

**Examen par les pairs**

# **L'IRLANDE**

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUES

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

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

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

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

*Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. A cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.*

*Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.*

© OCDE 2003

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

### **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 efforts d'aide de chaque membre font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année. 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. Une innovation récente consiste à organiser des analyses conjointes au niveau d'un pays au cours desquels des activités de plusieurs membres sont évaluées lors d'une mission unique sur le terrain.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant la Belgique et la Suisse pour l'examen qui a eu lieu le 17 novembre 2003.

## SIGLES ET ACRONYMES UTILISES

ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
APD	Aide publique au développement
APSO*	Agency for Personal Service Overseas
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DEAC*	Comité consultatif pour la sensibilisation aux problèmes de développement
DCI*	Development Co-operation Ireland
ECHO*	Office humanitaire de la Communauté européenne
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
HAPS*	Partenariat pour la lutte contre le VIH/SIDA
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IAVI*	Initiative internationale pour un vaccin contre le SIDA
IDA*	Association internationale de développement
MAPS*	Mécanisme de cofinancement pluriannuel
NCDE*	Comité national pour la sensibilisation aux problèmes de développement
NEPAD*	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA
PAC	Politique agricole commune
PAEG*	Groupe d'examen et d'évaluation des programmes
PAM	Programme alimentaire mondial (ONU)
PEAP*	Poverty Eradication Action Plan
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
RNB	Revenu national brut
TSA	Tout sauf les armes
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

\* Sigle dans la langue originale

**Signes utilisés:**

EUR Euro

USD Dollar des Etats-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)

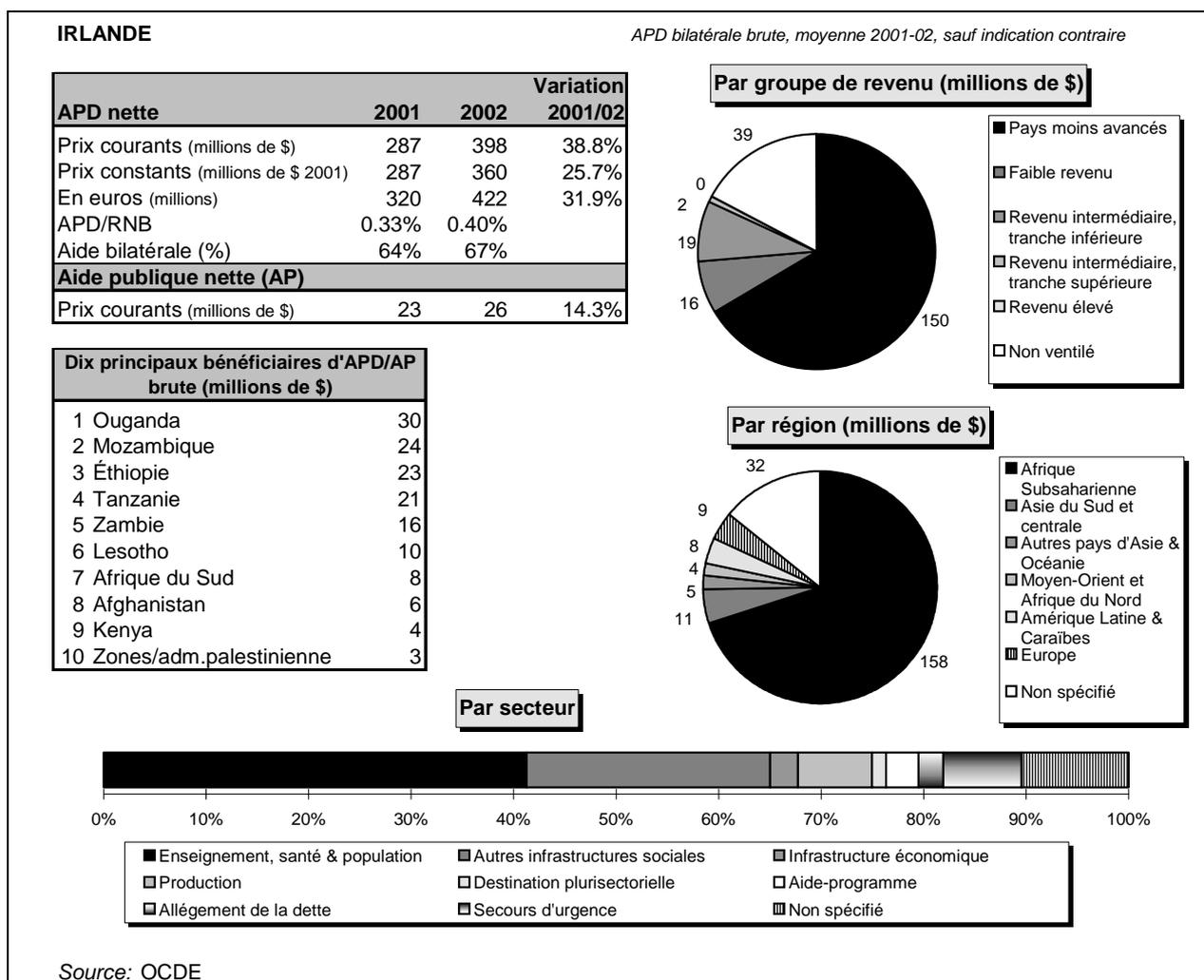
Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des composantes, les chiffres ayant été arrondis.

---

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

<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
1.0851	1.1166	1.0611

### L'aide de l'Irlande : Aperçu synthétique



Source: OCDE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD .....</b>	<b>10</b>
<b>RAPPORT DU SECRETARIAT .....</b>	<b>20</b>
<b>CHAPITRE 1 CONTEXTE STRATÉGIQUE ET NOUVELLES ORIENTATIONS.....</b>	<b>20</b>
Le contexte de la coopération pour le développement de l'Irlande .....	20
La tradition irlandaise de solidarité envers les pauvres .....	20
Accroissement de l'APD de l'Irlande .....	21
Un bilan réalisé par la Commission d'examen de l'aide irlandaise.....	21
La croissance de l'APD marque le pas .....	24
Des perspectives incertaines pour l'avenir immédiat .....	24
Les grands axes de la coopération pour le développement de l'Irlande.....	25
... tels qu'ils étaient définis dans le Livre blanc de politique étrangère de 1996.....	25
... et confirmés dans le rapport 2002 de la Commission d'examen de l'aide irlandaise.....	25
Mobiliser l'opinion publique .....	26
Informier l'opinion et encourager une plus forte mobilisation.....	26
Sensibilisation aux questions de développement.....	28
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	29
<b>CHAPITRE 2 VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET RÉPARTITION DE L'AIDE.....</b>	<b>30</b>
Volume global de l'aide .....	30
Aide publique au développement .....	30
Aide publique .....	30
Le budget de coopération pour le développement de l'Irlande .....	31
Création d'une ligne budgétaire pour la lutte contre le VIH/SIDA.....	32
Aide bilatérale : politiques et crédits.....	32
Répartition géographique .....	32
Nouveaux pays de programme .....	33
Approches régionales .....	35
Répartition sectorielle.....	35
Aide multilatérale : politiques et crédits .....	36
Union européenne.....	36
Institutions des Nations unies .....	37
Institutions de Bretton Woods .....	39
Banques régionales de développement.....	39
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	40
<b>CHAPITRE 3 QUELQUES QUESTIONS DE PREMIER PLAN .....</b>	<b>41</b>
Lutte contre la pauvreté.....	41
Services sociaux .....	42
Promouvoir la croissance économique.....	42

## *Irlande*

Le défi posé par le VIH/sida .....	44
Orientations stratégiques .....	44
Mise en oeuvre .....	45
Aide d'urgence et à la reconstruction.....	50
Principes, objectif prioritaire et ressources .....	50
Améliorer la qualité et la transparence dans le cadre d'une approche plus stratégique .....	51
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	53
<b>CHAPITRE 4 COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT</b> .....	54
Renforcer la cohérence des politiques au service du développement .....	54
Exemples de problèmes de cohérence des politiques rencontrés par l'Irlande .....	55
Promouvoir une mondialisation fédératrice et réformer les politiques agricoles .....	55
Alléger le fardeau de la dette.....	57
Autres thèmes retenus .....	59
Renforcer la cohérence des politiques.....	60
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	61
<b>CHAPITRE 5 ORGANISATION, DOTATION EN PERSONNEL ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	63
Organisation.....	63
Contrôle et orientations stratégiques .....	63
Structure du programme irlandais de coopération pour le développement .....	64
Effectifs et gestion des ressources humaines .....	67
Intégration des questions transversales .....	70
Dispositifs de cofinancement des activités des ONG.....	70
Évaluation des performances .....	73
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	74
<b>CHAPITRE 6 ACTIVITÉS SUR LE TERRAIN</b> .....	76
Approches fondées sur le partenariat et appropriation du processus de développement au niveau local .....	76
Stratégies-pays et programmation-pays .....	76
Personnel dans les bureaux sur le terrain et décentralisation des compétences .....	78
Harmonisation des pratiques des donneurs.....	79
Modalités de mise en oeuvre des activités .....	79
Assistance technique .....	80
Projets.....	80
Programmes localisés.....	80
Approches sectorielles.....	81
Soutien budgétaire.....	83
Considérations pour l'avenir.....	85
<b>ANNEXE I MESURES PRISES PAR L'IRLANDE DEPUIS L'EXAMEN DE 1999</b> ... 87	
<b>ANNEXE II OCDE/CAD STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE</b> .....	89
<b>COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DU CAD PAR LES PAIRS : IRLANDE</b> .....	97
<b>DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES</b> .....	100

### Tableaux

Tableau 1.	Évolution de l'engagement de l'Irlande dans les pays-programme.....	34
Tableau 2.	Dépenses relevant de la ligne budgétaire consacrée au VIH/SIDA, 2000-03 .	46
Tableau II-1.	Apports financiers totaux.....	90
Tableau II-2.	APD par grandes catégories.....	91
Tableau II-3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenus.....	92
Tableau II-4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale .....	93
Tableau II-5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	94
Tableau II-6.	Panorama comparatif.....	95

### Organigrammes

Organigramme 1.	Ministère des Affaires étrangères .....	65
Organigramme 2.	Direction de la coopération au développement.....	66

### Graphique

Graphique II-1.	APD nette des pays du CAD en 2002 .....	96
-----------------	---	----

### Encadrés

Encadré 1.	Recommandations de la Commission d'examen de l'aide irlandaise .....	23
Encadré 2.	L'engagement de l'Irlande auprès du Fonds mondial de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme.....	48
Encadré 3.	Cohérence des politiques au sein de l'Union européenne .....	55
Encadré 4.	L'Agency for Personal Service Overseas (APSO) .....	67
Encadré 5.	Le mécanisme de cofinancement pluriannuel (Multi-Annual Programme Scheme – MAPS) .....	72
Encadré 6.	Tanzanie : une approche fondée sur le partenariat.....	77
Encadré 7.	Évaluation des programmes localisés .....	82

## PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

### **Le contexte de la coopération pour le développement de l'Irlande**

#### *La tradition irlandaise de solidarité avec les pauvres*

L'expérience qu'a l'Irlande de la colonisation, de la pauvreté, de la famine et de l'émigration de masse est à l'origine d'une longue tradition de solidarité avec les pauvres et les déshérités, comme en témoigne la participation active de nombreux Irlandais aux efforts de développement déployés dans les pays démunis, dans le cadre d'activités de missionnaires, du service de bénévoles ou de la participation aux actions menées dans le cadre d'organisations non gouvernementales (ONG). Les Irlandais manifestent un vif intérêt pour des questions de développement particulières, comme l'abolition de l'apartheid, l'allègement de la dette et le soutien au Timor oriental, préoccupations que partagent de nombreux parlementaires et institutions de la société civile.

