le développement.

#### *Mettre l'accent sur les résultats et la gestion des connaissances*

Les autorités souhaitent instaurer en matière d'aide une culture qui privilégie les résultats et Irish Aid a commencé à opérer un suivi des résultats de son programme. La première étape du processus consistant à placer les résultats au centre de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation a été l'élaboration du Plan opérationnel d'Irish Aid pour la période 2008 à 2012. Une démarche axée sur les résultats destinée à permettre de saisir les efforts déployés par Irish Aid à l'appui du développement a par ailleurs été mise au point pour les stratégies par pays. Compte tenu de la complexité des processus en jeu, il sera impératif de veiller à l'adéquation des capacités de suivi des performances, dans les services centraux comme sur le terrain. Un soutien de la direction, de même que des formations et des incitations à l'intention du personnel, seront nécessaires pour garantir la viabilité et l'utilité de l'approche choisie par Irish Aid en matière de planification stratégique et de gestion des performances.

Irish Aid reconnaît qu'une approche plus systématique est indispensable pour ce qui est de l'apprentissage et de la gestion des connaissances. Elle a mis sur pied, en mars

2008, un groupe de travail sur la gestion des connaissances composé d'agents des principaux services. Ce dernier a créé un intranet, et entrepris de renforcer les systèmes de gestion des données ainsi que la formation. Irish Aid a aussi investi dans la vidéoconférence pour améliorer les services de soutien au programme. Ces initiatives sont les bienvenues, mais pour qu'elles contribuent à améliorer la gestion des connaissances il faut qu'elles soient raccordées au cadre de résultats et à la fonction d'évaluation.

Irish Aid fait appel à des sources extérieures pour obtenir des analyses et des études sur des questions spécifiques en rapport avec son programme d'action. Des spécialistes sectoriels fournissent un avis éclairé sur les propositions de programmes et surveillent l'efficacité de leur exécution, en concertation avec des experts recrutés localement dans les pays partenaires. Lorsque les compétences internes ne sont pas suffisantes ou qu'une évaluation indépendante est requise, Irish Aid demande le concours d'experts extérieurs. Il n'en demeure pas moins que les capacités internes d'analyse doivent être étoffées pour permettre le traitement des questions de cohérence des politiques et autres découlant du Livre blanc.

### **Recommandations**

- Irish Aid devrait faire de la finalisation de sa stratégie de formation et de perfectionnement du personnel une priorité et se pencher régulièrement sur le niveau et les qualifications de ses effectifs afin de s'assurer qu'elle dispose des compétences voulues pour mettre en œuvre le programme d'aide. Elle est encouragée à consacrer suffisamment de ressources à la collaboration active avec ses principaux partenaires multilatéraux.
- Irish Aid devrait institutionnaliser son approche de la gestion des connaissances en l'ancrant sur les cadres de résultats applicables aux stratégies par pays et sur les évaluations. Elle est encouragée à veiller à la bonne intégration des fonctions d'analyse, d'évaluation et d'élaboration des politiques.

### **Pratiques propres à accroître l'impact de l'aide**

#### *Une mise en œuvre efficace*

Le CAD se félicite du fort attachement manifesté par les hauts responsables politiques irlandais au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide ainsi que du souci d'efficacité qui imprègne tout le système d'aide irlandais. L'Irlande a délié l'intégralité de son aide et n'a pas recours à des unités de mise en œuvre de projets. Dans les instances internationales comme sur le terrain, elle est saluée pour les messages clés qu'elle promeut, en particulier à propos des questions transversales et de la responsabilité mutuelle. Au vu de ce qu'on peut observer sur le terrain, les agents d'Irish Aid ont une connaissance approfondie des principes qui sous-tendent le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide et des défis qui en découlent. Le plan d'action établi par Irish Aid en réponse à la Déclaration de Paris est en cours d'actualisation pour tenir compte des engagements inscrits dans le Programme d'action d'Accra.

Irish Aid mérite d'être louée pour le zèle qu'elle met à appliquer les préceptes de la Déclaration de Paris et pour ses résultats dans ce domaine tels qu'ils ressortent de

*l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* réalisée par l'OCDE. Les échanges de vues avec les autorités ougandaises ont confirmé que les activités de l'Irlande sont bien alignées sur les priorités de l'Ouganda. Le programme irlandais s'appuie largement sur les systèmes nationaux et les compétences locales et Irish Aid fait preuve d'une très grande souplesse de réaction face aux besoins qui se manifestent sur le terrain. L'Irlande est invitée à porter de trois à cinq ans l'horizon de ses stratégies par pays par souci de synchronisation avec les cycles de planification des pays partenaires. Cela améliorerait à la fois la prévisibilité et l'alignement de son aide. L'Irlande s'est engagée, avec les gouvernements des pays partenaires et les autres donateurs, à renforcer les cadres de suivi du soutien budgétaire et sectoriel. Elle doit continuer à préserver un équilibre entre le souci de l'appropriation par les pays partenaires et le respect des normes les plus élevées pour minimiser les risques fiduciaires.

Dans ses pays prioritaires, l'Irlande collabore étroitement avec les autres donateurs, surtout les membres de l'UE et du Groupe Nordique Plus, s'associant aux stratégies d'aide conjointes, aux dispositifs de partage des tâches et autres approches conjointes. Elle se montre prête à remettre en cause ce qu'elle considère être ses avantages comparatifs pour tenir compte du contexte local, des besoins exprimés par les autorités nationales et des activités existantes d'autres donateurs dans ses secteurs de prédilection. Elle agit de manière responsable, n'hésitant pas à se retirer de certains secteurs, même si cela l'oblige à revoir son organisation interne et ses dotations en ressources humaines, tout en faisant profiter de ses compétences les donateurs qui conservent des activités dans ces secteurs et en leur apportant un soutien indirect. Le recrutement d'auditeurs nationaux dans les ambassades d'Irlande implantées dans tous les pays prioritaires a renforcé la supervision, et le statut et les pouvoirs octroyés au personnel local contribuent à la qualité du programme irlandais.

#### *Elargir le champ de l'action à l'appui de l'efficacité de l'aide*

L'Irlande s'applique à maintenir un équilibre entre les différents canaux d'acheminement et modalités d'aide et s'est engagée à assurer la prévisibilité de ses apports aux pays prioritaires. La programmation de l'aide bilatérale directe incombe aux ambassades, tandis que la planification et la programmation de l'aide humanitaire, des concours aux ONG et de l'aide multi-bilatérale (qui représente environ 25 % de l'aide bilatérale) relèvent des services centraux. De ce fait les ambassades irlandaises n'ont pas toujours une vue d'ensemble des financements qui prennent le chemin des pays où elles sont implantées. Sans compter que l'approche fondée sur les résultats qui sous-tend les stratégies par pays découle d'une décision interne d'Irish Aid et ne s'applique donc pas à toutes les interventions de l'Irlande, tous canaux et instruments confondus. Irish Aid aurait besoin d'avoir un tableau complet de l'APD pour pouvoir faire mieux jouer les synergies entre les différents canaux d'acheminement de l'aide et faciliter les efforts déployés par les gouvernements partenaires pour opérer un suivi de l'aide et consolider les dispositifs de reddition de comptes. L'Ambassade d'Irlande en Ouganda a entrepris de s'attaquer au problème en collaboration avec les autorités nationales et pourrait utilement partager les bonnes pratiques ressortant de cet exercice avec les ambassades des autres pays prioritaires.

### *Tirer les enseignements de l'expérience acquise dans des domaines prioritaires*

#### *Evaluer l'impact des interventions à l'appui du renforcement des capacités*

Dans son mémorandum, l'Irlande souligne l'importance du renforcement des capacités. Dans le Livre blanc, Irish Aid s'engage à aider à renforcer les systèmes et capacités publics de planification, de gestion et de suivi des services. Les politiques sectorielles et thématiques élaborées par Irish Aid sont conformes à ces orientations. Le Plan opérationnel pour 2008-2012 est axé sur la consolidation des capacités systémiques et la fourniture de services dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. En vertu de sa Politique à l'égard de la société civile, Irish Aid s'oblige à œuvrer au renforcement des capacités et des institutions de la société civile. Pour autant, le renforcement des capacités ne figure pas au nombre des sept domaines prioritaires recensés dans le Livre blanc. Comme la plupart des autres donateurs, l'Irlande n'a pas défini une politique ou des orientations spécifiques précisant comment les activités à l'appui du renforcement des capacités doivent être conçues et mises en œuvre, ou intégrées dans les programmes de développement.

Au niveau des pays partenaires, le renforcement des capacités passe essentiellement par l'utilisation des systèmes nationaux, d'approches sectorielles et de dispositifs de mise en commun de fonds pour l'acheminement de l'aide irlandaise au développement. D'après ce qu'on a pu voir en Ouganda, l'Irlande affiche une bonne performance de ce point de vue. Irish Aid incite les partenaires à l'autonomie et son réflexe premier est de recourir aux capacités nationales. Elle devrait néanmoins continuer à évaluer et mesurer l'impact de ses interventions à l'appui du renforcement des capacités. L'approche fondée sur les résultats adoptée pour l'élaboration des stratégies par pays devrait aider à préciser les objectifs et résultats recherchés en la matière dès la phase de conception de ces documents.

#### *Améliorer l'information sur les résultats obtenus dans le domaine de la gouvernance*

La gouvernance est un des domaines d'intervention prioritaires d'Irish Aid en même temps qu'un souci transversal qui imprègne toutes ses activités. Un projet de stratégie est en cours de rédaction sur le sujet. En Ouganda, l'action d'Irish Aid porte à la fois sur l'offre et la demande en matière de bonne gouvernance et allie des activités spécifiques et des initiatives intégrées dans d'autres programmes. Irish Aid collabore avec les autorités nationales, d'autres donateurs et des ONG irlandaises et locales dans le cadre d'approches sectorielles, de dispositifs de mise en commun de fonds et de programmes pilotés par le gouvernement ou des donateurs. Elle s'applique en permanence à exploiter et renforcer les capacités du pays partenaire dans un souci de responsabilité et de transparence financières.

Irish Aid ne cesse de gagner en compétence pour ce qui est de la recherche de points d'ancrage pour promouvoir la bonne gouvernance dans tous ses programmes. Les succès obtenus grâce à cette démarche d'intégration systématique sont toutefois difficilement décelables dans les faits. Compte tenu de l'envergure et de la diversité des interventions d'Irish Aid, une réflexion paraît s'imposer sur les priorités et les résultats, et il conviendrait de recueillir et rendre publiques des informations sur les activités intégrées. L'élaboration de la prochaine génération de stratégies-pays serait l'occasion pour les missions locales de s'attaquer à ce défi.

## Recommandations

- L'Irlande est un modèle pour ce qui est de l'application des principes d'efficacité de l'aide. Irish Aid est encouragée à associer ses pairs, la société civile et les gouvernements des pays partenaires à la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra et à poursuivre, au niveau local, son œuvre collective de renforcement des cadres de suivi et de résultats des pays partenaires. Elle ne doit ménager aucun effort pour renforcer les synergies entre les différents canaux d'acheminement de l'aide et fournir un tableau complet des apports d'APD qui permette aux gouvernements partenaires d'opérer un suivi de l'aide, de consolider leurs dispositifs de reddition de comptes et de planifier les investissements futurs au service du développement.
- Irish Aid devrait envisager d'élaborer des orientations pour le renforcement des capacités des gouvernements partenaires et de la société civile. Elle devrait aussi opérer une coordination et susciter des synergies entre les différentes initiatives qu'elle finance dans ce domaine. Elle est par ailleurs encouragée à redoubler d'efforts pour évaluer et mesurer l'impact de ses activités dans ce domaine.
- Lorsqu'elle mettra la dernière main à son projet de stratégie pour l'instauration d'une bonne gouvernance, Irish Aid est incitée à s'assurer que celle-ci favorise une approche globale cohérente, qui tienne compte des principes déjà mis en évidence et des instruments disponibles pour la promotion de la bonne gouvernance dans des contextes spécifiques, notamment les Etats fragiles. L'élaboration de la prochaine génération de stratégies-pays serait l'occasion de répertorier les priorités et les résultats recherchés dans ce domaine ainsi que d'améliorer l'information sur les activités intégrées.

## Action humanitaire

Les finalités, objectifs et orientations stratégiques de l'action humanitaire de l'Irlande découlent du Livre blanc, et sont en conséquence ancrés sur la finalité de la coopération irlandaise pour le développement, à savoir faire reculer la pauvreté. L'Irlande privilégie une approche centrée sur la pauvreté et la vulnérabilité visant à remédier aux causes – et aux symptômes – des crises. Les liens étroits qu'Irish Aid entretient avec la Conflict Resolution Unit du ministère des Affaires étrangères autour des questions de transformation des conflits donnent un caractère plus holistique encore à la démarche adoptée par l'Irlande dans les pays affectés par une crise. Cela dit, l'Irlande n'en prend pas moins soin de veiller à ce que les principes humanitaires fondamentaux soient respectés et à se conformer aux *Principes et bonnes pratiques pour l'action humanitaire*. Il serait bon que cet attachement aux règles fondamentales de l'action humanitaire transparaisse dans le Livre blanc sur la défense qui doit paraître en 2011.

L'Irlande a entrepris de mettre au point des politiques (i) pour les secours et interventions humanitaires et (ii) pour le raccordement entre action humanitaire et aide au développement, notamment pour ce qui est de la réduction des risques de catastrophe. Des lignes directrices y seront associées, qui fourniront des précisions complémentaires aux partenaires chargés de l'exécution des activités humanitaires. S'il faut admettre que l'élaboration de ce genre de politiques et lignes directrices doit se faire à un rythme qui en garantisse la complète institutionnalisation au sein de l'agence, le temps (jusqu'à dix-huit mois) qu'a nécessité la diffusion de ces documents n'en a pas moins conduit certains à craindre un certain morcellement de l'agenda sur l'aide humanitaire. L'Irlande est en conséquence invitée à s'efforcer de limiter le délai entre le lancement d'une politique et la

diffusion des lignes directrices s’y rapportant. Il ne fait en outre aucun doute que ce genre de politiques aurait tout à gagner à s’appuyer sur un plan d’action clairement défini, assorti de cibles précises au regard desquelles les progrès pourraient être systématiquement suivis et attestés.

Des initiatives phares inspirées par le Livre blanc, comme la mise en place d’un dispositif d’intervention rapide (Rapid Response Initiative – RRI) ou d’un groupe d’étude sur la faim (Hunger Task Force), ont conféré à l’Irlande une crédibilité considérable sur la scène internationale de l’aide humanitaire. En effet, avec le RRI, les moyens financiers mis par Irish Aid au service de l’action humanitaire internationale se trouvent complétés par une capacité d’intervention sur le terrain, et avec le rapport de la Hunger Task Force, l’Irlande a pu jouer un rôle de premier plan dans les débats internationaux sur les problèmes liés à la sécurité alimentaire mondiale.

Le Fonds pour le Sierra Leone et le Liberia sert à financer des programmes post-crise indéniablement axés sur le développement. L’Irlande devrait s’interroger sur les moyens de maintenir le niveau de ses apports humanitaires lorsque ces programmes seront intégrés dans le budget général de l’aide au développement ou qu’il y sera mis un terme une fois la situation stabilisée.

### **Recommandations**

- L’Irlande devrait s’assurer que les engagements qu’elle a souscrits en vertu de l’Initiative sur les bonnes pratiques d’action humanitaire transparaissent comme il se doit dans les cadres stratégiques et directives opérationnelles des autres instances gouvernementales, et encourager les formations conjointes.
- L’Irlande est invitée à diffuser rapidement sa politique pour le raccordement entre l’action humanitaire et l’aide au développement et les lignes directrices qui y sont associées afin de présenter un ensemble complet d’orientations à la communauté irlandaise de l’aide humanitaire. Elle devrait assortir ces documents de plans d’action et de cibles spécifiques afin d’assurer un niveau adéquat de transparence.
- L’Irlande devrait mettre à profit ses engagements financiers croissants dans le secteur humanitaire et la bonne presse que lui ont valu la mise en place de son dispositif d’intervention rapide et de son groupe d’étude sur la faim pour s’investir d’un rôle plus influent au sein des instances humanitaires internationales et des structures de gouvernance des grands organismes multilatéraux.



## RAPPORT DU SECRÉTARIAT

### Chapitre 1

#### Fondements stratégiques et orientations nouvelles

##### Les fondements de la coopération irlandaise pour le développement

L'Irlande peut se targuer d'une longue tradition d'aide au développement, qui plonge ses racines dans l'œuvre de ses missionnaires, et est un ardent partisan du multilatéralisme. Au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, ce pays, jusqu'alors relativement pauvre, est devenu une économie prospère. Cette transformation, de même que sa foi dans les vertus du partage des richesses et de la solidarité avec les plus pauvres, sont pour beaucoup dans l'attachement de l'Irlande à la coopération pour le développement.

Le premier programme d'aide au développement mis en place par l'Irlande, aujourd'hui connu sous le nom d'Irish Aid<sup>1</sup>, a vu le jour en 1974. Au fil des ans, ce programme s'est régulièrement étoffé, évolution qui s'est considérablement accélérée à partir de 2000 (graphique 2, chapitre 3) au point que le volume de l'aide publique au développement (APD) atteint désormais 900 millions EUR (chiffre de 2008). Il reçoit un large soutien de tous les partis et suscite un degré élevé d'appropriation, d'engagement et d'implication dans l'opinion publique. Entretenir, voire consolider, cet appui, en particulier alors que la crise économique mondiale entraîne des compressions de dépenses en Irlande, représente un véritable défi qu'il sera indispensable de relever pour que le pays atteigne les importants objectifs internationaux qu'il s'est lui-même fixés.

La coopération pour le développement occupe une place centrale dans la politique étrangère de l'Irlande. Elle est un des six objectifs de haut niveau assignés au ministère des Affaires étrangères et une question « intéressant l'ensemble de l'administration » (GoI, 2008a). Le Livre blanc de 2006 sur l'aide irlandaise (GoI, 2006a) définit le contexte, historique et actuel, et les orientations stratégiques futures du programme d'aide de l'Irlande. Le projet global qui y est exposé est affiné dans deux documents, intitulés respectivement *Agreed Programme for Government 2007-2012: A Blueprint for Ireland's Future* (GoI, 2007a) et *Statement of Strategy 2008-2010* (GoI, 2008a), dont le deuxième

---

1. En 2006, Development Cooperation Ireland (DCI) a été rebaptisé Irish Aid.

émane du ministère des Affaires étrangères. Le Plan opérationnel pour 2008-2012 d'Irish Aid (GoI, 2008c) fournit pour sa part une feuille route pour la gestion et la mise en œuvre de ce programme d'aide en pleine expansion. L'élaboration de la prochaine version de ce plan sera pour Irish Aid l'occasion d'y intégrer les conséquences d'initiatives internationales récentes, notamment le Programme d'action d'Accra.

L'Oireachtas (parlement) figure parmi les instances qui ont le plus à connaître du programme d'aide. Même si aucun texte de loi ne sous-tend la politique et le programme de coopération pour le développement, l'Oireachtas est tenu informé de tous les aspects du programme d'aide, y compris de l'application des principes d'efficacité de l'aide, à travers les débats qu'il consacre au sujet et des rapports du Ministre des affaires étrangères et du Secrétaire d'État chargé du développement international à sa commission mixte sur les affaires étrangères et sa commission des comptes publics. Une sous-commission sur le développement a été créée en 2007 au sein de la commission mixte sur les affaires étrangères, qui est chargée exclusivement des questions de coopération pour le développement. Elle passe au crible les rapports annuels et les estimations budgétaires, effectue des visites sur le terrain et produit des études sur les pays prioritaires (appelés pays de programme) parmi les bénéficiaires de l'aide irlandaise.

## Finalités, objectifs et priorités de l'aide irlandaise au développement

### *Le Livre blanc de 2006 sur l'aide irlandaise*

Le *White Paper on Irish Aid* diffusé en 2006 par les autorités – c'est le premier document de ce type qui ait été établi en Irlande<sup>2</sup> – est la déclaration de principes et de valeurs la plus complète (encadré 1) qui sous-tend le programme d'aide de l'Irlande. Il est le fruit d'un processus intense de consultation avec le public irlandais et les partenaires de l'Irlande dans le domaine du développement. Un aspect important en est le positionnement de la coopération pour le développement en tant qu'objectif clé de la politique étrangère. Y sont réaffirmées la primauté de la lutte contre la pauvreté en tant qu'objectif suprême de l'aide irlandaise (annexe C) et la détermination des autorités à atteindre l'objectif fixé par les Nations unies pour les dépenses d'APD, vers lequel un cheminement par paliers est défini à l'horizon 2012.<sup>3</sup> L'efficacité de l'aide est aussi largement évoquée dans le document, de même que l'importance de l'appropriation par les pays partenaires de leur propre développement (chapitre 5). Toute une série de politiques et directives nouvelles, s'appuyant sur les meilleures pratiques internationales et sur l'expérience de l'Irlande elle-même, ont été formulées pour guider la mise en œuvre du programme d'aide.

- 
2. En 1996 était paru un livre blanc sur la politique étrangère intitulé *Challenges and opportunities abroad: white paper on foreign policy*.
  3. Au Sommet du millénaire, le Taoiseach (Premier Ministre) avait annoncé la concrétisation de l'objectif fixé par les Nations unies pour 2007. En 2005, la date butoir a été repoussée à 2012.

### **Encadré 10. La mission de la coopération irlandaise pour le développement**

#### **Caractéristiques fondamentales :**

- La coopération pour le développement fait partie intégrante de la politique étrangère de l'Irlande.
- Faire reculer la pauvreté, afin d'atténuer la vulnérabilité et d'augmenter les chances dans la vie de pans entiers de la population, est l'objectif premier d'Irish Aid.
- L'Irlande s'appliquera à favoriser le développement humain, la sécurité humaine et la justice, à contribuer à l'instauration et au renforcement de la démocratie, à œuvrer à l'égalité entre hommes et femmes ainsi qu'à promouvoir et protéger les droits de l'homme.

#### **Principes directeurs :**

##### **Partenariat**

Les relations de l'Irlande avec le monde en développement s'inscriront dans un esprit de partenariat et d'égalité. Les gouvernements et peuples des pays qui sont nos partenaires assument la responsabilité première de leur propre développement et assureront la conduite du processus de développement. L'Irlande mettra à leur service ses conseils, ses connaissances et son concours mais les décisions relatives à la planification du développement devront, dans toute la mesure possible, rallier l'adhésion au niveau local et être le fruit d'un processus interne.

De leur côté, les pays partenaires devront s'appliquer à combattre la corruption, appliquer des méthodes de gouvernement efficaces et responsables, promouvoir la démocratie et protéger les droits de l'homme. Nous collaborerons aussi avec d'autres donateurs et avec des organisations internationales et non gouvernementales qui partagent nos priorités.

##### **Appropriation par le public et transparence**

Nous veillerons à une meilleure connaissance et une plus grande appropriation du programme par le public. Nous encouragerons par ailleurs une prise de conscience accrue des problèmes liés au développement. Le programme sera mis en œuvre de façon transparente et responsable. Les décisions de financement s'appuieront sur des critères transparents. Nous consulterons nos partenaires à propos de toute initiative majeure.

##### **Efficacité et assurance-qualité**

Nous ferons un usage efficient et efficace des deniers publics afin d'en garantir la meilleure rentabilisation pour le contribuable irlandais. Dans un souci d'efficacité maximale, nous veillerons à la qualité de la planification et de la gestion de nos projets et programmes. Nous nous appliquerons, en étroite concertation avec les autres donateurs et la communauté internationale, à faire en sorte que l'aide au développement soit utilisée au mieux à l'échelle mondiale. L'aide de l'Irlande ne sera pas liée à l'emploi de biens ou de services irlandais. Des évaluations et des audits rigoureux viendront étayer nos décisions de telle sorte que les ressources soient optimisées et rentabilisées au mieux et que l'expérience accumulée soit mise à profit.

##### **Cohérence**

Nous nous appliquerons à assurer une approche cohérente du développement à l'échelle de l'ensemble des services de l'administration. Au niveau d'Irish Aid elle-même, nous veillerons à la cohérence de tout l'arsenal des instruments d'aide au développement que nous utilisons et nous emploierons à minimiser les défauts de cohérence et contradictions ou à y remédier.

##### **Durabilité à long terme**

Nos interventions s'inscriront dans la durée et généreront des bienfaits réels à long terme. Nous œuvrerons à l'amélioration durable des conditions de vie du citoyen ordinaire en mettant en place des dispositifs qui remédient aux causes de la pauvreté et pas seulement à ses symptômes. Nous tiendrons compte, dans notre action à l'appui du développement, des questions d'environnement afin de protéger les intérêts des générations futures.

*Source : White Paper on Irish Aid (GoI, 2006a)*

Le Livre blanc préconise que les questions liées à l'égalité homme-femme, au VIH/sida, à la gouvernance et à l'environnement soient systématiquement prises en compte dans la planification, l'exécution et l'évaluation de toutes les interventions d'aide au développement. L'intégration de ces considérations ne doit pas empêcher que des actions spécifiques soient entreprises dans ces quatre domaines. Irish Aid a mis au point en la matière des bonnes pratiques qui s'appuient sur sa stratégie d'intégration (GoI, 2007f) et reposent sur des matériels didactiques et des outils d'analyse spécifiques. Une assistance est fournie par une équipe de spécialistes des quatre domaines, des agents de diverses unités des services centraux et des conseillers et experts présents sur le terrain (encadré 2). La démarche adoptée associe des actions de formation, la construction d'une base de connaissances dans les quatre domaines prioritaires, et le renforcement de l'obligation de comptes et du contrôle exercé par la direction.

L'intégration ne fait pas l'objet d'une ligne budgétaire spécifique ; toutefois, au niveau du terrain, les chefs de mission peuvent puiser en tant que de besoin sur un compte spécial. Comme on a pu le constater en Ouganda (annexe D), la problématique homme-femme et les questions liées au VIH/sida sont bien intégrées dans le programme d'Irish Aid. La prise en compte des questions de gouvernance n'a pas paru aussi évidente à l'équipe chargée de l'examen, en partie en raison de la diversité du portefeuille et en partie en raison de la difficulté d'obtenir des informations probantes sur les bonnes pratiques (chapitre 6). En Ouganda, l'ambassade n'a pas expressément entrepris d'intégrer les considérations d'environnement dans la stratégie-pays pour 2007-2009, préférant adopter une démarche plus progressive. Elle s'est néanmoins engagée à renforcer les capacités dans le domaine de l'environnement. Aux yeux de l'équipe chargée de l'examen, les progrès de l'intégration seraient rendus plus visibles s'ils étaient mieux cernés dans les systèmes de notification existant au sein d'Irish Aid, au moyen d'indicateurs d'impact. Les bonnes pratiques pourraient aussi être partagées avec les autres donateurs.

#### **Encadré 11. L'intégration de la problématique homme-femme en Ouganda**

Pour amorcer le processus d'intégration en 2007 Irish Aid a commencé par forger entre tous ses agents une vision commune des liens entre égalité homme-femme et pauvreté et par renforcer les capacités d'intégration. L'Ambassade d'Irlande en Ouganda a conduit une évaluation interne, et sur la base des résultats de cette évaluation des formations à l'intégration de la problématique homme-femme ont été organisées par les services centraux. Grâce à ces nouvelles connaissances, les agents de l'ambassade ont pu déterminer des points d'entrée pour une action en faveur de l'égalité homme-femme dans les programmes inscrits dans le plan d'activité pour 2008. Afin d'harmoniser les interventions dans ce domaine des ONG, Irish Aid a par ailleurs mis en place un réseau de correspondants pour l'égalité homme-femme auprès des ONG irlandaises. Des actions de renforcement des capacités axées sur l'intégration de la problématique homme-femme et sur la violence à l'encontre des femmes ont ainsi pu être menées. Dans ce cadre ont aussi pu être mises en évidence de bonnes pratiques et des stratégies pour mobiliser le soutien des pairs. Parmi les principales interventions et réalisations d'Irish Aid figurent les suivantes :

- Soutien au ministère de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Développement urbain pour la prise en compte des spécificités homme-femme dans la politique foncière.
- Soutien pour la ventilation par sexe des données de l'enquête nationale auprès des ménages, dont proviennent bon nombre des données sociales et économiques utilisées pour l'établissement du plan.
- Financement d'une étude économétrique des relations entre égalité homme-femme et

croissance économique. La croissance figurant au plus haut niveau de l'échelle des priorités politiques en Ouganda, cette étude était susceptible de susciter l'intérêt et de rallier le soutien des plus hautes sphères politiques.

- Soutien au ministère de l'Éducation et des Sports pour la mise au point et la diffusion d'une stratégie pour l'égalité des sexes face à l'éducation, destinée à réduire les taux d'abandon enregistrés parmi les filles au niveau du primaire et du secondaire.
- En partenariat avec d'autres donateurs, repérage de points d'entrée stratégiques aux différents niveaux du cadre juridique à travers un rapport sur l'accès des femmes au système judiciaire. Ce dernier n'a toutefois suscité que peu de réformes.

Source : Ambassade d'Irlande en Ouganda, 2008

## L'Irlande et le système mondial de coopération pour le développement

L'Irlande devient un acteur avec lequel il faut compter sur la scène du développement du fait de l'accroissement du volume de son aide ainsi que de ses efforts pour se conformer aux meilleures pratiques internationales et pour promouvoir des aspects essentiels du programme d'action mondial à l'appui du développement, à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. Ses principales qualités en tant que donneur, à savoir notamment la flexibilité, le soutien du multilatéralisme, un ferme attachement aux principes du partenariat et la volonté d'atteindre les pauvres, ont été reconnues lors des précédents examens par les pairs. Elles continuent de transparaître dans ses efforts à l'appui du développement et le programme d'Irish Aid a très bonne presse aux niveaux aussi bien national qu'international. En 2008, l'Irlande se classe particulièrement bien au regard du Commitment to Development Index, pour ce qui est de la qualité et du volume de son aide et de son action dans les domaines de la sécurité, des migrations et de l'environnement en faveur de l'Afrique, et arrive à la deuxième place sur 21 pays pour ce qui est de sa performance globale en matière d'aide au développement (CGD, 2008a).

L'Irlande est, au sein de l'Union européenne, le pays qui affecte la proportion la plus élevée de son APD à la lutte contre le VIH/sida. Seul chef de gouvernement européen à assister à l'Assemblée générale organisée en 2006 par les Nations unies sur le VIH/sida, le *Taoiseach* (Premier Ministre) de l'époque s'est acquis la reconnaissance de la communauté internationale pour son rôle de premier plan dans la lutte contre la pandémie à l'échelle mondiale. Lorsqu'elle assurait la présidence de l'UE en 2004, l'Irlande a contribué à faire des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) une référence fondamentale pour la prise des décisions stratégiques et financières au niveau de l'Union. Elle prône l'utilisation de critères de performance et de besoin pour la répartition de l'aide communautaire au développement et appelle les membres de l'UE à donner priorité aux besoins des PMA dans les processus de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En outre, Irish Aid a mis en place un programme de mentorat pour aider les nouveaux Etats membres de l'UE à renforcer leurs capacités institutionnelles en tant que donateurs (encadré 3).

L'Irlande est connue pour son action de promotion, à l'échelon international, de messages clés sur l'efficacité de l'aide, par exemple concernant les questions transversales et la responsabilité mutuelle (chapitre 5). Irish Aid a fourni des contributions substantielles pour un atelier qu'elle a accueilli en 2006 sur l'application des principes de la Déclaration de Paris dans les domaines de l'égalité des sexes, de la

durabilité environnementale et des droits de l'homme. Elle apporte des concours techniques aussi bien que financiers aux activités des groupes de travail et réseaux du CAD, notamment le GENDERNET, le POVNET et l'ENVIRONET. De son côté, le gouvernement appuie fermement le processus de renforcement de la cohérence du système des Nations unies et l'Irlande a co-présidé avec la Tanzanie les délibérations de l'Assemblée générale sur le rapport du Groupe de haut niveau constitué sur le sujet. Enfin, face à l'ampleur des problèmes d'environnement auxquels est actuellement confrontée la planète, les autorités se sont engagées à faire entrer l'Irlande dans le peloton des cinq pays qui affichent les meilleurs scores au regard de l'indice de performance environnementale (GoI, 2007a).

### **Encadré 12. Programme irlandais de mentorat pour les nouveaux États membres de l'Union européenne**

Le programme de mentorat d'Irish Aid a vu le jour en 2005 ; son objectif est d'aider les nouveaux États membres de l'UE à se doter de programmes indépendants de coopération pour le développement. Des hauts fonctionnaires de ces pays sont invités à venir passer deux jours et demi à Irish Aid afin de rencontrer des homologues et d'avoir avec eux des entretiens intensifs sur différents aspects des activités de l'agence. Les visites sont conçues de manière à ce que ces personnes puissent profiter des enseignements qu'Irish Aid a pu tirer de ses 34 années d'expérience. Des délégations des 12 pays qui sont devenus membres de l'UE entre 2004 et 2007 ainsi que d'un autre en cours d'adhésion, la Croatie, ont participé au programme. Celui-ci a favorisé un resserrement des relations entre l'Irlande et les nouveaux États membres et permis des échanges de vues constructifs sur la coopération pour le développement.

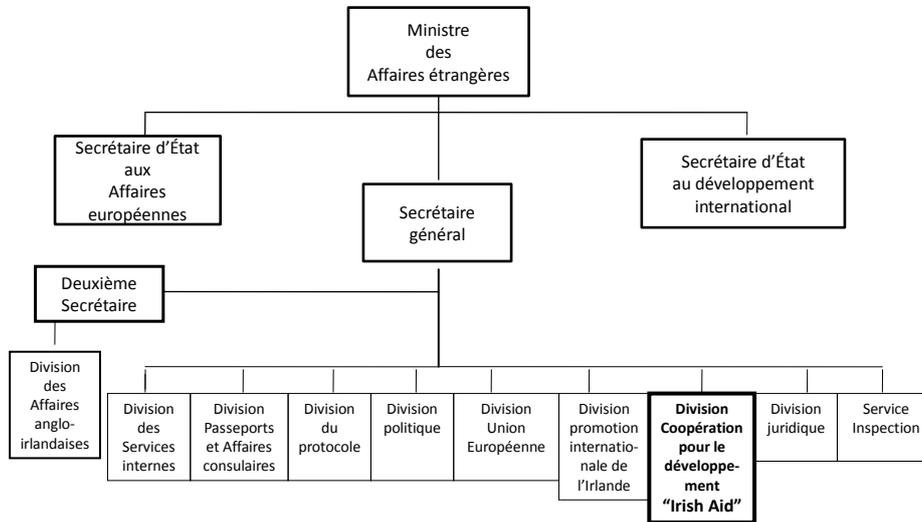
*Source : [www.dfa.ie](http://www.dfa.ie)*

### **Organisation de la mise en œuvre du programme d'Irish Aid**

La responsabilité de la politique étrangère, y compris l'aide aux pays en développement, relève avant tout du Ministre des affaires étrangères. Ce dernier est secondé par un Secrétaire d'État au développement international et un Secrétaire d'État aux affaires européennes (graphique 1). Au sein du ministère des Affaires étrangères, c'est la Division de la coopération pour le développement qui est chargée d'administrer le programme irlandais d'aide au développement (lequel représente environ 85 % de l'APD). Actuellement ce programme se chiffre aux alentours de 769 millions EUR<sup>4</sup>. Le solde provient principalement des ministères des Finances, de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation, de la Santé et de l'enfance, de l'Entreprise, du commerce et de l'emploi, de l'Environnement, du patrimoine et de l'administration locale ainsi que de la Justice, de l'égalité et de la réforme de la législation, sous forme essentiellement de contributions à des organisations internationales.

4. Selon Irish Aid, sur la base d'une première estimation de l'APD pour 2008 à 900 millions EUR.

Figure 1. Organigramme de la filière des Affaires étrangères



## Initiatives en cours

Le Livre blanc de 2006 fixe les paramètres de la coopération irlandaise pour le développement dans sept domaines spécifiques : (i) les urgences humanitaires, (ii) la capacité de gouvernance et la reddition de comptes, (iii) le commerce et le développement, (iv) les secteurs sociaux et productifs, (v) l'égalité homme-femme, l'environnement, la lutte contre le VIH/sida et la gouvernance, (vi) la paix, la sécurité et le développement, et (vii) l'information du public et la sensibilisation aux problèmes de développement. L'Irlande s'emploie activement à mettre progressivement en œuvre les grandes décisions gouvernementales relatives à ces domaines prioritaires. Certaines de ces décisions sont conformes aux recommandations formulées par le CAD lors de l'examen par les pairs de 2003 (annexe A) et on y reviendra à divers endroits du présent rapport. Les exemples qui suivent donnent une idée des mesures importantes qu'a prises Irish Aid dans divers des domaines prioritaires susmentionnés :

- Un Groupe d'étude sur la faim, composé d'experts nationaux et internationaux, a été constitué en 2007 et a formulé des recommandations sur la contribution que l'Irlande pourrait apporter aux efforts internationaux de lutte contre la faim dans le monde (GoI, 2008i). Se ralliant à l'essence du rapport, le Secrétaire d'État au développement international a désigné un correspondant spécial pour la faim qui rendra compte en 2010 des progrès de la lutte contre la faim dans le monde.
- Un Fonds de stabilité a été mis en place pour financer des activités dans les domaines du redressement au sortir d'une crise, de la fourniture de services et des droits de l'homme. Les lignes budgétaires relatives au Sierra Leone et au Liberia couvrent l'aide humanitaire en plus de programmes de redressement post-crise, de fourniture de services, de promotion des droits de l'homme et de renforcement de l'appareil d'Etat.