Cette tradition s'exprime aussi à travers *Development Co-operation Ireland (DCI)*, programme officiel de coopération pour le développement géré par le ministère des Affaires étrangères et connu auparavant sous l'appellation de *Ireland Aid*. Ce programme se distingue par la place particulière qu'il fait à la lutte contre la pauvreté et par son engagement à l'égard des principes de partenariat. En 2001, la moitié de l'aide publique au développement (APD) de l'Irlande a été acheminée vers les pays les moins avancés, ce qui constitue le pourcentage le plus élevé parmi les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Les activités du programme de la DCI sont dictées par leur contribution potentielle à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ces objectifs définissent le contexte dans lequel s'inscrit la sélection des secteurs prioritaires du programme de la DCI. L'intérêt que porte depuis longtemps la DCI à la santé et à l'éducation se double maintenant d'une vive détermination à lutter contre la pandémie du VIH/SIDA. L'octroi d'une aide aux « urgences oubliées » est un des axes prioritaires de l'aide humanitaire de la DCI. Une mission en Tanzanie ayant pour objectif de préparer cet examen de l'aide a fait apparaître que l'Irlande était appréciée pour l'esprit de collaboration qui anime ses activités de partenariat.

La persistance de la croissance économique qu'a connue l'Irlande jusqu'en 2002 a permis à ses gouvernements successifs d'augmenter l'APD de façon considérable alors même que les dépenses publiques étaient rigoureusement contrôlées et que les dépenses au titre des services sociaux nationaux étaient réduites. Les versements nets d'APD de l'Irlande sont passés de 70 millions USD en 1992 [0.16 % du revenu national brut (RNB)] à 187 millions USD en 1997 (0.31 % du RNB) et à 398 millions USD en 2002 (0.40 % du RNB).

### ***Vers la réalisation de l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies***

En 2000, le gouvernement a adopté un calendrier pour atteindre – à la fin 2007 – l'objectif de 0.7 % du revenu national fixé par les Nations unies pour l'APD, avec un objectif intermédiaire de 0.45 % à la fin 2002. La réalisation de l'objectif de 0.7 % implique un quasi-doublement du volume actuel de l'APD de l'Irlande pour passer à un niveau annuel de près d'1 milliard USD.

A la suite de cette décision, le gouvernement a institué, en 2001, une commission chargée de procéder à un examen d'ensemble du programme irlandais de co-opération pour le développement. Dans le cadre de ses délibérations, la Commission d'examen d'aide irlandaise a abordé les deux principaux problèmes soulevés par le CAD lors de son dernier examen de l'aide de l'Irlande en 1999, à savoir comment assurer au mieux l'expansion de l'APD et comment gérer au mieux cette expansion. La Commission d'examen a réaffirmé que la réduction de la pauvreté sous ses diverses formes devait demeurer l'axe central du programme de la DCI. Elle a recommandé que les principes d'efficacité, d'utilisation rationnelle des ressources, de transparence et de reddition de compte sous-tendent le programme. L'APD de l'Irlande devrait rester intégralement non liée. Les conclusions et recommandations de la Commission d'examen ont été entérinées dans leur totalité par le gouvernement en mars 2002.

En 2002, l'économie irlandaise a connu un net ralentissement qui a affecté le programme d'APD. Le budget final du programme de la DCI pour 2002 a été inférieur de 30 millions USD au montant initialement annoncé. Le budget pour 2003 a retrouvé pour l'essentiel le niveau initialement annoncé pour 2002. La dotation pour 2004 accuse une légère augmentation (25 millions EUR) mais celle-ci ne devrait pas avoir d'incidence sur le rapport APD/RNB. La réalisation de l'objectif de 0.7 % d'ici 2007 demeure toutefois l'une des visées de la politique du gouvernement irlandais. Pour atteindre cet objectif, il faudra maintenant doubler le volume de l'APD en l'espace de trois ans.

### ***Sensibiliser davantage le public et renforcer l'appropriation***

Neuf personnes sur dix interrogées dans le cadre d'un sondage d'opinion réalisé en 2002 se sont déclarées « globalement favorables » ou « très favorables » à l'aide aux pays en développement. Malgré cet environnement favorable à la fourniture d'une aide, les objectifs du programme de la DCI, ses approches et ses réalisations sont insuffisamment compris et connus de l'opinion : 62 % des personnes interrogées n'avaient « jamais entendu parler » du programme officiel irlandais de la coopération pour le développement et 48 % n'avaient « absolument aucune idée » du montant de l'APD de l'Irlande.

Sensibiliser davantage l'opinion publique et renforcer l'appropriation du programme officiel irlandais de coopération pour le développement comptent parmi les défis les plus importants que doit maintenant relever l'Irlande si elle veut atteindre durablement l'objectif de 0.7 %. Ces défis posent des questions complexes en raison du ciblage du programme de la DCI sur le renforcement des secteurs publics dans les pays en développement. Le soutien du public en faveur de l'APD irlandaise doit donc s'appuyer davantage sur sa contribution à la réalisation des objectifs de développement des principaux pays partenaires que sur une étroite participation à des activités spécifiques et identifiables. Dans le passé, la DCI a peut-être trop compté sur les ONG qu'elle cofinance pour sensibiliser l'opinion publique irlandaise et susciter son adhésion au programme officiel irlandais. La DCI a récemment adopté une approche plus stratégique de cette question.

## *Irlande*

### *Recommandations*

- 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. Alors que l'Irlande passe dans le camp des donateurs de taille moyenne, elle devrait, pour maintenir la qualité de son aide, prévoir maintenant comment gérer et mettre en œuvre un programme d'APD d'1 milliard USD.
- Pour générer une meilleure compréhension et s'assurer le soutien du public à la réalisation de l'objectif de 0.7 %, les responsables du programme de la DCI devraient informer les citoyens irlandais des réalisations dont l'Irlande peut à juste titre se prévaloir s'agissant de son programme d'APD. Le 30<sup>ème</sup> anniversaire, en 2004, du programme officiel irlandais de coopération pour le développement offrira une bonne occasion de faire le bilan.
- Les responsables du programme de la DCI pourraient 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, les responsables pourraient exposer les raisons ayant motivé le passage du financement d'approches sectorielles à l'octroi d'un soutien budgétaire.

### **Crédits d'aide, canaux d'acheminement et quelques questions de premier plan**

#### *Crédits d'APD*

La gestion de l'expansion rapide de l'APD a été facilitée par la prévisibilité résultant d'un accord pluriannuel sur les augmentations du budget de la DCI pour 1999, 2000 et 2001. Cet accord a maintenant pris fin. Les incertitudes qui s'ensuivent en ce qui concerne les dotations budgétaires annuelles rendent la planification plus difficile pour les responsables du programme de la DCI qui doivent maintenant se préparer chaque année à mettre en œuvre un programme d'aide dont le volume peut être sensiblement plus important, pour l'essentiel inchangé ou ultérieurement réduit, la dotation initiale étant fixée quelques mois seulement avant le début de la nouvelle période budgétaire. Dans le cadre de ses processus de planification, la DCI pourrait envisager de protéger intégralement les engagements pris dans des domaines essentiels – programmes prévus dans ses pays de programme, VIH/sida et activités de sensibilisation du public – avant de prendre des décisions sur les niveaux de financement des autres composantes du programme.

Les bonnes pratiques suivies à l'échelle internationale montrent combien il est important que les donateurs qui font transiter des crédits par les dispositifs des gouvernements des pays partenaires prennent des engagements financiers prévisibles. La DCI a élargi son éventail de partenariats à long terme comportant des engagements financiers pluriannuels. Elle a déjà adopté des stratégies par pays triennales avec les partenaires de ses pays de programme, qui précisent comment le programme irlandais complète la vision du développement énoncée par le pays partenaire. Mais elle a maintenant aussi conclu des accords avec de grandes institutions de développement des Nations unies, certains des grands acteurs internationaux oeuvrant dans le domaine de l'aide d'urgence, cinq des principales ONG irlandaises s'occupant de développement et Dóchas (l'organisme de tutelle des ONG). Le ralentissement de la croissance de l'APD, couplé aux incertitudes pesant sur la dotation budgétaire de la DCI, met celle-ci dans une situation délicate même si les engagements financiers pris étaient indicatifs et, en fin de compte, non contraignants. Pour démontrer son engagement à l'égard des principes de partenariat, il semblerait préférable que la DCI exécute les engagements financiers qu'elle

a pris, le cas échéant en réorientant les crédits initialement affectés à d'autres composantes du programme.

### *Aide bilatérale*

L'Irlande possède un grand atout en ce sens que ses principaux partenariats bilatéraux sont concentrés dans un nombre limité de pays de programme, à savoir l'Éthiopie, le Lesotho, le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie, et la Zambie – pays comptant tous parmi les pays les moins avancés situés en Afrique subsaharienne – et, depuis mars 2003, le Timor oriental. En 2001-2002, les six pays de programme de cette époque ont reçu les deux tiers de l'APD bilatérale de l'Irlande. On observe néanmoins des signes de dispersion dans le programme de la DCI dans la mesure où plus de 85 autres pays ont bénéficié de l'APD en 2001-2002. L'expérience d'autres pays membres du CAD montre combien il peut être difficile d'opérer un recentrage une fois qu'il y a eu dispersion de l'aide. L'Irlande devrait donc veiller tout particulièrement à ce qu'un degré élevé de priorité continue d'être accordé au renforcement de sa participation dans les pays de programme existants qui sont gravement touchés par la pandémie du VIH/sida. Maintenant qu'elle a affecté du personnel sur le terrain pour soutenir la mise en œuvre d'un engagement élargi et plus stratégique, l'Irlande peut réaliser un gain d'efficacité en augmentant ses financements dans le cadre de dispositifs de mise en commun de crédits lorsque c'est possible. Elle peut aussi envisager de collaborer davantage avec les organisations de la société civile, de soutenir le développement du secteur privé à l'échelon local et d'évaluer l'impact régional de ses interventions dans des pays touchés par un conflit.

Un volume d'APD en expansion pose la question de savoir si la DCI doit augmenter encore le nombre de pays de programme. Les responsables du programme de la DCI abordent cette question avec prudence en élaborant un ensemble de critères clairs et stricts destinés à orienter la prise de décision. Ces considérations ont toutefois du être mises en veilleuse en raison des incertitudes pesant sur les futurs niveaux de financement au titre du programme de la DCI. La Commission d'examen d'aide irlandaise a reconnu que l'étroite concentration du programme sur un petit nombre de pays de programme constitue l'un de ses atouts et l'abandon de cette approche comporte des risques. Dans ce contexte, l'Irlande doit se demander dans quelle mesure les pays concernés et l'opinion publique irlandaise doivent s'attendre à ce que les pays recevant une aide d'urgence puis une aide au redressement importantes obtiennent ensuite automatiquement le statut de pays de programme à part entière, comme c'est le cas du Timor oriental.

### *Aide multilatérale*

Un peu plus d'un tiers de l'APD irlandaise passe par le canal multilatéral, ce qui correspond plus ou moins à la moyenne du CAD. L'Irlande a accru le montant des contributions volontaires qu'elle verse aux organisations multilatérales manifestant une volonté de réforme et elle soutient activement les processus de réforme tant dans l'Union européenne qu'aux Nations unies. Elle a pour objectif de faire une très large place aux questions de développement durant sa présidence de l'Union européenne, durant le premier semestre de 2004, et envisage de s'attacher tout particulièrement à renforcer les capacités institutionnelles des dix États candidats à l'adhésion en tant que donateurs, à promouvoir une meilleure harmonisation entre les donateurs et une efficacité accrue de l'aide, et à faire mieux comprendre l'impact de la pandémie du VIH/sida sur les pays en développement. Elle a entrepris de renforcer les liens existant entre le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères en liaison avec sa participation aux institutions de Bretton Woods, y compris en considérant d'affecter un membre du personnel de la DCI au bureau de l'Irlande à la Banque mondiale.

## ***Irlande***

L'Irlande a adopté une approche plus sélective à l'égard des institutions des Nations unies en accroissant ses contributions aux institutions qui soutiennent ses objectifs d'action. Il s'agit notamment du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF). La DCI a renforcé sa capacité de participer aux travaux et de suivre les performances des institutions qui sont devenues des canaux d'acheminement plus importants pour l'APD irlandaise. Parallèlement, l'Irlande s'est retirée de plusieurs institutions auxquelles elle ne versait que des contributions symboliques ou qui cadraient mal avec les objectifs de son programme de coopération pour le développement. Ces mesures amélioreront l'efficacité de l'APD multilatérale de l'Irlande, mais cette approche exige un personnel nombreux et souligne combien il est important de poursuivre le processus de rationalisation, s'agissant du nombre d'organisations multilatérales bénéficiant de financements.

### ***Le défi du VIH/sida***

L'Irlande est déterminée à relever le défi que représente le VIH/sida pour la réalisation des OMD. Les responsables du programme de la DCI continuent de mettre au point le cadre stratégique de cette action, l'objectif n'étant pas seulement d'intégrer mais de prendre systématiquement en compte le VIH/sida dans tous les domaines couverts par le programme – autrement dit, toutes les décisions tiennent compte des questions liées à cette pandémie et les préoccupations qu'elle suscite sont prises en considération au niveau des grandes orientations, de la planification et des projets. Un engagement pris en 2001 par le Premier ministre et portant sur une contribution annuelle d'au moins 30 millions USD pour lutter contre le VIH/sida permet à l'Irlande de soutenir des activités aux niveaux multilatéral/mondial, régional, national et local. L'accent a été mis dans un premier temps sur les mesures à prendre à l'échelle mondiale, un soutien important ayant notamment été accordé au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Comme la DCI et ses partenaires renforcent leur capacité de programmation concernant la lutte contre cette pandémie à l'échelon local, les contributions bilatérales devraient augmenter dans l'avenir, notamment en faveur de l'accès au traitement.

La DCI a la possibilité d'accroître ses efforts pour apporter une contribution substantielle et spécifique à la lutte contre le VIH/sida. Pour ce faire, il lui faudra toutefois renforcer encore sa capacité de prendre systématiquement en compte les questions liées à cette pandémie. Les responsables du programme de la DCI doivent recruter des spécialistes supplémentaires tant à Dublin que dans les pays partenaires et mettre en place un important programme de formation dans ce domaine à l'intention de l'ensemble du personnel. L'obligation de prendre systématiquement en compte les questions liées au sida dans les dispositifs de cofinancement des ONG pourrait être renforcée. Lorsqu'elle actualisera son cadre stratégique, en 2004, la DCI pourrait mettre l'accent sur l'approche de prise en compte systématique qu'elle a adoptée et élaborer des orientations destinées au personnel sur la manière de traiter les questions liées à l'égalité homme-femme, aux droits de l'homme et à l'équité dans les programmes visant à promouvoir l'accès au traitement.

### ***Recommandations***

- Pour donner une orientation prévisible à la nouvelle expansion rapide que devrait connaître son APD et aider les responsables du programme de la DCI à exécuter les engagements financiers pluriannuels qu'ils ont pris, l'Irlande devrait réintroduire un accord pluriannuel concernant les dotations budgétaires au titre de l'APD.
- L'Irlande devrait continuer de renforcer son engagement dans les pays de programme existants qui ont encore des besoins considérables. Elle devrait étudier les possibilités d'engagement régional et évaluer l'impact régional de ses activités en cours. Elle devrait

continuer de suivre l'approche prudente qu'elle a adoptée s'agissant de la désignation de nouveaux pays de programme.

- 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 d'un renforcement de la coordination et de l'harmonisation avec les autres donateurs.
- Les responsables du programme de la DCI devraient 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 une évaluation globale de l'impact qu'ont eu à ce jour ses activités de lutte contre cette pandémie.

### **La cohérence des politiques au service du développement**

L'OCDE et ses membres sont conscients que pour faire reculer durablement la pauvreté dans les pays en développement et atteindre les OMD, il faudra mettre en œuvre des politiques cohérentes et complémentaires les unes des autres dans un large éventail de domaines économiques, sociaux et environnementaux. Cet impératif risque de représenter pour l'Irlande un défi dans la mesure où il arrive fréquemment que les groupes d'intérêt actifs sur le plan intérieur et les services ministériels concernés par un thème donné aient des préoccupations prioritaires et des responsabilités autres que la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale. En outre, l'Irlande sera peut-être amenée à agir simultanément au niveau national et au niveau de l'Union européenne. Parmi les exemples illustrant les difficultés qui risquent de se présenter, on peut citer la réforme de la politique agricole, question épineuse pour l'Irlande en raison du poids de l'agriculture dans l'économie irlandaise et de l'influence exercée par les représentants des agriculteurs sur le plan intérieur. L'Irlande s'efforce toutefois d'améliorer la cohérence entre les politiques en faveur du développement et les stratégies suivies dans le domaine des échanges agricoles dans le cadre des négociations organisées sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et au niveau de l'Union européenne.

Les difficultés rencontrées lorsqu'on cherche à promouvoir une plus grande cohérence des politiques au service du développement tant à l'intérieur des administrations nationales qu'au niveau de l'Union européenne sont autant de facteurs qui soulignent à quel point il importe que les membres du CAD soient bien organisés pour aborder les problèmes de cohérence des politiques. L'éventail des thèmes pouvant avoir des répercussions sur les perspectives des pays en développement est à la fois large et en constante évolution, ce dont a pleinement conscience le ministère des Affaires étrangères qui s'est fixé l'objectif ambitieux de veiller à ce que les préoccupations des pays en développement soient prises en considération au stade de la formulation de l'action des pouvoirs publics, ce qui donne à penser que les responsables du programme de la DCI vont devoir resserrer leurs liens avec d'autres ministères et appuyer les actions déjà engagées dans des domaines spécifiques ou à titre ponctuel. Pour y parvenir, plusieurs axes pourront être suivis : faire connaître les engagements pris au niveau politique, associer plus largement les parlementaires, mettre en place des mécanismes de consultation, renforcer les capacités d'analyse du personnel affecté à la DCI et procéder à des évaluations de l'impact sur les pays en développement des politiques adoptées en Irlande et par l'Union européenne.

## *Irlande*

### *Recommandations*

- L'Irlande devrait étudier une série de mesures propres à renforcer sa capacité institutionnelle de faire face aux répercussions de l'action gouvernementale sur les pays en développement ; la création à la DCI d'une unité spécialisée chargée d'évaluer la cohérence des politiques au service du développement constitue, à cet égard, une étape importante.