Par ailleurs, une unité Règlement des conflits a été créée au sein de la Division politique afin d'apporter une contribution aux efforts internationaux de prévention et de règlement des conflits ainsi que de construction de la paix. L'unité met à profit l'expérience accumulée dans le cadre du processus de paix de l'Irlande du Nord et ses ressources lui viennent du Fonds de stabilité.

- Un Dispositif d'intervention rapide (RRI) a été instauré pour améliorer la préparation face aux urgences humanitaires et la réponse aux crises humanitaires (annexe C).
- Un soutien a été apporté aux initiatives multilatérales d'aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés (PMA), des activités de sensibilisation ont été menées sur le commerce équitable et éthique, et un organisme à but non lucratif, baptisé Traidlinks, a été créé pour promouvoir un resserrement des relations entre entreprises irlandaises et de pays en développement.
- Une stratégie intitulée *Building Good Governance*<sup>5</sup> a été élaborée pour guider les activités visant la gouvernance dans les pays de programme (chapitre 6).
- Un Centre de volontariat et d'information a été ouvert à Dublin en janvier 2008, qui offre un espace multimédias dernier cri destiné à faire mieux connaître les questions de développement et le rôle joué par Irish Aid dans la lutte contre la pauvreté dans le monde. Le Centre constitue un premier point de contact pour tous ceux qui cherchent à s'informer sur la contribution qu'ils peuvent personnellement apporter à la coopération pour le développement, y compris les possibilités de volontariat.

### **Déménagement d'Irish Aid et réorganisation**

En 2008, Irish Aid a été déplacée de Dublin à Limerick dans le cadre d'un mouvement global de décentralisation qui a entraîné la délocalisation de quelque 10 300 postes dans l'ensemble du secteur public. Ce déménagement a constitué un grand défi pour Irish Aid, en particulier pour ce qui est de la préservation des compétences et de la mémoire institutionnelle ainsi que du maintien des liens avec les autres instances gouvernementales, les ambassades et les organisations, y compris les ONG, qui sont restées basées à Dublin. Une de ses conséquences a été d'encourager un examen de la relation entre la coopération pour le développement et les autres composantes du dispositif de politique étrangère. Cet examen figurait dans le cahier des charges d'une évaluation (FGS Consulting, 2008) des structures de gouvernance et de gestion du programme d'aide, dont le rapport est en cours d'étude par le gouvernement (chapitre 4). Un réexamen plus général de la structure du ministère des Affaires étrangères est également en cours.

---

5. Encore au stade de projet à la date de rédaction du présent rapport.

## Sensibilisation du public

### *Evolution du soutien manifesté par le public pour l'aide*

La population irlandaise affiche un grand attachement à la coopération pour le développement et Irish Aid s'applique à entretenir ce soutien, qui constitue le fer de lance de la croissance et de l'étoffement du programme. En 2008, un sondage d'opinion a été réalisé dans le cadre d'une enquête portant sur des sujets variés réalisée mensuellement auprès de 1 000 personnes, dans laquelle ont été intégrées des questions concernant l'aide au développement et Irish Aid. Les résultats en ont été globalement très positifs. Irish Aid pourrait conduire des enquêtes plus complètes sur une base régulière afin de se tenir informée des tendances, notamment s'agissant de la connaissance qu'a le public irlandais de questions spécifiques de développement et des problèmes soulevés par la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.

De l'enquête de 2008, il ressort qu'une personne interrogée sur deux a déjà entendu parler d'Irish Aid et que 80 % de ces dernières savent qu'Irish Aid s'occupe de coopération pour le développement. Les mieux informés sont les individus d'au moins 35 ans habitant Dublin et appartenant aux catégories socio-économiques les plus élevées. L'envoi de personnes qualifiées dans les pays en développement et la mise en place de programmes d'entraide sont regardés comme les meilleures formes d'aide, et mieux faire connaître en Irlande la situation des pays en développement est jugé extrêmement utile. Près de la moitié des correspondants estiment plutôt adéquat le niveau d'engagement du gouvernement irlandais à l'égard de la coopération pour le développement. Des incertitudes subsistent quant aux rôles et responsabilités des différents acteurs dans le programme d'aide, mais de l'avis des correspondants confier l'administration et la mise en œuvre des programmes d'aide à des organismes caritatifs irlandais en partenariat avec les gouvernements locaux est le moyen le plus efficace d'améliorer les conditions de vie des populations. Au vu des résultats de l'enquête, il semble qu'Irish Aid pourrait s'employer plus énergiquement à faire connaître son rôle dans la coopération irlandaise pour le développement et à montrer les retombées des différentes modalités d'aide. Un an après sa création, peu de correspondants avaient entendu parler du Centre de volontariat et d'information, qui était néanmoins plus connu à Dublin que dans le reste du pays. Le bouche à oreille et des investissements supplémentaires dans la communication devraient, d'après les auteurs de l'enquête, améliorer au fil du temps la renommée du Centre.

### *Stratégie de sensibilisation*

Une des principales recommandations du Livre blanc est d'améliorer la compréhension et connaissance, en Irlande, du travail accompli par Irish Aid. Y sont aussi définis de grands objectifs en matière d'information sur les problèmes de développement, centrés sur l'action à mener avec les gouvernements des pays en développement, les autres donateurs, les organisations multilatérales et les ONG pour répondre aux besoins des populations les plus pauvres du monde. Irish Aid a axé ses efforts sur l'amélioration de la connaissance du programme, d'une part, et sur l'instruction de l'opinion irlandaise, d'autre part. Sa stratégie d'information du public<sup>6</sup> et

6. Qui n'a pas encore été rendue publique. Elle s'appuie sur un rapport concernant les besoins d'Irish Aid sur le plan de la communication, établi par Drury Communications.

son Plan stratégique 2007-2011 pour l'éducation au développement, intitulé *Promoting public engagement for Development*<sup>7</sup>, constituent les fils conducteurs de ces efforts.

Parmi les Etats membres de l'UE, l'Irlande vient à la deuxième place par le volume par habitant des dépenses consacrées à l'éducation au développement. Ces dernières ont diminué, depuis 1985, en pourcentage de l'aide bilatérale mais ont augmenté en valeur absolue. En 2007, Irish Aid a financé des activités de sensibilisation et d'éducation de 50 organismes et institutions, pour un montant total d'environ 4 millions EUR, contre 2.7 millions EUR en 2006 (GoI, 2006c et GoI, 2007c). En 2008, le budget affecté à l'éducation au développement en Irlande a été porté à 5.8 millions EUR, dont 4.7 millions EUR sont allés à des prestataires de services d'enseignement scolaire et extrascolaire (GoI, 2008b). Toutes les universités irlandaises proposent un module d'initiation aux questions de développement et quatre d'entre elles une filière développement.

La stratégie suivie en matière de sensibilisation se veut répondre à plusieurs objectifs, notamment (i) renforcer la cohérence, en Irlande, entre les politiques d'éducation au développement et d'éducation nationale, de promotion du sens civique et de développement et contribuer à la généralisation de pratiques optimales aux niveaux européen et international, (ii) favoriser une éducation au développement de qualité en Irlande par un renforcement du soutien accordé aux praticiens et à leurs organisations, (iii) contribuer à une meilleure intégration de l'éducation au développement dans les programmes irlandais d'enseignement scolaire et extrascolaire, et (iv) faire en sorte que les actions de sensibilisation aux questions de développement améliorent la connaissance et la compréhension qu'ont les citoyens des causes profondes de la pauvreté et des inégalités dans le monde ainsi que du rôle de l'Irlande dans la lutte contre ces dernières. Irish Aid gère un Fonds pour l'éducation au développement, et des partenariats stratégiques ont été noués pour faciliter l'instauration de programmes d'éducation au développement dans les systèmes d'enseignement formel et non formel. Des lignes directrices ont été établies pour les programmes de financement, de même qu'un fascicule explicatif intitulé *Irish Aid and Development Education*.

Au sein d'Irish Aid, c'est la section chargée de l'information du public et de l'éducation au développement qui élabore et met en œuvre les stratégies de communication et de sensibilisation. Cette section gère en outre le programme de bourses et le programme de coopération stratégique entre Irish Aid et les établissements d'enseignement supérieur et instituts de recherche (chapitre 6). Au moment où a été rédigé le présent rapport, la section comptait 12 agents, se répartissant entre une unité Information du public et une unité Education au développement. A cela s'ajoutent huit agents de la section Société civile qui s'occupent de l'accueil des volontaires au Centre de volontariat et d'information. Un responsable de l'information en provenance du terrain s'emploie à améliorer la communication autour des études de cas réalisées sur le terrain à travers le site web et les publications, et dans les médias d'une façon plus générale. Une Commission consultative du développement fournit des conseils au Ministre des affaires étrangères en matière d'éducation au développement.

Irish Aid apporte son concours pour l'organisation d'événements (journée de l'Afrique, par exemple) et d'expositions, la diffusion de publications thématiques, la rédaction d'articles pour le web et la presse, et des campagnes de publicité. Ces initiatives, de portée nationale, sont ciblées sur les jeunes de divers horizons socio-économiques. A l'occasion de la Journée mondiale du sida, le journal *Irish Independent* a

7. [http://www.irishaid.gov.ie/development\\_deveducation.asp](http://www.irishaid.gov.ie/development_deveducation.asp).

publié un supplément spécial consacré à l'action menée par Irish Aid contre la pandémie, une conférence publique a été organisée et un encart a été placé sur le site web d'Irish Aid. Le Conseil consultatif sur l'aide irlandaise (ABIA, chapitre 4) organise un Forum du développement qui rassemble, autour du Secrétaire d'État au développement international et de hauts responsables d'Irish Aid, des représentants du mouvement missionnaire et du monde des ONG pour débattre de la politique du développement et de questions stratégiques relatives au développement. Un des thèmes du Forum de 2008 était « efficacité et impact du point de vue du développement » et y ont été abordés les préparatifs du Forum de haut niveau d'Accra et les questions inscrites à l'ordre du jour de cette manifestation.

Irish Aid constate que les commissions intéressées du parlement, les médias et le public irlandais en général sont désormais mieux au fait des questions de développement (OCDE, 2008e), mais expliquer l'importance et la pertinence de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra reste pour elle un défi majeur. La difficulté vient en particulier de la complexité des modalités d'aide et approches en cause (harmonisation entre donneurs, recours aux systèmes nationaux, par exemple), qui rendent malaisé de faire ressortir la contribution individuelle de chaque donneur. Des échanges de vues avec les autres donneurs sur les moyens de mieux informer l'opinion sur les problèmes rencontrés et les résultats obtenus pourraient être utiles à cet égard. Le Réseau informel des chefs de l'information et de la communication des membres du CAD (DevCom), aux activités duquel l'Irlande participe activement, pourrait constituer une plateforme utile pour la mise en commun de pratiques optimales dans ce domaine (OCDE, 2007).

### **Considérations à prendre compte pour l'avenir**

- Même si elle se cherche encore à certains égards, la démarche adoptée par l'Irlande pour assurer la prise en compte systématique des questions qu'elle juge prioritaires – en l'espèce l'égalité homme-femme, l'environnement, le VIH/sida et la gouvernance – est un point fort du programme qu'il conviendrait de partager plus largement. Les bonnes pratiques et les progrès en la matière devraient être répertoriés à travers des systèmes de notification et de grands indicateurs d'impact pourraient être élaborés.
- Afin de préserver le soutien manifesté au programme d'aide, Irish Aid doit continuer de veiller à ce que le gouvernement, le parlement et le public irlandais soient informés des résultats de la coopération pour le développement. Il sera également essentiel de redoubler d'efforts pour faire connaître les avantages des différentes modalités d'aide ainsi que les objectifs et principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du Programme d'action d'Accra.



## Chapitre 2

### Cohérence des politiques au service du développement

Le présent chapitre est consacré aux progrès réalisés par l'Irlande dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'examen par les pairs de 2003 (Annexe A) en ce qui concerne la cohérence des politiques au service du développement (CPD) que les responsables politiques se sont engagés à assurer. Il porte aussi sur les efforts déployés par l'Irlande pour renforcer ses capacités institutionnelles à l'appui de la CPD, ainsi que les systèmes de suivi, d'analyse et de notification dans ce domaine.

#### Engagement à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement

Depuis le dernier examen par les pairs, l'Irlande ne manque pas de souligner l'importance que revêt la cohérence des politiques au service du développement. Le gouvernement, le parlement ainsi que les milieux universitaires, les instituts de recherche et les organisations de la société civile s'accordent largement à reconnaître que la lutte contre la pauvreté ne se limite pas à la fourniture d'une aide publique au développement. La CPD compte parmi les cinq thèmes qui ont été examinés lors du forum consultatif national organisé en octobre 2005 pour associer plus étroitement le public au processus d'élaboration du *Livre blanc sur l'aide irlandaise* de 2006. Le gouvernement irlandais estime que l'action à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement va dans le sens des efforts déployés pour atteindre les OMD et qu'il convient de la renforcer, notamment dans le cadre de l'Union européenne.

Le *Livre blanc* reconnaît l'interdépendance des politiques visant le développement, l'agriculture, les échanges, l'investissement et les migrations, et souligne la nécessité de trouver un juste équilibre entre les aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement pour apporter des solutions à long terme à la pauvreté. Il est indiqué dans le *Livre blanc* que l'ensemble des politiques gouvernementales ont une incidence sur les pays en développement et qu'il convient de veiller à la cohérence des politiques en matière de développement et de celles suivies dans d'autres domaines pour accroître au maximum leur impact positif sur les pays en développement et réduire au minimum les effets négatifs potentiels (GoI, 2006a). Cette volonté d'envisager la coopération pour le développement dans un contexte élargi est également exprimée dans le *Agreed Programme for Government 2007-2012* (GoI, 2007a) dans lequel le gouvernement s'engage à suivre une approche intégrée du développement à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

La conception commune de l'APD et le consensus sur la coopération pour le développement qui existent en Irlande, devraient permettre à ce pays d'adopter une approche plus ambitieuse de la cohérence des politiques au service du développement. Si l'attachement des responsables politiques irlandais à la CPD n'est pas mis en doute,

celui-ci n'a pas encore débouché sur des principes généraux d'action recueillant l'adhésion des plus hautes sphères de l'administration comme du parlement. Pour cela, il faut que l'*Oireachtas* (parlement) en général et la commission mixte des affaires étrangères en particulier jouent un rôle plus important. La section ci-après passe en revue un certain nombre de mesures prises récemment par l'Irlande pour renforcer l'efficacité de la CPD et examine ce qui reste à faire.

### **Un nouveau mécanisme institutionnel : la commission interministérielle du développement**

Le *Livre blanc* a débouché sur la création, en 2007, d'une commission interministérielle du développement (IDCD) chargée de renforcer la cohérence de l'approche du développement suivie par le gouvernement et d'exploiter au mieux l'expertise et les compétences disponibles dans l'ensemble de la fonction publique au profit du programme irlandais d'aide au développement<sup>8</sup>. Avec la mise en place de l'IDCD, l'Irlande a pris une mesure importante pour accroître l'impact de la coopération irlandaise au développement. L'équipe chargée de l'examen par les pairs n'a pas constaté, en dehors de l'IDCD, l'existence d'une politique interministérielle et de liens formels visant à favoriser la cohérence. L'IDCD a un rôle consultatif et elle est présidée par le Ministre d'État pour le développement international. Elle se compose de hauts fonctionnaires issus du Ministère des affaires étrangères et de tous les autres ministères. Elle bénéficie du soutien de la section d'Irish Aid responsable de l'aide multilatérale de l'Union européenne, qui fait office de secrétariat et dont le rôle s'est jusqu'ici limité à définir le programme d'action de l'IDCD, à rédiger des notes de discussion et à assurer la liaison avec les ONG, les chercheurs universitaires et d'autres parties intéressées. Elle participe aussi aux travaux du Réseau sur la cohérence des politiques au service du développement dans l'UE.

L'IDCD a un mandat, un programme de travail pour 2008 qui devra être actualisé pour l'année en cours, ainsi qu'une page web sur le site web d'Irish Aid<sup>9</sup>. Durant sa première année d'existence, elle a recensé huit ministères avec lesquels entretenir des relations privilégiées s'agissant des questions de CPD et elle a conduit des réunions avec un certain nombre d'entre eux ainsi qu'avec des ONG. Des sous-groupes ont été mis en place pour promouvoir la cohérence au sein des organisations multilatérales et pour favoriser une utilisation optimale de l'expertise et des compétences disponibles dans l'ensemble de la fonction publique au profit du programme irlandais d'aide publique au développement. L'IDCD a également suivi les évolutions nouvelles concernant la CPD au niveau de l'Union européenne et a pris connaissance de l'expérience acquise par les Pays-Bas dans ce domaine. Tous ces travaux de base ont donné aux membres de l'IDCD un sentiment d'engagement et de mission commune. Toutefois, pour pouvoir mieux inscrire la politique extérieure de l'Irlande dans la perspective du développement,

8. Il est indiqué dans le Livre blanc que les instances gouvernementales qui apportent actuellement une contribution au programme d'aide publique sont les suivants : le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (qui soutient le Programme alimentaire mondial), le Ministère de la santé et de l'enfance (qui soutient l'Organisation mondiale de la santé), le Ministère des affaires étrangères, le Conseil national des programmes et de l'évaluation (« National Council for Curriculum and Assessment » – NCCA) et le Ministère de l'éducation et des sciences.

9. [www.irishaid.gov.ie/partners\\_irish.asp](http://www.irishaid.gov.ie/partners_irish.asp).

il faut que l'IDCD cesse d'être simplement un espace consacré à l'échange de connaissances et à l'identification des synergies possibles entre les différents ministères pour devenir une institution capable de s'attaquer aux éventuelles incohérences ou contradictions entre les décisions prises par des ministères clés.

### Quelques exemples d'initiatives à l'appui de la cohérence des politiques

L'IDCD a contribué à améliorer le niveau des échanges entre fonctionnaires sur les questions de cohérence des politiques. Elle ne saurait toutefois garantir, à elle seule, une plus grande cohérence des politiques. En dehors de l'IDCD, des contacts informels ont été établis et continuent d'avoir lieu entre des membres des différents ministères et avec des spécialistes des milieux universitaires, des instituts de recherche et de la société civile. Le dialogue et la coordination sont facilités par la structure compacte de l'administration et la légèreté des systèmes de communication à l'intérieur des ministères et entre ces derniers. Des réunions informelles ont été organisées pour définir, par exemple, des positions communes sur les échanges, l'agriculture, la santé et l'environnement dans le cadre de l'UE et d'organisations multilatérales. Irish Aid et le Ministère de la santé et de l'enfance ont collaboré à l'établissement d'un projet d'accord avec l'OMS devant servir de base à l'adoption d'une approche à l'échelle de l'administration pour les relations de l'Irlande avec cette organisation. Si l'expérience que l'Irlande a acquise en Ouganda (Annexe D) dans le domaine de la CPD est limitée, elle reflète toutefois la bonne intégration des fonctions diplomatiques et des fonctions relatives au développement. Cela dit, l'équipe chargée de l'examen de l'aide n'a pas pu déterminer dans quelle mesure les enseignements tirés et les problèmes rencontrés concernant la cohérence des politiques ont été portés à l'attention de l'IDCD.

Les exemples ci-après montrent que des efforts visant à promouvoir la cohérence des politiques ont été déployés dans le contexte du Programme de Doha pour le développement et du changement climatique. L'équipe chargée de l'examen de l'aide n'a toutefois pas été en mesure d'apprécier si la collaboration entre ministères s'était limitée à une coordination de l'action ou si elle avait été centrée sur le règlement de désaccords potentiels sur des questions sensibles :

- *Programme de Doha pour le développement.* Irish Aid travaille en étroite collaboration avec le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation et avec le Ministère de l'entreprise, du commerce et de l'emploi sur les négociations commerciales relatives au Programme de Doha pour le développement. L'engagement d'Irish Aid transparaît dans la *Stratégie nationale pour la politique commerciale*, parue en 2005, dans laquelle un chapitre entier est consacré à l'action à mener dans le domaine des échanges en faveur des pays en développement. Il y est fait état de l'attachement de l'Irlande au Programme de Doha pour le développement, et notamment de sa volonté de faire en sorte que les règles des systèmes commerciaux internationaux soient expressément conçues pour être compatibles avec les besoins des pays en développement. Irish Aid a également participé à l'élaboration de la Stratégie de l'UE relative à l'aide à l'appui des échanges qui a été adoptée en 2007 en vue de renforcer le ciblage sur les populations pauvres et d'améliorer la qualité de l'aide européenne au commerce. L'IDCD n'a pas encore réussi à convaincre les ministères clés (comme ceux qui s'occupent du commerce, de l'agriculture et de l'investissement) d'examiner de manière plus approfondie les questions qui se posent en la matière. Le débat pourrait, par exemple, être centré sur le degré de priorité élevé

à accorder à l'aide à l'appui des échanges dans les pays de programme pour compléter d'autres interventions menées par les pouvoirs publics et la société civile.

- *Changement climatique.* Irish Aid a participé activement à l'établissement du programme d'action dans ce domaine lors de réunions internationales sur le changement climatique, en collaboration avec le Ministère de l'environnement, du patrimoine et des administrations locales. L'appui technique et l'expertise d'Irish Aid ont aidé à améliorer l'efficacité du soutien de l'Irlande à la lutte contre le changement climatique et à garantir la cohérence de la contribution apportée par le gouvernement irlandais au processus de négociation sur la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Lors de la Conférence des Parties à cette Convention qui s'est tenue à Poznan, en Pologne, du 1<sup>er</sup> au 12 décembre 2008, Irish Aid a représenté l'UE dans les débats sur le Fonds destiné à aider les pays en développement les moins avancés à s'adapter aux impacts du changement climatique. Aussi bien Irish Aid que le Ministère de l'environnement, du patrimoine et des administrations locales apportent des concours financiers à ce Fonds. De par son engagement auprès des pays partenaires en développement, Irish Aid a joué un rôle clé dans l'amélioration de l'acheminement des financements en faveur de ce projet et dans l'obtention d'un accord sur les calendriers et les mécanismes d'information en retour.

### **Suivi, analyse et notification dans le domaine de la cohérence des politiques au service du développement**

Le suivi, l'analyse et la notification des impacts sur le développement sont des composantes majeures de l'action à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement. L'IDCD est expressément chargée d'assurer le suivi de la CPD sur la base d'informations communiquées par le secrétariat d'Irish Aid et de sa propre initiative. Conformément à son mandat, elle suit et évalue, dans le contexte de la politique gouvernementale globale, les activités menées dans différents domaines d'intervention qui ont des incidences sur la situation des pays en développement. Outre les thèmes abordés dans le paragraphe précédent, il s'agit notamment d'activités concernant les migrations, la santé, les effets du changement climatique et l'adaptation nécessaire, l'éducation, les administrations locales, l'égalité homme-femme, l'investissement international, la finance internationale, la sécurité internationale et les questions liées aux ressources naturelles et environnementales. L'IDCD a également pour tâche d'assurer le suivi et de rendre compte des travaux sur la cohérence des politiques qui sont menés dans des pays partageant des valeurs communes. Ce programme est très ambitieux mais le mandat de l'IDCD ne contient guère d'orientations sur la manière de le mettre en oeuvre.

Dans son premier rapport annuel, l'IDCD recommande aux ministères clés de définir les contributions qu'ils peuvent apporter à la cohérence des politiques et de tenir compte de cet aspect dans leurs stratégies, plans opérationnels et rapports annuels futurs (GoI, 2008f). L'Institute for International Integration Studies du Trinity College Dublin est sur le point de finaliser une étude exploratoire sur la CPD entre les différentes instances gouvernementales. Irish Aid a informé l'équipe chargée de l'examen de l'aide que cet Institut doit élaborer des indicateurs pour renforcer l'évaluation des progrès accomplis au regard des engagements pris en matière de CPD. Outre le Trinity College, l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex a été appelé à fournir des données, à réaliser des analyses qualitatives et à engager des recherches, notamment sur les échanges

et l'agriculture, et l'ABIA a joué un rôle majeur dans la fourniture de conseils pour l'action publique. Par l'intermédiaire de *Dóchas*, organisme de tutelle des ONG, la société civile irlandaise a également présenté au gouvernement et au parlement des avis éclairés sur des questions délicates d'orientation de l'action<sup>10</sup>.

Les mesures évoquées ci-dessus sont encourageantes et elles devraient être mises à profit pour élaborer une approche systématique de l'évaluation, du suivi et de la notification des progrès accomplis sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement. L'évaluation et le suivi des progrès dans ce domaine doit s'appuyer sur un modèle décrivant précisément la manière dont les procédures d'élaboration des politiques se traduisent par des résultats et, à terme, par des impacts. Selon ce modèle, les informations sur la CPD doivent être communiquées d'une manière aussi publique et transparente que possible afin de permettre aux autres parties prenantes de demander des comptes aux pouvoirs publics et à leurs responsables politiques (OCDE, 2008f). De plus, pour qu'une analyse reposant sur des données concrètes soit utile, il faut qu'elle éclaire la politique gouvernementale et qu'elle soit prise en compte dans le processus d'élaboration des décisions. Des boucles de rétroaction doivent, pour cela, être mises en place.

Le Ministre des affaires étrangères et le Ministre d'État chargé du développement international sont responsables de la CPD et peuvent être appelés à rendre compte au parlement. En tant que président de l'IDCD, le Ministre d'État informe les commissions parlementaires concernées sur les travaux de la commission interministérielle. Si l'attachement des responsables politiques irlandais à la CPD ne fait aucun doute, l'équipe chargée de l'examen par les pairs n'a pas constaté que celui-ci avait débouché sur des principes généraux d'action recueillant l'adhésion des plus hautes sphères de l'administration comme du parlement. Institutionnaliser la présentation au parlement de rapports sur la CPD faciliterait une évolution dans ce sens.

### Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Commission interministérielle du développement (IDCD) pourrait être transformée en un instrument à caractère plus général de manière à mieux ancrer la politique extérieure de l'Irlande dans une perspective de développement. Pour cela, cette commission doit s'attaquer aux éventuelles incohérences ou contradictions entre les décisions prises par des ministères clés.
- Le gouvernement irlandais devrait réfléchir à la possibilité de désigner un point de contact pour la cohérence des politiques, qui aiderait l'IDCD à exécuter son mandat. Ce point de contact devrait disposer des moyens voulus pour analyser les domaines dans lesquels des contradictions entre les politiques risquent de se manifester, faire réaliser des études sur le long terme, coordonner les recherches, promouvoir la cohérence des politiques au service du développement auprès des ministères et assurer un suivi et une analyse de cette cohérence pour le compte de l'IDCD.
- Si l'attachement des responsables politiques irlandais à la CPD ne fait aucun doute, celui-ci n'a pas débouché sur des principes généraux d'action recueillant l'adhésion

10. Voir, par exemple, *Dóchas Statement to the Joint Oireachtas sub-Committee on Overseas Development*, 29 mai 2008, [www.dochas.ie/documents/Policy\\_Coherence\\_for\\_Development\\_Dochas\\_Statement.pdf](http://www.dochas.ie/documents/Policy_Coherence_for_Development_Dochas_Statement.pdf)

des plus hautes sphères de l'administration comme du parlement. Institutionnaliser la présentation au parlement de rapports sur la CPD faciliterait une évolution dans ce sens.

## Chapitre 3

### Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

#### Volume global de l'aide publique au développement

Les apports nets d'APD de l'Irlande se sont élevés à 1.3 milliard USD (900 millions EUR) en 2008, soit une augmentation de 90 % en termes réels par rapport à 2003. Le gouvernement irlandais s'enorgueillit à juste titre de programmer une "aide réelle" pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité dans les pays les moins avancés (PMA). L'APD irlandaise s'est accrue régulièrement depuis le lancement du programme, et cette tendance s'est accélérée entre 2000 et 2008 (figure 2). En 2007, l'Irlande se plaçait au 17<sup>e</sup> rang des 22 membres du CAD par le volume net de ses apports d'APD. La croissance économique soutenue qu'a connue le pays au cours des 10 dernières années a créé les conditions rendant possible cette performance.

En septembre 2005, les autorités irlandaises se sont engagées à atteindre d'ici 2012 l'objectif de 0.7 % du revenu national brut (RNB) fixé pour l'APD par les Nations unies<sup>11</sup>. Le Livre blanc sur l'aide irlandaise, paru en 2006, définit le cadre d'une augmentation du programme d'aide irlandais tout en prévoyant la progression exprimée en pourcentage du RNB<sup>12</sup>. Suite à cet engagement, le rapport APD/RNB de l'Irlande s'est accru de façon significative, passant de 0.39 % en 2003 à 0.58 % en 2008<sup>13</sup>. Ce pourcentage est supérieur à la moyenne du CAD qui est de 0.28 % et à l'effort moyen par pays (moyenne non pondérée<sup>14</sup>) qui est de 0.45 % (2007). L'Irlande est un donneur généreux : en 2007, elle se classait au 6<sup>e</sup> rang des 22 membres du CAD par la part de son RNB consacrée à l'APD.

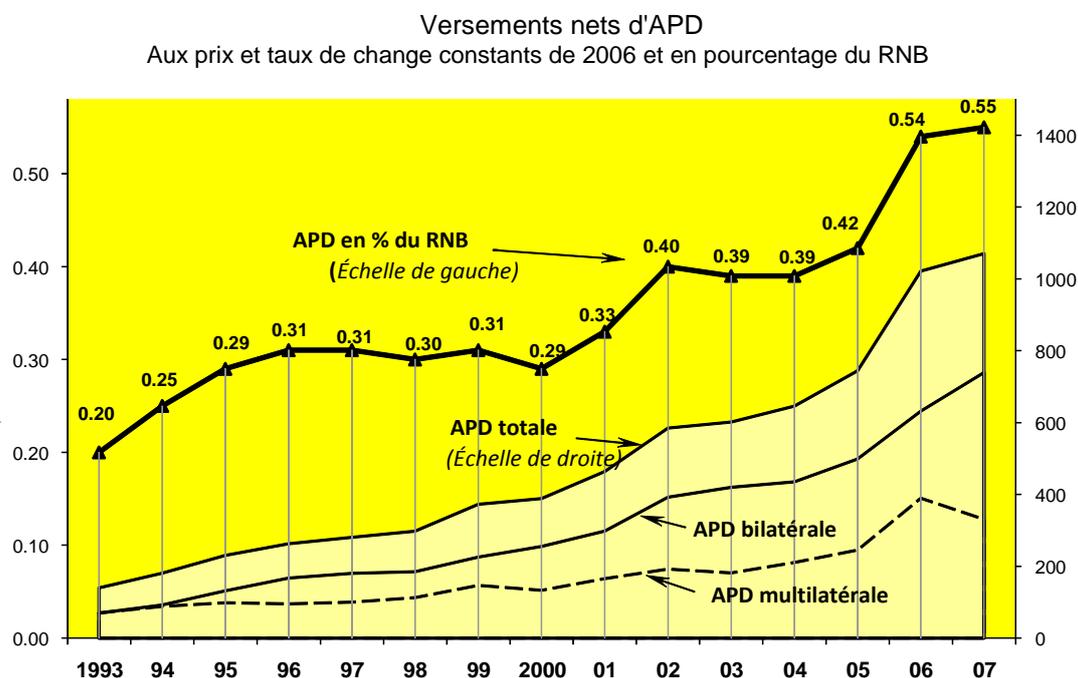
Alors que l'accroissement de l'APD a promu l'Irlande au rang d'acteur important au sein de la communauté mondiale des donateurs, le défi pour les autorités irlandaises est d'atteindre les objectifs qu'elles se sont elles-mêmes fixés en dépit de l'intensification des pressions budgétaires. En 2008, l'Irlande a enregistré une baisse de son produit national brut (PNB) ce qui a entraîné une réduction des dépenses publiques et une amputation de

- 
11. Lors du Sommet du Millénaire à New York en 2000, l'Irlande s'était engagée à atteindre cet objectif au plus tard en 2007.
  12. L'approche graduée comprend trois étapes : (i) atteindre l'objectif de 3.5 % du RNB en 2007 ; (ii) atteindre un objectif intermédiaire de 0.6 % du RNB en 2010 ; et (iii) atteindre l'objectif de 0.7 % du RNB en 2012.
  13. La part de l'allègement de la dette est inexistante car l'Irlande n'a pas de programme de remise de dette.
  14. La moyenne non pondérée est la somme des RNB des 22 membres du CAD divisée par 22.

95 millions EUR du budget affecté au développement international pour 2009<sup>15</sup>. Le Secrétaire d'État au développement extérieur a indiqué que même dans ces conditions difficiles, l'Irlande continuerait de s'appliquer à atteindre l'objectif de 0.7 % du RNB d'ici à 2012.

La contraction des budgets de l'aide dans les années à venir pourrait aggraver la pauvreté dans les pays en développement et augmenter les risques de conflit dans les pays en difficulté économique et sociale. L'Irlande est encouragée à ne pas prendre d'autres mesures budgétaires qui iraient à l'encontre des engagements pris dans le domaine de l'aide et à s'employer à maintenir le rythme de progression prévu pour l'APD<sup>16</sup>.

**Figure 2. Versements nets de l'Irlande au titre de l'APD, 1993-2007**



15. Dans une déclaration sur les niveaux d'APD faite le 3 février 2009, le ministre des Affaires étrangères et le Secrétaire d'État au développement extérieur ont annoncé une baisse en 2009 du montant total du budget consacré au développement international qui passe de 891 millions EUR à 796 millions EUR.

16. Dans le cadre de la crise économique et financière mondiale, le Président du CAD et le Secrétaire général de l'OCDE ont pressé les membres du CAD à prendre un "engagement pour l'aide" réaffirmant leurs engagements antérieurs (réf. : ED(08)67 en date du 28 octobre 2008). À la Conférence internationale de Doha sur le financement du développement tenue en décembre 2008, certains donateurs ont réaffirmé leurs objectifs d'aide et se sont engagés à ce que la crise financière n'entraîne pas une réduction des apports d'aide. Le Secrétaire d'État irlandais au développement extérieur a réaffirmé l'engagement de l'Irlande d'atteindre avant 2012 l'objectif de 0.7 % du RNB.

## Affectation de l'aide

La majeure partie du budget de l'APD irlandaise figure au chapitre 29 – Coopération pour le développement, qui couvre l'APD bilatérale et la plupart des contributions volontaires que l'Irlande verse aux organismes multilatéraux. L'Irlande n'a pas arrêté de stratégie spécifique pour la répartition de ses apports entre les différents canaux d'acheminement. La situation est assez stable depuis 2003 car l'Irlande s'efforce de maintenir un certain équilibre entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale (à proportion d'environ de 2/3 pour la première et 1/3 pour la seconde). Si le niveau de financement alloué à l'ensemble des canaux d'acheminement de l'aide a augmenté en termes absolus depuis 2003, la croissance relative des apports transitant par la société civile, les instances multilatérales et le canal humanitaire a été supérieure à celle des financements passant par les pays de programme (GoI, 2008b). Dans le processus d'augmentation de l'aide devant conduire à la réalisation de l'objectif de 0.7 % fixé par l'ONU, Irish Aid envisage d'accroître l'aide directe aux pays de programme à partir de 2009 tout en maintenant la part de l'aide multilatérale et en continuant de soutenir les activités des ONG et des missionnaires. Irish Aid est encouragée à concrétiser sa volonté d'accroître la part de l'APD destinée aux pays prioritaires.

Selon Irish Aid, l'aide multi-bilatérale<sup>17</sup> représentait environ 25 % de l'APD bilatérale totale en 2007. La moitié environ de cette part a été allouée à l'aide d'urgence et à l'aide humanitaire et le reste orienté essentiellement vers la santé et l'éducation. L'Irlande n'accorde pas de prêts au titre de l'aide au développement et aucun pays pauvre très endetté (PPTE) n'est son débiteur.

Le Livre blanc de 2006 souligne que l'Irlande reste attachée à des modalités mixtes d'acheminement de son programme d'aide. Elle fournit un soutien budgétaire direct aux pays où la situation politique est stable et où de bons progrès sont faits dans l'amélioration de la gouvernance (par exemple la Tanzanie et le Mozambique). Dans d'autres pays de programme (par exemple l'Ouganda et la Zambie), l'aide est acheminée sous la forme d'un soutien sectoriel et est allouée à des activités particulières (par exemple dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de l'environnement)<sup>18</sup>. Ces modalités sont complétées par une aide aux projets des ONG qui mettent l'accent sur le renforcement des capacités dans le domaine de la gouvernance, de la reddition de comptes, de la transparence et de l'efficacité générale du secteur public. Dans les États fragiles et dans les pays touchés par un conflit, l'Irlande adapte sa stratégie d'aide aux capacités du gouvernement concerné. À mesure que l'Irlande augmente son aide, il lui sera nécessaire de prendre en considération l'équilibre relatif entre les différents canaux, secteurs et modalités de l'aide définis dans les stratégies nationales des pays de programme. Cela pourrait être utile au moment de déterminer les besoins futurs en personnel et les synergies avec le ministère des Affaires étrangères.