### **Gestion et mise en oeuvre de l'aide**

#### *Organisation et gestion des ressources humaines*

A l'issue de la réflexion qu'elle a menée sur le cadre institutionnel qu'il conviendrait de mettre en place pour régir l'acheminement de l'APD irlandaise, la Commission d'examen de l'aide irlandaise est arrivée à la conclusion que la DCI devrait continuer à relever de la compétence du ministère des Affaires étrangères, cette structure semblant la plus adaptée aux besoins mis au jour alors, tout en reconnaissant que cette solution présentait des lacunes, principalement en termes d'effectifs et de souplesse au niveau de la gestion. Il semblerait par conséquent prudent de poursuivre l'examen du cadre institutionnel en place afin de s'assurer que, dans une perspective à moyen terme, il offrirait la flexibilité opérationnelle voulue pour permettre de gérer convenablement l'APD, ainsi que les capacités requises pour autoriser l'adaptation à une évolution rapide, en particulier dans l'hypothèse où les projections relatives à la croissance du budget à l'horizon 2007 seraient confirmées. Cette approche pourrait être utile si l'on veut que la DCI puisse mettre en œuvre ses projets de coopération avec le secteur privé, en Irlande et dans les pays de programme.

L'examen par les pairs réalisé par le CAD en 1999 avait mis en évidence certains problèmes critiques en matière de ressources humaines. Depuis lors, le niveau des effectifs a augmenté (passant de 84 en 1998 à 143 en 2003), les conditions d'emploi pour les agents sous contrat se sont améliorées et les mouvements de personnel entre le siège et le terrain sont devenus plus fréquents. Les ressources humaines affectées à la DCI n'en restent pas moins à peine suffisantes, en particulier dans certains domaines techniques et dans celui de la définition des stratégies, et le personnel diplomatique, auquel appartiennent la majorité des hauts responsables de la gestion du programme de la DCI et une large proportion des effectifs de certaines sections, est soumis à des changements de poste réguliers. Les bienfaits des améliorations récentes risquent d'aller s'amenuisant si l'APD de l'Irlande continue de croître sans que les effectifs suivent.

La Commission d'examen d'aide irlandaise a en outre préconisé la mise en place au sein du ministère d'un nouvel organe consultatif de surveillance de haut niveau, le Conseil consultatif sur le programme de la DCI, qui a été créé en 2002. Ce conseil a pour mission : i) de renforcer l'indépendance des dispositifs d'audit et d'évaluation du programme de la DCI ; ii) de faire exécuter des travaux de recherche ; iii) de suivre l'évolution des besoins globaux en personnel ; et iv) d'organiser des Forums sur le développement destinés à faciliter l'instauration d'un dialogue stratégique permanent entre les responsables du programme de la DCI et les ONG irlandaises. L'étendue du champ de compétence de ce conseil représente un défi dans la mesure où il faut veiller à ce que celui-ci maintienne un cap stratégique clairement défini tout en remplissant des fonctions opérationnelles et consultatives.

#### *Dispositifs de cofinancement des activités des ONG*

L'Irlande consacre à peu près un sixième de son APD au cofinancement d'activités menées par des ONG, soit une proportion élevée par rapport à ce que l'on observe chez les autres membres du CAD. Les trois quarts de ces fonds environ vont à des ONG sises en Irlande. Depuis le précédent

examen de l'Irlande par les pairs, la DCI et ses principales partenaires parmi les ONG ont opéré une révision en profondeur de leur relation afin de l'inscrire dans une perspective plus stratégique. Trois nouveaux dispositifs de cofinancement ont été mis en place. Le Mécanisme de cofinancement pluriannuel (*Multi-Annual Programme Scheme – MAPS*) prévoit pour la période comprise entre 2003 et 2005 une enveloppe de 117 millions EUR, affectée à cinq ONG irlandaises (Concern, Trócaire, GOAL, Self Help Development International et Christian Aid Ireland) avec lesquelles des accords de partenariat ont été conclus. Le Partenariat pour la lutte contre le VIH/sida (*HIV/AIDS Partnership Scheme – HAPS*) a été mis sur pied pour appuyer le renforcement à court terme des capacités institutionnelles des ONG irlandaises dans le domaine de l'élaboration de programmes de lutte contre le VIH/sida. Le Fonds de soutien des activités de développement des missionnaires (*Missionary Development Fund*) vise pour sa part à favoriser une approche davantage fondée sur des programmes en matière de cofinancement des activités des congrégations religieuses.

La complexité et la nature mouvante de l'interaction entre la DCI et les activités des ONG appellent l'existence de structures solides pour gérer les relations entre la DCI et les ONG. La DCI projette d'élaborer un cadre pour régir l'association de la société civile, d'Irlande et des pays en développement, au programme de la DCI. Une autre mission importante pour elle concerne l'élaboration et la mise en place de dispositifs de suivi et de programmes d'audit et d'évaluation appropriés pour les mécanismes de cofinancement des ONG. Compte tenu de la taille et de l'influence des ONG dans le programme de la DCI, ces mesures semblent en effet n'avoir que trop tardé à être prises.

### *Évaluer les performances*

Promouvoir l'enracinement d'une culture de l'évaluation est l'un des objectifs que poursuivent les responsables du programme de la DCI, soucieux de contribuer ainsi à enrichir la culture institutionnelle et à améliorer la mise en oeuvre des programmes ainsi que la reddition de comptes. Actuellement, c'est la mission sur place qui, dans chaque pays de programme, établit les divers rapports rendant compte des activités menées dans ce pays. Il devrait être possible de rationaliser ce processus en mettant l'accent dans les rapports sur les résultats les plus marquants. Dans un petit nombre de secteurs, des conseillers en poste à Dublin établissent des rapports sur les progrès de la mise en oeuvre du programme de la DCI, une pratique que les responsables du programme espèrent étendre à d'autres secteurs. Outre qu'elle participe à des évaluations conjointes réalisées en collaboration avec d'autres donateurs, la petite section Évaluation et audit commande annuellement jusqu'à 15 évaluations portant sur des activités menées dans le cadre de projets ou au niveau sectoriel, sur des activités pilotées par des organisations financées dans le cadre du programme de la DCI ou encore sur des procédures et des systèmes de gestion internes au programme. La transparence et la confiance dans les activités relevant du programme de la DCI seraient renforcées si une distinction plus nette était établie entre la fonction d'évaluation et celle d'audit au fur et à mesure de l'expansion du volume de l'APD et si les évaluations étaient plus facilement accessibles au public, par exemple en étant affichées sur le nouveau site Internet de la DCI. Adapter les systèmes d'évaluation des résultats à l'évolution rapide du programme vers d'autres modalités d'acheminement de l'aide, parmi lesquelles les approches sectorielles et le soutien budgétaire, est une préoccupation constante pour les responsables du programme de la DCI. Autre sujet d'interrogation : le rôle du Conseil consultatif dans l'évaluation. Son rôle devrait être indépendant du processus d'évaluation afin qu'il puisse adresser au ministre des avis indépendants et stratégiques.

## *Irlande*

### *Encourager le partenariat et renforcer l'appropriation à l'échelon local*

La mission sur le terrain effectuée en Tanzanie a confirmé que l'Irlande obtient d'excellents résultats dans la mise en pratique d'approches fondées sur le partenariat dans les pays de programme. Elle est considérée comme un bailleur de fonds adroit et souple par ses partenaires en Tanzanie. Sa stratégie par pays concorde avec le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté de la Tanzanie (CSLP), qui à son tour sert de point d'appui pour l'élaboration des programmes mis en oeuvre par l'Irlande. C'est parce qu'elle adhère au principe de l'appropriation à l'échelon local que la DCI s'associe résolument aux dispositifs de mise en commun de fonds et d'harmonisation des procédures des donateurs. Elle met l'accent sur le renforcement des capacités à tous les niveaux de l'administration. Pourtant, la démarche suivie par l'Irlande pour encourager la prise en main par la population locale a tendance à accentuer la centralisation du pouvoir en Tanzanie ; aussi l'Irlande pourrait-elle veiller avec une attention accrue à resserrer les alliances stratégiques en général avec les acteurs de la société civile locale, ainsi d'ailleurs qu'avec le secteur privé local. Les dispositifs de mise en commun de fonds nécessitent en outre une évaluation rigoureuse, tant par les bailleurs de fonds que par les partenaires, des divers risques encourus.

Sont affectés à l'accomplissement des missions que l'Irlande a choisi de mener à bien dans les pays de programme des personnes appartenant au personnel diplomatique, des techniciens et du personnel local, y compris des conseillers spécialistes de tel ou tel secteur. Comme dans les autres pays de programme, l'Irlande dispose en Tanzanie d'une mission locale composée de professionnels en effectif réduit qui concentre ses efforts sur le partenariat et les négociations. Si les décisions finales en matière de programmation et de financement sont prises à Dublin, elles sont l'aboutissement de processus engagés sur le terrain et donnant lieu à un dialogue ouvert avec les services centraux. Les responsables du programme de la DCI indiquent que cette approche ne leur a jusqu'ici causé aucune difficulté. Toutefois, avec l'expansion attendue du programme de la DCI, le maintien de la capacité de l'Irlande de réagir avec souplesse et rapidité, de se concerter avec d'autres donateurs et de favoriser l'appropriation à l'échelon local pourrait exiger une redéfinition des rôles et des responsabilités des services centraux et des bureaux locaux. La DCI a demandé que soit réalisée une évaluation des dispositifs de gestion des ressources humaines dans les pays de programme. Cette initiative s'impose au moment où la hausse des crédits consentis au titre des approches sectorielles et du soutien budgétaire va se traduire par une évolution des besoins dans les bureaux sur place : ces derniers vont en effet devoir se doter des capacités requises pour œuvrer plus activement à l'instauration d'un dialogue au niveau national et encourager l'harmonisation et les démarches fondées sur le partenariat.

### *Modalités de mise en oeuvre*

L'Irlande achemine désormais la majeure partie de l'aide qu'elle octroie aux pays de programme par trois canaux : les programmes localisés, les approches sectorielles et le soutien budgétaire (au Mozambique, en Tanzanie et, jusqu'à une époque récente, en Ouganda). Les programmes localisés – prenant la forme de partenariats plurisectoriels avec les représentants de l'administration locale d'une région pauvre – constituent de longue date l'une des spécificités de l'APD bilatérale de l'Irlande. Une évaluation réalisée récemment a montré que ces programmes concrétisent une conception viable, mature et optimiste du développement, même si les avantages potentiels que l'on peut en espérer tardent encore pour une large part à se manifester. L'Irlande considère l'avènement des approches sectorielles comme une réponse aux insuffisances de beaucoup d'autres modalités d'acheminement de l'aide, au nombre desquelles les projets isolés. Elle est convaincue que les approches sectorielles peuvent concourir à l'amélioration de l'efficacité de l'aide et favoriser un dialogue plus nourri sur l'action des pouvoirs publics au niveau des différents secteurs. Selon l'Irlande, le soutien budgétaire présente de multiples avantages potentiels dans la mesure où il s'articule autour d'un ensemble

convenu de réformes de l'action gouvernementale et d'une structure également convenue des dépenses publiques privilégiant les stratégies favorables aux pauvres.

L'Irlande estime que ces trois canaux d'acheminement de l'aide sont complémentaires et s'étayent mutuellement. Les programmes localisés offrent à la DCI une base pour l'observation des réformes du secteur public et l'introduction de nouvelles méthodes de travail grâce aux approches sectorielles. Les programmes localisés et les approches sectorielles sont à leur tour une source d'informations susceptibles d'être utilisées pour apprécier l'impact du passage d'une approche par projet à une approche davantage axée sur des programmes. Si l'on compare l'Irlande à d'autres pays donateurs appliquant des approches sectorielles ou accordant un soutien budgétaire, on s'aperçoit que la DCI bénéficie d'un atout supplémentaire du fait que ses programmes localisés lui permettent de veiller à ce que les enseignements de l'expérience acquise au niveau local servent à éclairer le dialogue sur les politiques à suivre sur le plan national, comme l'atteste l'exemple de la Tanzanie. Les responsables du programme de la DCI préfèrent s'efforcer de combiner dans les pays de programme ces trois modes d'acheminement de l'aide en un dosage équilibré.

### ***Recommandations***

- L'Irlande devrait assurer le suivi de l'expérience consistant à combiner des fonctions opérationnelles et consultatives dans le cadre du mandat dévolu au Conseil consultatif sur le programme de la DCI.
- L'Irlande devra rester vigilante sur la question des effectifs, de la diversité des compétences et du recours au personnel diplomatique dans le cadre du programme 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 oeuvre d'un programme efficace doté d'une enveloppe de 1 milliard USD sous forme d'APD.
- 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 DCI est encouragée à poursuivre ses efforts visant à promouvoir une culture de l'évaluation, et elle pourrait envisager d'élaborer un plan d'évaluation pluriannuel qui permettrait de mettre à profit les enseignements de l'expérience et servirait de base à l'établissement d'un plan de formation du personnel affecté à la DCI.
- La DCI pourrait envisager de redéfinir les rôles et les responsabilités des services centraux et des bureaux locaux 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.

## RAPPORT DU SECRETARIAT

### CHAPITRE 1

#### CONTEXTE STRATÉGIQUE ET NOUVELLES ORIENTATIONS

##### **Le contexte de la coopération pour le développement de l'Irlande**

##### *La tradition irlandaise de solidarité envers les pauvres*

Forte de sa propre expérience de la colonisation, de la pauvreté, de la famine et de l'émigration de masse, l'Irlande s'enorgueillit d'une longue tradition de solidarité avec les pauvres et les déshérités. Beaucoup d'Irlandais prennent en effet une part active à des activités de développement dans les pays pauvres, qu'il s'agisse, en tant que missionnaire, de services de bénévoles ou d'actions dans le cadre d'ONG, dont ces quelques grandes ONG oeuvrant en faveur du développement qui ont fait leur apparition en Irlande (ex. : Concern, GOAL et Trócaire). Les Irlandais sont fiers des efforts directs et individuels qu'ils déploient pour réduire la souffrance dans le monde, dont les médias se font souvent l'écho. Les Irlandais continuent de soutenir activement ces activités en donnant sans difficulté et avec générosité de l'argent à l'appui du développement et, en particulier, de causes humanitaires.

Cette tradition s'exprime aussi à travers *Development Co-operation Ireland*, programme officiel de coopération pour le développement géré par le ministère des Affaires étrangères et connu auparavant sous l'appellation de *Ireland Aid*<sup>1</sup>, dont le trentième anniversaire sera célébré en 2004. Ce programme se distingue par la place particulière qu'il fait à la lutte contre la pauvreté et par son attachement aux principes de partenariat, orientations définies dans le Livre blanc de 1996 sur la politique étrangère de l'Irlande et confirmées après une remise à plat du programme d'aide de l'Irlande qui a eu lieu en 2001-02.

L'Irlande s'applique à mettre en œuvre un programme officiel de coopération pour le développement de qualité suivant les bonnes pratiques recensées à l'échelle internationale et, de plus en plus, à montrer l'exemple à d'autres donateurs. En 2001, la moitié de son APD est allée aux pays les moins avancés, soit la part la plus élevée au sein du CAD. L'intérêt que porte depuis longtemps la DCI à la santé et à l'éducation, y compris à travers des fonds communs avec d'autres donateurs, se double maintenant d'une vive détermination à combattre la pandémie du VIH/sida. L'aide bilatérale de l'Irlande, composée exclusivement de dons, est non liée et, pour en accroître encore l'efficacité, concentrée sur un petit nombre de partenariats d'État à État, actuellement dans sept des pays les plus pauvres de la planète<sup>2</sup>. Parallèlement, l'aide d'urgence, en particulier pour les "urgences oubliées", et le

---

<sup>1</sup> Le programme « *Ireland Aid* » a été rebaptisé « *Development Co-operation Ireland* » en juillet 2003. Entre 1993 et 1999, le programme était connu sous le nom de « *Irish Aid* ». Auparavant, les appellations utilisées ont été multiples.

<sup>2</sup> Les « pays de programme » du programme de la DCI sont les suivants : Ethiopie, Lesotho, Mozambique, Ouganda, Tanzanie, Timor oriental et Zambie. Jusqu'en 2002, ces pays étaient qualifiés de « pays prioritaires ».

soutien aux pays qui sortent d'un conflit dans leur effort de redressement et de reconstruction relèvent aussi du programme de la DCI. Cette forme d'aide passe, en partie, par le biais des concours acheminés via les ONG, qui représente au total environ un sixième de l'APD de l'Irlande. Au sein de la communauté internationale, l'Irlande continue de militer en faveur d'une solution à long terme du problème de l'endettement des pays en développement, en prônant l'annulation de l'intégralité de la dette extérieure contractée par les pays pauvres très endettés (PPTE).

### ***Accroissement de l'APD de l'Irlande***

Jusqu'en 2002, la persistance de la croissance économique en Irlande a permis aux gouvernements successifs de faire la preuve de leur solidarité envers les pauvres en augmentant considérablement l'APD. Les versements nets d'APD de l'Irlande sont passés de 70 millions USD en 1992 (0.16 % du RNB) à 187 millions USD en 1997 (0.31 % du RNB) et à 398 millions USD en 2002 (0.40 % du RNB). Un accord au niveau ministériel donnant l'assurance d'augmentations du budget du programme de la DCI en 1999, 2000 et 2001 a apporté une prévisibilité qui a renforcé cette expansion, et autorisé une croissance régulière qui a aidé les responsables du programme à gérer cet accroissement substantiel de l'APD irlandaise.

L'accroissement du volume d'APD de l'Irlande a également été dopé par la fixation d'objectifs temporels relatifs au pourcentage d'APD par rapport au revenu national. Récemment, en 2000, le gouvernement s'est pour la première fois engagé à respecter une échéance – à savoir la fin 2007 – pour atteindre l'objectif d'APD fixé par les Nations unies, soit 0.7 % du revenu national,<sup>3</sup> avec un objectif intermédiaire de 0.45 % à la fin 2002<sup>4</sup>. Pour l'Irlande, atteindre cet objectif suppose de presque doubler le volume actuel de l'APD pour la porter à un niveau annuel de près de 1 milliard USD.

### ***Un bilan réalisé par la Commission d'examen de l'aide irlandaise***

Dans le droit fil de sa décision d'atteindre l'objectif fixé par les Nations unies, le gouvernement a créé en 2001 une Commission d'examen de l'aide irlandaise (*Ireland Aid Review Committee*) afin de déterminer comment les responsables du programme de la DCI pouvaient au mieux mettre à profit l'accroissement prévu des ressources. Cette commission a procédé à de vastes consultations tout au long de ses travaux qui ont duré un an. Ses conclusions et recommandations en vue de la mise en place d'une stratégie et d'un cadre institutionnel pour l'aide irlandaise ont été publiées dans un rapport (*Report of the Ireland Aid Review Committee*<sup>5</sup>). Elles ont été entérinées dans leur ensemble par le gouvernement en mars 2002. Dans une large mesure, la Commission d'examen s'est appliquée à remédier aux deux principaux problèmes soulevés par le CAD lors du dernier examen de l'aide de

---

<sup>3</sup> Si l'objectif de 0.7 % était exprimé à l'origine, en 1970, en pourcentage du produit national brut (PNB), le nouveau Système de comptabilité nationale (SCN 1993) utilise désormais comme référence le revenu national brut (RNB). Les membres du CAD ont décidé en 2001 de remplacer le PNB par le RNB dans leurs présentations statistiques.

<sup>4</sup> Cet engagement, qui avait été annoncé par le Premier ministre de l'Irlande (*Taoiseach*) au Sommet du millénaire des Nations unies a été confirmé à plusieurs reprises depuis, et dernièrement à la 58<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations unies, en septembre 2003.

<sup>5</sup> Accessible en anglais sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.irlgov.ie/iveagh/irishaid/irlaidreview.pdf>

## *Irlande*

l'Irlande en 1999, à savoir comment assurer au mieux son expansion et comment gérer au mieux cette expansion<sup>6</sup>.

A partir de l'hypothèse d'une persistance de la croissance en Irlande permettant de compter sur le maintien d'une expansion rapide de l'APD, la Commission d'examen a formulé une série de recommandations sur les priorités et les orientations qui doivent guider le programme irlandais de coopération pour le développement (voir l'encadré 1), parmi lesquelles il faut mentionner l'élargissement de l'éventail des partenariats stratégiques à long terme qui s'appuient sur des engagements de financements pluriannuels. L'Irlande avait déjà entériné des stratégies-pays sur trois ans avec ses pays de programme, mais elle a maintenant conclu des accords avec d'importantes institutions de développement des Nations unies dont les objectifs vont dans le même sens que les priorités définies dans le programme irlandais. En outre, cinq des principales ONG irlandaises actives dans le domaine du développement reçoivent des ressources substantielles dans le cadre d'un mécanisme de partenariat plus stratégique, le Mécanisme de cofinancement pluriannuel (*Multi-Annual Programme Scheme - MAPS*). Un Protocole d'accord a été signé avec Dóchas, un organisme de plus en plus important qui chapeaute les ONG actives dans le domaine du développement en Irlande, lequel prévoit un soutien pour doter cet organisme des moyens de renforcer sa capacité organisationnelle. Enfin, des engagements stratégiques ont été pris avec certains des principaux acteurs internationaux spécialisés dans l'aide d'urgence.