17. Selon la définition du CAD, les contributions aux organisations multilatérales correspondent à une aide multi-bilatérale si le donneur maîtrise effectivement l'utilisation des fonds en précisant le bénéficiaire ou d'autres aspects liés au versement (par exemple objectif, calendrier, montant total, réutilisation de tout remboursement).

18. Selon Irish Aid, près de 20 % de l'APD gérée par ses soins est acheminée par le biais des systèmes des États partenaires, tandis que près de 30 % est acheminée par l'intermédiaire d'ONG partenaires et autres organisations à but non lucratif ; 35 % de l'ensemble de l'APD gérée par Irish Aid allouée à la société civile et à des ONG sont acheminés dans le cadre des cinq mécanismes de cofinancement pluriannuel (*Multi Annual Programme Schemes*, MAPS).

## L'aide bilatérale

L'aide bilatérale de l'Irlande représentait 69 % des versements totaux d'APD brute en 2007, contre 76 % en moyenne pour le CAD dans son ensemble (annexe B, tableau B.2). Dans les pays de programme, la programmation de l'aide bilatérale incombe aux ambassades, qui s'appuient sur les stratégies pays. Ces documents sont rédigés en étroite collaboration avec les services centraux et sont fondés sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires (chapitre 5). En revanche, la planification et la programmation de l'aide humanitaire, des concours aux ONG et l'aide multi-bilatérale relèvent des services centraux. De ce fait, les ambassades d'Irlande n'ont pas toujours une vue d'ensemble des différents canaux par lesquels l'aide irlandaise parvient aux pays où elles sont implantées. Donner aux gouvernements partenaires un tableau plus complet de l'APD irlandaise serait de nature à faciliter les efforts entrepris pour opérer un suivi de l'aide, mettre en place un mécanisme consolidé de reddition de comptes et planifier les investissements futurs en partenariat avec les gouvernements partenaires. L'Irlande est encouragée à développer cette approche qu'elle a adoptée dans quelques pays prioritaires.

### *Concentration sur les pays les plus pauvres d'Afrique sub-saharienne*

L'un des principaux atouts de l'aide irlandaise est sa concentration sur un nombre restreint de pays pauvres d'Afrique. Actuellement, Irish Aid met en œuvre des programmes étendus et durables de coopération intensive pour le développement en Éthiopie, au Lesotho, au Malawi (depuis 2007), au Mozambique, en Tanzanie, au Timor Leste, en Ouganda, au Vietnam et en Zambie. L'Irlande finance aussi d'importants programmes au Libéria et au Sierra Léone en utilisant le Fonds de stabilité (annexe C). L'APD consacrée aux pays prioritaires sous toutes ses formes représentait environ 60 % de l'APD bilatérale allouée en 2007. L'aide transitant par les ONG concerne plus de 100 pays.

Les principales observations présentées dans le Livre blanc servent de guide pour la sélection des pays prioritaires lesquels peuvent présenter les caractéristiques suivantes : statut de pays moins avancé, possibilité pour l'Irlande d'y avoir une influence sur le développement compte tenu des résultats obtenus, des compétences et de l'expérience acquise ; une évolution positive sur la voie de la bonne gouvernance ; et une aptitude avérée à l'appropriation. La possibilité d'établir une base régionale dans un pays prioritaire peut également être prise en compte. Suivant les recommandations découlant de l'examen par les pairs de 2003 (annexe A) et compte tenu des objectifs du Livre blanc, Irish Aid finance à présent un programme régional en Afrique australe et orientale, basé en Afrique du Sud, qui est axé sur la lutte contre le VIH/SIDA et d'autres maladies transmissibles. Irish Aid étudie la possibilité de financer un deuxième programme régional au Vietnam couvrant le Laos et le Cambodge, et un troisième en Afrique de l'Ouest.

Sur les 20 premiers bénéficiaires de l'aide irlandaise, 15 se situent actuellement en Afrique (en 2005-2007) et à l'exception d'un seul (l'Afrique du Sud), tous sont des PMA. Le pourcentage des dépenses bilatérales brutes en faveur des pays les plus pauvres est à la fois élevé et remarquablement stable dans le temps ; il s'est établi à 89 % en 2007 contre 56 % pour la moyenne du CAD. En 2007, 80 % de l'aide bilatérale de l'Irlande étaient destinés à l'Afrique sub-saharienne, 12 % à l'Asie, 4 % à l'Amérique latine et 1 % à l'Europe (annexe B,

### ***Priorité donnée à l'éducation, à la lutte contre le VIH/SIDA, à la gouvernance et à l'aide humanitaire***

Le Livre blanc définit les sept priorités de l'aide au développement de l'Irlande parmi un large éventail de secteurs, thèmes et questions transversales (chapitre 1). Si la ventilation statistique du CAD ne fait pas apparaître l'ensemble des activités menées par la totalité des acteurs associés aux programmes de coopération pour le développement de l'Irlande, quelques tendances se dégagent néanmoins en ce qui concerne les dépenses sectorielles d'Irish Aid. L'équipe chargée de l'Examen de l'aide note qu'Irish Aid a fait des efforts pour améliorer la notification des données au CAD.

En 2005-2007, l'Irlande a consacré 57 % de son APD bilatérale brute aux infrastructures sociales et/ou services, contre 33 % pour la moyenne du CAD (annexe B, tableau B.5). Les dépenses brutes de l'Irlande en faveur de ce secteur ont augmenté par rapport aux moyennes pour 2000-2004 (66 %). L'Irlande a consacré 12 % de son budget à l'éducation en 2005-2007 contre 17 % en 2000-2004 et 16 % à la santé, contre 22 % en 2000-2004. Cependant, ces chiffres sont supérieurs à ceux observés pour la moyenne du CAD : 7 et 4 % respectivement (2005-2006). Irish Aid indique que les différences entre 2000-2004 et 2005-2007 concernant les dépenses peuvent s'expliquer par l'augmentation des dépenses au profit de l'aide humanitaire.

La lutte contre le VIH/SIDA est un thème transversal pour Irish Aid et l'une des priorités signalées dans le Livre blanc. En 2006, le premier ministre s'est engagé à accroître les dépenses au profit de la lutte contre le VIH/SIDA et d'autres maladies transmissibles dans les pays en développement de 100 millions EUR par année. Les engagements dans ces domaines ont donc augmenté considérablement depuis le dernier examen de l'aide, passant de 328 000 USD à 213 millions USD en 2007 (soit 156 millions EUR). Le soutien d'Irish Aid à la lutte contre le VIH/SIDA prend la forme d'interventions ciblées et d'activités ordinaires intégrées dans le programme d'aide. Les orientations stratégiques seront fournies par *Tackling HIV and AIDS to Reduce Poverty and Vulnerability* (en projet) et des mesures complémentaires. Pour gérer les programmes de lutte contre le VIH/SIDA efficacement et renforcer les capacités d'Irish Aid, de nouveaux experts et une équipe de spécialistes techniques ont été mobilisés et des cours de formation ont été organisés à l'intention du personnel. De nouvelles stratégies pays pour les pays prioritaires intègrent pleinement la lutte contre le VIH/SIDA. Irish Aid est à la tête des trois principes clés : Un cadre d'action contre le SIDA, Une instance nationale de coordination de la lutte contre le SIDA, Un système de suivi et d'évaluation à l'échelon pays dans le contexte de la programmation des activités de lutte contre le VIH/SIDA au niveau des pays et des régions. Elle a signé des cadres stratégiques avec le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et la malaria, l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) et d'autres fonds (tableau 1). Enfin, Irish Aid apporte un soutien financier et fournit des avis techniques aux programmes de lutte contre le VIH/SIDA financés par la Fondation Clinton au Mozambique et au Lesotho. Une évaluation complète de ses activités de lutte contre le VIH/SIDA, recommandée dans le dernier examen de l'aide, est encore plus nécessaire à présent pour évaluer la cohérence du programme et mesurer son impact et son efficacité globale.

La gouvernance est également un domaine d'intervention prioritaire d'Irish Aid et un sujet transversal qui imprègne toute ses activités. Les dépenses, qui ont augmenté de façon substantielle passant de 6 % en 1995-1999 à 15 % en 2005-2007, soit beaucoup plus que la moyenne du CAD située à 9 %, en témoignent. L'augmentation des fonds au titre de la gouvernance s'explique en grande partie par les financements consacrés aux

ONG irlandaises et organisations missionnaires et transitant par celles-ci. Le chapitre 6 examine en détail les activités d'Irish Aid sur la gouvernance.

Le haut niveau des dépenses au titre de l'aide humanitaire témoigne de la volonté résolue de l'Irlande d'aider les peuples victimes de catastrophes naturelles et autres (annexe C). L'aide humanitaire globale a augmenté tant en volume qu'en proportion de l'aide bilatérale du pays (passant de 14 % en 1995-1999 à 21 % en 2005-2008, contre 8 % pour la moyenne du CAD). Cette progression est due en grande partie au fort engagement politique pris après le tsunami d'accroître le financement de l'aide humanitaire d'urgence et à la volonté persistante d'aider les États fragiles – plus particulièrement Timor Leste, le Sierra Léone, et le Libéria.

### *L'agriculture et le secteur privé bénéficient d'un financement moindre*

Dans le Livre blanc, l'Irlande s'engage à favoriser une croissance économique propauvre en Afrique par des mesures destinées à améliorer la production agricole et l'efficacité de l'agriculture. Le Livre blanc propose aussi d'accroître les financements dans les domaines des infrastructures rurales, de la gestion de l'eau et des initiatives d'aménagement durable du territoire. L'aide à la production agricole ne représentait que 4 % des versements d'aide bilatérale en 2005-2007 contre 6 % en 1995-1997 (la moyenne du CAD était de 3 % en 2005-2006). Les versements au titre de l'eau et de l'assainissement ont également diminué en pourcentage de l'aide bilatérale, passant de 5 % en 2000-2004 à 3 % en 2005-2007 (CAD : 4 %). L'équipe chargée de l'Examen est impatiente de savoir quelles mesures seront prises pour que le rapport très remarqué du Groupe d'étude sur la faim (Hunger Task Force) (Gol, 2008i) se traduise à l'avenir par un soutien accru à l'agriculture et au développement rural. La situation du Groupe d'étude au sein de la nouvelle structure d'Irish Aid (graphique 3, chapitre 4) est un point positif.

Le Livre blanc appelle aussi à un renforcement du soutien au secteur privé bien que les dépenses dans ce domaine ne représentent qu'une part minime du budget global de l'aide. L'équipe chargée de l'Examen a eu le sentiment que les dépenses au profit de cette catégorie d'aide étaient influencées par le sentiment persistant au sein d'Irish Aid que les activités associant le secteur privé pouvaient compromettre le caractère non lié de l'aide irlandaise. Cependant, les propres chiffres d'Irish Aid indiquent que l'aide augmente. Les crédits budgétaires alloués au secteur privé seul sont en effet passés de 2.4 millions EUR en 2007 à 4.63 millions en 2008 et des activités en faveur du secteur privé ont été financées sur les budgets destinés aux pays prioritaires, aux organisations multilatérales et à la société civile. Cependant, ces activités sont fragmentées et ponctuelles, allant du soutien à l'environnement des entreprises au titre de l'Investment Climate Facility for Africa (2 millions EUR en 2007-2008) au développement des infrastructures (8 millions EUR au cours de la période 2007-2010), au financement de Traidlinks (4 millions EUR en 2006-2008) et du Mekong Private Sector Fund (5.5 millions EUR au cours de la période 2007-2010), à une initiative visant à faire connaître l'expérience irlandaise dans le domaine du développement économique et social dans les pays d'Asie du Sud-Est (90 000 EUR). Irish Aid appuie aussi le développement du secteur privé au Mozambique et en Tanzanie en concentrant ses efforts sur le l'industrie agroalimentaire et les moyens de subsistance en milieu rural. Par le biais de l'Organisation internationale du travail (OIT), Irish Aid finance des activités au profit des femmes chefs d'entreprise et des personnes handicapées (9 millions EUR pour 2008-2011). Irish Aid est encouragé à redéfinir sa stratégie en faveur du secteur privé en s'appuyant sur les priorités exprimées au niveau des pays ainsi que sur l'avantage comparatif du secteur privé irlandais.

### *Égalité homme-femme, environnement et changement climatique*

Tout comme dans le cas de la lutte contre le VIH/SIDA et de la gouvernance, les activités relatives à l'égalité homme-femme et à l'environnement sont financées en tant que programmes ciblés distincts et intégrées systématiquement dans toutes les interventions du programme d'Irish Aid, comme le préconise le Livre blanc. Le rythme et l'ampleur de la prise en compte systématique de ces questions dans le programme d'aide dépend dans une large mesure de la situation de chaque pays prioritaire et de la présence d'agents spécialisés tant dans les services centraux que dans les missions sur le terrain. La stratégie d'intégration d'Irish Aid (Gol, 2007f) fixe un cadre pour aider les agents à s'attaquer plus efficacement aux quatre thèmes prioritaires dans le cadre de leur travail. La présente section porte essentiellement sur la problématique homme-femme et sur l'environnement.

#### *Égalité homme-femme*

L'Irlande défend activement l'égalité homme-femme. Un ensemble d'engagements internationaux sous-tendent son action, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Programme d'action convenu à la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes organisée par les Nations unies et la Résolution 1325 des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité. L'égalité homme-femme dans la coopération pour le développement figure également dans le Livre blanc de 2006 ainsi que dans la stratégie de l'Irlande sur les femmes (National Women's Strategy 2007-2015) ; en outre, le document d'Irish Aid intitulé Gender Equality Policy (2004) sous-tend son action sur cette question. Le rôle intellectuel de premier plan de l'Irlande lors de la réunion à haut niveau sur les questions transectorielles et l'efficacité de l'aide, tenue à Dublin en 2007, a favorisé la production d'analyses de fond sur l'égalité homme-femme qui ont alimenté les débats du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé à Accra l'année suivante. Le soutien d'Irish Aid en faveur de l'égalité homme-femme a augmenté passant de 0,98 million USD en 2000 à 3.34 millions USD en 2006 et transparait dans son plan opérationnel pour 2008-2012, dans les stratégies pays de ses pays prioritaires et de plus en plus, dans ses plans stratégiques annuels.

En dehors de la prise en compte systématique des questions d'égalité homme-femme dans l'ensemble de ses activités (chapitre 1), Irish Aid donne la priorité à l'aide destinée à prévenir les violences faites aux femmes et à y remédier, en particulier dans les situations d'urgence et en cas de conflit, en nouant des partenariats avec des ONG et d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux. Elle finance aussi des activités spécifiques destinées à améliorer la situation et le statut des femmes et à promouvoir l'autonomie économique des femmes et l'accès des filles à un enseignement de qualité. Irish Aid soutient des programmes sanitaires au niveau des communautés qui permettent aux femmes d'avoir accès à des soins de santé procréative et autres. La stratégie multidimensionnelle d'Irish Aid en faveur de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes a donné d'importants résultats. On peut citer notamment l'attention portée à l'égalité entre les sexes au sein même d'Irish Aid, dans les documents stratégiques par pays et au niveau international grâce à des actions de sensibilisation et à une analyse fondée sur les faits. Irish Aid a notifié des données au titre du marqueur OCDE-CAD sur l'égalité homme-femme en 2007.

Irish Aid fait beaucoup appel à ses propres experts et à des spécialistes extérieurs pour réaliser ses objectifs en faveur des femmes et assurer la prise en compte systématique des problèmes d'égalité homme-femme dans l'ensemble de ses activités. Le

gouvernement ougandais, par exemple, s'appuie sur l'avis d'un spécialiste de la condition des femmes qui travaille pour Irish Aid ainsi que sur celui du personnel de l'ambassade, auquel il attache une grande importance. Irish Aid a été loué pour la rapidité et l'efficacité de sa réaction face aux demandes émanant du terrain. Une formation intensive a donné aux agents de solides bases pour traiter les problèmes d'égalité entre les sexes, et des spécialistes chargés des questions relatives à la problématique homme-femme ont été placés dans plusieurs services de la nouvelle structure (chapitre 4). L'équipe chargée de l'Examen encourage Irish Aid à continuer de renforcer ses capacités internes pour assurer l'intégration systématique de la problématique homme-femme dans l'ensemble de ses activités et veiller à l'égalité entre les sexes et à l'autonomisation des femmes. De nouveaux efforts sont nécessaires pour étayer les résultats et les analyses statistiques connexes.

### *Environnement et changement climatique*

Depuis le dernier Examen de l'aide, Irish Aid a précisé son intérêt pour l'environnement et le changement climatique, dont témoignent les objectifs énoncés dans le Livre blanc. En 2007, Irish Aid a notifié des données au titre du marqueur OCDE-CAD sur le changement climatique. Ses engagements de ressources au profit des problèmes d'environnement continuent de croître et en 2007 les contributions directes à des activités de protection de l'environnement étaient de l'ordre de 3.25 millions EUR. Conformément à sa stratégie d'intégration systématique des problèmes d'environnement dans ses activités, Irish Aid note que d'importantes ressources supplémentaires ont été consacrées à des activités relatives à l'environnement et au changement climatique dans l'ensemble de son programme d'aide.

Dans sa la politique de l'environnement pour un développement durable (Environment Policy for Sustainable Development, 2007), Irish Aid aborde les problèmes de la protection de l'environnement dans le contexte de l'évolution des modalités de l'aide. Ses quatre objectifs sont les suivants : (i) faire davantage connaître les liens entre durabilité environnementale et réduction de la pauvreté et en tenir compte dans la politique de développement. ;(ii) intégrer les principes du développement durable dans ses politiques et programmes afin de veiller à la viabilité environnementale ; (iii) continuer à appliquer les accords multilatéraux sur l'environnement et à coopérer avec les organismes multilatéraux dans ce domaine, ainsi que de démontrer la volonté de l'Irlande de venir à bout des problèmes d'environnement de portée mondiale ; et (iv) aider les pays en développement à se préparer et à s'adapter au changement des conditions environnementales tout en prenant des mesures pour en réduire les retombées négatives pour les membres les plus vulnérables de la population.

Reconnaissant la difficulté qu'il y a à intégrer systématiquement et de façon simultanée dans toutes ses activités l'ensemble de ces quatre objectifs transversaux, Irish Aid a adopté une approche étalée dans le temps mais planifiée. Les premières réalisations dans le domaine de l'environnement comprennent des « fiches clés » qui donnent un avis stratégique sur les liens avec l'environnement dans les principaux secteurs de l'aide au développement ; l'utilisation créative de partenariats avec l'Union internationale pour la conservation de la nature, le World Resources Institute et l'Institut international pour l'environnement et le développement en vue d'élaborer des dispositions majeures de la politique de protection de l'environnement ; des lignes directrices conjointes avec le DFID (UK Department for International Development) pour l'intégration de la protection de l'environnement dans le soutien budgétaire général ; et l'échange de données d'expérience avec le groupe Nordic Plus. En 2007, Irish Aid a

chargé un spécialiste du développement de travailler à plein temps sur les problèmes d'environnement et de développement durable. Irish Aid fait aussi appel à un consultant spécialiste des questions d'environnement pour soutenir le programme global en faveur de l'environnement et apporter des contributions aux principaux processus multilatéraux, par exemple sur le changement climatique, la biodiversité et l'adaptation.

Maximiser les synergies entre les objectifs relatifs au changement climatique et au développement pour atteindre les OMD est un défi particulier pour Irish Aid. D'autres difficultés comprennent la nécessité de consacrer des ressources adéquates aux objectifs et projets environnementaux, d'adapter les activités aux pressions environnementales grandissantes et de rendre compte des impacts sur l'environnement. En Ouganda, l'équipe chargée du programme pays compte sur les services centraux pour élaborer la composante relative à l'environnement de sa stratégie de programme pays et a une haute opinion de la capacité de ces services à répondre rapidement et efficacement aux demandes. Comme l'environnement est de plus en plus pris en compte dans l'ensemble des activités, les compétences spécialisées devraient jouer un rôle encore plus important. L'intégration systématique n'aboutira pas à la formation d'un réseau étendu de spécialistes de l'environnement mais devrait permettre aux agents d'Irish Aid d'acquérir de solides connaissances de base sur les problèmes, liens et processus, tout en ayant la possibilité de demander une aide plus spécialisée lorsque c'est nécessaire.

### **L'aide aux organisations non gouvernementales**

Irish Aid a mis en place un partenariat constructif avec les ONG et la société civile dans de nombreux domaines de l'aide au développement, des secours d'urgence et de l'aide à la reconstruction et ces acteurs sont importants pour conserver le soutien de l'opinion publique. Le niveau des fonds destinés aux ONG ou transitant par celles-ci a augmenté passant de 104 millions USD en 2003 à 295 millions en 2007, soit 25 % de l'APD nette totale (annexe B, tableau B.1). Ce pourcentage est supérieur à celui observé chez tous les autres donateurs. Alors que le nombre de partenaires de la société civile est très important, Irish Aid concentre 84 % de son budget destiné aux activités avec la société civile sur 29 organisations et plus de 50 % de ce budget est alloué à cinq grandes ONG partenaires. Des subventions forfaitaires sont attribuées à des ONG de plus petite taille. La section Secours d'urgence et redressement d'Irish Aid finance des ONG qui réalisent des activités liées aux secours d'urgence et au redressement et par l'intermédiaire du Fonds de stabilité géré conjointement avec l'Unité chargée de la résolution des conflits de la Division Politique du ministère des Affaires étrangères (annexe C). Les ONG qui s'occupent d'éducation au développement reçoivent aussi des crédits d'une ligne budgétaire spéciale des services centraux (voir chapitre 1) et les ONG travaillant dans les pays de programme ont accès à des fonds acheminés par le biais des programmes pays. L'aide aux ONG est examinée de façon plus détaillée dans le chapitre 4.

### **Aide multilatérale**

L'Irlande estime que le système multilatéral doit être stable et efficace pour contribuer à la réalisation des OMD. L'aide multilatérale irlandaise a plus que triplé en termes absolus au cours des dix dernières années, passant de 100 millions USD en 1997 à 368 millions en 2007(annexe B, tableau B1). La part de l'aide multilatérale dans l'APD totale est demeurée presque constante en raison d'un taux de croissance analogue de

l'aide bilatérale. En 2007, 31 % de l'APD brute de l'Irlande était octroyée sous la forme de contributions au budget des organisations multilatérales, contre 32 % pour la moyenne du CAD compte non tenu des allègements de dette.

La Commission européenne (CE) est le premier bénéficiaire de l'APD multilatérale de l'Irlande suivie par les Nations unies et la Banque mondiale. Ensemble, ces organisations représentent plus de 90 % des contributions générales de l'Irlande aux budgets des organisations multilatérales en 2004-2006, lesquelles se répartissaient comme suit : CE (40 %), système des Nations unies (30 %) et Banque mondiale (22 %). En 2007, les fonds consacrés au système des Nations unies dépassent légèrement ceux octroyés à la Commission européenne (annexe B, tableau B.2). Les trois principaux partenaires de l'Irlande dans le système des Nations unies sont le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) (22 %), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) (16 %) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) (12 %). Le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), le Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA), le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et l'Organisation internationale du travail (OIT) reçoivent aussi des financements. La plupart des contributions irlandaises aux agences de l'ONU sont des contributions générales mais l'affectation spéciale de crédits est encore pratiquée dans certaines situations d'urgence (annexe C). L'Irlande est devenue membre de la Banque asiatique de développement en 2006 mais n'a pris aucune mesure pour devenir membre de la Banque africaine de développement.

Irish Aid indique que ces dernières années, l'Irlande a augmenté l'aide multilatérale destinée aux fonds mondiaux, une partie des crédits étant préaffectée. En tant que solide partisan et soutien du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme depuis le début, l'Irlande a engagé environ 90 millions EUR chaque année en 2007 et 2008 en faveur de ce fonds. D'autres contributions importantes ont été faites au GAVI et à l'Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous. Les dotations à d'autres fonds sont assez dispersées et les montants dépensés sont relativement peu importants (tableau 1).

**Tableau 1. Contributions d'Irish Aid aux fonds mondiaux**

<b>Fonds mondiaux - VIH et SIDA</b>	<b>dépenser 2007</b>	<b>dépenser 2008</b>
	<b>EUR 000s</b>	<b>EUR 000s</b>
Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme	19 900	20 600
Initiative internationale pour un vaccin contre le SIDA	5 000	1 000
Partenariat international pour les microbicides	5 000	1 000
<b>Fonds mondiaux – Santé</b>		
Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination	6 000	2 975
Initiative mondiale pour l'éradication de la poliomyélite	4 500	3 000
Initiative européenne en faveur de vaccins antipaludéens	1 000	1 000
Alliance mondiale pour la mise au point de médicaments antituberculeux	3 000	1 000
Partenariat médicaments contre le paludisme*	3 000	1 000
Partenariat des pays européens et en développement sur les essais cliniques	540	750
Product Development Partnerships Coordination Group International Programme for Microbicides Evaluation	-	100
Conseil de la recherche en santé pour le développement et Forum mondial pour la recherche en santé	1 050	950
Global Health Workforce Alliance	-	900
<b>Fonds mondiaux – Éducation</b>		
Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous	10 000	7 790

Source : Irish Aid, 2008, note à l'équipe chargée de l'Examen de l'aide

### **Stratégie à l'égard de l'aide multilatérale**

L'Irlande n'a pas arrêté de stratégie globale guidant sa politique et son engagement aux côtés des organisations multilatérales. Le Programme pour le gouvernement 2007-2012 (*Programme for Government*) et le Livre blanc sur l'aide irlandaise paru en 2006 servent de cadre à l'aide multilatérale, en mettant l'accent sur la Commission européenne, le système des Nations unies et la Banque mondiale. Les rapports annuels décrivent les objectifs et les méthodes sur lesquels s'appuient les activités de collaboration de l'Irlande ainsi que les engagements précis. En ciblant ses contributions et en en déterminant le niveau, l'Irlande tient compte de l'accent mis par ces organisations sur la lutte contre la pauvreté, l'efficacité, la concentration géographique et la solidité de la gestion.

Le Livre blanc reconnaît que l'aide au développement de l'Union européenne fait partie intégrante du programme d'Irish Aid et accepte la « fonction normative » de celle-ci. L'Irlande s'efforce de veiller à ce qu'une plus grande part de l'aide de la CE aille aux PMA et elle encourage les autres donateurs de l'Union européenne à délier complètement leur aide et à renforcer la cohérence des politiques au niveau européen. Avec des ressources accrues, il est possible de renforcer l'influence de l'Irlande sur les politiques de développement de l'Union européenne et sa contribution à celles-ci ainsi que d'améliorer la qualité et le ciblage de l'aide communautaire. Cependant, l'équipe

restreinte d'Irish Aid chargée des problèmes de développement au sein de l'Union européenne tant dans les services centraux qu'à Bruxelles a toutes les peines du monde de se tenir au fait des débats dans cette institution.

Le Livre blanc souligne le rôle que joue le système des Nations unies en faveur de la construction d'un consensus international sur les principaux problèmes de développement. Pour l'Irlande, appuyer l'ONU permet d'élargir le champ de son action davantage que ne le ferait l'aide bilatérale, et peut contribuer à réduire la fragmentation de l'aide et les doubles emplois. Comme suite à la recommandation du CAD, l'Irlande inscrit sa collaboration avec un petit nombre d'organisations multilatérales majeures dans une approche plus stratégique grâce à la signature d'accords cadres pluriannuels avec l'UNICEF, le Fond des Nations unies pour la population (FNUAP) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Ces accords ont eu pour effet de renforcer le suivi et l'évaluation. Des accords avec l'OMS et le PNUD sont en cours. Les progrès sont évalués chaque année par des consultations bilatérales et par des rapports au niveau des pays communiqués par les missions d'Irish Aid. Les accords permettent aussi de rendre l'aide plus prévisible (i) en liant l'augmentation des concours aux progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs de développement convenus ; (ii) en s'appuyant sur les plans stratégiques des organisations partenaires et (iii) en mettant en concordance les engagements de fonds et les délais fixés par la planification des activités de l'organisation considérée.

Le Livre blanc reconnaît que les Institutions de Bretton Woods pèsent lourd dans les décisions politiques et l'affectation des ressources aux pays en développement. Selon Irish Aid, l'Association internationale de développement de la Banque mondiale reçoit un peu plus de 10 % de l'APD multilatérale et l'Irlande veut s'assurer que la Banque mondiale promeut un environnement favorable à l'efficacité de l'aide bilatérale irlandaise et à la réalisation des OMD.

L'Irlande est soucieuse d'aider les organisations multilatérales à accroître leur efficacité et efficacité pour le développement. Pour approfondir son engagement dans ce domaine, l'Irlande est encouragée à affecter suffisamment d'agents à la collaboration avec ces organisations et à améliorer la formation professionnelle du personnel des services centraux d'Irish Aid travaillant avec elles. En Ouganda, l'équipe chargée de l'Examen de l'aide a remarqué que l'ambassade d'Irlande conduisait les efforts pour harmoniser et rationaliser le système multilatéral. L'équipe a été impressionnée par le fait que l'ambassade consultait ses agents locaux sur les notes d'information destinées aux représentants des comités d'administrations des institutions multilatérales et les envoyait à l'occasion participer aux réunions bilatérales. L'Irlande a activement promu le processus de réforme des Nations unies dans plusieurs pays pilotes par le soutien apporté par ses ambassades (chapitre 5). L'Irlande est devenue membre du Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN, Multilateral Organisation Performance Assessment Network) qui évalue chaque année les opérations de certaines organisations multilatérales au niveau des pays, ainsi que du Groupe de donateurs supervisant l'OCHA et le Haut Commissariat aux droits de l'homme (OHCHR). L'équipe chargée de l'Examen est convaincue que la place accordée par l'Irlande à la réforme est justifiée compte tenu de la taille de son engagement dans le système multilatéral et ses plans visant à maintenir la part des financements.

### Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le CAD félicite l'Irlande d'avoir augmenté de façon massive son APD entre 2003 et 2008. De plus le CAD invite instamment l'Irlande à continuer de progresser vers l'objectif qu'elle s'est fixée de porter son rapport APD/RNB à 0.7 % en 2012 et à atteindre son objectif intérimaire de 0.6 % en 2010 même en période de déclin du RNB. Cela constituerait un signal fort et positif pour la communauté du développement.
- Les autorités irlandaises devraient préciser comment elles opèrent la hiérarchisation entre les canaux d'acheminement, les modalités d'aide et les secteurs dans les pays prioritaires et rééquilibrer le programme d'aide, comme elles en affichent l'intention, en accroissant la part de l'APD acheminée par le biais des programmes-pays..
- Les affectations d'aide bilatérale confirment l'intérêt qu'Irish Aid porte à la lutte contre la pauvreté. Irish Aid devrait investir de façon stratégique dans des initiatives liées à l'agriculture, au développement rural et au secteur privé et éviter la fragmentation de son programme.
- L'Irlande est encouragée à fournir à ses gouvernements partenaires un tableau complet de l'APD afin qu'ils puissent suivre l'aide, mettre en place un mécanisme de reddition de comptes consolidé et planifier les investissements futurs au service du développement. Irish Aid devrait encourager davantage ses ONG partenaires à fournir des fonds et des informations sur le programme au niveau approprié des administrations partenaires avec lesquelles elles travaillent.
- L'Irlande est un important bailleur de fonds du système multilatéral du fait de son vaste engagement et de son investissement dans les organisations multilatérales et les fonds mondiaux. La difficulté pour Irish Aid est à présent de consacrer les ressources humaines requises pour œuvrer plus complètement et plus activement de manière à influencer les politiques et programmes de ses principaux partenaires, notamment la Commission européenne.



## Chapitre 4

### Organisation et gestion

#### Le déménagement à Limerick

En 2008, les services centraux d'Irish Aid ont quitté la capitale, Dublin, pour s'installer à Limerick. Ce déménagement, qui s'inscrit dans le cadre d'un mouvement global de décentralisation, s'est étalé sur plusieurs mois et achevé en décembre 2008. Il a constitué un grand défi pour Irish Aid, en particulier pour ce qui est de la préservation des compétences et de la mémoire institutionnelle ainsi que du maintien des liens avec les autres instances gouvernementales, les ambassades et les organisations, y compris les ONG, qui sont restées basées à Dublin. Les hauts responsables du ministère des Affaires étrangères, et de sa Division de la coopération pour le développement, se sont employés à relever ce défi. Il n'en faudra pas moins du temps avant que toutes les retombées de ces changements sur le programme d'aide puissent être évaluées. L'équipe chargée de l'examen s'inquiète des difficultés particulières que le déménagement risque de soulever pour assurer la cohérence des politiques au service du développement.

A la même époque était en cours un réexamen en profondeur de l'organisation et de la structure du programme d'aide, exercice qui constituait une des recommandations du Livre blanc. Cet exercice est désormais achevé et ses résultats ont été soumis aux autorités qui les examinent actuellement. Entre temps, des efforts ont été engagés pour intégrer plus complètement la coopération pour le développement dans la politique extérieure. Il existe une collaboration très étroite entre les divisions du ministère des Affaires étrangères chargées, respectivement, de la coopération pour le développement et des affaires politiques, et les possibilités qui s'offrent d'en opérer une certaine intégration sur le plan structurel sont en cours d'examen. Il a par ailleurs été entrepris de fusionner les services internes et financiers de la Division de la coopération pour le développement (Irish Aid) avec ceux de l'ensemble du Ministère. En Ouganda, on a pu constater que le déménagement d'Irish Aid avait eu peu d'impact sur la qualité du programme d'aide.

La finalité du réexamen est de doter Irish Aid d'une gouvernance, de méthodes de gestion, de structures et de fonctions qui permettent l'expansion du programme d'aide tout en garantissant la qualité et la transparence. Cet exercice consiste en une vaste évaluation en profondeur des structures de gouvernance d'Irish Aid. Les recommandations qui en découlent impliquent un accroissement des effectifs et une intégration plus étroite entre de la structure de la Division de la coopération pour le développement au sein du ministère des Affaires étrangères. La question d'une décentralisation au profit des missions locales n'est pas abordée dans l'examen. Pour le moment, ces dernières continuent de gérer l'aide bilatérale tandis que les aspects multilatéraux du programme relèvent de la compétence des services centraux d'Irish Aid. Les missions locales bénéficient d'une grande autonomie et la légèreté des systèmes de communication, entre elles et les services centraux, d'Irish Aid facilite grandement les relations

et améliorent leur aptitude à faire face à des besoins nouveaux (annexe D). Succinctement, les propositions découlant du réexamen sont les suivantes :

- Petit à petit, mieux intégrer le programme d'Irish Aid dans la structure de décision d'ensemble du ministère des Affaires étrangères.
- Déterminer l'éventail optimal des compétences requises pour assurer la mise en œuvre du programme compte tenu des évolutions et besoins qui se font jour, et accroître les effectifs de manière à préserver la qualité, améliorer la gestion des risques, garantir la sécurité et la responsabilité et autoriser l'expansion nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par les Nations unies.
- Rationaliser et améliorer le fonctionnement des principaux systèmes et processus qui sous-tendent le programme de manière à rehausser l'efficacité et l'efficacé et à minimiser les risques.