La Commission d'examen s'est également penchée sur le cadre institutionnel requis pour donner corps avec efficacité au programme irlandais de coopération pour le développement et lui permettre d'atteindre les objectifs fixés. Après avoir pesé les atouts et les inconvénients de diverses options, la Commission d'examen a recommandé que le ministère des Affaires étrangères conserve la tutelle du programme, sous réserve qu'une nouvelle instance consultative à haut niveau, le Conseil consultatif sur le programme de la DCI<sup>7</sup>, en assure la supervision. La Commission a en outre recommandé la fusion de deux organes qui n'étaient que vaguement associés au programme d'aide en une structure élargie : i) le Comité national pour la sensibilisation aux problèmes de développement (*National Committee for Development Education - NCDE*), un rouage essentiel de l'action de sensibilisation aux questions de développement menée par les pouvoirs publics en Irlande et, ii) l'*Agency for Personal Service Overseas (APSO)*, dont l'activité principale consistait à soutenir le travail de bénévoles dans les pays en développement, directement et par l'intermédiaire d'ONG ou de missionnaires. La Commission d'examen a estimé que la structure révisée qu'elle recommandait était la plus adaptée aux besoins du programme de la DCI du moment, tout en reconnaissant les lacunes, en particulier en ce qui concernait le niveau des effectifs et la souplesse du point de vue de la gestion. Compte tenu de la solution de compromis retenue, il semblerait prudent pour l'Irlande de continuer d'étudier le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit son programme de coopération pour le développement et de veiller, dans une perspective à moyen terme, à ce qu'il ait la flexibilité opérationnelle requise pour gérer l'APD tout en conservant sa faculté d'adaptation à des changements rapides.

---

<sup>6</sup> Voir l'annexe I pour une synthèse des progrès accomplis au regard des principales recommandations figurant dans le dernier examen de l'aide de l'Irlande réalisé par le CAD en 1999.

<sup>7</sup> Pendant quelque temps, cette instance a été connue sous l'appellation d'*Advisory Board of Ireland Aid (ABIA)*.

### Encadré 1. Recommandations de la Commission d'examen de l'aide irlandaise

Les principales recommandations de la Commission d'examen de l'aide irlandaise ont été publiées en 2002. Elles portaient notamment sur les points suivants :

- Les responsables de l'Aide irlandaise/DCI devraient nouer de nouveaux partenariats stratégiques avec des **ONG** et avec des **missionnaires**. Ce qui supposerait une augmentation des financements, un renforcement de la coopération tant en Irlande que sur le terrain, et la mise en place d'un dispositif structuré pour la poursuite du dialogue sur les politiques à suivre à travers un nouveau Forum pour le développement.
- **L'éducation et la santé** devraient continuer de bénéficier d'un rang de priorité élevé. Il convient de ne pas relâcher l'effort particulier consacré à la **sécurité alimentaire, aux services d'adduction d'eau et d'assainissement et au réseau routier en milieu rural**. Sur le plan géographique, la priorité doit continuer d'aller à l'**Afrique subsaharienne**.
- Un **Fonds spécial VIH/sida** devrait être créé, sur la base de l'enveloppe additionnelle de 34 millions EUR (30 millions USD) par an annoncée par le Premier ministre en juin 2002, à consacrer à des activités ayant le maximum de résultats dans la lutte contre la maladie et ses conséquences sur le plan social.
- Une nouvelle orientation stratégique sur la **bonne gouvernance, les valeurs de la démocratie et les droits de l'homme** dans le monde en développement. Le soutien à la réforme du secteur public, aux mesures de lutte contre la corruption et au renforcement des systèmes de gestion financière devrait faire l'objet d'une attention toute particulière.
- Un soutien accru au développement du **secteur privé** dans les pays en développement, qui peut jouer un rôle majeur pour stimuler la croissance économique.
- Une modeste **expansion géographique** du programme pourrait être envisagée (ajout éventuel d'un ou deux pays de programme en Afrique et d'un en Asie, renforcement des activités existantes au Timor oriental, intensification de l'engagement en Amérique centrale et affectation de 2 % environ du budget de l'Aide irlandaise/DCI à la région de l'Europe orientale au sens large).
- Les décisions relatives au programme bilatéral devraient obéir à un **ensemble de critères** rigoureux et précis.
- Les responsables de l'Aide irlandaise/DCI devraient nouer des partenariats stratégiques avec un petit nombre d'**institutions de développement des Nations unies** (ex. : PNUD, HCR ou UNICEF) dont les priorités sont voisines de celles de l'Irlande et qui ont fait la preuve d'un réel attachement à la réforme. L'Irlande devrait également chercher à siéger plus fréquemment et pour des mandats plus longs aux conseils d'administration de ces institutions.
- Les responsables de l'Aide irlandaise/DCI devraient continuer de militer en faveur d'une rapide mise en œuvre de la réforme du **programme d'aide de l'Union européenne**, de telle sorte qu'il produise des résultats sur le terrain de la lutte contre la pauvreté proportionnels aux ressources qui y sont consacrées.
- Il conviendrait de **faire mieux connaître** le programme de l'Aide irlandaise/DCI **auprès de l'opinion publique et de l'y associer davantage**, grâce à la création d'un nouveau service de presse et d'information, et à l'adoption d'une stratégie de communication.
- Il serait souhaitable que les opérations de **sensibilisation aux questions de développement** soient dans l'avenir du ressort d'une unité relevant de l'Aide irlandaise/DCI qui remplacerait le *National Committee for Development Education*, qui recevrait un budget accru, sur la base d'un plan stratégique révisé, et qui serait aidée dans sa tâche par une instance consultative.
- **L'Agency for Personal Service Overseas** devrait être **progressivement intégrée aux services de l'Aide irlandaise/DCI**, selon des modalités qui préserveraient les caractéristiques distinctives et le rôle particulier de cette agence. Pendant la période de transition, l'agence continuerait de s'acquitter de ses principales fonctions et de fournir un soutien accru aux missionnaires. Le conseil de l'agence continuerait de jouer son rôle consultatif, en coordination étroite avec les responsables du programme DCI.
- La **gestion** de l'Aide irlandaise/DCI devrait continuer d'être du ressort d'une division particulière du ministère des Affaires étrangères. Il est cependant urgent d'accroître les effectifs et d'engager les réformes qui s'imposent en matière de gestion pour pouvoir s'adapter à un programme en expansion (évolution des carrières pour le personnel spécialisé, mesures visant à favoriser la continuité sur le plan institutionnel et une plus grande flexibilité opérationnelle dans un certain nombre de domaines, et révisions régulières du volume des effectifs, de l'efficacité du mécanisme de prise de décision et de l'efficacité globale de l'organisation).
- Le gouvernement devrait mettre en place un **nouveau conseil consultatif** représentant un maximum de parties prenantes qui coopérerait étroitement avec les responsables de l'Aide irlandaise/DCI pour optimiser la qualité, l'efficacité et la transparence du programme d'aide, en expansion. Ce conseil, qui succéderait à l'*Irish Aid Advisory Committee* (Comité consultatif sur l'aide irlandaise), serait chargé de la supervision générale du programme irlandais de coopération pour le développement et aurait une mission de conseil sur l'orientation stratégique à lui donner.

## ***Irlande***

### ***La croissance de l'APD marque le pas***

Par rapport à sa performance des années 90, l'économie irlandaise s'est nettement ralentie en 2002<sup>8</sup>, ce qui s'est répercuté sur le programme de coopération pour le développement du pays. Le budget final du programme de la DCI pour 2002 a été révisé en baisse de 30 millions USD par rapport à ce qui avait été prévu à l'origine. L'enveloppe budgétaire du programme pour 2003 est en hausse, mais ne fait grosso modo que retrouver le niveau annoncé initialement pour 2002. Il est prévu pour 2004 une modeste augmentation en volume (25 millions EUR), qui ne devrait toutefois pas modifier le rapport de l'APD au RNB. La mise en œuvre des recommandations de la Commission d'examen a donc dû être sélective, voire, dans certains cas, différée. Dans ces conditions, les responsables du programme de la DCI pourraient envisager l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des recommandations de la Commission d'examen à moyen terme, établissant divers scénarios suivant les hypothèses budgétaires retenues.

Divers partenariats stratégiques à long terme avaient été négociés dans le cadre du programme de la DCI en partant du principe que le niveau de l'APD continuerait d'augmenter. Le récent ralentissement de la croissance de l'APD, associé à la moindre prévisibilité de l'enveloppe annuelle allouée au programme maintenant que l'accord au niveau ministériel est révolu, place les responsables du programme de la DCI dans une situation difficile même si les engagements de financement n'étaient qu'indicatifs, sans aucun caractère obligatoire. Ces partenariats ont été noués en toute bonne foi et les engagements pris avec des partenaires bilatéraux sont conformes aux bonnes pratiques internationales<sup>9</sup>. Pour montrer l'attachement des responsables du programme de la DCI aux principes de partenariat, il serait préférable que les engagements pris soient respectés. Si les ressources supplémentaires attendues ne se concrétisent pas, les responsables du programme de la DCI pourraient envisager de préserver leurs accords de partenariat en réaffectant des ressources allouées à d'autres composantes du programme.

### ***Des perspectives incertaines pour l'avenir immédiat***

Malgré une conjoncture économique plus délicate, il est toujours d'actualité pour les pouvoirs publics irlandais de réaliser l'objectif d'un pourcentage d'APD de 0.7 % d'ici 2007<sup>10</sup>. La réalisation de cet objectif de 0.7 % implique un doublement du volume actuel de l'APD sur trois ans. Il est impératif que le budget de l'aide augmente notablement en 2005 si les pouvoirs publics veulent remettre l'Irlande en situation d'atteindre cet objectif. La question de savoir comment assurer au mieux l'expansion de l'aide et comment gérer au mieux cette expansion reste donc à l'ordre du jour pour les

---

<sup>8</sup> Dans sa dernière étude économique de l'Irlande, le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE a conclu que l'extraordinaire essor de l'économie irlandaise dans la seconde moitié des années 90, l'ère du « Tigre celtique », avait laissé la place depuis 2001 à un rythme de croissance plus normal, quoique encore rapide. Pour l'OCDE et d'autres sources, le taux de croissance tendanciel de l'Irlande à moyen terme devrait se situer dans une fourchette de 4 à 5 % par an. Voir "Études économiques de l'OCDE - Irlande", Volume 2003, Numéro 9.

<sup>9</sup> La publication du CAD intitulé *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* souligne l'importance des donateurs qui acheminent leur aide financière par l'intermédiaire des systèmes des pays partenaires de façon à prendre – dans la mesure du possible – des engagements de financement sur plusieurs années (sous réserve des performances réalisées) afin de permettre aux gouvernements partenaires d'établir des prévisions macro-économiques et budgétaires à moyen terme.

<sup>10</sup> Voir le discours prononcé en juillet 2003 par le Premier ministre irlandais lors du lancement mondial du *Rapport mondial sur le développement humain 2003* du PNUD.

responsables du programme, face à la perspective de nouvelles hausses substantielles de l'APD au cours des prochaines années. Pour en préserver la qualité, alors que l'Irlande se reclasse dans la catégorie des donateurs moyens, il importerait que l'Irlande prévoie maintenant comment il convient de gérer cette nouvelle expansion et comment lui donner corps.

En même temps, il existe un risque que les fondations soient trop fragiles actuellement pour que l'objectif des 0.7 % puisse être atteint et maintenu. Même si le large soutien politique que suscite la coopération pour le développement au Parlement trouve un écho au sein des principales organisations de la société civile<sup>11</sup>, les approches retenues et les progrès accomplis sont insuffisamment compris et connus de l'opinion. De plus, par rapport aux activités missionnaires ou menées par l'intermédiaire des ONG, le programme ne reçoit qu'un modeste soutien de la part du public et est peu couvert par les médias<sup>12</sup>. L'Irlande n'a pas atteint son objectif intermédiaire fixé pour 2002 et les budgets de 2003 et 2004 n'ont fait l'objet que d'une modeste augmentation, ce qui fait naître des préoccupations quant à la probabilité de parvenir à atteindre l'objectif de 0.7 % d'ici 2007.

### **Les grands axes de la coopération pour le développement de l'Irlande**

#### *... tels qu'ils étaient définis dans le Livre blanc de politique étrangère de 1996*

Pour l'Irlande, la coopération pour le développement est une composante à part entière des relations extérieures. Les principes qui régissent la politique étrangère irlandaise ont été exposés dans un Livre blanc paru en 1996 sous le titre *Challenges and Opportunities Abroad*<sup>13</sup> (Relations extérieures : défis et opportunités). Reconnaisant l'interconnexion entre le bien-être économique et social des nations et le maintien de la paix et de la sécurité au plan international, le Livre blanc considère la coopération pour le développement comme l'expression concrète de l'attachement de l'Irlande, dans le cadre de sa politique étrangère, à servir la paix et la justice dans le monde. Le Livre blanc énonce l'objectif que s'est fixé l'Irlande, à savoir réduire la pauvreté et promouvoir le développement durable dans certains des pays les plus pauvres de la planète, ainsi que trois autres objectifs fondamentaux de la coopération pour le développement : i) œuvrer en faveur de la démocratie, du respect des droits de l'homme, de l'égalité homme-femme et de la protection de l'environnement, ii) réagir sans délai aux urgences et aux catastrophes humanitaires, et iii) contribuer à l'édification de la société civile et de la solidarité sociale.

#### *... et confirmés dans le rapport 2002 de la Commission d'examen de l'aide irlandaise*

La Commission d'examen a confirmé que la réduction de la pauvreté sous ses multiples facettes était, et devait rester, l'objectif primordial du programme de la DCI. Toutes les politiques et activités entreprises doivent donc être jugées en fonction de leurs effets probables sur la réduction de la pauvreté et de leur contribution à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. La

---

<sup>11</sup> « *Sustaining Progress* » (Accompagner les progrès), l'Accord de partenariat social négocié pour 2003-2005 entre le gouvernement, le patronat, les syndicats, les organisations agricoles et le secteur associatif et bénévole, approuve l'objectif énoncé par les autorités d'atteindre d'ici 2007 l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies.

<sup>12</sup> A la notable exception du programme irlandais d'aide à l'Ouganda qui a été critiqué dans la presse en raison de l'engagement de l'Ouganda en République démocratique du Congo. Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du 19 août 2003 pour une position officielle sur ce point. La question est soulevée dans le chapitre 6 du présent rapport.

<sup>13</sup> Accessible en anglais sur Internet à l'adresse suivante :  
<http://www.irlgov.ie/iveagh/information/publications/whitepaper/default.htm>

## ***Irlande***

Commission d'examen a énoncé un ensemble de principes auxquels doit obéir le programme, à savoir l'efficacité, l'utilisation rationnelle des ressources, la transparence et la reddition de comptes. Le programme doit refléter les valeurs auxquelles souscrit le peuple irlandais, et en particulier son engagement envers la paix, les droits de l'homme et la démocratie. Il doit s'appuyer sur une logique de partenariat avec les pays bénéficiaires, avec la communauté internationale des donateurs et avec les ONG, basées aussi bien en Irlande qu'à l'étranger. La pauvreté est un mal auquel il faut s'attaquer sur tous les fronts, en s'appuyant sur tout un arsenal de politiques coordonnées. L'aide doit rester entièrement non liée. Le programme doit établir une hiérarchie de ses objectifs relatifs à l'égalité homme-femme et à la protection de l'environnement, et œuvrer en faveur du développement durable. Il doit prévoir un suivi rigoureux et une évaluation de l'impact des mesures adoptées, et notamment des indicateurs de performance bien définis, ainsi qu'une évaluation systématique des risques. Il doit être conçu de façon à favoriser le soutien et l'implication du public. Enfin, il doit rechercher la cohérence avec les autres aspects de la politique étrangère et avec l'action des autres organisations gouvernementales.

Ses principes fondateurs sont conformes aux orientations prônées par le CAD et font de l'Irlande un fer de lance de la politique internationale de développement. L'Irlande continue donc à suivre dans le cadre de son programme de coopération pour le développement les normes rigoureuses dont le dernier examen de l'aide du pays avait fait l'éloge. Mettre de tels principes en pratique est difficile pour tous les donateurs, notamment dans le domaine des études d'impact, qui doivent mettre en évidence la contribution de chacune des activités à la réalisation des OMD, et à l'objectif de cohérence des politiques au service du développement. L'expérience de l'Irlande et les éléments d'information qui peuvent s'en dégager pourraient être rendus plus accessibles à la communauté internationale des donateurs de façon à nourrir la réflexion sur ce point et dans d'autres domaines qui revêtent une importance particulière pour l'Irlande, tels que la lutte contre le VIH/sida. En outre, la valeur reconnue et l'expansion du programme d'APD de l'Irlande laissent espérer que le programme irlandais de coopération pour le développement prendra de l'importance sur le plan international et dans les pays de programme. Cela aurait pour effet de renforcer l'influence de l'Irlande sur les politiques nationales et internationales et de donner au programme irlandais une plus grande visibilité, tant sur le plan intérieur qu'à l'étranger, tout en nécessitant une mobilisation importante de ressources en personnel doté de l'expertise sectorielle, technique et stratégique nécessaire pour lui permettre de prendre une part active à des processus parfois longs et complexes. Les ressources humaines dont dispose le programme irlandais semblent actuellement insuffisantes pour ce faire, en particulier dans certains domaines techniques et sur le plan de l'élaboration des politiques, ce à quoi s'ajoute une rotation élevée d'une grande partie du personnel diplomatique. Concrétiser le potentiel de l'Irlande de ce point de vue nécessitera de sa part une vigilance constante en ce qui concerne le niveau des effectifs, l'éventail de leurs compétences, et les perspectives d'évolution de carrière des diplomates dans le domaine du développement au sein du ministère des Affaires étrangères, autant de questions prioritaires déjà mises en relief par le CAD.

### **Mobiliser l'opinion publique**

#### ***Informers l'opinion et encourager une plus forte mobilisation***

Un sondage d'opinion a été effectué en 2002, pour la première fois depuis 1990. Ce sondage a confirmé le vif attachement des Irlandais à aider les pays du monde en développement : 51 % des personnes interrogées ont déclaré être "très favorables" à l'aide aux pays en développement, et encore 39 % s'y sont dites "globalement favorables"<sup>14</sup>. Quelque 80 % des personnes interrogées avaient

<sup>14</sup> Un sondage d'opinion réalisé en 2002 pour la Commission européenne a donné les mêmes résultats. D'après « Eurobarometer 58.2 », 48 % de la population irlandaise estiment qu'il est "très important"

apporté une contribution à une association caritative ou avaient répondu à des appels à la mobilisation de fonds en faveur des pays en développement. Le sondage a cependant fait apparaître que seulement 32 % des personnes interrogées savaient que le gouvernement irlandais apportait une aide au développement à des pays pauvres, tandis que 62 % “n’avaient jamais entendu parler” du programme de la DCI. Quelque 48 % des personnes interrogées “n’avaient absolument aucune idée” du montant de l’aide au développement consentie par le gouvernement irlandais.

Lorsqu’il a annoncé le nouveau nom du programme de coopération pour le développement de l’Irlande, en juillet 2003, le Secrétaire d’État chargé de la coopération pour le développement et des droits de l’homme au ministère des Affaires étrangères a rappelé à quel point il importait de pouvoir compter sur le soutien et la participation d’une opinion informée, au moment où l’Irlande intensifie son effort pour combattre la pauvreté dans le monde<sup>15</sup>. En d’autres occasions, le Secrétaire d’État a décrit comme l’une de ses principales priorités la nécessité de susciter l’adhésion de l’opinion publique irlandaise vis-à-vis des résultats obtenus par l’Irlande dans le cadre de son programme public de coopération pour le développement.<sup>16</sup>

Cette méconnaissance par l’opinion du programme irlandais de coopération pour le développement n’est pas un problème nouveau pour l’Irlande. Dans le plan stratégique de 1993 intitulé « *Irish Aid: Consolidation and Growth* » (L’aide irlandaise : Consolidation et croissance), qui a guidé la première phase d’expansion du programme d’APD de l’Irlande, il était déjà noté qu’à la lecture des sondages, il apparaissait que « *Irish Aid* » n’était pas aussi connue du public qu’elle aurait dû l’être et que l’objectif à poursuivre était de bâtir autour du programme une véritable mobilisation du public. Le peu de progrès accomplis jusqu’ici en termes de sensibilisation du public et l’importance pourtant déterminante de son soutien pour faire croître et maintenir la croissance de l’APD tendent à confirmer que parvenir à mobiliser le soutien du public est l’un des problèmes les plus difficiles, et pourtant de première importance, que l’Irlande doit régler à ce stade de l’évolution de son programme officiel de coopération pour le développement.