### Une structure plus cohérente

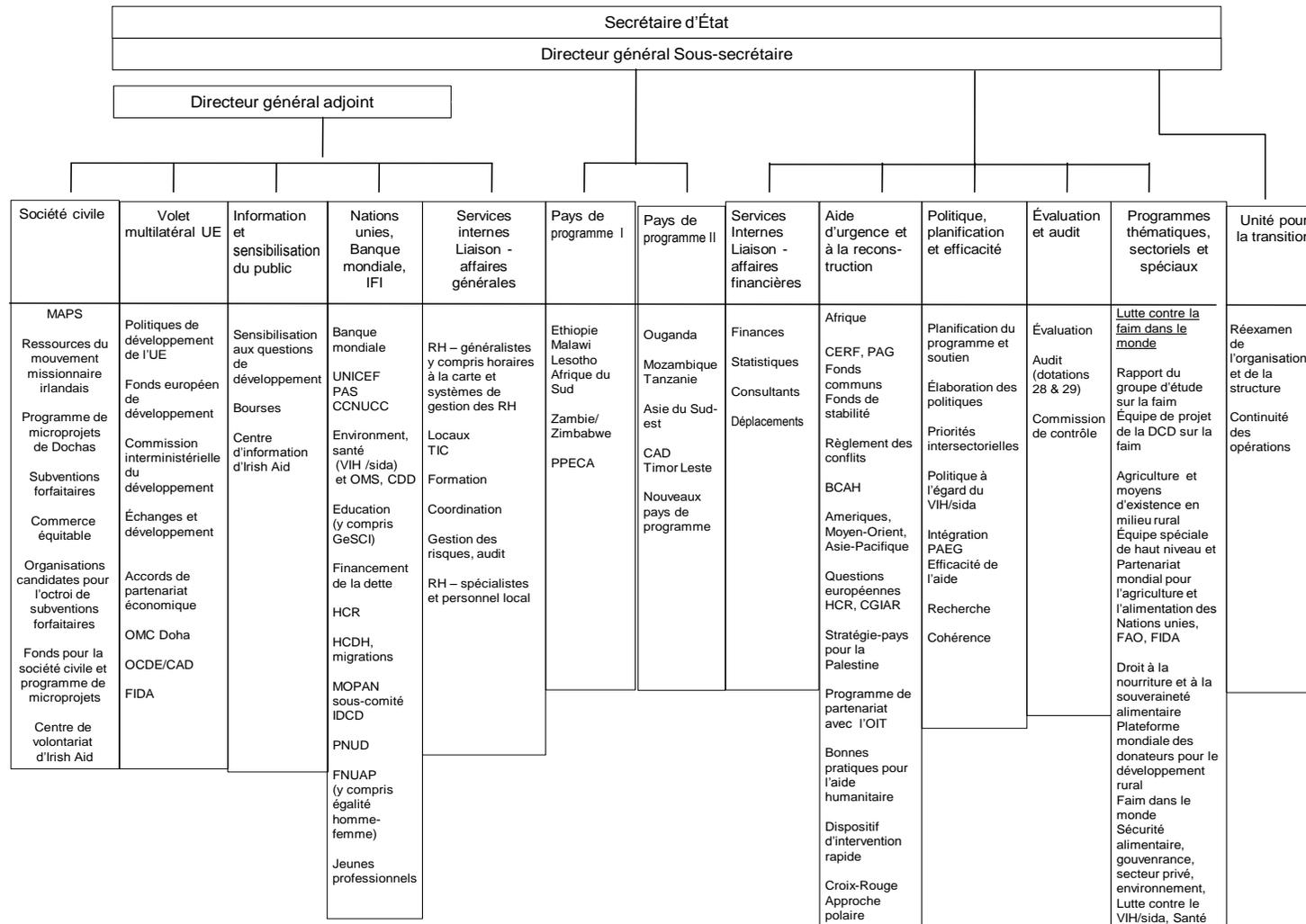
Irish Aid a déjà entrepris de modifier sa structure et de pourvoir les postes actuellement vacants. Comme le montre le graphique 3, Irish Aid compte maintenant douze sections, contre neuf en 2003, plus une unité pour la transition qui s'occupe des questions liées au réexamen. Dans la nouvelle structure, les Nations unies, la Banque mondiale et les institutions financières internationales relèvent désormais de la même section, ce qui renforce la cohérence des relations de l'Irlande avec ces organisations et l'influence qu'elle peut exercer au sein de ces dernières. Parmi les autres innovations organisationnelles, figurent la création d'un Dispositif d'intervention rapide (RRI) et d'un Fonds de stabilité, ainsi que d'une unité Règlement des conflits au sein de la Division politique du ministère des Affaires étrangères (voir le chapitre 1 et l'annexe C). Les agents de l'ancienne section du Soutien technique ont été répartis entre les différentes sections assurant la mise en œuvre du programme et une section Politique, planification et efficacité a vu le jour.

Le Directeur général d'Irish Aid continue de rendre compte au Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères. Depuis 2005, le Directeur général et le Directeur général adjoint se partagent, en plus de leurs fonctions de gestion, la responsabilité des grands domaines d'activité. Du fait qu'ils siègent en qualité de sous-secrétaires au Conseil d'administration du ministère, ils constituent le principal maillon garantissant la convergence entre le programme d'aide et les autres aspects des activités du ministère.

Au moment de la rédaction du présent rapport, un certain nombre de groupes de travail et équipes informels étaient mis en place au sein d'Irish Aid pour traiter des grands axes du plan d'activité, de son élaboration à sa mise en œuvre. Une équipe est par exemple chargée des questions transversales (égalité homme-femme, environnement, gouvernance, et VIH/sida). Irish Aid serait bien inspirée de procéder en temps voulu à une évaluation de cette nouvelle approche afin de s'assurer qu'un niveau adéquat de soutien technique est fourni, en particulier à la Commission interministérielle du développement, sur les questions de cohérence des politiques au service du développement (voir au chapitre 2) et aux missions locales.

Au total, l'intégration complète du programme à l'appui du développement dans les missions centrales du ministère est une évolution positive. Le système devrait y gagner en flexibilité et en efficacité face aux enjeux du développement et aux demandes émanant du terrain. L'influence des défenseurs du développement au sein du ministère devrait s'en trouver renforcée, au niveau du cabinet comme à l'échelon interministériel, et la direction d'Irish Aid devrait se voir attribuer plus de place dans la structure générale de décision du ministère.

Graphique 3. Organigramme d'Irish Aid



## Relever les défis liés à la réorganisation

### *Gestion stratégique, examen et approbation, et cohérence d'ensemble*

L'expansion du programme d'aide de l'Irlande rend d'autant plus nécessaires une gestion stratégique, un contrôle et la cohérence. Dans le système irlandais, ces fonctions sont interdépendantes et incombent principalement aux services centraux tandis que le contenu du programme de même que la gestion et la mise en œuvre au jour le jour des programmes pays relèvent des ambassades. Le modèle intégré recommandé lors du réexamen de l'organisation du programme d'aide devrait favoriser une rationalisation des principaux processus de décision, d'approbation, de suivi et d'évaluation et une meilleure intégration de ces derniers dans la structure globale du ministère des Affaires étrangères.

Un Groupe de direction oriente et supervise les travaux de la Division de la coopération pour le développement.<sup>19</sup> C'est aussi lui qui soumet le projet annuel de budget pour approbation à la Commission interministérielle des finances qui se réunit au début de chaque exercice financier. Un Groupe d'examen préalable et d'évaluation des programmes (Programme Appraisal and Evaluation Group – PAEG) étudie les stratégies-pays ainsi que les propositions de dépense relatives à des projets et programmes de développement d'un volume important. Le PAEG, qui se réunit à intervalles réguliers, comprend le Directeur général, le Directeur général adjoint, les chefs de section ainsi que des spécialistes du développement de renommée internationale, des universitaires, des membres réputés de la communauté irlandaise du développement et des hauts fonctionnaires d'autres ministères. La rigueur de ses méthodes est un gage de transparence et de qualité du processus d'approbation.

L'IDCD veille à la cohérence entre ministères. Il est essentiel que les autres instances gouvernementales y soient représentées par des personnalités de haut rang et s'impliquent activement dans ses travaux. Un groupe sur la cohérence doté d'une mission d'examen et de contrôle interne de la qualité a été mis en place au sein d'Irish Aid.<sup>20</sup> Il surveille la compatibilité entre les approches et objectifs de tous les instruments de financement et composantes du programme d'Irish Aid, et fournit une plateforme de débat interne sur les questions d'orientation de l'action et de qualité. Il examine les projets de politiques et de stratégies avant qu'ils soient approuvés de même que les propositions de financement qui doivent être soumises au PAEG. C'est la section Politique, planification et efficacité qui se charge de coordonner ses travaux. Il sera indispensable à la complémentarité entre le groupe sur la cohérence, la section Politique, planification et efficacité et le PAEG de jauger leurs rôles et responsabilités respectifs à la lumière des recommandations formulées dans le cadre de l'examen de l'ensemble du ministère.

19. Il se réunit une fois par mois et comprend le Directeur général, le Directeur général adjoint et les chefs des différentes sections.

20. Toutes les sections d'Irish Aid y sont représentées et il est présidé par le Directeur général, le Directeur général adjoint ou un représentant de ces derniers.

### *Gestion axée sur les résultats et gestion des connaissances*

Si Irish Aid vise à obtenir des résultats tangibles sur la voie de la réduction de la pauvreté et de l'instauration d'une croissance durable, elle est aussi consciente de la difficulté de mesurer l'impact de ses interventions, et des limites de l'exercice, dans un contexte caractérisé par des approches harmonisées et l'utilisation des systèmes nationaux. La première étape du processus consistant à placer les résultats au centre de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation a été l'élaboration du Plan opérationnel d'Irish Aid pour la période 2008 à 2012 (GoI, 2008c). Ce dernier établit clairement un lien entre les OMD et la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* et transpose le projet exposé dans le Livre blanc en actions et effets susceptibles d'être suivis, mesurés et évalués sur un horizon temporel donné. Il fournit la trame des plans d'activité annuels établis par les services centraux et les ambassades.

Lors de son examen de 2003, le CAD avait recommandé que la répartition des rôles et responsabilités en matière de programmation soit précisée et que les procédures soient rationalisées (annexe A). Dans cette optique, Irish Aid a élaboré de nouvelles directives, intitulées *A Results-based Management Approach to Country Strategy Papers* (GoI, 2008d ; encadré 6 du chapitre 5), destinées à renforcer la planification stratégique. Ces directives vont dans le sens des objectifs du Livre blanc et reposent sur la conduite d'analyses de la pauvreté et d'évaluations des programmes existants dans les pays prioritaires. Irish Aid s'y engage à utiliser des cadres de résultats et de suivi convenus avec les pays partenaires pour mesurer les progrès au regard des indicateurs du développement et en rendre compte. Les cadres de résultats, de suivi et de performance associés aux stratégies-pays seront employés pour saisir la contribution d'Irish Aid à l'effort global de développement. Etant donné la complexité du processus, il est essentiel de veiller à l'adéquation des capacités de suivi des performances aussi bien dans les services centraux que sur le terrain. Un soutien de la direction, de même que des formations et des incitations à l'intention du personnel, seront nécessaires pour garantir la viabilité et l'utilité de l'approche choisie par Irish Aid en matière de planification stratégique et de gestion des performances.

Irish Aid reconnaît qu'une approche plus systématique est indispensable pour ce qui est de l'apprentissage et de la gestion des connaissances, y compris s'agissant du recensement des bonnes pratiques en matière d'intégration (chapitre 1). Une équipe de projet pour la recherche et la gestion des connaissances a été constituée au sein de la section Politique, planification et efficacité et un groupe de travail sur la gestion des connaissances, composé d'agents des différents services de la Division, a été mis sur pied en mars 2008. Suite à la délocalisation à Limerick, ce dernier a décidé d'adopter une démarche progressive centrée sur (i) la création d'un intranet afin de fournir une plateforme pour l'échange de connaissances au sein d'Irish Aid et du ministère dans son ensemble, (ii) le renforcement des systèmes de gestion des données et statistiques, et (iii) la formation. En parallèle, Irish Aid a aussi beaucoup investi dans les technologies de l'information et de la communication, en particulier la vidéoconférence, pour améliorer les services de soutien au programme. Ces initiatives constituent une bonne base à partir de laquelle engager une action plus ambitieuse à l'appui de l'apprentissage à l'échelle de l'ensemble du ministère. Il conviendrait, cela dit, de mettre à profit dans le système de gestion des connaissances les travaux de la section Evaluation et audit.

### *Effectifs et compétences*

L'ambitieux projet que s'est fixé Irish Aid pour l'avenir requiert une gestion rigoureuse des ressources humaines. Des préoccupations se sont par le passé exprimées à propos de la dotation en personnel d'Irish Aid et des compétences à sa disposition, deux éléments essentiels à une mise en œuvre efficace du programme d'aide.<sup>21</sup> La question doit de plus en plus retenir l'attention du fait de l'augmentation de l'APD, des rotations de personnel induites par le déménagement d'Irish Aid à Limerick et des qualifications nouvelles que nécessitent l'actuel programme d'action mondial dans le domaine de l'aide et les nouvelles modalités d'acheminement de l'aide.

Le modèle « à l'échelle du ministère » préconisé dans le cadre du réexamen de l'organisation du programme d'aide vise à répondre à certaines de ces préoccupations. Il repose sur une totale association des personnels diplomatiques et généralistes à la planification et la mise en œuvre du programme d'aide dans l'espoir de favoriser des modalités plus souples d'affectation au niveau du ministère. Est en outre recommandée la création de postes supplémentaires (i) au niveau de la direction pour renforcer le contrôle et la gestion, (ii) au niveau des services centraux pour étoffer les sections s'occupant des relations avec les organisations multilatérales (Nations unies, CE, OCDE et organismes basés à Genève), et (iii) dans les services centraux et les missions locales pour consolider les relations avec la société civile et le secteur privé, l'aide d'urgence et les fonctions connexes, ainsi que les projets et programmes à long terme. Afin d'améliorer les compétences disponibles, il est proposé de recruter des agents permanents de toutes catégories, d'obtenir le détachement d'agents d'autres ministères et de répartir l'effectif de spécialistes du développement entre tous les services d'Irish Aid.

A l'époque de la rédaction du présent rapport, l'effectif approuvé d'Irish Aid se chiffrait à 184 agents, dont 145 dans les services centraux (tableau 2). Neuf nouveaux spécialistes du développement avaient été embauchés dans l'ensemble de la Division de la coopération pour le développement fin 2008 et quatre autres devaient arriver début 2009.<sup>22</sup> La formation des nouvelles recrues est regardée comme une priorité, de telle sorte qu'elles deviennent opérationnelles le plus rapidement possible et de façon à minimiser le recours à du personnel volant et à des consultants.

### *Formation*

Des composantes importantes du programme irlandais, du côté de l'aide bilatérale comme de l'aide multilatérale, nécessitent un éventail spécifique de compétences, notamment des dons de conviction, de communication et de négociation, l'aptitude à appréhender le cadre de gouvernance et l'environnement politique, la connaissance des systèmes de gestion des finances publiques, ou un sens de la gestion des conflits. Une

---

21. Le sujet a notamment été abordé par l'ABIA, les ONG irlandaises et des organisations internationales ainsi que dans le cadre de plusieurs examens internes des ressources humaines et des examens par les pairs du CAD.

22. Ces 13 nouveaux postes se répartissent comme suit : un pour la section Aide d'urgence et à la reconstruction, trois pour la section Société civile, un pour la section Evaluation et audit, trois pour la section Politique, planification et efficacité, trois pour la section Programmes thématiques, sectoriels et spéciaux, un pour la section Pays de programme II et un pour le Sierra Leone et le Liberia.

stratégie de perfectionnement et de formation du personnel est en cours d'élaboration<sup>23</sup>, qui s'appuie sur les compétences internes et externes pour assurer la formation continue du personnel d'Irish Aid. Entre autres sujets seront abordés l'efficacité de l'aide, l'intégration, la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats. En attendant, un module de formation a été mis en place pour les nouveaux agents afin de leur fournir une idée générale des activités de l'organisation et du contexte dans lequel elles s'inscrivent, au niveau international et sur le plan du développement. D'une façon plus générale, Irish Aid dispense à ses agents des cours sur les problèmes liés au développement, que viennent compléter des séminaires réguliers, à l'heure du déjeuner, sur des sujets spécifiques. Elle est en outre membre du réseau Train4Dev et participe à d'autres initiatives conjointes des donateurs visant à favoriser l'apprentissage mutuel.

**Tableau 2. Répartition des effectifs d'Irish Aid**

Date	Généralistes/ diplomates (Limerick)	Spécialistes du développement (Limerick)	Ambassades	
			Diplomates	Spécialistes du développement
2003	82	24	26	11
2008	126	19	18	21

Irish Aid est consciente des besoins induits, en matière de formation, par les recrutements et l'évolution du programme et devra en tenir compte dans sa stratégie de valorisation des ressources humaines. Il conviendra de différencier les formations techniques proposées dans les services centraux et dans les pays de programme tout en maintenant des programmes généraux d'insertion pour les nouveaux arrivants. En Ouganda, des formations conjointes sont proposées depuis quelques années aux agents d'Irish Aid et d'autres organismes donateurs sur la gestion des finances publiques, les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité face aux conflits. Il conviendrait d'explorer les possibilités de multiplication des formations conjointes, y compris dans d'autres pays de programme.

**Tableau 3. Nombre d'agents basés en Irlande qui ont participé aux formations offertes par Irish Aid à la date de 2008**

Nom du cours	Nombres d'agents
Information pour la gestion	7
Comptes financiers dans le domaine du développement	1
Gestion des finances publiques	15
Perfectionnement à la négociation dans le cadre de l'UE	8
S'y retrouver dans la jungle des propositions budgétaires	15
Initiation avant détachement à la School of Oriental and African Studies de l'Université de Londres	6
Intégration	51
Questions transversales	188
Stage d'insertion	140
Cours sur les relations internationales à l'Université de Limerick	34 actuellement. Un deuxième groupe de 33 agents entreprendra cette formation avant fin mars 2009

Source : Irish Aid, février 2009

23. Irish Aid prévoit de mettre la dernière main à sa stratégie de formation pour l'amélioration à long terme des compétences en septembre 2009.

### ***Renforcer les capacités d'analyse et de recherche***

Irish Aid contribue aux travaux d'organes extérieurs – notamment les groupes de travail et réseaux du CAD – et s'appuie sur ces derniers pour obtenir des éléments en vue de compléter les résultats de ses propres analyses, par exemple sur les situations de conflit et de fragilité ou sur la croissance favorable aux pauvres. Des spécialistes sectoriels fournissent un avis éclairé sur les propositions de programmes et surveillent l'efficacité de leur exécution, en concertation avec des experts recrutés localement dans les pays de programme. De nombreux programmes étant cofinancés avec d'autres donateurs, Irish Aid participe à des évaluations conjointes au niveau de pays, expérience fort enrichissante pour elle. Lorsque les compétences internes ne sont pas suffisantes ou qu'une évaluation indépendante est requise, Irish Aid demande le concours d'experts extérieurs.

Irish Aid a largement recours à l'ABIA et à des instituts de recherche, irlandais ou non, pour la conduite de recherches sur des questions en rapport avec son programme d'action (chapitre 2). Si la qualité et la pertinence des contributions de l'ABIA sont fort appréciées, le mandat de cet organisme – qui combine des fonctions d'exécution, de conseil et de recherche – risque d'être modifié.<sup>24</sup> Conformément à la recommandation qui avait été formulée lors de l'examen par les pairs de 2003, ces fonctions seront vraisemblablement dissociées. Dans le nouveau système, il est probable que (i) l'ABIA sera déchargé de sa mission de supervision au profit du Secrétaire général, du Ministre des affaires étrangères et du Secrétaire d'Etat parallèlement à un renforcement du contrôle exercé par le parlement et des obligations de comptes à ce dernier, (ii) un organisme indépendant spécialisé sera chargé de procéder périodiquement à un examen externe du programme d'aide, (iii) les activités de recherche seront confiées à Irish Aid elle-même et seront étroitement raccordées aux fonctions d'évaluation et d'élaboration des politiques. L'équipe chargée de l'examen souscrit à cette approche. Irish Aid a besoin de disposer de capacités internes d'analyse, en particulier pour traiter les questions de cohérence des politiques au service du développement et celles qui commencent à influencer sur l'action dans le domaine du développement, telles que le changement climatique, la sécurité alimentaire et les effets de la mondialisation sur les pays partenaires.

### **Evaluation et audit**

En Irlande, les fonctions d'évaluation et d'audit vont de pair afin de s'assurer qu'Irish Aid atteint son objectif premier, à savoir faire reculer la pauvreté, et que les deniers publics sont utilisés aux fins pour lesquels ils étaient prévus et rentabilisés au mieux (GoI, 2008b). Le Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, le Commissaire aux comptes et le Contrôleur général interviennent tous dans le contrôle et la supervision d'ensemble de l'APD. La Commission de contrôle du ministère fournit des avis indépendants sur les dispositifs d'audit et d'évaluation d'Irish Aid et surveille la mise en œuvre du programme de travail de la section Evaluation et audit. Elle comprend six personnalités indépendantes (quatre venant du secteur privé et deux fonctionnaires à la

24. A côté de la recherche, la mission de l'ABIA inclut la surveillance de l'orientation stratégique du programme d'aide et la fourniture de conseils sur ce point au ministre des Affaires étrangères et à la direction d'Irish Aid, la supervision des évaluations spécifiques et générales des programmes et projets d'Irish Aid parallèlement au contrôle global de la politique et des dépenses, l'organisation et la gestion du Forum du développement, et le suivi de l'ensemble des besoins en ressources financières et humaines associés au programme d'Irish Aid.

retraite) et se réunit six à sept fois par an pour passer en revue tous les exercices d'audit et d'évaluation. Elle rend compte au Secrétaire général du ministère et ses rapports annuels sont rendus publics. Depuis 1978, les rapports annuels d'Irish Aid, qui intègrent une comptabilité détaillée de ses dépenses, sont eux aussi publiés.

Lors du dernier examen par les pairs, il avait été recommandé à l'Irlande de poursuivre ses efforts pour promouvoir l'enracinement d'une culture de l'évaluation et de mettre au point un plan d'évaluation pluriannuel qui favoriserait l'apprentissage et servirait de base pour les activités de formation (annexe A). Les efforts déployés par l'Irlande dans ce domaine prennent des formes variées. L'unité Evaluation et audit apporte son concours aux autres services pour la gestion des audits et a participé à l'élaboration de la nouvelle approche des stratégies-pays, fondée sur la gestion axée sur les résultats. Un plan glissant d'évaluation et d'audit a été mis en place en 2006, de même qu'un programme de travail annuel qui doit être approuvé par le Groupe de direction et la Commission de contrôle. La préparation du plan glissant donne lieu à des échanges de vues au sein de la section Evaluation et audit, de même qu'à des consultations avec les autres sections et les ambassades ainsi qu'avec le Directeur général et le Directeur général adjoint.

C'est la section Evaluation et audit d'Irish Aid qui établit le calendrier des évaluations et des audits et se charge, pour le ministère, du programme d'examens entrepris dans le cadre d'une initiative intitulée *Value for Money and Policy Review*. Suite à un examen stratégique et opérationnel réalisé en 2001, la section a instauré un système de gestion des risques qui s'applique à tous les pays de programme. Elle a aussi collaboré à l'élaboration de l'approche des stratégies-pays fondée sur la gestion axée sur les résultats à laquelle il est fait référence dans le présent chapitre et dans le suivant. Le budget de la section est totalement intégré au budget de fonctionnement d'Irish Aid, ce qui rend impossible une analyse détaillée des dépenses d'évaluation et d'audit. Pour 2009, un montant global de 500 000 EUR a été budgété pour les déplacements, les indemnités de subsistance et les frais de consultants.

La section manque pour le moment d'effectifs, mais des recrutements sont en cours. Elle compte un poste de chef de section, qui dépend directement du Directeur général, trois postes pour l'évaluation (dont deux sont vacants), trois postes pour l'audit (dont un est vacant) et trois postes de soutien (dont deux sont vacants). Les spécialistes de l'évaluation sont des agents d'Irish Aid auxquels est fournie une formation appropriée ; les spécialistes de l'audit, sont eux des professionnels qualifiés. Au niveau des pays de programme, la fonction d'audit a été renforcée par le recrutement d'auditeurs internes, qui sont des ressortissants du pays concerné. Ces derniers participent à la conception et à la gestion d'audits conjoints en tant que de besoin et assurent le suivi de la mise en œuvre des recommandations et mesures destinées à consolider encore le système irlandais de financement au niveau du terrain.

### ***Evaluation***

La politique d'évaluation d'Irish Aid renvoie expressément aux diverses normes édictées en la matière par le CAD, notamment les *Normes du CAD pour une évaluation de qualité*, les *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement* et les *Critères définis par le CAD pour évaluer l'aide au développement*. L'essentiel des activités de la section Evaluation et audit consiste en un soutien des processus d'évaluation gérés et pilotés par les sections opérationnelles et les ambassades et est financé directement sur le budget des programmes. La section fait aussi réaliser des

évaluations sur des sujets d'importance stratégique, par exemple la gestion de *Dóchas* (organisme de tutelle des ONG irlandaises) ou les stratégies-pays relatives aux pays de programme. Lorsqu'elle le juge opportun et approprié, Irish Aid participe à des évaluations conjointes avec ses partenaires (un tel exercice est prévu en 2009 dans le domaine de la santé).

Les évaluations sont effectuées par des consultants extérieurs indépendants, qui sont choisis par appel d'offres et peuvent être des ressortissants de pays partenaires. Toutes les évaluations sont transmises au Groupe de direction et à la Commission de contrôle du ministère et donnent lieu à des réponses formelles. Conformément à la politique d'évaluation, les rapports de toutes les évaluations d'importance réalisées par Irish Aid sont publiés et accessibles sur le site web de l'organisation. Ils pourraient aussi être transmis à la base de données du Réseau du CAD sur l'évaluation, ce qui en accroîtrait la visibilité. En règle générale, les évaluateurs s'intéressent au degré d'intégration des questions transversales, ce dont il faut se féliciter. A l'issue des évaluations sont établis des plans d'action de manière à garantir la prise en compte de leurs conclusions et recommandations par les sections opérationnelles. Afin de faire connaître les résultats et les conclusions des évaluations, ainsi que les principaux enseignements à en tirer, Irish Aid organise des séances d'information et opère une diffusion ciblée des rapports et de résumés.

### **Audit**

Les audits sont guidés par deux documents du ministère des Affaires étrangères, *Internal Audit Charter* et *Audit Policy in Overseas Offices*, qui recouvrent des méthodes distinctes mais complémentaires (GoI, 2008b). Les ambassades d'Irlande font chaque année l'objet d'un audit, confié à des sociétés d'audit de renommée internationale. Les auditeurs postés dans les ambassades font rapport trimestriellement et annuellement aux services centraux sur les questions d'audit. S'agissant des ONG, Irish Aid a mis en place un cadre d'audit pour celles couvertes par son Mécanisme de cofinancement pluriannuel (encadré 4). En plus des audits réalisés par ses partenaires eux-mêmes, elle a recours à des audits externes. L'unité Evaluation et audit procède en outre à des audits internes ponctuels des ONG partenaires et examine les rapports d'audit émanant des partenaires multilatéraux.

## **Gestion des relations avec les organisations de la société civile**

Irish Aid apporte un soutien considérable aux ONG et organismes missionnaires œuvrant dans le domaine du développement. Depuis le dernier examen par les pairs, elle a déployé de gros efforts pour organiser de manière plus stratégique sa collaboration avec les ONG et renforcer la capacité de ces dernières d'absorber et de gérer les financements qu'elles reçoivent (chapitre 6). Les ONG jouissent d'une saine indépendance même si elles sont tributaires des fonds publics. Elles ont activement contribué à la l'élaboration du Livre blanc de 2006 et participent au Forum du développement organisé par l'ABIA. Les ONG irlandaises jugent d'une manière générale de bonne qualité le dialogue avec Irish Aid sur la politique du développement. La plupart d'entre elles craignent toutefois que le déménagement d'Irish Aid à Limerick ne porte atteinte à la régularité et à l'intensité de ce dialogue.

La Politique d'Irish Aid à l'égard de la société civile (GoI, 2008h et encadré 7) définit le cadre des relations entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile, y

compris la façon dont Irish Aid doit s’y prendre pour soutenir, directement et indirectement, la naissance d’organisations de la société civile dans les pays du Sud et leur expansion. C’est la section Société civile qui s’occupe du financement des ONG irlandaises et internationales œuvrant à la lutte contre la pauvreté et à l’instauration d’un développement durable ainsi que de l’élaboration et de la mise en œuvre de la politique à l’égard de la société civile. La section Aide d’urgence et à la reconstruction collabore, elle, avec les ONG irlandaises et internationales qui interviennent dans les situations d’urgence et post-crise et s’occupe du soutien à ces organisations (annexe C). Les sections Nations unies, Banque mondiale et IFI et Affaires multilatérales UE se chargent quant à elles de promouvoir les objectifs de la politique l’égard de la société civile dans le dialogue avec les instances multilatérales et de suivre la performance de ces dernières.

Afin de donner suite aux recommandations formulées lors de l’examen par les pairs de 2003, Irish Aid a adopté une approche plus structurée dans ses relations avec la société civile, avec la mise en place de nouveaux dispositifs de financement et un renforcement du système d’examen préalable et d’approbation des demandes de subvention. Les critères fondamentaux régissant l’octroi de fonds s’inspirent des principes défendus par Irish Aid, parmi lesquels le partenariat, le renforcement des capacités et la participation. Les différents dispositifs de financement sont les suivants :

- Le Mécanisme de cofinancement pluriannuel (MAPS), qui ne s’applique pour le moment qu’à cinq des plus grandes ONG irlandaises<sup>25</sup> (encadré 4). Les concours du MAPS sont destinés à des ONG basées en Irlande et visent à assurer la qualité des programmes et l’efficacité au regard du développement tout en promouvant des partenariats avec des organisations de la société civile, y compris des transferts directs à des ONG du Sud.
- Le Fonds pour la société civile (CSF), qui se substitue à sept dispositifs précédents et permet de financer des dotations forfaitaires (à concurrence au maximum de 2.5 millions EUR par an), des projets s’étalant sur plusieurs années (pour un montant pouvant aller jusqu’à 600 000 EUR sur trois ans) et des microprojets (d’une valeur maximale de 20 000 EUR). Les concours du CSF sont destinés à des ONG basées en Irlande et des ONG internationales invitées et visent à favoriser le partenariat avec des ONG du Sud.
- Le Fonds pour le mouvement missionnaire (*Misean Cara*), qui remplace les financements auparavant accordés indépendamment les uns des autres à une multitude d’ordres et de congrégations à vocation missionnaire.
- Un mécanisme décentralisé de financement de microprojets au niveau des pays (ICMPS), géré par les chefs des missions installées dans des pays non prioritaires. Parmi les bénéficiaires des concours de l’ICMPS figurent aussi bien des ONG irlandaises que des organisations de la société civile de pays du Sud.

Cette démarche plus structurée à l’égard des organisations de la société civile, les accords-cadres conclus avec les grandes ONG, qui améliorent la prévisibilité des financements, le ciblage sur les résultats et la collaboration renforcée avec les ONG du Sud sont autant de caractéristiques qu’il convient de saluer. D’après les organisations de la société civile, les dispositifs actuels de subvention, à travers le MAPS et *Misean Cara*

25. A savoir Trócaire, Concern, Goal, Self Help Development International et Christian Aid.

(auparavant Irish Missionary Resource Service) fonctionnent bien. Le recours à des financements pluriannuels a amélioré la stabilité financière des ONG et réduit les formalités. Par contre, certaines petites ONG irlandaises se plaignent de ne pas avoir accès au MAPS, arguant que cela freine la mise en place de programmes novateurs avec des ONG du Sud.

Le volume des fonds qu'Irish Aid accorde aux ONG et fait transiter par ces dernières est très important, et on ne peut qu'encourager une approche plus stratégique de l'élaboration des programmes de la société civile. Comme les fonds que reçoivent les ONG irlandaises leur viennent directement des services centraux d'Irish Aid, lorsque la programmation de ces apports est effectuée au niveau des pays partenaires, les autorités irlandaises devraient inciter les ONG à se concerter avec les ambassades et à aligner leurs interventions sur les stratégies nationales de développement. La mise au point de la prochaine génération de stratégies-pays offrira une bonne occasion de se pencher sur cette recommandation. D'une façon générale, les possibilités de collaboration avec des partenaires du Sud sont encore loin d'être toutes exploitées par les ONG irlandaises et le dialogue avec Irish Aid sur les modalités de financement pourrait fournir une plateforme pour arrêter des objectifs stratégiques globaux dans ce domaine.

### **Encadré 13. Le Mécanisme de cofinancement pluriannuel (MAPS) d'Irish Aid**

Le Mécanisme de cofinancement pluriannuel est un dispositif particulièrement innovant qui permet d'apporter pendant plusieurs années un soutien stratégique aux programmes d'organisations qui ont fait la preuve qu'elles étaient capables de respecter une ligne d'action précise. On attend des organismes qui bénéficient de concours qu'ils nouent des relations étroites de partenariat avec des organisations de la société civile de pays du Sud. De cette façon, le partenaire du Sud peut influencer sur les priorités et la conception des programmes et, progressivement, les faire davantage siens et jouer un rôle plus important dans leur mise en œuvre. Les organismes bénéficiaires du MAPS sont aussi encouragés à opérer une coordination entre eux et avec Irish Aid, surtout s'ils opèrent dans le même pays. Des sessions de formation conjointes, des initiatives conjointes en matière de recherche et des réunions à l'échelon des pays entre partenaires bénéficiant du MAPS contribuent à garantir la cohérence. Grâce au MAPS, une aide au développement est dispensée dans un large éventail de secteurs dans plus de 40 pays. Les bénéficiaires du MAPS sont censés mobiliser 30 % de leurs revenus en faisant appel à la générosité du public irlandais, les financements institutionnels, y compris les subventions d'Irish Aid, ne pouvant excéder 70 % de leur revenu annuel.

Le MAPS favorise une convergence entre le programme d'action international à l'appui du développement, les objectifs d'Irish Aid et les priorités stratégiques des ONG. Dans le système de suivi et d'évaluation, les indicateurs d'impact et de résultat ont désormais remplacé la mesure des entrées et sorties et ces indicateurs sont arrêtés d'un commun accord entre chaque ONG et Irish Aid au début des cycles de financement. Globalement, le MAPS peut se révéler riche d'enseignements pour les deux parties.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Le CAD encourage Irish Aid à continuer de s'employer à régler les problèmes soulevés par le transfert de ses services centraux de Dublin à Limerick. Cela passe notamment par la préservation du niveau de compétence et de la mémoire institutionnelle ainsi que par le maintien de liens étroits avec les autres secteurs du ministère de Affaires étrangères, les autres instances publiques et les autres organisations, y compris les ONG, restés à Dublin.

- L'adoption par Irish Aid d'une approche fondée sur la gestion axée sur les résultats à l'égard des stratégies-pays est une initiative prometteuse. Etant donné la complexité et le caractère innovant de cette approche, Irish Aid doit veiller à ce que le personnel reçoive une formation et un soutien adéquats et à ce que des mesures soient prises pour l'inciter à étoffer et utiliser les cadres de résultats tout au long du cycle des programmes.
- Irish Aid a entrepris de mettre en place des dispositions pour renforcer l'apprentissage et la gestion des connaissances. Dans le cadre de ces efforts, il conviendrait de systématiser le recensement et l'exposé des bonnes pratiques à l'échelle de l'organisation.
- Irish Aid est encouragée à faire de l'adéquation de ses ressources humaines et de la formation une priorité afin de se garantir les compétences indispensables à une mise en œuvre efficace du programme d'aide. Les capacités d'analyse mériteraient par ailleurs d'être renforcées pour permettre le traitement des questions de cohérence des politiques au service du développement, des priorités émergentes dans le domaine de l'aide et des nouvelles modalités d'acheminement de l'aide.
- Irish Aid consacre des ressources et des efforts importants à la mesure et à la mise en évidence des retombées de son programme. Elle a adopté les *Normes du CAD pour une évaluation de qualité* de manière à consolider la culture de l'évaluation, en interne et dans les pays partenaires. Elle est incitée à favoriser, en matière d'évaluation, les démarches placées sous la conduite des pays, dans le droit fil de l'engagement de partenariat inscrit dans le Programme d'action d'Accra.
- Les possibilités de collaboration avec des partenaires du Sud sont encore loin d'être toutes exploitées par les ONG irlandaises. Le dialogue avec Irish Aid sur les modalités de financement pourrait fournir une plateforme pour arrêter des objectifs stratégiques globaux dans ce domaine.



## Chapitre 5

### Effacité de l'aide

#### Engagement politique en faveur de l'efficacité de l'aide et approche globale suivie en la matière

Les responsables politiques irlandais se montrent particulièrement attachés à l'efficacité de l'aide. L'Irlande a opéré une réorientation décisive pour fournir un soutien selon des modalités respectueuses de l'appropriation locale et permettant d'intégrer le souci d'efficacité de l'aide dans ses programmes-pays. L'engagement de l'Irlande à l'égard de l'efficacité de l'aide est inscrit dans un certain nombre de documents stratégiques. Le *Livre blanc* pose les fondements de l'action à mener tandis que ses principes directeurs (chapitre 1) – partenariat, appropriation locale et transparence, efficacité et assurance qualité, cohérence et viabilité à long terme – sont largement identiques aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris et font expressément référence à l'aide non liée. La Déclaration de Paris est également citée dans les documents d'Irish Aid intitulés *Civil Society Policy* (2008) et *Guidelines for the Multi-Annual Programme Scheme and the Civil Society Fund*, et dans les Accords cadre avec les fonds, programmes et agences des Nations Unies (2007). Ces cadres de référence sont examinés dans les chapitres 3 et 4. Les politiques sectorielles d'Irish Aid et ses orientations relatives à l'éducation et à la santé, qui sont mises à jour depuis 2006, encouragent l'adoption d'approches sectorielles et conjointes et la recherche d'un avantage comparatif.

Irish Aid est connue pour ses travaux visant à promouvoir des messages clés sur l'efficacité de l'aide, eu égard notamment aux questions transversales (chapitre 1) et à la responsabilité mutuelle. Elle a contribué à la définition d'une position commune de l'UE sur le Programme d'action d'Accra. S'agissant des Nations Unies, l'Irlande fournit, depuis 2007, un soutien à l'échelon local en faveur d'initiatives pilotes conduites au Vietnam, au Malawi et en Tanzanie, dans le cadre du programme « Unis dans l'action ». Elle a aussi participé aux Enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2008a) qui ont porté sur cinq pays et 60 % de l'aide programmable en 2006, et sur sept pays et 58 % de l'aide programmable en 2008. L'Irlande a toujours enregistré de solides performances au regard de tous les indicateurs, même si l'enquête 2008 a fait apparaître une légère détérioration de ses résultats pour quatre indicateurs. L'équipe chargée de l'examen par les pairs a beaucoup apprécié le fait qu'Irish Aid analyse les résultats des enquêtes avec le personnel de ses bureaux locaux.

Dans le Plan d'action pour 2008-10 qu'elle a établi en réponse à la Déclaration de Paris (GoI, 2008k), Irish Aid voit dans cette Déclaration un moyen de renforcer sa contribution à la réalisation des OMD. Ce plan d'action qui est lié au plan d'activité annuel, est une composante du Plan opérationnel pour 2008-12 (GoI, 2008c). Ses

objectifs sont au nombre de trois : i) intégrer les principes énoncés dans la Déclaration de Paris dans les politiques et programmes d'Irish Aid ; ii) tirer des enseignements des messages clés sur l'efficacité de l'aide et les promouvoir grâce à des partenariats instaurés aux niveaux international, national et local ; et iii) sensibiliser à la question de l'efficacité de l'aide et la promouvoir aussi bien au sein d'Irish Aid que dans l'opinion publique irlandaise. Irish Aid a accompli des progrès considérables dans la mise en œuvre de ce plan d'action qu'elle a entrepris d'actualiser pour tenir compte des engagements pris dans le cadre du Programme d'action d'Accra.

## Mesures concrètes en faveur de l'efficacité de l'aide

Irish Aid mérite d'être félicitée pour le zèle qu'elle met à appliquer les principes de la Déclaration de Paris, comme il ressort de la mission effectuée en Ouganda dans le cadre de l'examen de l'aide (Annexe D) et des résultats de l'enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. En plus d'un soutien politique, Irish Aid bénéficie, en effet, de conditions favorables qui permettent à ses agents d'opérer avec souplesse sur le terrain. La section suivante décrit comment l'approche suivie par Irish Aid se nourrit des principes énoncés dans la Déclaration de Paris et les renforce, notamment en ce qui concerne l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, et comment elle développe des compétences axées sur l'obtention de résultats et l'exercice de la responsabilité mutuelle.

### *Appropriation et alignement*

Les pays partenaires apprécient beaucoup Irish Aid en qui ils voient un véritable partenaire, respectueux de l'appropriation locale. Le *Livre blanc* fait une très large place au partenariat et à l'égalité : les pays bénéficiaires et leurs citoyens sont considérés comme responsables de leur propre développement et les activités d'aide d'Irish Aid doivent être, dans la plus grande mesure possible, appropriées et pilotées localement (GoI, 2006a). L'engagement à long terme d'Irish Aid dans les pays de programme, la concentration de son action sur un petit nombre de secteurs et le recours aux systèmes nationaux sont à l'origine des solides partenariats existant avec les pouvoirs publics et les homologues des ministères sectoriels. Dans le cas de l'Ouganda, la confiance née de l'approche fondée sur le partenariat s'est manifestée tout particulièrement dans le domaine du renforcement des capacités (chapitre 6).

Irish Aid élabore ses stratégies par pays en s'appuyant sur une analyse du contexte national, sur les stratégies de développement et les stratégies ou politiques sectorielles des pays en développement, et sur les cadres d'harmonisation de l'action des donateurs (comme les stratégies d'aide conjointes). Les ambassades irlandaises implantées dans les pays de programme sont responsables de l'élaboration des stratégies par pays et des propositions de financement correspondantes. En Ouganda, l'équipe chargée de l'examen de l'aide a été informée de l'ampleur et de la qualité des interactions qui se produisent, durant l'établissement de ces stratégies, entre les spécialistes du développement d'Irish Aid basés dans les services centraux et le personnel de l'ambassade.

Si les services centraux fixent l'enveloppe financière globale à allouer aux stratégies-pays pluriannuelles et si le parlement confirme les engagements annuels, les compétences proprement dites en matière de programmation et de versement sont déléguées au personnel de terrain. Les liens étroits de communication existant entre le personnel des services centraux et le personnel de terrain permettent à Irish Aid de répondre avec souplesse et rapidité aux besoins nouveaux. Irish Aid consent des

financements en recourant à des modalités d'aide très diverses, comme le soutien budgétaire général, le soutien budgétaire sectoriel, les fonds communs et les projets individuels rattachés à des programmes. L'enquête de suivi 2008 a fait apparaître qu'Irish Aid a déboursé 84 % de son APD totale dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, ce qui donne à penser que le soutien apporté par l'Irlande a largement favorisé l'appropriation locale, qu'il a été aligné sur les cadres de programmation et de budgétisation, qu'il a été harmonisé avec celui des autres donateurs et qu'il est passé par les systèmes nationaux.

Irish Aid est convaincue qu'une aide acheminée par le biais des systèmes des pays partenaires contribue à renforcer les capacités nationales et favoriser le dialogue entre le gouvernement de ces pays et la communauté des donateurs. Elle a établi des orientations spécifiques concernant le soutien budgétaire. Le soutien budgétaire général est pratiqué au Mozambique et en Tanzanie, et le soutien budgétaire sectoriel dans d'autres pays de programme. L'Irlande a délié l'intégralité de son aide et n'avait plus recours, en 2007, à des unités parallèles de mise en œuvre des projets alors qu'elle en comptait cinq en 2005. L'enquête de suivi 2008 confirme qu'Irish Aid utilise les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires pour acheminer 79 % de son APD, les systèmes de passation des marchés de ces pays pour 88 % de son APD. Ces pourcentages sont élevés si on les compare à ceux des autres donateurs. Irish Aid fait l'objet de contrôles et de vérifications internes rigoureux, notamment de la part de l'auditeur interne présent au sein de chaque ambassade irlandaise. En Ouganda, l'ambassade s'emploie avec le gouvernement de ce pays partenaire et avec d'autres donateurs à améliorer les cadres de suivi pour le soutien budgétaire et sectoriel. La structure du programme d'Irish Aid permet de mettre à profit les avantages qu'offre l'aide-programme sur le plan des capacités et de l'action des pouvoirs publics tandis que les améliorations apportées à la qualité et à la transparence de la gestion des finances publiques combinées à une étroite surveillance garantissent la bonne utilisation des fonds irlandais. Irish Aid est encouragée à continuer d'appliquer des normes aussi strictes que possible pour gérer les risques fiduciaires, eu égard notamment au recours à des modalités d'aide de plus en plus complexes.

L'Irlande a porté de trois à cinq ans le cycle de ses stratégies par pays dans un certain nombre de pays de programme. Dans la mesure du possible, elle synchronise son calendrier avec les cycles de planification des stratégies nationales de développement. L'enquête de suivi 2008 montre que le degré de prévisibilité de l'aide de l'Irlande est déjà très élevé. Au niveau global, 64 % des apports d'aide prévus ont été enregistrés dans les systèmes comptables des pays partenaires comme étant effectivement versés. Ces mesures positives à l'appui de la prévisibilité et de l'alignement de l'aide sont fort appréciées. Toutefois, la part de l'aide transparaissant dans les budgets nationaux des pays partenaires a légèrement diminué, tombant de 54 % en 2005 à 47 % en 2007 (OCDE, 2008a). Une analyse conduite au niveau des pays a permis de constater qu'Irish Aid a versé la majeure partie des apports d'aide prévus, laissant ainsi entrevoir la difficulté qu'éprouvent les gouvernements des pays bénéficiaires à rendre compte de la totalité des versements d'aide, notamment de ceux provenant des organisations de la société civile.

### ***Harmonisation***

Dans le Livre blanc, l'Irlande s'engage à œuvrer en étroite coordination avec les autres donateurs et la communauté internationale afin que l'aide au développement puisse

être utilisée au mieux à l'échelle mondiale (GoI, 2006a). En Ouganda, Irish Aid s'est toujours montrée attachée à l'harmonisation et elle saisit toutes les occasions d'assurer une répartition efficace des tâches entre les donneurs et de mettre en œuvre des approches conjointes. L'ambassade travaille en étroite collaboration avec les autres donneurs par l'intermédiaire du Groupe nordique Plus et participe à des stratégies d'aide conjointes. Irish Aid utilise les instruments d'harmonisation mis au point par ce Groupe pour opérer dans le cadre de partenariats silencieux et de la coopération déléguée au Mozambique et en Zambie. Elle pourrait reprendre cette formule dans les autres pays de programme. Irish Aid s'emploie, dans toute la mesure du possible, à promouvoir la prise en compte des questions transversales dans ses secteurs d'intervention l'est ainsi qu'en Tanzanie, Irish Aid, en sa qualité de point de contact pour l'égalité homme-femme dans le secteur agricole, a encouragé la prise en compte des questions d'égalité homme-femme dans ce secteur (OCDE, 2008c).

En Ouganda, Irish Aid joue un rôle de chef de file en ce qui concerne la lutte contre le VIH/sida, l'éducation et la justice, mais elle a décidé de se retirer des secteurs de l'agriculture et de la santé. Cette décision lui a été dictée par le contexte, les besoins exprimés par les pouvoirs publics et la présence d'autres donneurs partageant des valeurs communes (GoI, 2008b). Le fait qu'Irish Aid se montre disposée à remettre en question ce qu'elle considère être son avantage comparatif pour tenir compte du contexte local est un aspect positif de son action à l'appui du développement (encadré 5). L'exemple de l'Ouganda montre qu'elle a su gérer le processus de retrait de manière responsable en revoyant son organisation interne et ses dotations en ressources humaines, en faisant profiter de ses compétences les donneurs conservant des activités dans les secteurs concernés et en apportant un soutien indirect. Ainsi, Irish Aid continue d'apporter un soutien au secteur de l'agriculture en œuvrant à l'intégration de la question du régime foncier dans le système juridique.

Les résultats de l'enquête de suivi 2008 confirment l'attachement d'Irish Aid à la mise en œuvre d'approches conjointes, 18 analyses par pays sur un total de 22 ayant été conduites avec d'autres donneurs en 2007. Irish Aid a ramené le nombre total de ses missions de 32 en 2005 à 11 en 2007 (OCDE, 2008a). Les politiques et orientations d'Irish Aid relatives aux évaluations conjointes (par exemple, sa politique d'évaluation, ses nouvelles orientations concernant les stratégies-pays) semblent devenir effectives, ce qui constitue une évolution très positive.

Irish Aid est parfaitement consciente de la complexité inhérente à l'harmonisation de l'action des donneurs. Elle sait que du temps et des ressources humaines lui sont nécessaires pour développer un avantage comparatif et assumer un rôle de chef de file. Elle est également consciente du caractère politique du processus de spécialisation et n'ignore pas que la réussite est tributaire de facteurs externes, comme l'existence de donneurs partageant des valeurs communes et l'adhésion des pays partenaires. Dans le cadre de son action, Irish Aid pourrait rechercher des occasions de renforcer l'adhésion des pays partenaires pour accroître l'efficacité des efforts d'harmonisation déployés par les donneurs.

#### **Encadré 14. Enseignements tirés de la répartition des tâches et définition de l'avantage comparatif**

Irish Aid se penche sur la question de la répartition des tâches depuis 2005. Sa note de discussion intitulée « Specialisation and Division of Labour » (Gol, 2008b) souligne l'importance que revêt le développement d'un avantage comparatif et insiste sur le caractère politique du processus de spécialisation. En juin 2008, Irish Aid a organisé un séminaire interne pour tirer des enseignements de l'expérience et recenser les bonnes pratiques suivies dans les domaines de la concentration sectorielle et de la répartition des tâches. Les principaux enseignements tirés portent sur les aspects ci-après :

- L'importance que revêtent le contexte local et la connaissance des moteurs du changement.
- La nécessité d'une définition institutionnelle de l'avantage comparatif.
- La nécessité pour un donneur chef de file de posséder des compétences supplémentaires en ce qui concerne la gestion, la communication et la capacité d'exercer une influence.
- La nécessité d'apporter un soutien institutionnel plus systématique pour constituer et conserver un avantage comparatif.

Le fait qu'Irish Aid se montre prête à remettre en cause ce qu'elle a défini comme étant un de ses avantages comparatifs constitue une caractéristique majeure. En vertu de la nouvelle approche des stratégies-pays, fondée sur la gestion axée sur les résultats, toutes les stratégies-pays doivent contenir une présentation reposant sur des données concrètes de l'avantage comparatif dont dispose d'Irish Aid, si l'en existe un, et préciser comment cet avantage évoluera au cours de la période de mise en œuvre proposée (Gol, 2008d). Des données sont recueillies, par exemple, dans le cadre de consultations publiques avec les pouvoirs publics, les donateurs et la société civile (Lesotho) ou d'évaluations effectuées par les pairs (Éthiopie).

En Ouganda, Irish Aid a défini son avantage comparatif dans le domaine de la lutte contre le VIH/sida en mettant l'accent sur les aspects ci-après : i) aptitude à intervenir à différents niveaux (aussi bien au niveau de l'élaboration des politiques en amont qu'aux échelons décentralisés d'administration) ; ii) utilisation de multiples modalités d'aide ; iii) longue mémoire institutionnelle ; iv) souplesse ; v) réputation de partenaire crédible et de bonne foi ; vi) ardent défenseur de l'harmonisation et de l'alignement ; et vii) expérience de l'exercice de la présidence du Groupe des partenaires pour le développement chargé de la lutte contre le SIDA au cours des cinq années écoulées. En conséquence, Irish Aid est devenue un donneur respecté dans ce secteur.

### *Vers l'obtention de résultats et l'exercice de la responsabilité mutuelle*

Irish Aid redouble d'efforts pour démontrer qu'elle utilise ses ressources de façon optimale et pour communiquer des résultats au parlement et aux citoyens irlandais. La mise en œuvre, dans le cadre des stratégies -pays, de l'approche de la gestion axée sur les résultats récemment mise au point devrait lui permettre d'accomplir des progrès dans ce domaine. La gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle requièrent un changement culturel qui sera lent à venir. Irish Aid est encouragée à maintenir le cap car d'autres donateurs ne manqueront pas de s'inspirer de l'exemple de l'Irlande pour conduire leurs propres efforts.

L'approche de la gestion axée sur les résultats qui est appliquée aux stratégies-pays, veut qu'Irish Aid s'aligne sur les plans et programmes nationaux et contribuer à leur mise en œuvre, et travailler en étroite collaboration avec tous les partenaires pour le développement afin de renforcer l'appropriation locale et le leadership des pays partenaires, et d'améliorer l'efficacité de l'aide (GoI, 2008d). Cette approche repose sur un cadre de résultats et de suivi, un cadre de mesure des performances et une matrice d'analyse des risques (voir encadré 6). Cette matrice est un outil de gestion et de contrôle internes, prospectif et précis, qui est potentiellement à même d'améliorer la transparence et la prévisibilité de l'aide irlandaise au développement. Les futures stratégies par pays mettront à profit les enseignements tirés de la mise en œuvre des stratégies passées. Elles tiendront également compte des cadres conceptuels les plus récents qu'examine l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement. Les premières informations en retour émanant du personnel de terrain d'Irish Aid en poste en Éthiopie et au Lesotho sont venues confirmer que la nouvelle méthode favorise une approche logique et cohérente de la programmation, permet de clarifier les rôles et les responsabilités, et encourage la constitution d'équipes. Elle favorise aussi une analyse approfondie et une compréhension identique des avantages comparatifs existant dans chaque contexte.

Comme on a pu l'observer en Ouganda, Irish Aid collabore avec d'autres donateurs pour renforcer les cadres de résultats des pays partenaires et elle rattache de plus en plus sa contribution aux résultats convenus avec les pays partenaires et la communauté des donateurs. Son action à l'appui du renforcement des cadres de suivi et de résultats, et de leur application aux stratégies de développement et plans sectoriels nationaux est encourageante. Cela pourrait aider à mettre en place et à renforcer des initiatives en faveur de la responsabilité mutuelle à l'échelon local. L'Irlande pourrait mettre à profit ses connaissances et son expérience pour faire avancer, le cas échéant, le programme d'action dans ce domaine.

### Encadré 15. Principales caractéristiques de l’approche axée sur les résultats qu’applique Irish Aid aux stratégies-pays

L’approche de la gestion axée sur les résultats offre un guide complet pour l’élaboration des stratégies-pays. La gestion axée sur les résultats est définie comme une démarche permettant de changer le mode de fonctionnement d’une organisation en centrant l’attention sur : i) le dialogue sur les résultats ; ii) l’alignement de la programmation, du suivi et de l’évaluation sur les résultats ; iii) la simplicité des mesures et des notifications ; iv) la gestion axée sur, et non pas guidée par, les résultats ; et v) l’utilisation des informations sur les résultats à des fins d’apprentissage et de prise de décision.

Les composantes de l’approche axée sur les résultats qui est suivie par Irish Aid, sont les suivantes :

Systèmes de gestion axée sur les résultats	Gestion des performances	Planification	1) <b>Définition des objectifs</b> : Définition en termes clairs et mesurables de ces résultats recherchés et élaboration d’un cadre conceptuel précisant les moyens de les atteindre.	
			2) <b>Établissement d’indicateurs</b> : Pour chaque objectif, description précise de ce qui doit être mesuré et comment, sur une échelle ou autrement.	
			3) <b>Fixation des cibles</b> : Pour chaque indicateur, spécification des niveaux de performance prévus des résultats à obtenir d’ici des dates précises, qui serviront de référence pour la performance.	
				4) <b>Suivi des résultats</b> : Élaboration de systèmes de suivi des performances (pour recueillir régulièrement des données sur les résultats effectivement obtenus et les processus).
				5) <b>Examen et notification des résultats</b> : Examen des résultats effectivement obtenus des cibles (ou d’autres critères retenus pour apprécier les performances).
				6) <b>Prise en compte des évaluations</b> : conduite d’évaluations pour fournir des informations complémentaires sur les performances que les systèmes de suivi des performances ne permettent pas d’obtenir facilement.
				7) <b>Utilisation des informations sur les performances</b> : Utilisation des informations fournies par les systèmes de suivi et d’évaluation des performances à des fins d’apprentissage et de prise de décision en matière de gestion interne et de notification externe des résultats obtenus aux parties prenantes. Une utilisation efficace de ces informations passe généralement par la mise en œuvre de réformes organisationnelles, de nouvelles politiques et procédures, et de nouveaux mécanismes ou incitations.

Source : Gouvernement irlandais (2008), « A Results-Based Management Approach to Country Strategy Papers », Dublin, Irlande.

### Sensibilisation à la question de l’efficacité de l’aide

Irish Aid a largement réussi à réaliser le troisième objectif du plan d’action qu’elle a établi pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris en sensibilisant ses effectifs à la question de l’efficacité de l’aide. L’équipe chargée de l’examen de l’aide félicite les responsables pour le niveau élevé de connaissances du personnel tant des services centraux que de l’ambassade irlandaise en Ouganda et pour les efforts déployés pour intégrer la question de l’efficacité de l’aide dans la formation à l’entrée en service. Une formation portant expressément sur la gestion des finances publiques est déjà en place (tableau 3, chapitre 4) et elle est complétée par des ateliers consacrés à des questions d’actualité (comme la répartition des tâches). L’approche suivie par Irish Aid pourrait être encore renforcée en veillant à ce que les cours de formation et de perfectionnement professionnel confèrent à ses agents les qualifications et compétences requises, et créent les incitations propres à amener son personnel diplomatique et technique à répondre à

l'exigence d'efficacité de l'aide – par exemple, dans le cadre de la planification des activités et des plans de gestion des performances individuelles. L'équipe chargée de l'examen de l'aide suggère que la Section d'Irish Aid responsable de l'élaboration des politiques, de la planification et de l'efficacité qui a pour tâche d'assurer le suivi de la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra, réfléchisse à ces questions et s'y attaque en temps utile.

### **Considérations à prendre en compte dans l'avenir**

- Le gouvernement irlandais est encouragé à poursuivre les efforts qu'il déploie pour associer des pairs, et des représentants de la société civile et des gouvernements des pays partenaires à la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra.
- Irish Aid devrait poursuivre, au niveau local, son action collective à l'appui du renforcement des cadres de suivi et de résultats des pays partenaires afin de mettre en œuvre la responsabilité mutuelle.
- Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra, Irish Aid devrait veiller à ce que les cours de formation et de perfectionnement professionnel couvrent les qualifications et compétences que doit posséder son personnel diplomatique et technique pour pouvoir répondre à l'exigence d'efficacité de l'aide. Elle devrait envisager de renforcer les incitations propres à amener le personnel à centrer l'attention sur l'efficacité de l'aide.

## Chapitre 6

### Thèmes particuliers

#### Le renforcement des capacités

##### *Cadre stratégique et politique*

Dans son mémorandum (GoI, 2008b), l'Irlande souligne que le renforcement des capacités est un élément essentiel de son aide à ses pays partenaires. Elle estime que les donateurs doivent octroyer leur aide de manière à renforcer l'aptitude des pays partenaires à développer durablement leurs capacités. L'un des principes directeur du *Livre blanc*, la « viabilité à long terme », engage Irish Aid à œuvrer pour améliorer de façon durable la vie des gens ordinaires en mettant en place des systèmes qui s'attaquent aux racines de la pauvreté au lieu d'en atténuer simplement les manifestations. Selon le *Livre blanc*, la capacité des gouvernements à répondre aux besoins des citoyens est un aspect essentiel de la bonne gouvernance et du développement durable et Irish Aid doit donc contribuer à renforcer les systèmes et capacités publics de planification, de gestion et de suivi des services (GoI, 2006a).

Le Plan opérationnel d'Irish Aid (2008-12) est axé sur la consolidation des capacités systémiques et la fourniture de services dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Le Plan souligne que le rôle d'Irish Aid est de compléter les capacités nationales et locales des gouvernements et des populations avec lesquels elle travaille, et de s'appuyer sur celles-ci. Les politiques sectorielles et thématiques d'Irish Aid renforcent cette tendance du fait qu'elles sont axées sur le renforcement des systèmes et des institutions. Comme dans le cas de la plupart des donateurs, il n'existe pas de déclaration ou de stratégie générales pour guider les efforts dans ce domaine et les faire connaître. La stratégie de l'Irlande pourrait être fondée sur le concept de renforcement des capacités développé dans le Programme d'action d'Accra. L'Irlande collabore activement avec le CAD et l'Union européenne et elle pourrait s'appuyer sur cette collaboration pour élaborer sa propre conception du développement des capacités.<sup>26</sup> Cela aiderait à clarifier le rôle de l'Irlande dans ce domaine, à identifier les possibilités de coopération et à stimuler les synergies entre les différentes initiatives associant d'autres donateurs.

---

26. Voir par exemple OCDE (2008), « L'approche du CAD en faveur du renforcement des capacités en 2009-2010 » et Communauté européenne (2008), « Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne - Stratégie-cadre ».

### ***Le renforcement des capacités au niveau des pays***

Irish Aid ne s'est pas dotée d'outils spécifiques pour renforcer les capacités de ses pays de programme. Cependant, l'Irlande agit de façon progressive en particulier en ce qui concerne la promotion d'approches fondées sur la demande et sur l'appropriation locale, la gestion locale de l'assistance technique et l'utilisation des systèmes nationaux. Les activités d'Irish Aid dans le domaine du renforcement des capacités sont intégrées à l'ensemble des programmes conformément aux dispositions du *Livre blanc*. Cette pratique est aussi largement en conformité avec la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* et le Programme d'action d'Accra.

En Ouganda, il semble que la stratégie d'Irish Aid soit appréciée du gouvernement partenaire (Annexe D). Une grande partie de l'aide est acheminée par le biais d'approches sectorielles et de dispositifs de mise en commun de fonds ou bien par les systèmes nationaux. Irish Aid finance peu d'activités d'assistance technique et ses projets s'intègrent dans l'aide sectorielle ou l'aide programme. Comme les autres donateurs collaborant dans le cadre d'approches sectorielles, l'Irlande répond aux besoins de capacités identifiés dans les plans et programmes d'investissement. L'équipe chargée de l'examen a été informée que cela renforçait l'autonomie du pays partenaire tout en lui donnant l'assurance de bénéficier de l'assistance technique d'Irish Aid en cas de besoin.

L'approche non interventionniste d'Irish Aid encourage les pays partenaires à utiliser leurs propres systèmes et capacités plutôt que de recourir à une aide extérieure. L'accent mis sur le renforcement et l'utilisation des systèmes et institutions existants au niveau local est particulièrement important dans les domaines de la fourniture de services et de la gestion des fonds publics (Chapitre 5). Si ces initiatives sont très positives, les bonnes pratiques dans le domaine du renforcement des capacités ne sont toutefois pas suffisamment répertoriées. Or, cela est essentiel pour faire connaître les enseignements tirés de l'expérience à l'ensemble des pays prioritaires et aux autres donateurs. L'aptitude d'Irish Aid à s'adapter avec souplesse à la demande doit aussi être contrebalancée par une approche plus stratégique du développement des capacités. La nouvelle approche fondée sur les résultats qui sous-tend les stratégies pays (Encadré 5) fournit une bonne occasion d'agir en ce sens.

La coopération technique est une dimension importante du renforcement des capacités mais la classification statistique actuelle du CAD ne permet pas aux donateurs de distinguer les dépenses qui lui sont consacrées. Néanmoins, l'enquête de suivi de 2008 indique que la quasi-totalité des 12 millions USD comptabilisés en tant que « coopération technique » pour Irish Aid dans les pays prioritaires ont été versés de manière coordonnée, en respectant les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation. Cela a été confirmé en Ouganda où l'équipe chargée de l'examen a noté qu'Irish Aid finançait, au titre de la coopération technique internationale, un consultant chargé de réviser et de mettre en œuvre un programme d'études pour les maîtres de l'enseignement primaire. Le ministère ougandais de l'Éducation et des Sports a rédigé le cahier des charges et organisé le processus de recrutement par le biais d'un appel d'offres, et l'agent d'Irish Aid a participé aux procédures d'entretien en qualité d'observateur. L'assistant technique est parfaitement intégré dans les services du ministère ougandais et rend compte de ses travaux à son supérieur hiérarchique au sein du ministère.

### ***Le renforcement des capacités des organisations de la société civile***

En vertu de sa *Politique à l'égard de la société* (GoI, 2008h), Irish Aid s'oblige à œuvrer au renforcement des capacités et des institutions de la société civile. Irish Aid cherche systématiquement à développer les capacités des organisations de la société civile afin d'acheminer l'aide plus efficacement et avec une plus grande efficacité (Encadré 7). C'est un investissement stratégique sage étant donné qu'Irish Aid achemine une part importante de son aide par l'intermédiaire des organisations de la société civile (Chapitre 3). Les principaux mécanismes de financement destinés aux ONG irlandaises reflètent cet engagement. Le Rapport annuel 2007 d'Irish Aid (GoI, 2007c) confirme qu'une part de la dotation affectée aux institutions de la société civile a été utilisée pour améliorer la qualité, l'aide à la gestion et le développement institutionnel. L'examen prévu en 2009 du Mécanisme de cofinancement pluriannuel mettra en lumière l'impact de cette approche.

L'aide à la société civile est une composante importante des stratégies pays depuis de nombreuses années. En Ouganda, l'Ambassade d'Irlande collabore avec d'autres donateurs, la Commission ougandaise de lutte contre le VIH/SIDA et des ministères pour financer un fond commun destiné à renforcer le rôle des ONG et des organisations communautaires dans la lutte contre le VIH/SIDA. Les activités de renforcement des capacités comprennent le développement et la gestion institutionnelle, la fourniture de moyens logistiques et d'infrastructures et la formation du personnel. Il conviendrait d'évaluer ces activités et les enseignements tirés devraient être communiqués et utilisés lors de la planification d'interventions analogues dans d'autres pays prioritaires.

#### **Encadré 16. Renforcer la capacité des organisations de la société civile pour que l'aide soit plus efficace**

Le Programme d'action d'Accra souligne qu'il est important d'accroître la capacité de l'ensemble des acteurs du développement – y compris les organisations de la société civile – et y voit un moyen de renforcer l'appropriation du processus de développement par les pays. Dans le même temps, le Programme d'action invite les organisations de la société civile à étudier comment elles peuvent appliquer les principes énoncés dans la Déclaration de Paris.

Irish Aid, qui a une longue tradition de la collaboration avec les ONG irlandaises et les ONG locales, joue un rôle moteur dans le renforcement des capacités des ONG et dans l'amélioration de leurs pratiques en matière d'efficacité de l'aide. Dans sa *Politique à l'égard de la société civile* (2008) Irish Aid s'engage à : i) créer un environnement favorable permettant aux ONG de s'organiser et de collaborer avec leurs propres partenaires ; et ii) soutenir les ONG dans la promotion de la participation et de la bonne gouvernance, de la prestation de services pro-pauvres et d'une croissance favorable aux pauvres, et dans la constitution d'un groupe d'appui en faveur du développement, des droits de l'homme et de la justice sociale.

Pour permettre aux ONG d'atteindre ces objectifs, Irish Aid s'appuie sur le développement des capacités et des structures qui fait partie intégrante de sa stratégie. Les Mécanismes de cofinancement pluriannuels et le Fond pour la société civile financent l'évaluation préventive des besoins en matière de capacités et une part de la subvention (3 % environ) est consacrée au développement organisationnel. Cette approche renforce la capacité des ONG d'acheminer une aide conforme aux objectifs stratégiques d'Irish Aid, évite la concurrence et les structures parallèles, et améliore l'orientation sur les résultats et la reddition de comptes.

*Source* : Government of Ireland (2008), *Civil Society Policy*, Dublin, Irlande.

### ***Le renforcement des capacités par le biais des bourses d'étude et des établissements d'enseignement supérieur.***

Le Programme de bourses d'Irish Aid (*Fellowship Training Programme, FTP*) fait partie intégrante de la stratégie d'Irish Aid dans le domaine du développement des capacités depuis 1974. Ce programme octroie environ 60 bourses chaque année afin de permettre à des étudiants ressortissants de pays de programme de poursuivre des études de doctorat dans des établissements en Irlande ou dans la région où se trouve le pays de programme concerné. Selon le *Livre blanc*, le Programme de bourses est un moyen de combler des déficits de capacité spécifiques en formant des personnes issues du secteur public et du secteur privé. L'objectif est de lier l'octroi de bourses aux priorités de l'Irlande dans les pays de programme.

Selon le Rapport annuel 2007 d'Irish Aid (GoI, 2007c), sur les 162 bourses financées par le Programme de bourses cette année-là, 96 % ont été attribuées à des ressortissants des neuf pays de programme pour un coût de 2.7 millions EUR. Une évaluation du programme achevée en octobre 2007 idue que celui-ci apporte « une contribution réelle et visible » au renforcement des capacités et qu'une « part non négligeable des boursiers ont atteint leurs objectifs concernant le renforcement des capacités » (GoI, 2007b). En outre, le Programme de bourses a réussi à éviter la fuite des cerveaux puisque selon les estimations, 95 % des boursiers sont retournés dans leur pays d'origine ou bien ont repris leur carrière. En revanche, l'évaluation souligne que le Programme de bourses est isolé et déconnecté du Programme d'Irish Aid, contrairement aux recommandations formulées lors de la dernière évaluation d'importance. Le Programme de bourses n'a pas de point d'ancrage naturel au sein de la structure opérationnelle d'Irish Aid et l'évaluation recommande qu'il soit progressivement intégré dans les programmes de l'agence pour mieux aligner les bourses sur ses objectifs et permettre un suivi et une évaluation systématiques. Le processus d'intégration a été lancé en 2008 et en 2009, Irish Aid pilotera une stratégie de sélection des bourses dans trois pays en tenant compte des programmes.

Le Programme d'Irish Aid de coopération stratégique avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, lancé en décembre 2006, vise à promouvoir des activités de recherche novatrices et menées en collaboration dans un ensemble de disciplines. L'objectif est de soutenir la mission d'Irish Aid tout en renforçant les capacités de l'enseignement supérieur tant en Irlande que dans les pays en développement (GoI, 2006b). Ce programme est géré par l'Agence irlandaise de l'enseignement supérieur pour le compte d'Irish Aid. La première phase (2007-2011) est concentrée sur le renforcement des capacités de l'enseignement supérieur irlandais dans le domaine de la recherche sur le développement. Ce programme a accordé des fonds en 2007 et 2008 pour un montant total de 11.7 millions EUR à 15 projets émanant d'universités et d'instituts de recherche. Tous les projets financés prévoient une collaboration entre les établissements irlandais et les établissements des pays du Sud, une attention particulière étant accordée à l'Afrique, pour des activités comme l'établissement de réseaux de spécialistes et de chercheurs, la formation sectorielle, le renforcement des capacités de la recherche, et l'élaboration d'ouvrages universitaires.<sup>27</sup> Irish Aid met actuellement au point un cadre de mesure des performances afin de définir les résultats attendus, notamment les avantages pour les programmes d'Irish Aid. L'Irlande doit aussi s'assurer que le programme contribue à renforcer l'enseignement supérieur dans ses pays partenaires.

27. Higher Education Authority, <http://drupal.heai.ie/en/>

### ***Le renforcement des capacités : ressources en personnel et gestion***

Un spécialiste des questions de développement a été chargé de travailler sur le renforcement des capacités au sein de la Section politique, planification et efficacité en octobre 2008. C'est une bonne chose étant donné que cet aspect fait partie intégrante des activités d'Irish Aid. Le spécialiste du développement sera chargé d'apporter au programme un soutien dans le domaine du renforcement des capacités, d'élaborer des stratégies et des orientations, et de collaborer au niveau international sur les problèmes en la matière par le biais du CAD et de l'Union européenne. En outre, il devra assurer le respect des engagements relatifs au renforcement des capacités énoncés dans le Programme d'action d'Accra. Irish Aid collabore aussi avec *Capacity Collective* de l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex pour avoir accès aux travaux de recherche et d'analyse sur le renforcement des capacités.

Avec l'aide du spécialiste du renforcement des capacités, Irish Aid ne doit pas seulement centrer son attention sur les moyens mis en œuvre mais aussi sur l'évaluation et la mesure de l'impact de ses activités dans ce domaine. L'approche axée sur les résultats appliquée aux stratégies pays aidera à clarifier le renforcement des capacités au moment de la conception des interventions. Les différentes initiatives relatives au renforcement des capacités – organisations de la société civile, bourses de formation et enseignement supérieur – doivent être coordonnées de manière à garantir la cohérence de l'approche et son utilité pour les programmes d'Irish Aid. Il faudra que la Section politique, planification et efficacité veille à ce que les ressources allouées soient suffisantes afin de faire avancer les activités sur le renforcement des capacités. C'est aux agents de cette Section qu'a été donnée la responsabilité de faire progresser différents éléments du Programme d'action d'Accra dans le cadre du processus de planification interne.

## **Gouvernance, reddition de comptes et lutte contre la corruption**

### ***Politique et cadre stratégique***

La gouvernance est l'un des domaines d'intervention prioritaire d'Irish Aid en même temps que l'un des quatre sujets transversaux qui imprègnent toutes ses activités. Le *Livre blanc* reconnaît que la déficience des structures de gouvernance et la corruption réduisent considérablement l'efficacité, l'impact et la viabilité de l'aide au développement. Irish Aid s'engage donc à œuvrer pour améliorer la gouvernance, lutter contre la corruption et renforcer la démocratie et l'obligation de rendre des comptes. Selon le *Livre blanc*, la gouvernance est la capacité politique et institutionnelle d'un pays à choisir un gouvernement responsable, élaborer et appliquer les lois, promouvoir et protéger les droits de la population, répondre aux besoins de celle-ci et gérer de manière efficace et juste les ressources de l'État. La corruption est l'abus de pouvoir, souvent du pouvoir public, à des fins privées. Le *Livre blanc* indique que la déficience des structures de gouvernance favorise la corruption et que le développement des capacités peut améliorer la gouvernance et faire disparaître la corruption.

Le *Livre blanc* accorde une égale importance au respect de l'appropriation du processus de développement par les pays partenaires et à la responsabilité de ceux-ci pour ce qui est de lutter contre la corruption, d'assurer un gouvernement efficace et responsable, de promouvoir la démocratie et de défendre les droits de l'homme. Il souligne aussi la nécessité de collaborer largement avec la société civile pour inciter les

gouvernements à mieux répondre aux besoins de la population. La responsabilité qui incombe aux pays partenaires d'utiliser l'aide qu'ils reçoivent de manière efficace et rigoureuse dans le souci du bien général et celle des donateurs de présenter les résultats obtenus et de rendre compte à leurs propres contribuables sont également traitées. La transparence, la reddition de comptes et la preuve de l'efficacité des actions menées sont par conséquent des aspects importants du programme d'aide d'Irish Aid, étant donné en particulier que l'institution s'appuie de plus en plus sur les systèmes financiers et dispositifs de passation de marchés des pays partenaires (Chapitre 5).

La politique et la stratégie d'Irish Aid concernant la gouvernance, la lutte contre la corruption et la reddition de comptes sont toujours en cours d'élaboration. La stratégie intitulée *Building Good Governance* (en préparation au moment de la rédaction du présent rapport) divise le concept de « bonne gouvernance » en huit grands domaines, à savoir : i) la lutte contre la corruption ; ii) le renforcement de la démocratie ; iii) la mise en place d'institutions efficaces pour la prestation de services ; iv) la promotion et la défense des droits de l'homme ; v) le renforcement de l'État de droit ; vi) la promotion de sociétés civiles fortes ; vii) le renforcement des médias et de l'accès à l'information ; et viii) le renforcement de la gouvernance globale et régionale. La stratégie préconise aussi que l'on tire des enseignements des interventions sur la gouvernance en se fondant sur l'expérience acquise sur le terrain (Encadré 8). L'ampleur des domaines thématiques et des activités recommandés dans le *Livre blanc* et dans le projet de stratégie montre la nécessité de hiérarchiser les priorités et de réfléchir aux points forts particuliers d'Irish Aid dans la mise en œuvre de sa stratégie.<sup>28</sup> Irish Aid est encouragé à tenir compte des résultats de ses récentes consultations avec la société civile et certains services du ministère des Affaires étrangères pour finaliser sa stratégie. Se faisant, elle devra recenser les priorités et les partenariats, définir ses avantages comparatifs et veiller à la cohérence et à la complémentarité de son approche globale.

---

28. La principale décision du Livre blanc consistant à renforcer les capacités des pouvoirs publics et l'obligation de rendre des comptes implique une aide en faveur des droits de l'homme, de l'égalité hommes/femmes et de la prévention de la violence exercée sur les femmes, le développement de médias libres et indépendants, une société civile indépendante et plurielle, et l'Irlande promet de collaborer avec l'Union africaine sur les meilleurs moyens de soutenir le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

### **Encadré 17. Principes et leçons tirés lors de la conception des activités relatives à la gouvernance**

Le projet de document intitulé *Building Good Governance : A Strategy for Irish Aid* recense les priorités et les principes sur lesquels doit s'appuyer l'approche d'Irish Aid en matière de bonne gouvernance. La gouvernance est définie comme étant la situation dans laquelle les hommes et les femmes peuvent participer librement au développement politique, social et économique de leur pays pour atteindre leur plein potentiel. Les activités d'Irish Aid sur la bonne gouvernance obéissent aux principes de participation, de partenariat, de transparence, de reddition de comptes, d'efficacité et d'égalité. La stratégie recense les enseignements relatifs à la programmation en matière de gouvernance qui mettent l'accent sur les points suivants :

- **Fournir une analyse de qualité** : une analyse rigoureuse, claire et complète sur le contexte politique, social et économique lors de la planification de l'aide et de la hiérarchisation des priorités.
- **Éviter les approches s'appuyant sur des modèles** : ce qui est optimal dans une situation donnée peut ne pas convenir dans un autre contexte.
- **Hiérarchiser les priorités** : les priorités doivent être recensées et les choix difficiles effectués en tenant compte des besoins locaux, des activités des autres donateurs, de l'avantage comparatif, et des points d'ancrage stratégiques. Le niveau d'engagement doit être adapté en fonction des ressources disponibles.
- **Être réaliste** : l'obtention de réels progrès s'inscrit généralement dans le long terme. Les attentes quant à ce qu'il est possible d'obtenir sont souvent irréalistes.
- **Trouver un équilibre entre le dialogue légitime et l'intervention induite** : si l'acheminement de l'aide par le biais des systèmes publics locaux fournit un cadre pour un dialogue direct avec les gouvernements partenaires, il augmente aussi le risque de fausser les obligations de comptes au profit des donateurs.
- **Ne pas nuire** : l'impact potentiel d'une aide supplémentaire sur la mobilisation des ressources locales peut inciter les gouvernements à ne pas augmenter leurs propres recettes et à rendre davantage compte aux donateurs qu'à leur population.
- **Efficacité de l'aide** : acheminer l'aide conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Veiller à l'efficacité de la fourniture de l'aide et supprimer les chevauchements et les doubles emplois.

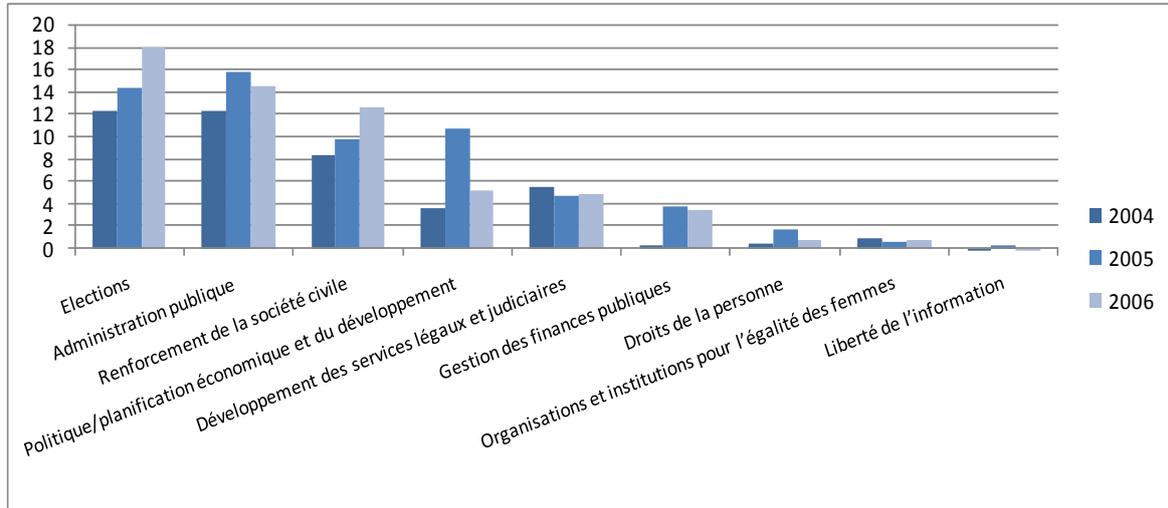
*Source* : Government of Ireland (avant-projet), *Building Good Governance : A Strategy for Irish Aid*, Dublin, Irlande.

### ***L'aide public au développement au service de la gouvernance***

La catégorie « gouvernance et société civile » représente une part importante de l'aide bilatérale d'Irish Aid, comme l'illustrent les données notifiées au CAD (Annexe B, Tableau B.5). Entre 2000 et 2004 les versements bilatéraux totaux d'Irish Aid ont augmenté en volume mais sont restés stables en proportion de l'APD totale à près de 14 % au cours de cette période contre 15 % entre 2005 et 2007. La figure 4 présente une ventilation des dépenses liées à la gouvernance dans les neuf pays de programme d'Irish Aid en utilisant les codes de notification statistique du CAD. La réflexion d'Irish Aid sur ses priorités pourrait s'appuyer sur une analyse des niveaux de dépenses consacrées aux

activités spécifiques sur la gouvernance. Les révisions proposées des codes de notification statistique du CAD s'agissant de la gouvernance, qui devraient entrer en vigueur en 2010, favoriseront cet exercice.<sup>29</sup>

**Figure 3. L'APD irlandaise en faveur des activités sur la gouvernance dans neuf pays de programmes : 2004-2006**



Source : Système de notification des pays créanciers, OCDE

### *L'approche d'Irish Aid dans les pays de programme*

Tout comme pour le renforcement des capacités, Irish Aid adapte sa stratégie en matière de gouvernance à la situation propre aux pays partenaires considérés. Les documents de stratégie pays comprennent des évaluations portant sur la situation politique, la gouvernance, les situations de conflit, la pauvreté et la vulnérabilité tandis que les leçons tirées d'expériences antérieures fournissent des éléments pour étayer les décisions sur les domaines thématiques et le choix des modalités de l'aide (GoI, 2008d). En effectuant ses analyses, Irish Aid s'appuie sur les travaux existants et parfois, commande des études conjointes avec d'autres donateurs. Fidèle à son approche globale de la programmation par pays, Irish Aid aligne ses programmes relatifs à la gouvernance sur les stratégies nationales de développement et sur les activités d'autres donateurs dans ce domaine.

Vu depuis l'Ouganda (Annexe D), l'aide à la gouvernance est complète et porte à la fois sur l'offre et la demande de bonne gouvernance ainsi que sur la lutte contre la corruption et sur la reddition de comptes, alliant des activités ciblées et des initiatives intégrées dans d'autres programmes. Irish Aid travaille avec les autorités ougandaises, d'autres donateurs ainsi que des ONG irlandaises et locales, pour fournir son aide dans le cadre d'approches sectorielles, de dispositifs de mise en commun de fonds, et de programmes pilotés par le gouvernement ou des donateurs. Elle vise en permanence à

29. Voir par exemple le document OCDE (2008), Améliorer les codes-objets du SNPC sur la gouvernance – Projet de proposition révisée soumise par le GOVNET au GT-STAT, DCD/DAC/GOVNET(2008)1, OCDE, Paris.

exploiter et à renforcer les capacités du pays partenaire dans un souci de responsabilité et transparence financières (Chapitre 5). Il est à mettre au crédit de l’Ambassade d’Irlande d’avoir pris l’initiative de convaincre les donateurs de poursuivre des fonctionnaires ougandais en raison d’une mauvaise gestion du Fond mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (Encadré 9).

Irish Aid ne cesse de gagner en compétence pour ce qui est de la recherche, dans tous ses programmes, de points d’ancrage pour promouvoir la bonne gouvernance. Cette démarche d’intégration systématique est toutefois difficilement décelable dans les faits car elle peut inclure des activités aussi diverses que l’examen par différents groupes de travail sectoriels des problèmes qui se posent, le financement d’activités qui intéressent différents secteurs et auxquelles sont associées plusieurs parties prenantes (*par exemple* l’enquête nationale sur l’intégrité) et l’adoption d’une approche fondée sur la défense des droits ou la prise en compte des conflits dans les programmes. En outre, la différence conceptuelle entre « activités sur la gouvernance » et « intégration des activités sur la gouvernance » n’est pas évidente. L’équipe chargée de l’examen a eu le sentiment qu’Irish Aid devait mener une réflexion sur les priorités et les résultats compte tenu de l’envergure, de la diversité et du nombre d’actions sur la gouvernance qu’elle finance en Ouganda.<sup>30</sup> Il conviendrait aussi de recueillir et rendre public des informations sur les activités intégrées. L’élaboration de la prochaine génération de stratégies pays sera l’occasion pour l’Ambassade de s’attaquer à ces problèmes.

**Encadré 18. Irish Aid conduit la charge contre la mauvaise gestion du Fond mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme en Ouganda**

Conformément à son engagement à l’égard de la transparence de l’aide et de la reddition de comptes, Irish Aid a joué un rôle déterminant en attirant l’attention sur la mauvaise gestion du Fond mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme en Ouganda. Irish Aid a à plusieurs reprises soulevé le problème dans le cadre de différents groupes de travail de donateurs (Partenaires pour la démocratie et la gouvernance (PDG), Lutte contre la corruption, Santé et SIDA) et obtenu le soutien des institutions concernées. Le Groupe des Partenaires pour la démocratie et la gouvernance a ensuite engagé un dialogue de haut niveau avec le gouvernement pour obtenir les ressources nécessaires à une enquête sur la mauvaise gestion du Fond et présenté ce problème au Conseil d’administration du Fond. En octobre 2008, plusieurs fonctionnaires ougandais de haut niveau (y compris l’ancien ministre de la Santé) accusés de corruption ont été arrêtés et poursuivis en Ouganda. Cet incident a fait la première page des journaux locaux.

La *Politique à l’égard de la société civile* reconnaît le rôle des organisations de la société civile dans la promotion de la gouvernance et de la reddition de comptes ; le Rapport annuel 2007 d’Irish Aid confirme que de nombreuses organisations de la société civile financées par l’Irlande sont actives dans le domaine de la gouvernance. Dans les pays de programme, il n’y a pas de relations financières ou de communication de données à titre officiel entre les Ambassades irlandaises et les organisations de la société civile irlandaises. Toutefois, il est possible d’étudier les moyens de collaborer et de renforcer les synergies, en particulier dans le domaine de la gouvernance. Le fait qu’Irish Aid (en Ouganda) organise des réunions d’information et de consultation avec les organisations de la société civile irlandaises est encourageant. Dans le cas de l’Ouganda, l’Ambassade d’Irlande évoque les problèmes rencontrés par les organisations de la société civile

30. L’Irlande finance neuf activités sur la gouvernance par le biais d’un fond commun (150 000 EUR) et d’une approche sectorielle (2.8 millions EUR).

irlandaises au cours du dialogue entre les donateurs et le gouvernement partenaire. Cela aide aussi à constituer des alliances, y compris avec des ONG locales, pour attirer l'attention sur le régime foncier et la violence à l'égard des femmes. Il convient de saluer tout particulièrement Irish Aid pour ses efforts.

### ***Activités d'Irish Aid à l'échelle mondiale et régionale sur la gouvernance***

L'Irlande est un membre très apprécié du Réseau du CAD sur la gouvernance (GOVNET) et elle préside l'Équipe de projet sur la fiscalité et la reddition de comptes. La note de réflexion de l'équipe de projet sur le thème : « *Gouvernance, fiscalité et responsabilité : enjeux et pratiques* » (2007) présente des données sur la façon dont la fiscalité peut améliorer la gouvernance et encourage les donateurs à prendre des mesures en vue de soutenir les efforts des pays partenaires pour collecter des recettes fiscales. L'Irlande a été à la tête du soutien apporté à la Conférence internationale sur la fiscalité, le renforcement de l'État et le développement des capacités en Afrique qui s'est tenue en Afrique du Sud en août 2008. Le Communiqué de Pretoria issu des travaux de cette conférence a lancé le Forum sur l'administration fiscale africaine (FAFA), initiative des pays du Sud pour renforcer la capacité des administrations fiscales africaines. L'Irlande agit sur ce point au Rwanda (Chapitre 2). Le rapport de l'ABIA sur la *Gouvernance, les modalités de l'aide et la lutte contre la pauvreté* (ABIA, 2008) analyse de façon fructueuse la contribution des différentes modalités de l'aide à l'amélioration d'une bonne gouvernance.

L'Irlande a ratifié en 2003 la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales note que l'Irlande a fait des efforts pour mettre en œuvre la Convention et tenir compte des recommandations formulées dans l'évaluation du Groupe en mars 2007. L'Irlande a pris des mesures pour sensibiliser les fonctionnaires irlandais aux délits de corruption d'agents publics étrangers, notamment au ministère des Affaires étrangères, en diffusant des brochures et en mettant en place un site web ([www.anticorruption.ie](http://www.anticorruption.ie)). Le Groupe de travail a relevé les améliorations de la législation sur la lutte contre la corruption proposées dans l'amendement au projet de loi sur la prévention de la corruption de 2008 (*Prevention of Corruption (Amendment) Bill 2008*) (OCDE, 2008b). En 2003, l'Irlande a signé la Convention des Nations unies contre la corruption qui est entrée en vigueur en 2005. L'Irlande devrait ratifier la Convention en 2009 lorsque la nouvelle législation nationale requise aura été approuvée. Irish Aid est encouragée à analyser les conséquences des dispositions de ces conventions pour ses activités.

Au niveau régional, le *Livre blanc* indique que l'Irlande étudiera les moyens de soutenir le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) dans le cadre de son aide à la gouvernance. L'aide financière d'Irish Aid à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique s'est montée au total à 2.5 millions EUR en 2005-2007 et son engagement est actuellement à l'étude. Irish Aid a décidé de ne pas octroyer de fonds au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour le moment.

### ***Ressources en personnel et encadrement pour les activités relatives à la gouvernance, à la lutte contre la corruption et à la reddition de comptes***

Le *Livre blanc* et le *Plan opérationnel d'Irish Aid* proposent la création d'une Unité de la gouvernance chargée de superviser la mise en œuvre de la stratégie en matière de gouvernance, de donner des avis sur les interventions, de veiller à la cohérence des activités et d'assurer le suivi des travaux de recherche, des enseignements et des évaluations. Il est à noter qu'il était prévu que cette Unité travaille avec l'Unité chargée de la résolution des conflits pour s'occuper des questions de déficience des structures de gouvernance et de corruption dans les situations de fragilité et de conflit au titre de l'approche sur le renforcement de la paix dans les sociétés instables. Cependant, en janvier 2009, elle ne s'était toujours pas matérialisée. Actuellement, un spécialiste du développement de haut niveau au sein de la Section secteurs thématiques et programme de spécialistes, un spécialiste du développement au sein de la Section politique, planification et efficacité et un autre spécialiste du développement au sein de la Section société civile travaillent sur les questions de gouvernance. Ces experts, avec un représentant de la Division politique du ministère, constituent l'équipe chargée de la gouvernance. Irish Aid est encouragée à réfléchir à la question de savoir si l'organisation actuelle dans ses services centraux est de nature à inciter les agents à s'occuper des questions en suspens soulevées dans le présent chapitre.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

#### ***Renforcement des capacités***

- Irish Aid est invitée à collaborer avec la communauté des donateurs en vue de créer une approche et un cadre communs du renforcement des capacités qui tiennent compte des engagements pris au titre du Programme d'action d'Accra.
- Irish Aid est invitée à recenser les objectifs de renforcement des capacités à l'étape de la planification des stratégies pays afin de faciliter le suivi des performances et des résultats. Recueillir des informations sur les bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités favoriserait l'apprentissage et l'échange de données d'expérience au sein d'Irish Aid et avec les autres donateurs.
- Irish Aid devrait veiller à ce que des mécanismes adéquats soient en place pour coordonner les activités en faveur du renforcement des capacités et stimuler les synergies entre celles-ci (par exemple, les programmes d'Irish Aid, les organisations de la société civile, le Programme de bourses et l'initiative en faveur de l'enseignement supérieur). Le spécialiste du renforcement des capacités pourrait apporter son aide à cette fin.

#### ***Gouvernance, reddition de comptes et lutte contre la corruption***

- En mettant la dernière main à son projet de stratégie pour l'instauration d'une bonne gouvernance (*Building Good Governance*), Irish Aid devrait tenir compte des résultats des consultations avec la société civile et d'autres divisions du ministère des Affaires étrangères afin de s'assurer que la stratégie recense les priorités et les avantages comparatifs et promeut une approche globale cohérente.

- Irish Aid finance un large éventail d'interventions qui se renforcent mutuellement et sur lesquelles davantage d'informations devraient être collectées afin de s'assurer que tous les agents d'Irish Aid partagent la même analyse et pour faire connaître les enseignements tirés de l'expérience et les résultats obtenus, notamment à l'opinion publique irlandaise.

## Annexe A

### Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par les pairs mené par le CAD en 2003

Principaux domaines	Recommandations formulées en 2003	Progrès accomplis depuis 2003
Fondements stratégiques et orientations nouvelles	<p>Pour générer une meilleure compréhension et renforcer l'appropriation par le public, la DCI (<i>Development Cooperation Ireland</i>)<sup>31</sup> devrait informer les citoyens irlandais des réalisations dont l'Irlande peut à juste titre se prévaloir s'agissant de son programme d'APD.</p>	<p>Irish Aid a fortement augmenté son budget d'information du public. Elle a notamment ouvert un Centre de volontariat et d'information à Dublin, lancé des campagnes et organisé des manifestations de sensibilisation à l'intention du public, réalisé des émissions de radio et de télévision, entrepris de moderniser son site Internet, participé à des expositions de grande ampleur et adopté une prise de position dynamique dans le débat public médiatisé relatif aux questions de développement.</p>
	<p>La DCI pourrait envisager d'élargir le débat en Irlande sur les questions de développement et d'intervenir activement pour faire en sorte que le public ait accès à des informations équilibrées sur les points forts, les faiblesses et les risques associés aux différentes formes complémentaires d'aide au développement fournie par la population irlandaise par le biais de circuits tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Dans le cadre de ce processus, la</p>	<p>Irish Aid soutient plusieurs initiatives visant à sensibiliser le public aux questions de développement, notamment dans le cadre des préparatifs du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Ses efforts dans ce domaine bénéficient des stratégies qu'elle a mises en place en matière d'information du public et d'éducation sur les questions de développement. Elle doit</p>

31. Désormais Irish Aid.

	DCI pourrait exposer les raisons ayant motivé le passage du financement d'approches sectorielles à l'octroi d'un soutien budgétaire.	toutefois encore parvenir à communiquer ses résultats et à illustrer l'impact des différentes modalités d'aide, en particulier le financement d'approches sectorielles et l'octroi d'un soutien budgétaire.
	Une augmentation appréciable de l'APD sera indispensable en 2005 pour replacer l'Irlande sur la voie de l'objectif de 0.7 % d'ici 2007. Comme l'Irlande se repositionne en tant que donneur de taille moyenne, il serait important, pour maintenir la qualité de son aide, qu'elle prévoie maintenant comment gérer et mettre en œuvre un programme d'APD d'un milliard USD.	L'Irlande n'a pas atteint son objectif consistant à porter le rapport APD/RNB à 0.7 % en 2007. Le <i>Livre blanc</i> de 2006 définit la trajectoire de croissance à suivre pour atteindre cet objectif d'ici 2012, et le gouvernement a réaffirmé son engagement à cet égard en dépit des réductions budgétaires opérées récemment. Irish Aid a pris des mesures afin de garantir que sa gouvernance, sa gestion, ses structures et ses fonctions puissent soutenir l'accroissement du programme d'aide.
<b>Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD</b>	Si elle veut donner une orientation prévisible à la nouvelle expansion rapide que devrait connaître son APD et aider la DCI à exécuter les engagements financiers pluriannuels qu'elle a pris, l'Irlande pourrait envisager de réintroduire un accord pluriannuel concernant les dotations budgétaires au titre de l'APD.	Les stratégies suivies par l'Irlande avec ses pays de programme s'étendent sur une durée de trois ans et contiennent des engagements financiers pluriannuels à valeur indicative. Le cycle de financement a été porté à cinq ans dans certains pays de programme. Lorsque cela est possible, ce cycle est synchronisé avec les plans nationaux de développement des pays partenaires.
	La DCI devrait continuer de renforcer la capacité de prendre systématiquement en compte les questions liées au VIH/sida et accroître le soutien accordé aux approches les plus réussies en la matière. Dans le cadre des travaux préparatoires de la prochaine génération d'activités concernant la lutte contre le sida, il serait opportun que la DCI engage	L'Irlande a adopté une stratégie d'intégration systématique des questions liées au VIH/sida, ainsi que des politiques et des orientations complémentaires. Le processus de prise en compte systématique comporte des volets relatifs à la formation du personnel et au

	<p>une évaluation globale de l'impact qu'ont eu à ce jour ses activités de lutte contre cette pandémie.</p>	<p>renforcement de la surveillance. Les stratégies les plus récentes relatives aux pays de programme tiennent compte de cette intégration systématique. L'Irlande a entrepris un examen de l'efficacité et de l'orientation des activités menées par Irish Aid dans ce domaine entre 2000 et 2007.</p>
	<p>L'Irlande devrait continuer de renforcer son engagement dans les pays de programme existants qui ont encore des besoins considérables. Elle ferait bien de s'en tenir à une approche prudente s'agissant de la désignation de nouveaux pays de programme.</p>	<p>L'Irlande a procédé à un accroissement de ses volumes d'aide à la Tanzanie, au Timor Leste et à la Zambie, et a accordé le statut de pays de programme au Malawi et au Viet Nam. Irish Aid concentre ses ressources sur un nombre restreint de pays et de secteurs dans lesquels elle estime avoir un avantage comparatif.</p>
<i>Cohérence des politiques</i>	<p>L'Irlande devrait étudier les mesures qu'elle pourrait prendre pour renforcer ses capacités institutionnelles afin de mieux appréhender les répercussions de l'action gouvernementale sur les pays en développement. La création d'une unité spécialisée chargée d'évaluer la cohérence des politiques au service du développement au sein de la DCI est une action importante dans ce sens.</p>	<p>Le gouvernement a créé une commission interministérielle du développement (Inter-Departmental Committee on Development – IDCD), dont la mission consiste à veiller à la cohérence des politiques à l'échelle de l'administration. L'IDCD doit pouvoir s'appuyer sur les capacités et le soutien politique nécessaires pour mener à bien son vaste mandat. C'est la Section multilatérale (UE) d'Irish Aid qui assure son secrétariat. Il n'a pas été créé d'unité spécifiquement chargée de la cohérence des politiques au service du développement.</p>
<i>Gestion et mise en œuvre de l'aide</i>	<p>L'Irlande devrait continuer de mettre en œuvre un engagement plus stratégique et davantage fondé sur des programmes à l'égard d'un certain nombre de grandes organisations multilatérales. Ce faisant, elle ne devrait pas perdre de vue les avantages</p>	<p>L'Irlande apporte un soutien plus sélectif et stratégique aux organismes des Nations Unies. Irish Aid a signé des accords de partenariat avec trois grands organismes des Nations Unies, et deux</p>

	d'un renforcement de la coordination et de l'harmonisation avec les autres donateurs.	autres sont en instance.
	L'Irlande devrait examiner si l'expérience consistant à combiner des fonctions opérationnelles et consultatives dans le cadre du mandat dévolu au Conseil consultatif sur la DCI est concluante	Le mandat du Conseil consultatif relatif à Irish Aid est arrivé à son terme en 2008 et n'a pas été renouvelé. La possibilité de créer un nouveau Groupe consultatif sans fonctions opérationnelles est en cours d'étude.
	L'Irlande devra rester vigilante sur la question des effectifs, de la diversité des compétences et du recours au personnel diplomatique au sein de la DCI, d'autant plus si le volume de l'APD irlandaise continue de croître. S'attaquer avec détermination aux problèmes de ressources humaines est l'une des clés de la planification de la gestion et de la mise en œuvre d'un programme doté d'une enveloppe de 1 milliard USD sous forme d'APD.	Le déménagement d'Irish Aid à Limerick a entraîné une perte de compétences et de mémoire institutionnelle. Irish Aid a placé treize spécialistes du développement au sein des différentes divisions et a lancé un programme de formation à l'intention de ses nouveaux agents et du personnel en poste. Dans les ambassades, elle dispose d'un personnel local hautement qualifié, aux évolutions de carrière bien définies. Le suivi des effectifs, de la diversité des compétences et de la valorisation du personnel, notamment par la formation, demeure toutefois un défi.
	Dans le cadre des dispositifs de cofinancement des activités menées par des ONG qu'elle a mis en place, la DCI devrait continuer de promouvoir l'adoption de démarches plus stratégiques, une prise en compte plus systématique des questions transversales (égalité homme-femme, gouvernance, VIH/sida et environnement) et la systématisation des mécanismes d'évaluation, de suivi et d'audit.	La Politique à l'égard de la société civile élaborée par Irish Aid et ses instruments de financement forment le cadre de la coopération avec les ONG, dans lequel les questions transversales sont systématiquement prises en compte. Le Mécanisme de cofinancement pluriannuel (MAPS) utilisé avec les cinq plus grandes ONG irlandaises fixe des résultats ambitieux et des objectifs à l'échelon de chaque processus sur la base des bonnes pratiques. Tous les instruments de

		financement sont assortis de dispositifs de suivi, d'évaluation et d'audit.
	La DCI est encouragée à poursuivre ses efforts visant à promouvoir l'enracinement d'une culture de l'évaluation, et elle pourrait envisager de mettre au point un plan d'évaluation pluriannuel qui pourrait servir à son tour de base pour l'établissement d'un plan de formation de son personnel.	L'instauration d'une culture de l'évaluation est encouragée par la réalisation : (i) d'évaluations qui présentent un intérêt stratégique pour Irish Aid ; (ii) d'évaluations qui présentent un intérêt direct pour les ambassades irlandaises et les sections clés ; et (iii) d'évaluations, par les partenaires d'Irish Aid, de leurs propres programmes et de ceux de leurs partenaires (les ONG, par exemple). La Section Évaluation et Audit a élaboré un programme de travail pour 2009-2011.
	La DCI pourrait réfléchir aux avantages qu'il y aurait à redéfinir les rôles et les attributions du siège et des bureaux sur place dans un large éventail de domaines tels que les stratégies par pays, l'élaboration et l'exécution des programmes, la gestion financière et les procédures administratives.	L'aide humanitaire, l'aide aux ONG ainsi que l'aide multilatérale et multilatérale sont planifiées et programmées au siège. La programmation de l'aide bilatérale incombe à l'échelon local. Si les décisions de financement sont centralisées au siège, les attributions en matière d'établissement des programmes et de versement sont transférées à l'échelle des bureaux locaux. Des systèmes de communication rapide facilitent les interactions entre le siège et les missions sur le terrain. Les processus d'examen et d'approbation des stratégies par pays gagneraient pour leur part à être simplifiés.



## Annexe B

### OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide

**Tableau B.1. Apports financiers totaux**  
Millions de USD aux prix et taux de change courants

Ireland	<i>Versements nets</i>						
	1992-96	1997-2001	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>142</b>	<b>272</b>	<b>504</b>	<b>607</b>	<b>719</b>	<b>1 022</b>	<b>1 192</b>
Aide publique au développement	142	272	504	607	719	1 022	1 192
Bilatérale	84	176	352	410	482	632	824
Multilatérale	58	97	152	198	237	389	368
Autres apports du secteur public	-	-	-	-	-	-	-
Bilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	<b>49</b>	<b>66</b>	<b>283</b>	<b>234</b>	<b>308</b>	<b>339</b>	<b>318</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>62</b>	<b>350</b>	<b>1 547</b>	<b>3 010</b>	<b>4 271</b>	<b>3 877</b>	<b>4 329</b>
Bilatéraux : dont	62	350	1 547	3 010	4 271	3 877	4 329
Investissements directs	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>254</b>	<b>688</b>	<b>2 334</b>	<b>3 851</b>	<b>5 298</b>	<b>5 237</b>	<b>5 840</b>
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2005)	219	421	601	646	744	1 022	1 070
APD en pourcentage du RNB	0.28	0.33	0.39	0.39	0.42	0.54	0.55
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.50	0.86	1.83	2.47	3.09	2.77	2.70
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG							
- En millions de USD	1	33	104	138	180	165	295
- En pourcentage des versements nets	1	11	21	23	25	16	25
- Médiane du CAD en pourcentage des versements nets	5	7	8	8	8	9	6

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

**Versements nets d'APD**  
Aux prix et taux de change constants de 2006 et en % du RNB

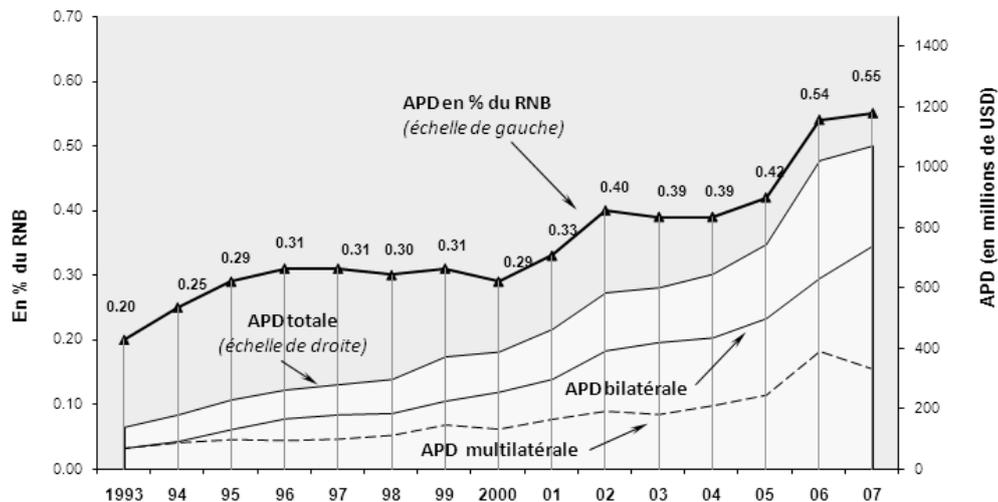


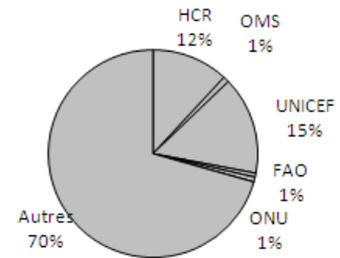
Tableau B.2. APD par grandes catégorie

Irlande	Millions de USD constants de 2006					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						Ensemble du CAD 2006%					
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	
<b>APD bilatérale brute</b>	420	435	499	632	740	70	67	67	62	69	76
<i>Dons</i>	420	435	499	632	740	70	67	67	62	69	68
Projets et programmes de développement	204	182	150	319	311	34	28	20	31	29	15
Coopération technique	13	13	13	20	18	2	2	2	2	2	19
Aide alimentaire à des fins de développement	1	1	19	10	12	0	0	3	1	1	1
Aide humanitaire	30	38	66	87	171	5	6	9	9	16	6
Allègement de la dette	-	0	0	-	-	-	0	0	-	-	17
Dépenses administratives	29	30	32	34	37	5	5	4	3	3	4
Autres dons	143	171	218	162	192	24	26	29	16	18	6
<i>APD bilatérale autre que don</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
<b>APD multilatérale brute</b>	181	210	245	389	330	30	33	33	38	31	24
Organismes des Nations unies	67	66	77	111	121	11	10	10	11	11	4
CE	87	98	116	122	120	15	15	16	12	11	8
Groupe de la Banque mondiale	14	29	32	125	38	2	4	4	12	4	6
Banques régionales de développement (a)	-	-	-	19	9	-	-	-	2	1	2
Autres	13	18	20	12	42	2	3	3	1	4	3
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	601	646	744	1 022	1 070	100	100	100	100	100	100
<b>Remboursements et annulations de dette</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total des versements nets d'APD</b>	601	646	744	1 022	1 070	-	-	-	-	-	-
<i>Pour référence :</i>											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Allègement de dette nette	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Coûts imputés des étudiants	2	2	3	3	4	-	-	-	-	-	-
Réfugiés dans les pays donateurs	1	2	2	1	0	-	-	-	-	-	-

a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2006-2007)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2006-2007)

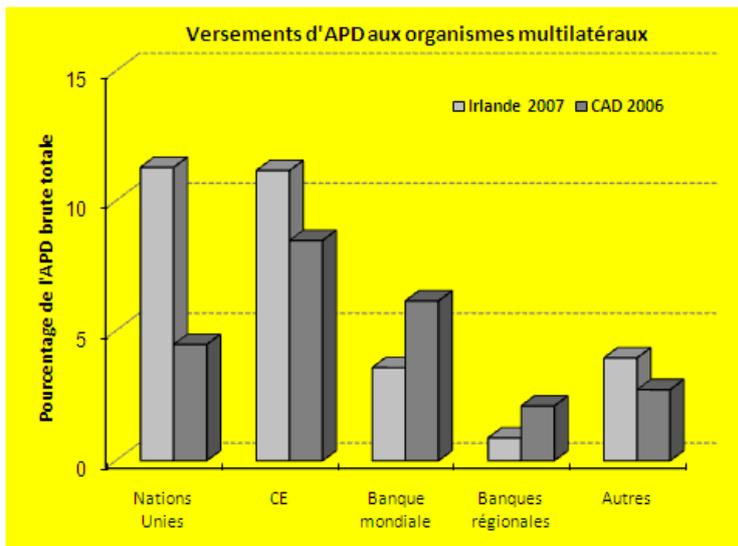
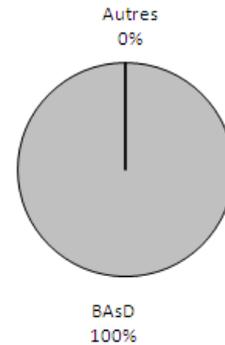
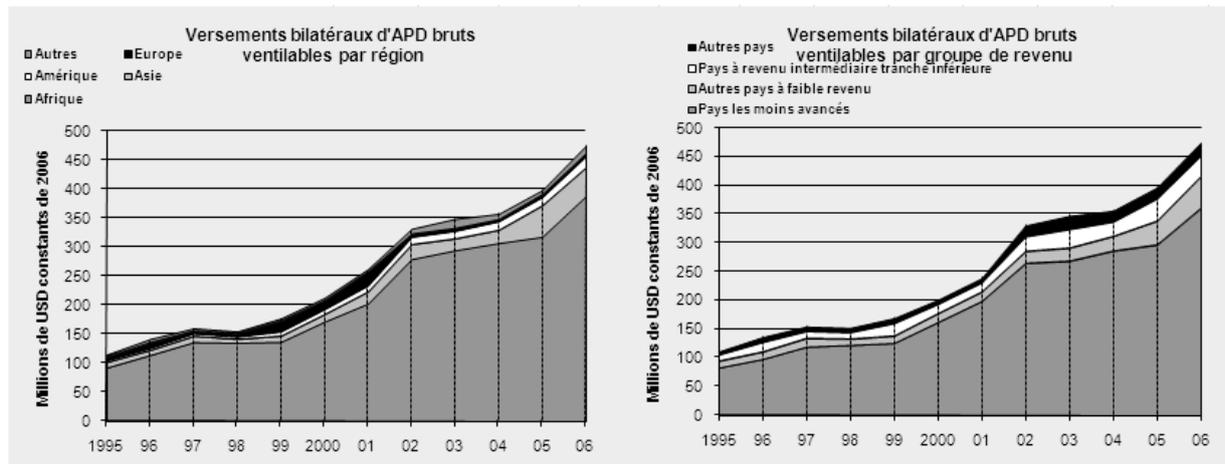


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Irlande	Versements bruts										Ensemble du CAD 2006%
	Millions de USD constants de 2006					Part en pourcentage					
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	
<b>Afrique</b>	295	308	319	389	449	85	86	80	82	80	47
Afrique subsaharienne	295	308	318	389	448	84	86	80	82	80	42
Afrique du Nord	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4
<b>Asie</b>	20	23	54	49	66	6	6	14	10	12	24
Asie du Sud et Asie centrale	13	13	31	21	26	4	4	8	4	5	10
Extrême-Orient	8	10	23	29	39	2	3	6	6	7	7
<b>Amérique</b>	13	15	15	19	24	4	4	4	4	4	9
Amérique du Nord et Amérique centrale	9	10	10	14	16	3	3	2	3	3	4
Amérique du Sud	5	5	5	5	8	1	1	1	1	1	4
<b>Moyen-Orient</b>	15	9	6	12	16	4	2	2	3	3	14
<b>Océanie</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>Europe</b>	5	3	5	5	5	1	1	1	1	1	5
<b>Versements bilatéraux ventilables par région</b>	<b>349</b>	<b>358</b>	<b>399</b>	<b>476</b>	<b>559</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	270	288	298	362	417	77	80	75	76	76	26
<b>Autres pays à faible revenu</b>	22	24	40	54	70	6	7	10	11	13	30
<b>Pays à revenu intermédiaire</b>						-	-	-	-	-	
(tranche inférieure)	34	26	40	37	42	10	7	10	8	8	39
(tranche supérieure)	23	19	19	22	21	7	5	5	5	4	5
<b>Pays en développement plus avancés</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Versements bilatéraux ventilables par groupe de révenue</b>	<b>349</b>	<b>358</b>	<b>398</b>	<b>476</b>	<b>550</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	420	435	499	632	740	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	71	77	100	157	181	17	18	20	25	24	15
<i>dont : APD non affectée par groupe de révenue</i>	72	78	101	157	190	17	18	20	25	26	21



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Irlande	1995-99				Memo: <i>Médiane</i> <i>CAD</i>	2000-04				Memo: <i>Médiane</i> <i>CAD</i>	2005-07				Memo: <i>Médiane</i> <i>CAD</i>
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2006	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD de 2006	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD de 2006	Pour cent		
Ethiopie	14	21	15		Ouganda	33	44	15		Mozambique	57	55	12		
Tanzanie	12	18	12		Mozambique	30	40	14		Ouganda	57	55	12		
Zambie	9	14	10		Ethiopie	29	38	13		Ethiopie	51	50	10		
Ouganda	8	12	8		Tanzanie	23	31	10		Tanzanie	42	41	9		
Lesotho	8	11	8		Zambie	17	23	8		Zambie	32	31	7		
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>51</b>	<b>76</b>	<b>52</b>	<b>33</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>133</b>	<b>175</b>	<b>59</b>	<b>33</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>239</b>	<b>232</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	
Mozambique	6	8	6		Lesotho	11	15	5		Viêt-nam	19	19	4		
Rwanda	4	6	4		Afrique du Sud	11	14	5		Soudan	19	18	4		
Afrique du Sud	4	6	4		Kenya	5	7	2		Afrique du Sud	15	15	3		
Etats ex-Yougoslavie	3	4	3		Soudan	4	5	2		Lesotho	13	12	3		
Zimbabwe	2	3	2		Afghanistan	4	6	2		Sierra Leone	12	12	2		
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>70</b>	<b>105</b>	<b>72</b>	<b>53</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>169</b>	<b>223</b>	<b>75</b>	<b>51</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>318</b>	<b>308</b>	<b>65</b>	<b>62</b>	
Kenya	2	3	2		Zones/ad. Palestinienne	4	5	2		Congo, Rép. dém.	12	11	2		
Soudan	2	3	2		Angola	3	5	2		Kenya	11	11	2		
Bosnie-Herzégovine	2	3	2		Timor-Leste	3	4	1		Zimbabwe	10	9	2		
Zones/ad. Palestinienne	2	3	2		Zimbabwe	3	4	1		Liberia	9	8	2		
Nigeria	2	2	2		Malawi	3	3	1		Somalie	8	8	2		
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>79</b>	<b>118</b>	<b>81</b>	<b>65</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>185</b>	<b>244</b>	<b>82</b>	<b>64</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>368</b>	<b>356</b>	<b>75</b>	<b>73</b>	
Cambodge	1	2	2		Sierra Leone	3	3	1		Malawi	8	8	2		
Bangladesh	1	2	1		Congo, Rép. dém.	2	3	1		Tchad	7	7	2		
Burundi	1	2	1		Honduras	2	3	1		Zones/ad. Palestinienne	7	7	1		
Angola	1	2	1		Inde	2	3	1		Timor-Leste	7	6	1		
Brésil	1	1	1		Rwanda	2	2	1		Afghanistan	6	6	1		
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>84</b>	<b>126</b>	<b>87</b>	<b>74</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>196</b>	<b>258</b>	<b>87</b>	<b>73</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>403</b>	<b>390</b>	<b>82</b>	<b>80</b>	
<b>Total (100 bénéficiaires)</b>	<b>97</b>	<b>146</b>	<b>100</b>		<b>Total (69 bénéficiaires)</b>	<b>225</b>	<b>296</b>	<b>100</b>		<b>Total ( bénéficiaires)</b>	<b>491</b>	<b>475</b>	<b>100</b>		
Aide non affectée	21	32			Aide non affectée	48	64			Aide non affectée	155	149			
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>119</b>	<b>178</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>273</b>	<b>360</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>646</b>	<b>624</b>			

**Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal**  
aux prix et taux de change courants

Irlande	<i>Engagements - Moyennes bisannuelles</i>						
	1995-99*		2000-04		2005-07		2005-06 Total du CAD %
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>55</b>	<b>48</b>	<b>170</b>	<b>66</b>	<b>358</b>	<b>57</b>	<b>33</b>
Education	22	19	44	17	74	12	7
dont : Education de base	-	-	6	2	43	7	2
Santé	16	14	58	22	99	16	4
dont : Santé de base	-	-	17	7	46	7	3
Politique en matière de population/Santé e	0	0	3	1	46	7	4
Distribution d'eau et assainissement	6	5	14	5	19	3	4
Bon gouvernement et société civile	7	6	37	14	96	15	9
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	0	0	7	1	2
Autres infrastructures et services sociaux	5	4	14	5	24	4	4
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>11</b>
Transport et entreposage	5	5	5	2	5	1	5
Communications	0	0	0	0	1	0	0
Energie	0	0	0	0	0	0	4
Banque et services financiers	1	1	1	0	2	0	1
Entreprises et autres services	1	1	0	0	1	0	1
<b>Production</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>30</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	6	6	16	6	27	4	3
Industries manufacturières, extractives, co:	1	1	1	0	3	0	1
Commerce et tourisme	-	-	0	0	0	0	1
Autres	0	0	-	-	0	0	0
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>40</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>25</b>
<b>Aide humanitaire</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>131</b>	<b>21</b>	<b>8</b>
Frais administratifs des donateurs	14	12	19	7	36	6	4
Concours fournis aux ONG (budget centra	4	4	-	-	-	-	3
Refugies dans les pays donateurs	2	2	1	0	1	0	2
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>114</b>	<b>100</b>	<b>260</b>	<b>100</b>	<b>629</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	125	63	273	67	646	66	33
dont : non affectée	11	5	13	3	17	2	2
APD multilatérale	74	37	133	33	331	34	17
APD totale	199	100	406	100	978	100	100

\* La ventilation par secteur n'est pas disponible pour 1997.

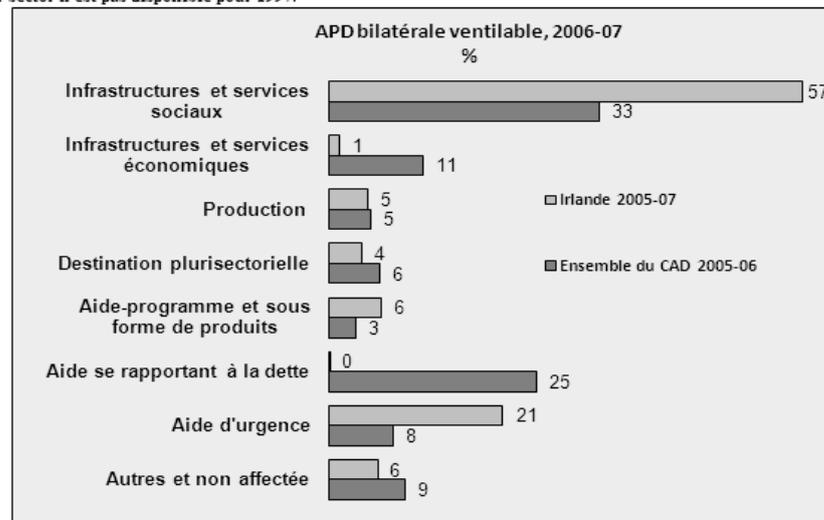


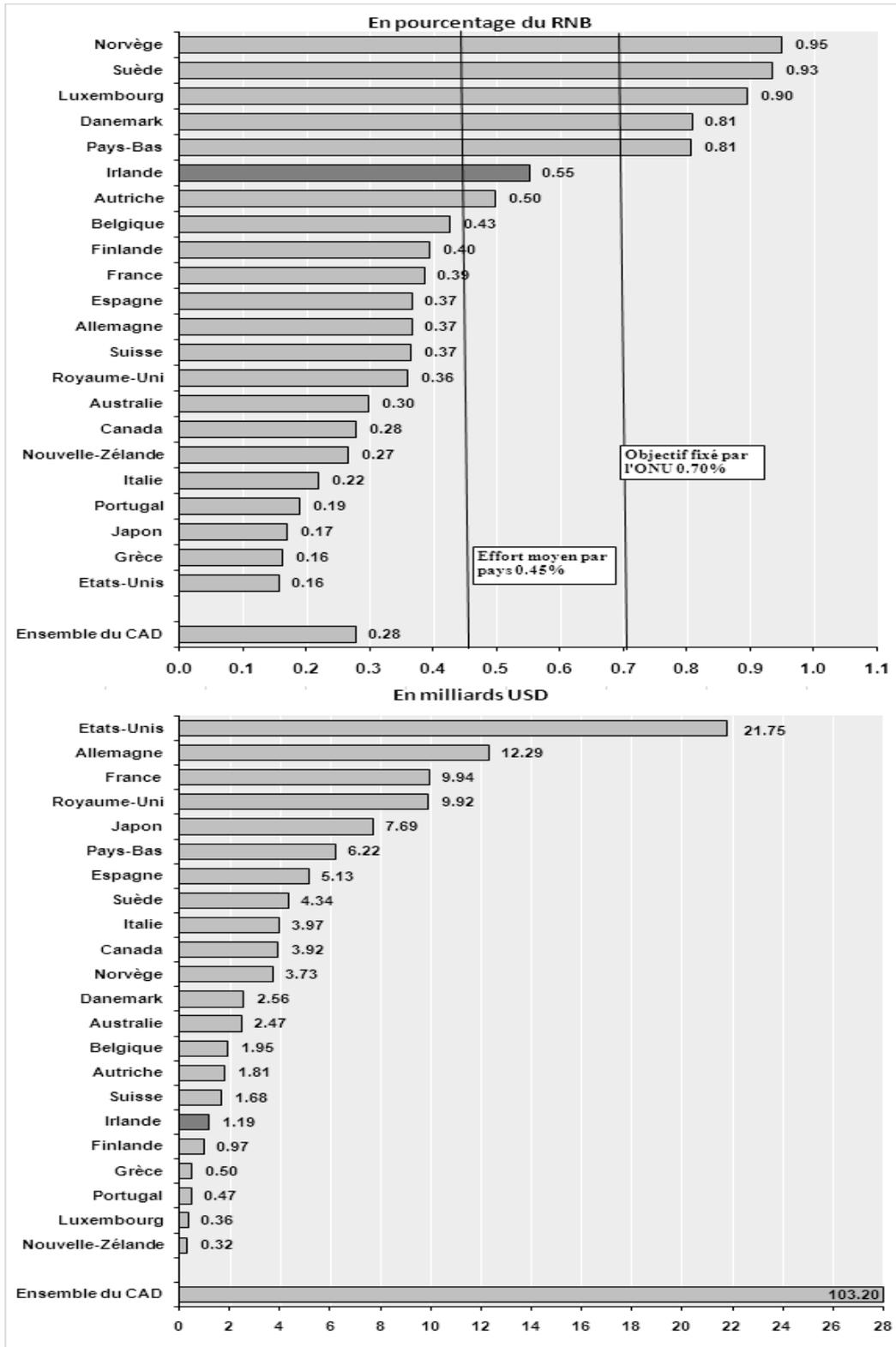
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 98-99 et 03-04	Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2006 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2006				2006		APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2006			
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB		
Allemagne	10 435	0.36	7.1	95.6	32.6	12.0	0.12	0.04	25.3	0.09
Australie	2 123	0.30	4.3	99.8	15.4		0.05		21.3	0.06
Autriche	1 498	0.47	13.9	100.0	27.1	11.4	0.13	0.05	16.6	0.08
Belgique	1 978	0.50	8.9	99.4	31.4	11.5	0.16	0.06	36.8	0.18
Canada	3 684	0.29	9.2	100.0	31.3		0.09		33.8	0.10
Danemark	2 236	0.80	-3.1	100.0	34.5	24.8	0.28	0.20	39.3	0.31
Espagne	3 814	0.32	6.7	94.5	45.1	22.8	0.14	0.07	20.1	0.06
États-Unis	23 532	0.18	16.3	100.0	10.1		0.02		27.2	0.05
Finlande	834	0.40	9.8	100.0	45.5	27.1	0.18	0.11	35.5	0.14
France	10 601	0.47	10.4	94.7	25.3	7.0	0.12	0.03	24.8	0.12
Grèce	424	0.17	3.2	100.0	55.4	16.7	0.10	0.03	24.2	0.04
<b>Irlande</b>	<b>1 022</b>	<b>0.54</b>	<b>15.7</b>	<b>100.0</b>	<b>38.1</b>	<b>26.2</b>	<b>0.21</b>	<b>0.14</b>	<b>51.3</b>	<b>0.28</b>
Italie	3 641	0.20	13.1	100.0	45.0	8.9	0.09	0.02	21.7	0.04
Japon	11 187	0.25	2.1	89.6	34.6		0.09		29.9	0.07
Luxembourg	291	0.84	5.3	100.0	29.5	21.2	0.25	0.18	42.5	0.35
Norvège	2 954	0.89	5.6	100.0	25.6		0.23		38.2	0.34
Nouvelle-Zélande	259	0.27	6.4	100.0	21.6		0.06		28.6	0.08
Pays-Bas	5 452	0.81	1.5	100.0	21.5	13.5	0.17	0.11	25.6	0.21
Portugal	396	0.21	-2.2	100.0	46.7	15.3	0.10	0.03	60.6	0.10
Royaume-Uni	12 459	0.51	12.6	100.0	30.0	17.5	0.15	0.09	30.7	0.16
Suède	3 955	1.02	8.5	100.0	27.9	21.7	0.29	0.22	29.1	0.30
Suisse	1 646	0.39	6.3	100.0	23.8		0.09		27.5	0.11
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>104 421</b>	<b>0.31</b>	<b>8.8</b>	<b>97.5</b>	<b>26.3</b>	<b>16.8</b>	<b>0.08</b>	<b>0.05</b>	<b>28.2</b>	<b>0.09</b>
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.46								

## Notes :

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

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2007





## Annexe C

### **l'Irlande et l'initiative sur les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire**

L'Irlande a adopté les principes et les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire lors de la conférence inaugurale de l'initiative sur les Bonnes pratiques en matière d'action humanitaire qui s'est tenue à Stockholm en 2003, et participe depuis à cette initiative. Le présent examen par les pairs constitue la première évaluation de l'Irlande menée par le CAD au regard des engagements souscrits par le pays en vertu de l'Initiative sur les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire. S'agissant des secours d'urgence et de l'aide à la reconstruction, le précédent examen par les pairs (2003) avait considéré que le point spécifique suivant méritait un examen plus approfondi : « L'Irlande pourrait envisager de définir des lignes directrices plus claires quant aux lieux où apporter cette aide et aux circonstances auxquelles celle-ci doit répondre, ainsi que de privilégier, à l'intérieur d'initiatives globales coordonnées au niveau international, les situations qui lui permettent de tirer parti des avantages comparatifs qu'elle possède ». Une série de documents d'orientation et de lignes directrices à paraître prochainement ont été rédigées à cette fin (voir plus bas).

La présente évaluation a été menée conformément au cadre d'évaluation de l'aide humanitaire élaboré par le CAD en 2005<sup>32</sup>. Elle s'articule autour des quatre thèmes retenus dans le document sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, à savoir : a) principes généraux ; b) financement de l'aide humanitaire ; c) promotion et amélioration de l'application des normes existantes ; et d) apprentissage et reddition de comptes. Pour terminer, elle dresse la liste d'un certain nombre d'aspects méritant d'être examinés plus avant par la coopération irlandaise pour le développement. Le rapport s'inspire avant tout d'une série de réunions qui ont eu lieu à Dublin en octobre 2008 entre des hauts responsables, des ONG partenaires de l'aide humanitaire de l'Irlande et les examinateurs. Plusieurs organismes multilatéraux basés en Europe ont également été invités à faire part de leurs commentaires. L'évaluation de l'action humanitaire de l'Irlande n'était pas un objectif de la visite sur le terrain en Ouganda.

#### ***Principes généraux***

##### *Le Livre blanc de 2006 sur l'aide irlandaise*

À l'instar du reste du programme public de coopération pour le développement, l'action humanitaire de l'Irlande tire essentiellement ses finalités, ses objectifs et ses

---

32. La visite du siège qui s'est déroulée dans le cadre de l'examen par les pairs de l'Irlande a eu lieu avant que la révision du cadre d'évaluation de l'aide humanitaire applicable aux examens par les pairs du CAD (DCD/DAC(2008)48) n'ait été approuvée.

orientations stratégiques du *Livre blanc de 2006 sur l'aide irlandaise* (GoI, 2006a). Celui-ci réaffirme avec conviction les engagements pris par l'Irlande au titre de l'Initiative sur les bonnes pratiques d'action humanitaire. Le rapport annuel 2007 d'Irish Aid confirme en outre que « les secours d'urgence jouent un rôle de premier plan dans les activités menées par Irish Aid dans les pays en développement » (GoI, 2007c). En l'absence d'une déclaration d'orientation générale spécifiquement consacrée à l'aide humanitaire, l'affectation des ressources dans ce domaine est avant tout régie, depuis le dernier examen par les pairs, par les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Comme indiqué précédemment, le *Livre blanc* prône également une stratégie centrée sur la « pauvreté et la vulnérabilité » qui inscrit clairement l'action humanitaire de l'Irlande dans le cadre d'un programme d'action plus vaste de lutte contre la pauvreté visant à remédier aussi bien aux causes qu'aux symptômes des crises.

#### *La politique d'aide humanitaire*

Les orientations stratégiques exposées dans le *Livre blanc* s'appuient sur deux politiques spécifiques relatives (i) aux secours et à la réponse humanitaires ; et (ii) à la réduction des risques de catastrophe, et aux autres liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, dont la réduction des risques de catastrophe. La mise en œuvre de la première de ces politiques est évaluée au regard du Programme national de mise en œuvre des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Avec le *Livre blanc*, ces politiques doivent permettre à l'Irlande d'afficher plus clairement ses priorités en lien avec les recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2003.

Le document relatif à la stratégie en matière de secours humanitaires (*Humanitarian Relief Policy*, non publié) considère l'action humanitaire de l'Irlande comme un « pan d'intervention distinct au sein du programme global de lutte contre la pauvreté d'Irish Aid » et donne les grandes lignes de la stratégie adoptée par cette dernière pour répondre aux besoins extrêmes engendrés par les situations de crise tout en assurant la cohérence avec les principes fondamentaux de l'aide humanitaire. Il a toutefois déjà été reproché à cette stratégie de ne pas adresser de directives suffisamment précises aux partenaires chargés de l'exécution du programme d'aide. Irish Aid estime cependant que le document doit transposer les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire dans une déclaration d'orientation qui renforcera la compréhension par le public des principes et des objectifs qui gouvernent la prise de décision et les processus de suivi.

L'élaboration de la politique relative aux liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, notamment la réduction des risques de catastrophe, ainsi que des directives qui lui seront associées, nécessitera des consultations au sein du ministère des Affaires étrangères et avec les partenaires. Les politiques et les lignes directrices doivent être élaborées à un rythme qui en garantisse la pleine appropriation et institutionnalisation dans l'ensemble de l'administration. Irish Aid est toutefois encouragée à réduire le temps nécessaire à la diffusion de ces documents afin d'apaiser les craintes de certains partenaires chargés de l'exécution relatives à un morcellement de l'agenda sur l'aide humanitaire. Il ne fait en outre aucun doute que ces deux politiques auraient tout à gagner à s'appuyer sur un plan d'action plus clairement défini, assorti de cibles précises au regard desquelles les progrès pourraient être systématiquement suivis et attestés.

#### *La cohérence des politiques au service de l'action humanitaire de l'Irlande*

L'action humanitaire se situe au point de rencontre entre la politique, la sécurité et le développement. La position d'Irish Aid, qui est pleinement intégrée au sein du ministère des Affaires étrangères – et dont le personnel peut faire l'objet de réaffectations avec

celui des unités politiques – est garante d’une évaluation réactive, dans les unités politiques et les autres divisions du ministère, des impératifs d’ordre humanitaire. La coopération semble toutefois moins développée entre les agents d’Irish Aid et leurs homologues du ministère de la Défense et des Forces armées responsables du déploiement des interventions irlandaises de maintien de la paix. Le *Livre blanc sur la défense* (2000) du gouvernement irlandais définit le rôle des Forces armées comme, entre autres, la participation « aux initiatives multinationales de maintien de la paix, de gestion des crises et de secours humanitaires à l’appui et sous mandat des Nations Unies, notamment aux missions de sécurité régionale autorisées par les Nations Unies » (GoI, 2000). La *Déclaration stratégique 2008-2010* du ministère de la Défense et des Forces armées reconnaît que « l’organisation de la défense et la réussite d’une mission comportent une dimension importante de coopération entre les ministères et dépendent souvent fortement, entre autres, des contributions et de la coopération des autres ministères » (ministère de la Défense et des Forces armées, 2008).

En dépit de ces déclarations, le ministère de la Défense et des Forces armées ne semble guère au fait des engagements pris par l’Irlande au regard des principes et bonnes pratiques pour l’aide humanitaire. L’Irlande a déjà contribué de manière non négligeable aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies – et a notamment récemment déployé 400 militaires dans le cadre de l’intervention militaire de l’UE mandatée par les Nations Unies au Tchad (*Defence Forces News*, 2007). En raison des synergies évidentes avec les objectifs du ministère des Affaires étrangères en matière d’aide humanitaire et de résolution des conflits, l’Irlande devrait s’efforcer davantage de présenter les perspectives de l’action humanitaire et du développement, en particulier dans le cadre de l’élaboration du deuxième *Livre blanc sur la défense*, dont la parution est prévue pour 2011.

### ***Financement de l’aide humanitaire***

#### *Gestion*

Le financement de l’action humanitaire de l’Irlande provient essentiellement de quatre sources regroupées en une ligne budgétaire unique au sein du budget géré par la Section urgence et reconstruction : le Fonds d’aide humanitaire d’urgence (EHAF), le Fonds de préparation aux situations d’urgence et de reconstruction de post-urgence (EPPR), le Fonds pour la Sierra Leone et le Libéria, et le Fonds du Dispositif d’intervention rapide (RRI) (voir l’encadré C1). Ces ressources peuvent dans certaines circonstances être complétées par des financements consentis, que ce soit au titre de l’APD ou pas, par le Fonds de stabilité qui est géré conjointement avec l’Unité de résolution des conflits de la Division politique du ministère des Affaires étrangères. Si le soutien apporté au budget régulier du Programme alimentaire mondial (PAM) est géré par le ministère de l’Agriculture, de la Pêche et de l’Alimentation, l’aide alimentaire consentie dans le cadre des programmes provient pour sa part du Fonds d’aide humanitaire d’urgence.

### **Encadré C1. Programme d'urgence et de reconstruction : des circuits de financement multiples, un objectif unique**

Le Fonds d'aide humanitaire d'urgence (EHAF) est la principale ligne budgétaire des interventions déployées en réponse aux besoins humanitaires engendrés par les crises de longue durée et les crises soudaines. Les fonds sont généralement acheminés par le biais du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) des Nations Unies ; du Fonds humanitaire commun des Nations Unies (CHF) ; des Procédures d'appel global des Nations Unies (CAP) ; du Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes de la Croix-Rouge (FUSC) ; du financement au budget régulier du CICR ; et des plans d'organisation des programmes humanitaires (HPP) mis en place avec des ONG irlandaises partenaires. Toute activité d'une durée inférieure ou égale à 12 mois peut prétendre à ces financements (qui ont atteint 90 million EUR en 2007).

Le Fonds de préparation aux situations d'urgence et de reconstruction de post-urgence (EPPR) sert essentiellement à financer les activités de reconstruction et de réduction des risques de catastrophe menées par les ONG partenaires qui ne font pas partie du Mécanisme de cofinancement pluriannuel (MAPS). Les financements (25.8 millions EUR en 2007) sont en général accordés à des activités d'une durée de trois à dix-huit mois.

Le Dispositif d'intervention rapide (RRI) soutient les volets opérationnels des activités de secours d'urgence d'Irish Aid par le biais de stocks prépositionnés, de la mise à disposition d'un personnel de réserve et du renforcement des capacités des partenaires chargés de l'exécution. Les financements (5 millions EUR en 2007) sont en général accordés à des activités s'étendant sur trois à dix-huit mois.

Le Fonds pour la Sierra Leone et le Libéria finance l'aide humanitaire apportée parallèlement aux activités de reconstruction post-crise et aux programmes en faveur des droits de l'homme et du renforcement de l'État dont bénéficient les deux pays (13 millions EUR en 2007).

Le Fonds de stabilité (géré conjointement avec l'Unité de résolution des conflits) finance des activités d'APD et d'autres types d'activités dans les pays menacés par des conflits.

#### *Volume*

En termes absolus, les dépenses d'aide humanitaire de l'Irlande se sont élevées à 171 millions USD en 2007 (annexe B, tableau B.2), ce qui représente 16 % de l'APD bilatérale brute, soit plus de 2.5 fois la moyenne de l'ensemble des membres du CAD (6 %). La tendance à la hausse des dotations budgétaires de l'aide humanitaire, observée ces dernières années, se poursuit par ailleurs. Il convient toutefois de préciser que les versements au titre de l'aide humanitaire incluent également les programmes post-crise mis en place en Sierra Leone et au Libéria (encadré C2) dont certains volets ont une forte composante d'aide au développement, comme par exemple ceux relatifs aux « investissements dans les structures et les mécanismes de l'administration » (GoI 2008b). L'Irlande doit mener une réflexion approfondie sur les moyens de maintenir le niveau de ses apports humanitaires lorsque ces programmes seront intégrés dans le budget général de l'aide au développement ou qu'il y sera mis un terme une fois la situation stabilisée.

#### *Priorités géographiques*

Irish Aid contribue massivement aux dispositifs de mise en commun de fonds ou de financement conjoint, et délègue de ce fait la responsabilité d'une grande partie de l'action humanitaire de l'Irlande aux organismes des Nations Unies et au Comité international de la Croix-Rouge/à la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR/FICR). La majorité de l'aide humanitaire de

L'Irlande est par conséquent allouée sur la base de besoins manifestes plutôt que sur celle de ses priorités géographiques. Le pays conserve toutefois la capacité d'allouer son aide humanitaire à ses neufs pays de programme (comme au Timor Leste en 2006), ainsi qu'au Libéria et à la Sierra Leone avec lesquels des partenariats bilatéraux peuvent être conclus (encadré C2). Ces affectations sont destinées à faire en sorte que « les considérations d'ordre humanitaire [soient] mieux prises en compte au sein des programmes pays nouveaux et existants » (GoI, 2008c).

### **Encadré C2. Sierra Leone et Libéria : des programmes bilatéraux en "gestion"**

L'aide à la Sierra Leone et au Libéria provient d'une enveloppe budgétaire dédiée au sein du Programme d'urgence et de reconstruction. La Sierra Leone et le Libéria sortent tous deux d'un conflit dévastateur qui a considérablement affaibli leur infrastructure et les capacités de l'État. Les conditions ne se prêtent pas encore entièrement à l'établissement d'un partenariat bilatéral. Dans les deux pays, l'élaboration d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est considérée comme une condition préalable nécessaire – bien que pas forcément suffisante – à l'établissement futur d'un programme bilatéral plus conventionnel. Pour l'heure, l'aide de l'Irlande associe de manière pragmatique l'aide humanitaire à un soutien croissant de plus en plus axé sur le développement. Dans le cas de la Sierra Leone, l'aide de l'Irlande est régie par le cadre de coopération adopté entre les autorités de Sierra Leone et la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies. À l'opposé, le Timor Leste, qui peut être considéré comme tout aussi fragile, bénéficie d'un engagement considérable de longue date de l'Irlande, ce qui a permis d'évoluer vers un véritable programme bilatéral plus tôt qu'avec les programmes consacrés aux pays d'Afrique de l'Ouest. Dans ces contextes difficiles, l'Irlande s'efforce avant tout d'adapter son aide aux conditions et contextes nationaux, tout en tenant compte de son propre avantage comparatif.

#### *Canaux d'acheminement*

L'élaboration du cadre stratégique de la participation aux financements, aux programmes et aux organismes des Nations Unies (*Strategic Framework for Engagement with UN Funds, Programmes and Agencies*, Oxford Policy Management, janvier 2007) a pour objectif d'encadrer le soutien apporté par l'Irlande au système des Nations Unies. Ce cadre fait du HCR et du PAM les deux principaux partenaires du renforcement du soutien et de l'engagement à l'égard des organismes d'aide humanitaire des Nations Unies. Ces nouvelles priorités transparaissent clairement dans la répartition des fonds établie par l'Irlande pour 2007 : 34.1 millions USD ont été alloués au PAM<sup>33</sup> et plus de 27.5 millions USD au HCR<sup>34</sup>. Le cadre stratégique reconnaît également que les relations entre l'Irlande et l'OCHA, de même que le soutien que le pays apporte au Fonds central d'intervention d'urgence et aux mécanismes de mise en commun de fonds pour certains pays sont essentiels pour permettre à l'Irlande d'atteindre ses objectifs en matière d'aide humanitaire : 11.5 millions USD ont été alloués à OCHA<sup>35</sup>, et le Fonds central d'intervention d'urgence a pour sa part bénéficié de 26.2 millions USD<sup>36</sup>. Depuis 2007, l'Irlande alloue également systématiquement chaque année 12-13 millions CHF aux programmes du CICR.

33. [http://www.wfp.org/appeals/wfp\\_donors/2007.asp?section=3&sub\\_section=4](http://www.wfp.org/appeals/wfp_donors/2007.asp?section=3&sub_section=4)

34. <http://www.unhcr.org/partners/PARTNERS/47de84e32.pdf>

35. [http://ochaonline.un.org/OCHA2007ar/html/p2\\_financial\\_tables.htm](http://ochaonline.un.org/OCHA2007ar/html/p2_financial_tables.htm)

36. <http://ochaonline.un.org/cerf/Donors/Donors2007/tabid/1817/language/en-US/Default.aspx>

Irish Aid tire avantage des bonnes relations qu'elle entretient avec ses ONG partenaires du secteur humanitaire, dont notamment le Groupe de travail sur l'aide humanitaire de *Dóchas*. La totalité des fonds d'aide humanitaire acheminés par le biais des ONG en 2007 s'élevait à 47 millions EUR, dont 17.5 millions EUR transitaient par des ONG irlandaises. Seul un faible montant est acheminé par le biais d'ONG du Sud, ce qui s'explique par le fait que les capacités d'Irish Aid sur le terrain sont généralement trop faibles pour entretenir et développer des relations qui satisferaient aux exigences de transparence financière. Toutefois, les ONG partenaires du Nord sont encouragées à travailler en coopération étroite avec ces organisations.

Le soutien à l'action humanitaire des ONG provient de différents dispositifs de financement. Irish Aid a conclu des accords avec trois des plus grandes ONG irlandaises – *Trocaire*, *Goal* et *Concern* – qui autorisent l'utilisation des fonds de l'EHAIF pour financer les premières interventions en réponse à des urgences subites. Les ONG participantes ont communément reconnu que cette solution est utile dans le sens où elle permet de dégager des fonds pour faire face à des circonstances imprévues. Les accords seront officiellement revus en 2009 mais l'équipe chargée de l'examen estime pour l'heure qu'ils sont conformes aux engagements pris par l'Irlande au regard des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et permettent de financer sur un mode rapide et flexible les interventions humanitaires internationales. Plusieurs ONG sont également bénéficiaires de fonds destinés à des interventions humanitaires prévisibles (interventions dans le cadre de crises de longue durée ainsi que – pour les partenaires qui ne font pas partie du MAPS<sup>37</sup> – activités de reconstruction et de réduction des risques de catastrophes), qui leur sont versés à condition de soumettre chaque année à Irish Aid des plans d'organisation de leurs programmes humanitaires (HPP). D'autres financements, pouvant être utilisés à des fins de modernisation des capacités d'intervention d'urgence des ONG irlandaises, sont également disponibles auprès du Dispositif d'intervention rapide (RRI).

### *Qualité*

De manière générale, les organismes multilatéraux considèrent l'Irlande comme un donneur flexible, dont la prévisibilité du soutien pourrait toutefois être améliorée par la mise en place d'accords pluriannuels avec ces organismes. Bien que le pays n'ait pas encore conclu d'accords avec ces organismes, il apporte un soutien de longue date aux fonds de réserve ou aux fonds communs (tels que le CERF, le Fonds humanitaire commun et le Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes). Il veille ainsi à ce que ce volet de son soutien au système humanitaire international ne repose pas uniquement sur les besoins mais soit également mobilisable rapidement. Le soutien au CERF témoigne également de l'engagement manifeste de l'Irlande en faveur des « urgences oubliées », comme exposé dans le *Livre blanc* de 2006. L'établissement d'accords pluriannuels relatifs à des fonds humanitaires spécifiques pourrait encore améliorer la prévisibilité de son aide.

### *Mise en œuvre*

#### *Les organisations responsables de l'action humanitaire de l'Irlande*

---

37. Les organisations peuvent déjà prétendre à un financement pour des activités de réduction de risques de catastrophe et de reconstruction du Mécanisme de cofinancement pluriannuel (MAPS) et d'enveloppes budgétaires bilatérales.

La gestion du budget humanitaire du gouvernement irlandais est essentiellement du ressort de la Section urgence et reconstruction d'Irish Aid. Celle-ci est également responsable des relations entre Irish Aid, l'OIT et les instituts de recherche agricole. Elle se compose d'un directeur et de 14 employés, dont deux spécialistes du développement et deux consultants à temps partiel (représentant un poste à temps plein). Lors de la visite organisée au siège dans le cadre de l'examen par les pairs en octobre 2008, un poste à temps plein et un poste de spécialiste du développement étaient vacants. Un autre spécialiste du développement est également en poste à Freetown, d'où il gère les programmes consacrés à la Sierra Leone et au Libéria, une activité dont il rend compte auprès du directeur à Limerick. La section est composée de trois unités qui se répartissent leurs attributions de liaison en fonction de critères thématiques et institutionnels. La mise en place d'un programme exhaustif – et roulant – de formation du personnel, ainsi que d'un système de parrainage des nouveaux employés vise à combattre la perte de capacités institutionnelles liée aux mouvements et à la rotation des effectifs. Ce programme de formation peut, s'il y a lieu, être étendu aux autres agents d'Irish Aid qui traitent des questions en lien avec l'aide humanitaire.

#### *Le Dispositif d'intervention rapide*

Créé dans le *Livre blanc* de 2006, le Dispositif d'intervention rapide (RRI) est devenu un programme emblématique de l'action humanitaire de l'Irlande. Il s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par le pays pour venir en renfort – sur les plans du matériel, du financement, des compétences de base et de la formation – de la communauté internationale et l'aider à mieux faire face aux situations d'urgence. Son objectif est de compléter le soutien financier apporté par Irish Aid au système international par une capacité de réponse opérationnelle, et ce, dans trois domaines clés :

- i. Le prépositionnement et le transport du matériel humanitaire dans les régions frappées par des crises.
- ii. L'établissement d'un fichier d'individus qualifiés<sup>38</sup> pouvant être déployés à brève échéance dans des situations d'urgence<sup>39</sup> (voir l'encadré C3).
- iii. Le renforcement des capacités d'intervention d'urgence des organismes et des dispositifs internationaux de secours humanitaire (y compris les organismes des Nations Unies et les ONG).

#### **Encadré C3. Le Corps d'intervention rapide**

Le Corps d'intervention rapide est né des accords de partenariat conclus avec le HCR, le PAM et OCHA portant sur la mise à disposition d'un personnel de réserve. Il se compose d'une équipe d'experts irlandais des secteurs public et privé, notamment des forces armées, déployable à brève échéance dans le monde entier, pour des périodes pouvant aller jusqu'à trois mois. Il a été sollicité à vingt reprises au cours de ses douze premiers mois d'activité. Les organismes des Nations Unies ont fait part de leur satisfaction à son égard à l'équipe chargée de l'examen par les pairs. Le Programme du gouvernement pour 2007-2012 donne à penser que l'Irlande entend poursuivre cette initiative, voire mettre à profit les enseignements tirés de sa création pour « promouvoir l'instauration d'un Corps civil européen de paix qui interviendrait dans les catastrophes humanitaires » (Gol, 2007a).

38. Ce fichier contenait 76 entrées en octobre 2008.

39. Dans le cadre d'un autre dispositif analogue, trois hauts fonctionnaires irlandais (le premier provenant des forces armées et les deux autres de la Section urgence et reconstruction) ont été mis à la disposition de l'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC).

### *Coopération civilo-militaire*

L'armée irlandaise (IDF) participe depuis longtemps aux interventions de maintien de la paix menées sous mandat des Nations Unies, au cours desquelles elle est parfois amenée à entrer en contact avec des activités financées par le budget humanitaire d'Irish Aid. Elle permet à Irish Aid de stocker dans ses entrepôts le matériel d'urgence acheminé et géré par le PAM dans le cadre du Dispositif d'intervention rapide ; elle organise des formations à l'intention du Corps d'intervention rapide ; et accorde à son personnel déployé avec le Corps d'intervention rapide des autorisations d'absence. Irish Aid de son côté informe les IDF des interventions de maintien de la paix et finance parfois des micro-projets à l'échelle communautaire qui sont mis en œuvre par l'armée au cours de ses interventions (au Kosovo et au Libéria, par exemple). Les bases d'une relation de travail entre Irish Aid et l'armée sont par conséquent posées, mais une collaboration plus étroite, en particulier en matière de planification stratégique, renforcerait les résultats de l'action humanitaire sur le terrain.

### *Promotion de l'aide humanitaire*

Les rotations régulières de personnel entre Irish Aid et les autres divisions du ministère des Affaires étrangères peuvent être utilisées à bon escient pour rallier le soutien apporté par la sphère politique à l'action humanitaire. Les dispositifs officiels de coordination et les contacts informels avec la Division politique du ministère des Affaires étrangères transparaissent dans le rôle de défenseur et de partisan d'une action humanitaire fondée sur des principes établis joué par les diplomates irlandais dans les enceintes des Nations Unies et de l'UE. Ces contacts ont également influé sur l'importance accordée aux questions humanitaires dans la Déclaration stratégique du ministère des Affaires étrangères pour 2008-2010. Dans le document présentant son programme pour 2007-2012 (*An Agreed Programme for Government*), le gouvernement irlandais a clairement signalé qu'il entendait renforcer le rôle de l'Irlande et a notamment affirmé vouloir « faire de l'Irlande un État modèle des Nations Unies et un leader mondial de l'aide au développement, de la rapidité de la réponse humanitaire et de la résolution des conflits ». Le pays entend concrétiser ses ambitions en « se plaçant au cœur des efforts déployés par les Nations Unies pour apporter une réponse rapide aux crises humanitaires et aux violations des droits de l'homme qui frappent les pays en développement » (GoI, 2007a).

Parallèlement à l'accroissement du volume de son aide humanitaire, l'Irlande a renforcé sa visibilité dans les comités exécutifs et les groupes de soutien aux donateurs des principaux organismes partenaires. Cette plus grande visibilité signifie toutefois que l'on s'attend davantage à la voir assumer un rôle pilote plus important sur les questions humanitaires. Si le pays a incontestablement répondu à cette attente avec la création d'un groupe d'étude sur la faim (*Hunger Task Force*), il apparaît non moins clairement que les principaux organismes partenaires sont plus exigeants concernant le rôle qu'elle sera amenée à jouer à l'avenir. Irish Aid devra cibler ses efforts à part égale sur les engagements financiers et les ressources humaines pour se montrer à la hauteur de ces attentes.

### *La prise en compte systématique dans l'action humanitaire*

Comme expliqué dans d'autres sections du présent rapport, Irish Aid met un point d'honneur à assurer la prise en compte systématique des questions liées à l'égalité des sexes, au VIH/sida et à l'environnement dans l'ensemble de son programme de

coopération pour le développement. En matière d'action humanitaire, cet engagement se traduit par l'intégration des problématiques humanitaires dans les stratégies globales. Un rapport d'évaluation du soutien apporté par le gouvernement irlandais aux programmes d'intervention d'urgence menés par certaines ONG au Malawi (Irish Aid, 2004) a toutefois recommandé à l'Irlande « de s'employer en priorité à rédiger des lignes directrices internes sur le VIH/sida et l'égalité homme-femme (ainsi que sur d'autres questions transversales émergentes) afin de formuler des principes directeurs applicables aux interventions humanitaires et de reconstruction des ONG ». Des lignes directrices sur le VIH/sida et l'égalité des sexes ont ainsi été rédigées et seront achevées sous peu. Des directives spécifiques à l'action humanitaire sur ces questions sont désormais intégrées aux programmes de formation du personnel de l'Unité de secours et de reconstruction afin de lui permettre de se familiariser avec le cadre d'action plus vaste.

### ***Apprentissage et reddition de comptes***

Les évaluations de l'aide humanitaire de l'Irlande s'inscrivent dans le cadre global des évaluations d'Irish Aid et sont par conséquent soumises aux mêmes critères de sélection, lignes directrices et processus en matière de qualité, notamment pour ce qui est des éléments d'information étayant les mesures prises (voir la section 4.4.1). Le document contenant la stratégie d'Irish Aid en matière d'évaluation (*Irish Aid Evaluation Policy*, GoI, 2007d) reconnaît toutefois « que lors des évaluations des interventions d'urgence, une importance différente peut être attachée aux critères [du CAD de l'OCDE] ». Des lignes directrices distinctes relatives à l'évaluation de l'aide d'urgence et de l'aide humanitaire seront par conséquent rédigées et viendront compléter la stratégie globale d'évaluation. Un spécialiste du suivi et de l'évaluation a été embauché à mi-temps à cette fin, et a également été chargé de mettre en place un calendrier annuel de suivi et d'évaluation à l'échelle de l'Unité de secours et de reconstruction.

Conformément à son engagement pris en faveur de l'apprentissage, Irish Aid s'applique avec zèle à prendre en compte les enseignements dégagés des expériences antérieures dans l'élaboration des nouveaux programmes et activités. Le Dispositif d'intervention rapide est ainsi en grande partie le fruit d'une évaluation des interventions menées par Irish Aid lors du tsunami qui a frappé l'Asie en 2004, qui avait conclu qu'« Irish Aid devait bénéficier de moyens supplémentaires pour s'attacher à résoudre les aspects techniques de ses interventions en cas d'urgence majeure » et recommandé à l'agence de « tenir à jour un registre de consultants dotés des compétences géographiques et sectorielles appropriées, pouvant être mobilisés à brève échéance » (GoI, 2007e). Irish Aid reconnaît qu'elle doit encore améliorer l'apprentissage dans le secteur humanitaire.

### ***Considérations à prendre en compte pour l'avenir***

- L'Irlande est engagée à diffuser rapidement sa politique pour le raccordement entre l'action humanitaire et l'aide au développement, notamment la réduction des risques de catastrophe, ainsi que les lignes directrices qui y sont associées, afin de présenter un ensemble complet d'orientations à la communauté irlandaise de l'aide humanitaire. Elle devrait assortir ces deux documents de plans d'action et de cibles spécifiques afin d'assurer un niveau adéquat de transparence.
- L'Irlande devrait s'assurer que ses engagements souscrits en vertu de l'Initiative sur les bonnes pratiques d'action humanitaire transparaissent comme il se doit dans les

cadres stratégiques et directives opérationnelles des autres instances gouvernementales, et veiller à promouvoir la formation conjointe.

- Une planification en amont s'impose pour assurer une transition appropriée des programmes post-crise en Sierra Leone et au Libéria dans les financements de l'aide humanitaire, afin d'éviter (a) de s'engager dans une aide au développement sur le long terme avant de pouvoir mettre en place une stratégie de programmation, et (b) de diluer l'objectif prioritaire des apports d'aide humanitaire.

L'Irlande devrait mettre à profit ses engagements financiers importants dans le secteur humanitaire et la bonne presse que lui a valu la mise en place de son Dispositif d'intervention rapide et de son groupe d'étude sur la faim pour s'investir d'un rôle plus influent au sein des instances humanitaires internationales et des structures de gouvernance des grands organismes multilatéraux.

## Annexe D

### Rapport de la visite sur le terrain en Ouganda

Dans le cadre de l'évaluation du programme d'Irish Aid, l'équipe du CAD chargée de l'examen, composée de représentants de l'Italie, de la Nouvelle-Zélande et du Secrétariat de l'OCDE, s'est rendue en Ouganda du 27 au 31 octobre 2008. Elle y a rencontré des représentants officiels de l'ambassade d'Irlande en Ouganda ainsi que leurs principaux partenaires (administrations nationales, ministères sectoriels, donneurs bilatéraux et multilatéraux, et organisations internationales et locales de la société civile). La présente annexe rend compte de cette visite et rapporte les observations de l'équipe.

#### *Le contexte du développement en Ouganda*

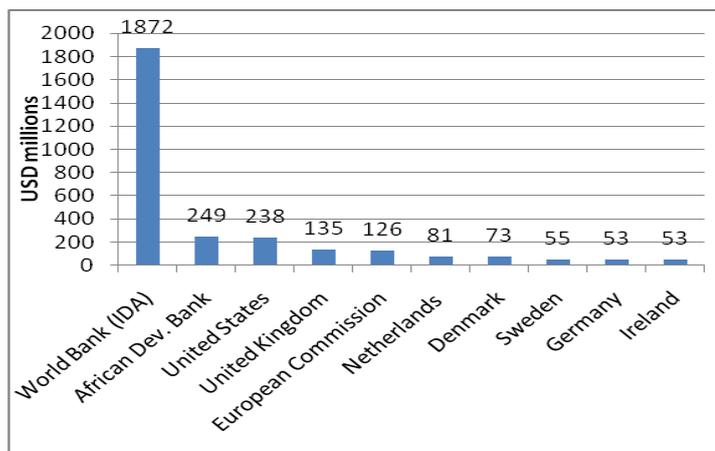
##### *Description du pays*

L'Ouganda connaît une stabilité et une croissance économique relatives depuis vingt ans. L'économie nationale a progressé au rythme moyen de 6 % par an au cours de la dernière décennie, et le pays a accompli de grandes avancées en matière de lutte contre la pauvreté, cette dernière étant passée de 56 % en 1992 à 31 % en 2006. L'Ouganda a été le premier pays d'Afrique sub-saharienne à réduire la prévalence du VIH chez les adultes. De 18 % en 1992, celle-ci était estimée à 6.4 % en 2005.

En dépit de ces avancées, l'Ouganda se classe toujours au 154<sup>e</sup> rang des 177 pays pris en compte par le PNUD dans ses Indicateurs du développement humain (PNUD, 2006) et son RNB par habitant atteignait seulement 300 USD en 2006. La croissance économique est neutralisée par le creusement des inégalités et la hausse de la pauvreté dans le nord du pays, ainsi que par la croissance démographique globale (qui s'élève à 3.4 % par an). Les principaux défis pour les autorités consistent à pacifier et à redresser le nord du pays dévasté par un conflit ; à atténuer les effets des chocs exogènes – comme les sécheresses et les pénuries énergétiques ; et à lutter contre la corruption.

##### *Le contexte de la coopération pour le développement*

En 2006, l'Ouganda a perçu 1 551 millions USD au titre de l'APD nette. Le rapport APD/RNB s'élevait en moyenne à 16 % au cours de la période 2004-2006. Actuellement, 27 donneurs bilatéraux et multilatéraux interviennent dans le pays (OCDE, 2008). La Banque mondiale est le premier d'entre eux, suivie par la Banque africaine de développement et les États-Unis. L'Irlande arrive en 10<sup>e</sup> position en termes de volume (graphique D1).

**Graphique D1. Les dix principaux donneurs en Ouganda : APD brute (moyenne 2005-2006)**

La coordination de l'aide au développement relève du Département de l'aide au sein du ministère des Finances, de la Planification et du développement économique (MoFPED). La stratégie de l'Ouganda est décrite dans le plan national d'éradication de la pauvreté (PEAP) pour 2004-2008. Les cinq piliers en sont : i) la gestion économique ; ii) le renforcement de la production, de la compétitivité et des revenus ; iii) la sécurité, la résolution des conflits et la gestion des catastrophes ; iv) la bonne gouvernance ; et v) le développement humain. Ces piliers déterminent l'orientation stratégique du développement économique du pays. Le Fonds d'action contre la pauvreté (PAF), un dispositif de soutien budgétaire préaffecté, cible les dépenses sur les programmes et les secteurs prioritaires du PEAP. Celui-ci a été prolongé jusqu'en 2009 afin de permettre aux autorités de formuler le plan quinquennal de développement national (2009-2014). Les relations entre les autorités et les donneurs sont régies par les principes énoncés dans le PEAP applicables aux partenariats, qui reflètent les engagements souscrits dans le cadre de la Déclaration de Paris. Ces principes – approuvés par les autorités et les principaux donneurs en 2003 – reconnaissent l'importance du soutien budgétaire et des approches harmonisées.

L'harmonisation entre donneurs est une tâche ardue en Ouganda. Plus de 50 groupes de travail, groupes stratégiques ou groupes d'études œuvrent ainsi à la coordination de l'aide. Cinq dispositifs majeurs de coordination coexistent : la coordination des Nations Unies, la coordination humanitaire, les groupes de travail sectoriels du gouvernement ougandais, la coordination du développement local et la coordination politique. Le gouvernement ougandais fait partie de certains, mais pas de la totalité, de ces groupes.

### ***Le programme de l'Irlande***

#### *Politique et stratégie globales*

L'Ouganda est l'un des neuf pays de programme de l'Irlande. L'aide apportée par Irish Aid est guidée par le document de stratégie nationale (CSP). La stratégie en vigueur (2007-2009) est alignée sur le PEAP, la stratégie d'aide conjointe pour l'Ouganda et l'activité sur la division du travail (encadré D1). Elle est axée sur l'éducation, la gouvernance et le VIH/sida. L'Irlande est un donneur de premier plan dans les domaines de l'éducation, de la justice, de la sécurité et l'ordre publics et du VIH/sida. Elle s'est retirée des secteurs de la santé et de l'agriculture suite à l'activité sur la division du travail menée en 2006 (voir la section 5.2.2).

Le fait qu'Irish Aid formule ses documents de stratégie nationale directement sur le terrain constitue l'un de ses atouts. L'ambassade d'Irlande encadre les activités relatives à l'analyse du pays, anime les ateliers visant à dégager des enseignements des stratégies précédentes et présente les différents choix possibles en matière d'établissement des programmes ainsi que les propositions de financement pour le prochain document de stratégie nationale. Les projets de CSP, y compris les propositions de financement, sont soumis au Groupe d'examen et d'évaluation des programmes (PAEG) au siège (chapitre 4). Celui-ci autorise alors l'engagement de financement pluriannuel qui est approuvé par le ministre chargé du développement d'outre-mer. Si les décisions de financement sont centralisées, les attributions en matière d'établissement des programmes et de versement sont déléguées de manière constructive à l'échelon local.

#### *Volume et répartition de l'aide*

L'Ouganda bénéficie de l'aide de l'Irlande depuis 1994. Le pays est le premier bénéficiaire de l'APD bilatérale de l'Irlande depuis 2000, dont il a reçu 12 % (57 millions USD) au cours de la période 2005-2007. Les affectations budgétaires d'Irish Aid témoignent de ses secteurs prioritaires. Conformément à la stratégie nationale en vigueur, Irish Aid soutient le Fonds d'action contre la pauvreté [30 millions EUR], la gouvernance [28.4 millions EUR], l'éducation [31.1 millions EUR] et la lutte contre le VIH/sida [15.9 millions EUR]. Irish Aid a augmenté la proportion des fonds alloués aux secteurs dans lesquels elle figure en tête des donateurs (graphique D2). L'ambassade dispose d'un fonds de fonctionnement qui lui permet de faire face aux besoins émergents à l'échelon local (350 000 EUR annuels). Le budget administratif (2 millions EUR par an) représente 4-6 % du budget d'APD alloué par l'Irlande à l'Ouganda.

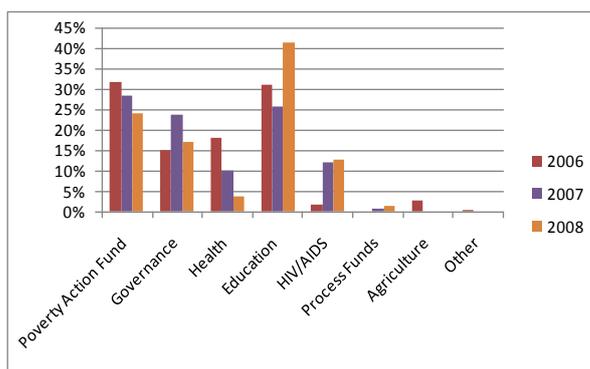
L'Irlande associe divers canaux d'acheminement de l'aide qui se complètent mutuellement (graphique D3). Environ 80 % de ses dépenses sont acheminées par le biais du gouvernement ougandais et notamment par celui du Fonds d'action contre la pauvreté (24 %), du soutien budgétaire sectoriel (38 %) et des fonds communs nationaux (18 %). Les fonds communs des donateurs représentent pour leur part 3 %, contre 2 % pour l'aide aux initiatives multilatérales, à savoir le programme conjoint des Nations Unies sur le VIH/sida. Le soutien apporté aux OSC constitue la plus grande partie des 20 % des fonds non alloués par le biais du gouvernement ougandais. Les autres financements alloués à la société civile et à l'aide humanitaire en Ouganda sont attribués directement par le siège. Ils transitent notamment par le Mécanisme de cofinancement pluriannuel (MAPS) à l'intention des organisations de la société civile (5.8 millions EUR en 2008), par les subventions globales à la société civile (1.7 million EUR en 2008), par l'aide des missionnaires irlandais (700 000 EUR en 2008) et par l'aide apportée lors des situations d'urgence (1.45 million EUR en 2008).

Sur les quatre thèmes qui font l'objet d'une prise en compte systématique dans les programmes d'Irish Aid, l'égalité homme-femme et la lutte contre le VIH/sida sont particulièrement bien représentées dans le programme consacré à l'Ouganda (voir l'encadré 2, chapitre 1). Les éléments tendant à prouver une intégration similaire du thème de la gouvernance dans les différents secteurs sont toutefois plus rares, et davantage d'efforts doivent être déployés pour documenter ces pratiques et améliorer la visibilité et la compréhension de la stratégie de l'Irlande. L'ambassade d'Irlande en Ouganda prévoit de former son personnel à la prise en compte systématique des questions liées à l'environnement, et entend veiller à ce que le prochain document de stratégie nationale les intègre également. L'intégration systématique passe par le dialogue d'action, le financement et le soutien technique, et par la participation à des études présentant un lien direct avec la question concernée, telles que celles consacrées à la relation entre

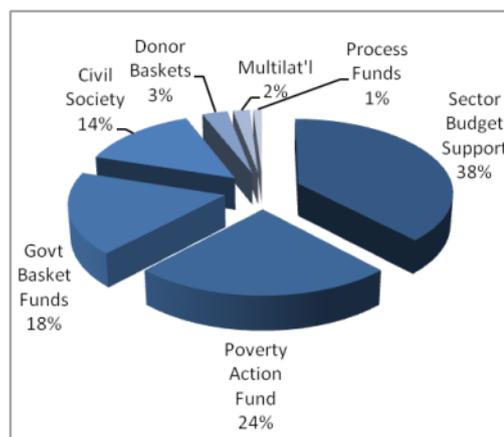
l'égalité des sexes et la croissance économique. Le chapitre 1 contient des informations générales à ce sujet.

L'examen à mi-parcours de la stratégie pays (2007-2009) réalisé en 2008 recommandait la poursuite de la réorganisation du portefeuille d'activités dans certains secteurs (l'éducation, par exemple) et le désengagement progressif des petits projets. L'équipe chargée de l'examen par les pairs encourage l'Irlande à suivre cette voie.

**Graphique D2. Dépenses d'Irish Aid (Ouganda) par secteur (2006-2008)**



**Graphique D3. Dépenses d'Irish Aid (Ouganda) en 2008 par canal d'acheminement**



### *Mise en œuvre du programme d'aide*

L'Irlande est considérée en Ouganda comme un partenaire très satisfaisant de la coopération pour le développement. Elle est un donneur respecté, et jouit d'une bonne réputation en raison de la haute qualité de son personnel ainsi que du sérieux et de l'efficacité de ses partenariats. Son impulsion a permis d'atteindre des résultats positifs dans un certain nombre de secteurs. Elle n'hésite pas à prendre des risques et à s'investir du rôle de défenseur de la mise en œuvre des Principes de Paris destinés à améliorer l'efficacité de l'aide.

### *Appropriation et alignement*

Conformément à l'orientation stratégique définie dans le *Livre blanc*, l'approche suivie par Irish Aid en Ouganda couvre également l'appropriation locale et les partenariats. L'appropriation locale est favorisée par l'alignement du document de stratégie nationale sur les stratégies nationales et sectorielles. La formulation de la prochaine stratégie pays tombe à point nommé, du fait qu'elle coïncide avec l'entrée en vigueur du nouveau plan quinquennal de développement national de l'Ouganda. Afin d'améliorer l'alignement sur ce plan, Irish Aid devrait elle aussi adopter une stratégie quinquennale pour ses programmes.

L'équipe chargée de l'examen par les pairs félicite Irish Aid pour son utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés et pour le déliement intégral de son aide. Les conclusions de l'*Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* (OCDE, 2008a) confirment l'alignement étroit du programme d'Irish Aid en Ouganda sur les processus et les systèmes nationaux : 97 % des

fonds transitent par les systèmes de gestion des finances publiques (moyenne des autres donateurs : 60 %) et 88 % utilisent les systèmes nationaux de passation des marchés (moyenne des autres donateurs : 37 %). En outre, 82 % de ses apports d'aide sont comptabilisés dans les budgets nationaux (moyenne des autres donateurs : 67 %). La saine gestion des risques et le suivi financier qu'elle pratique lui permettent de s'en remettre largement aux systèmes de ses pays partenaires. Les dépenses du Fonds d'action contre la pauvreté sont autorisées par le siège sur la base des évaluations des risques menées par l'ambassade. L'auditeur interne indépendant de l'ambassade adresse des rapports réguliers au siège. Tout en ayant recours aux systèmes nationaux, l'Irlande s'emploie également à les renforcer (et soutient notamment le programme de gestion et de responsabilité financières).

La dimension pluriannuelle de la stratégie pays est garante d'un niveau plus élevé de prévisibilité de l'aide. L'enquête de suivi de 2008 (OCDE, 2008a) révèle que pas moins de 90 % des apports d'aide à l'Ouganda planifiés par Irish Aid sont versés au cours de l'année prévue (moyenne des autres donateurs : 57 %). L'Irlande soutient le processus de planification du gouvernement ougandais et transmet depuis peu des informations sur le soutien extrabudgétaire (principalement à des organisations de la société civile) au moyen de modèles adoptés conjointement. L'équipe chargée de l'examen par les pairs encourage la mise en place d'une telle approche dans les autres pays de programme.

#### *Harmonisation*

L'équipe chargée de l'examen félicite l'Irlande pour son engagement dynamique en faveur de l'harmonisation entre donateurs. Le pays a en effet formulé l'actuelle stratégie pays sur la base de la stratégie d'aide conjointe pour l'Ouganda (UJAS). Il est également loué par ses pairs pour être l'un des rares donateurs à s'inspirer des résultats de l'activité sur la division du travail pour axer ses efforts sur un petit nombre de secteurs prioritaires dans lesquels il dispose d'un avantage comparatif (encadré D1), ainsi que pour les efforts qu'il déploie afin de réduire le nombre des projets individuels et le financement d'approches sectorielles. Il ressort en outre des résultats de l'enquête de suivi de 2008 que l'Irlande n'a entrepris en 2007 aucune mission sur le terrain, ce qui est une sage décision lorsque l'on sait la charge que représente pour les gouvernements partenaires le nombre généralement élevé des missions des donateurs. L'enquête révèle également qu'Irish Aid a mené six études analytiques conjointes avec d'autres donateurs, prouvant ainsi sa volonté d'éviter les chevauchements d'activités et de renforcer la collaboration.

L'empressement dont fait preuve l'Irlande à inciter les autres donateurs à prendre des mesures propices à l'harmonisation est un autre aspect apprécié de son engagement en faveur de l'efficacité de l'aide. L'élaboration en cours du cadre conjoint de soutien budgétaire – et du cadre conjoint d'évaluation qui lui est associé – peut être l'occasion de sensibiliser davantage le gouvernement à la question de l'harmonisation entre donateurs.

### **Encadré D1. Les dispositifs de coordination des donateurs en Ouganda**

La Stratégie d'aide conjointe pour l'Ouganda (UJAS) a été élaborée par sept donateurs en 2006 conformément aux principes appliqués dans les partenariats et vise à harmoniser le financement du développement dans le cadre du plan national d'éradication de la pauvreté. Désormais élargie à 12 donateurs, dont l'Irlande, l'UJAS a pour objectif de soutenir chaque pilier du PEAP sur la base de l'avantage comparatif et du choix des modalités d'aide de chaque donateur.

Le Groupe des partenaires pour le développement local a lancé en 2006 une activité sur la division du travail dans le but de rationaliser le soutien financier, de renforcer le dialogue d'action autour du PEAP et de rééquilibrer l'aide dans certains secteurs. L'objectif était d'encourager les donateurs à limiter le nombre de leurs secteurs d'intervention et de réduire les coûts de transaction en désignant un donateur pilote dans chaque secteur.

L'équipe chargée de l'examen a toutefois remarqué que les activités relatives à l'UJAS et à la division du travail semblaient toutes deux en perte de vitesse en raison d'une certaine « lassitude des donateurs » et du fait que seul un petit nombre d'entre eux – dont l'Irlande – les utilisent comme base de leurs propres stratégies pays. La faible mobilisation du gouvernement en faveur de l'harmonisation entre donateurs peut également expliquer le manque d'impact de ces activités. Une évaluation de l'UJAS a eu lieu au cours du dernier trimestre de 2008.

Un groupe de donateurs qui apportent un soutien budgétaire et sectoriel élabore actuellement un cadre conjoint de soutien budgétaire, qui a pour finalité d'harmoniser le financement par le biais du budget national. L'objectif consiste à harmoniser le soutien des donateurs avec les cycles nationaux d'élaboration des politiques et du budget. Un cadre conjoint d'évaluation des performances (JAF), associé au PEAP, est également en cours d'élaboration et devrait fournir à l'ensemble des donateurs et de l'administration une série complète d'indicateurs permettant d'évaluer les performances annuelles en matière de soutien budgétaire. L'évaluation menée dans le cadre du JAF portera sur environ 400 millions USD versés sous diverses formes au titre du soutien budgétaire.

#### *La gestion axée sur les résultats et la reddition mutuelle de comptes*

Irish Aid n'a commencé que récemment à appliquer une stratégie de gestion axée sur les résultats à son programme d'aide. Les performances de l'Irlande devaient initialement être évaluées au moyen du cadre de suivi et d'évaluation de la stratégie d'aide conjointe pour l'Ouganda – élaboré sur la base de la matrice des résultats et des politiques du plan national d'éradication de la pauvreté. Cependant, et contrairement à ce qui avait été prévu, ce cadre n'a pas été appliqué dans les faits, et l'ambassade d'Irlande a conçu en juin 2008 un cadre interne provisoire de suivi. Son entrée en vigueur coïncide avec la formulation de la prochaine stratégie pays, qui sera appliquée à partir de 2010. L'équipe chargée de l'examen par les pairs est impatiente de constater de quelle manière l'adoption d'une approche axée sur les résultats pour les documents de stratégie nationale (GoI, 2008d) influera sur la mise en place d'un cadre de gestion des résultats des programmes irlandais. Irish Aid est par ailleurs encouragée à poursuivre ses efforts visant à relier ses propres cadres de gestion des résultats et à les adopter conjointement avec les autorités ougandaises et la communauté des donateurs. La contribution de l'Irlande à l'élaboration du cadre conjoint d'évaluation des performances et de la stratégie nationale intégrée de suivi et d'évaluation (NIMES) mise en œuvre par le Cabinet du Premier ministre ougandais constitue un exemple positif dans ce domaine.

Il n'existe pour l'heure aucun cadre de reddition mutuelle de comptes permettant d'évaluer les performances des donateurs et du gouvernement en matière d'efficacité de l'aide. L'élaboration d'un tel cadre est en cours de discussion dans le contexte de la

formulation du nouveau plan de développement national, qui remplacera le plan national d'éradication de la pauvreté. Irish Aid pilote le groupe d'étude constitué par le groupe des partenaires pour le développement local (LDPG), qui est chargé d'assurer les relations avec l'autorité nationale de planification et d'assister le LDPG sur les questions liées à l'efficacité de l'aide.

#### *Cohérence des politiques*

Les fonctions politiques et celles relatives au développement assumées par l'Irlande sont particulièrement bien intégrées en Ouganda. L'ambassade a ainsi contribué à l'élaboration de la stratégie de responsabilité sociale des entreprises mise en œuvre par une société irlandaise d'exploration pétrolière et a noué des contacts avec le World Resources Institute afin d'adopter une démarche environnementale avisée. Irish Aid fait également appel à Oxfam pour soutenir les représentants ougandais lors des négociations commerciales de l'OMC. Cette attitude s'inscrit dans la droite ligne des engagements pris par l'Irlande en matière d'aide pour le commerce. L'ambassade soutient en outre le renforcement des capacités des ONG locales dans les questions liées à l'environnement et aux recettes pétrolières. L'embauche d'un spécialiste de l'environnement et le renforcement des compétences de son personnel en matière de prise en compte systématique des enjeux environnementaux permettraient à l'Irlande d'améliorer sa coopération et ses liens avec le ministère ougandais de l'Environnement, du Patrimoine et de l'Administration locale. L'équipe chargée de l'examen par les pairs encourage l'Irlande à sensibiliser davantage son personnel en poste dans les ambassades situées dans ses pays de programme à la cohérence des politiques au service du développement.

#### *Organisation et gestion*

L'excellente réputation dont jouit Irish Aid en Ouganda provient en grande partie des compétences et du niveau élevé de professionnalisme de son personnel et de sa gestion des ressources humaines. L'ambassade d'Irlande à Kampala exécute le programme d'aide, dont la responsabilité globale est assumée par le chef de mission, qui est également l'Ambassadeur en Ouganda. Celui-ci est assisté par le chef du développement, le deuxième secrétaire, deux spécialistes du développement et six conseillers. Ensemble, ils assurent le suivi de la mise en œuvre et pilotent les équipes affectées aux programmes consacrés à la croissance, la gouvernance, l'équité et au développement humain. Le deuxième secrétaire dirige l'équipe responsable de la gestion et la comptabilité. L'auditeur interne indépendant de l'ambassade réalise des examens et des évaluations des risques internes et transmet des rapports trimestriels sur les questions d'audit directement à la Section évaluation et audit au siège. Le personnel embauché à l'échelon local à l'ambassade jouit d'une grande autonomie et peut être promu au poste de conseiller principal et représenter l'Irlande lors de réunions internationales. Les salaires, perspectives de carrière et possibilités de formation de ces effectifs contribuent à la qualité du programme et à la préservation de la mémoire institutionnelle. Un manuel sur les procédures internes diffusé en 2008 précise les politiques applicables au personnel recruté localement.

Les politiques et les stratégies d'Irish Aid s'inspirent largement, et à bon escient, des contributions émanant du terrain. L'ambassade bénéficie de lignes de communication directes avec le siège. En plus des rapports trimestriels, les contacts sont entretenus par l'intermédiaire du responsable de secteur et des conseillers techniques qui sont désormais en poste au sein des unités stratégiques d'Irish Aid (chapitre 4). Les relations étroites entre le terrain et le siège, ainsi que la disponibilité dont font preuve les conseillers pour apporter leurs conseils et leur savoir-faire, renforcent de manière non négligeable la

flexibilité d'Irish Aid et sa réactivité face aux besoins du terrain. Les réunions organisées régulièrement entre les conseillers techniques et les spécialistes du développement affectés à l'ensemble des programmes d'Irish Aid participent aussi à l'instauration d'une communauté de pratiques et facilitent l'apprentissage.

## Bibliographie

- Dáil Éireann (2008), *Interim Report on Irish Aid, July 2008*, Committee of Public Accounts, Dublin, Irlande.
- Defence Forces News* (2007), “*Minister for Defence, Willie O’Dea secures cabinet approval for Chad mission*”, *Defence Forces News*, 20 novembre 2007.
- FGS Consulting (2008), *Management Review – Final Report*, juillet 2008, FGS Consulting, Dublin, Irlande.
- GoI (Government of Ireland) (2000), *White Paper on Defence*, Government of Ireland, février 2000, Dublin, Irlande.
- GoI (2006a), *White Paper on Irish Aid*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2006b), *Supporting Irish Aid’s Mission in Reducing Poverty – Programme of Strategic Cooperation between Irish Aid and Higher Education and Research Institutes (2007-2011)*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2006c), *Annual Report 2006*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2007a), *An Agreed Programme for Government*, June 2007, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2007b), *Review of Irish Aid Fellowship Training Programme*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2007c), *Irish Aid Annual Report 2007*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2007d) *Irish Aid Evaluation Policy*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2007e), *Irish Aid’s Support to Tsunami Affected Countries: A Value for Money Review*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2007f), *Irish Aid Towards Poverty Reduction Mainstreaming Strategy 2007-2009, March 2007*, Dublin, Irlande.
- GoI (2007g), *Irish Aid Environment Policy for Sustainable Development*, 2007, Dublin, Irlande.
- GoI (2007h), *Strategy Plan 2007-2011 for Development Education*, 2007, Dublin, Irlande.
- GoI (2008a), *Statement of Strategy 2008-2010*, Department of Foreign Affairs, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2008b), *Memorandum of Ireland* (September 2008), Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2008c), *Operational Plan 2008-2012: Embracing Change and Making a Difference*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.

- GoI (2008d), *A Results-Based Management Approach to Country Strategy Papers*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2008e), *Irish Aid (Uganda) Civil Society Strategy*, Irish Embassy, Kampala, Ouganda.
- GoI (2008f), *First Annual Report, June 2008*, Inter-Departmental Committee on Development, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2008g), *Department of Foreign Affairs' Directory of Training and Development Opportunities 2008-2009*, July 2008, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2008h), *Civil Society Policy*, Government of Ireland, Dublin, Irlande.
- GoI (2008i), *Hunger Task Force, Report to the Government of Ireland*, Dublin, Irlande.
- GoI (2008j), *Strategy Statement 2008-2010*, Department of Defence and Defence Forces, Dublin, Irlande.
- GoI (2008k), "The Action Plan for Irish Aid's Report to the Paris Declaration (2008-10)", Dublin, Irlande.
- Irish Aid (2004), *Evaluation of the 2002 to 2003 Development Cooperation Ireland Support for NGO Emergency Response in Malawi*, Irish Aid, Dublin, Irlande.
- Ministère de la Défense et des Forces armées (2008), *Strategy Statement 2008-2010*, Department of Defence and Defence Forces, Dublin, Irlande.
- OCDE (2007), « Les approches axées sur les résultats : conséquences pour la gestion au niveau des organismes d'aide », OCDE, Paris, France.
- OCDE (2008a), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Une aide efficace d'ici 2010 ?* OCDE, Paris, France.
- OCDE (2008b), *Ireland: Phase 2 bis – Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendations on Combating Bribery in International Business Transactions*, OCDE, Paris, France.
- OCDE (2008c), *Principaux messages et études de cas pour les tables rondes du troisième Forum de haut niveau sur le thème "Renforcer les résultats et l'impact en matière de développement de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, au moyen de travaux sur l'égalité homme-femme, l'exclusion sociale et les droits de l'homme"*, OCDE, Paris, France.
- OCDE (2008d), "Implementing the Accra Agenda for Action", DCD, OCDE, Paris, France.
- OCDE (2008e), *Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration, Vol.2: Donor Self-Assessments*, OCDE, Paris, France.
- OCDE (2008f), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris, France.
- Oxford Policy Management (2007) *Strategic Framework for Engagement with UN Funds, programmes and Agencies*, Londres, Royaume-Uni.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2006), *Indicateurs du développement humain 2006*, PNUD, New York.



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](mailto:dac.contact@oecd.org)**

**ou par courrier à :**

**Organisation de coopération et de 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 Cédex 16**

**[www.oecd.org/cad/examenspairs](http://www.oecd.org/cad/examenspairs)**