Dans le passé, les responsables du programme de la DCI ont peut-être trop compté sur les ONG qu’il cofinance pour sensibiliser l’opinion publique irlandaise et susciter son adhésion au programme officiel de coopération pour le développement. Il y a dans cette approche une contradiction interne, car la plupart des ONG doivent assurer leur propre promotion, pour attirer des fonds du public, et bon nombre d’entre elles ne font pas suffisamment état des concours qu’elles reçoivent au titre du programme de la DCI. En outre, certaines ONG ont une autre vision du développement, qui donne à la société civile un rôle central dans le cadre d’approches fondées sur des projets. Le programme de la DCI s’efforce au contraire de renforcer le secteur public dans les pays en développement, à l’échelon national aussi bien que local, et donne de plus en plus à ses concours la forme d’une aide sectorielle et, parfois, d’un soutien budgétaire, dans les pays que la communauté internationale juge avoir de bons antécédents en matière de réforme macro-économique et de stabilité. Cela signifie que le soutien du public en faveur de l’APD doit davantage s’appuyer sur sa contribution à la réalisation des principaux objectifs de développement des pays partenaires qu’être associé de près à des activités spécifiques et identifiables.

---

d’apporter de l’aide aux populations des pays pauvres et 37 % pensent que c’est « assez important ». Ces résultats sont légèrement au-dessus de la moyenne des 15 États membres de l’Union européenne.

<sup>15</sup> Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du 3 juillet 2003.

<sup>16</sup> Voir, par exemple, les commentaires exprimés à l’occasion du lancement de « *Attitudes Towards Development Co-operation in Ireland* » (Comportement de l’opinion vis-à-vis de la coopération pour le développement en Irlande), communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères du 10 juin 2003.

## ***Irlande***

Pour informer le public sur la façon dont ses impôts sont dépensés et sur les résultats obtenus, les responsables du programme de la DCI ont récemment adopté une démarche plus stratégique pour mobiliser le soutien du public, et élargi le champ des actions menées. Avec un peu de retard, un nouveau site Internet a été lancé, qui sera au centre de la politique de communication avec l'opinion en général (voir : <http://www.dci.gov.ie/>). Une autre initiative a consisté à publier en 2002 une brochure d'information à l'occasion de la Journée mondiale du sida, expliquant la nature du problème et la réponse qui lui était apportée par l'Irlande, initiative qui a servi de point de départ à toute une série d'événements médiatiques ou autres manifestations. Les responsables du programme irlandais estiment que cela a été une réussite et réfléchissent à d'autres manifestations du même ordre dans l'avenir. Dans cette optique, ils pourraient envisager de s'intéresser de plus près aux contributions qui pourraient être celles du programme dans d'autres domaines transversaux, comme mettre en valeur la Journée internationale de la femme, ou d'autres manifestations dans les pays de programme qui bénéficient actuellement de peu de publicité. Les responsables du programme devraient peut-être aussi revoir leur position pour déterminer s'ils peuvent se permettre de donner aussi peu d'écho à leurs publications (autres que le rapport annuel), lesquelles demeurent un outil de communication précieux auprès de bien des publics. Il semble primordial de suivre de près l'impact de la politique de communication bâtie autour du programme de coopération pour le développement, étant donné combien il importe de parvenir à sensibiliser l'opinion et à mobiliser son soutien. Il pourrait être envisagé dans cette optique d'organiser un nouveau sondage d'opinion en 2006.

Les responsables du programme pourraient en outre s'employer à favoriser un large débat sur les questions de développement et adopter une politique volontariste, par le biais par exemple de son porte-parole officiel, pour veiller à ce que le public reçoive une information équilibrée sur les atouts, les inconvénients et les risques associés aux formes différentes, mais complémentaires, de coopération pour le développement que prend l'aide irlandaise, qu'elle passe par les circuits publics ou par des organisations non gouvernementales. Le trentième anniversaire du programme officiel de coopération pour le développement de l'Irlande en 2004 offre une occasion rêvée pour ses instigateurs de dresser un bilan et d'engager une action concertée pour informer le public irlandais des réalisations que l'Irlande peut dûment mettre à l'actif de son programme d'APD.

### ***Sensibilisation aux questions de développement***

A la difficile tâche de mobiliser le soutien du public en faveur du programme de coopération pour le développement de l'Irlande, s'ajoute celui de sensibiliser l'opinion et de lui faire mieux comprendre les questions du développement en général. Des activités d'information et de sensibilisation autour des questions de développement sont menées en Irlande depuis plus de trente ans, et les Irlandais se sentent désormais très concernés par un certain nombre des questions soulevées durant cette période, comme l'abolition de l'apartheid, la reconnaissance de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'allègement de la dette, la solidarité avec le Timor oriental et les questions liées à l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés en Irlande.

Depuis 1985, les autorités apportent un soutien financier aux activités de sensibilisation aux questions de développement menées par les ONG et aident à faire de la question du développement une constante des programmes éducatifs officiels. L'activité de sensibilisation aux questions de développement qu'assurait l'ancien Comité national pour la sensibilisation aux problèmes de développement relève depuis 2003 du programme de la DCI, ce qui favorise les synergies avec les activités visant à mobiliser le soutien du public en faveur du programme irlandais à proprement parler.

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

- 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. Alors que l'Irlande passe dans le camp des donateurs de taille moyenne, elle devrait, pour maintenir la qualité de son aide, prévoir dès maintenant comment gérer et mettre en œuvre un programme d'APD d'1 milliard USD.
- Il serait prudent que l'Irlande suive de près l'évolution du cadre institutionnel dans lequel s'inscrit son programme de coopération pour le développement pour veiller à conserver, dans une optique à moyen terme, la flexibilité opérationnelle requise pour gérer son APD et sa faculté d'adaptation à des changements rapides.
- Les responsables du programme pourraient envisager l'élaboration d'un plan à moyen terme pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission d'examen de l'aide irlandaise, en définissant plusieurs scénarios en fonction de différentes hypothèses budgétaires.
- Les responsables du programme devraient mettre à profit le vif soutien que suscite dans l'opinion irlandaise l'aide aux pays en développement pour informer le public des réalisations dont l'Irlande peut à juste titre se prévaloir s'agissant de son programme d'APD, ce qui favoriserait une meilleure compréhension de l'action menée et pourrait susciter une plus forte mobilisation.

## CHAPITRE 2

### VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET RÉPARTITION DE L'AIDE

#### Volume global de l'aide

##### *Aide publique au développement*

L'augmentation sensible du volume de l'APD irlandaise enregistrée depuis le dernier Examen de l'aide constitue un progrès notable, fort apprécié. L'Irlande se classe au deuxième rang parmi les pays du CAD (après le Luxembourg) pour ce qui est du rythme d'accroissement du volume de son programme d'APD qui a connu, en moyenne, une expansion de 12 % par an en termes réels entre 1995-1996 (moyenne sur deux ans) et 2000-2001 (voir l'annexe II pour des informations statistiques sur la coopération irlandaise au développement). Avec un volume total d'APD de 398 millions USD en 2002, l'Irlande s'est placée, de par l'importance de son programme, au 18<sup>ème</sup> rang parmi les 22 pays membres du CAD en 2002, alors qu'elle occupait la 19<sup>ème</sup> place à l'époque du dernier Examen de l'aide.

Si l'on considère l'APD en pourcentage du revenu national, soit 0.40 % en 2002, l'Irlande est passée au sein du CAD, du 10<sup>ème</sup> au 7<sup>ème</sup> rang. Le rapport APD/RNB de l'Irlande est supérieur à la moyenne du CAD depuis 1995 mais reste inférieur à l'effort moyen par pays du CAD (moyenne non pondérée), soit 0.41 % en 2002. L'Irlande a mis à la disposition des pays les moins avancés 0.16 % de son RNB en 2001, satisfaisant ainsi pour la première fois à l'engagement pris par les donateurs lors de diverses conférences des Nations unies de consacrer 0.15 % du RNB aux pays les plus démunis.

Un peu plus d'un tiers de l'APD irlandaise passe par le canal multilatéral, ce qui correspond plus ou moins à la moyenne du CAD. En 1993, lorsqu'a été élaborée la stratégie intitulée « *Irish Aid: Consolidation and Growth* » (L'aide irlandaise : Consolidation et croissance), l'aide multilatérale représentait plus de la moitié de l'APD irlandaise, et il a été fixé comme objectif d'accroître les dépenses au titre de l'aide bilatérale à un rythme plus rapide que les contributions aux organisations multilatérales de manière à parvenir à une situation où l'APD serait aux deux tiers bilatérale. Une décennie plus tard, la Commission d'examen de l'aide irlandaise a adopté une approche différente, estimant que la fixation a priori de plafonds précis pour certaines catégories de dépenses entraverait la flexibilité et l'initiative. Au lieu de cela, elle s'est prononcée en faveur d'une affectation des ressources déterminée par l'intérêt de chaque proposition, l'accent devant être mis en priorité sur les actions les plus susceptibles de réduire durablement la pauvreté. On pourrait donc observer dans l'avenir des variations plus fortes de la composante multilatérale de l'APD irlandaise.

##### *Aide publique*

En 2002, l'Irlande a notifié un montant de 26 millions USD au titre de l'aide publique aux pays en transition. Ce montant se composait essentiellement de sa participation proportionnelle aux activités d'aide publique de la Commission européenne qui sont financés directement sur les

ressources propres de la Commission. L'aide publique bilatérale de l'Irlande, qui a atteint 1 million USD en 2002, devrait augmenter dans l'avenir, la Commission d'examen ayant recommandé qu'environ 2 % du budget de la DCI soit consacré à la lutte contre la pauvreté en Europe de l'Est, dans les Balkans et les pays de l'ex-Union soviétique.

### *Le budget de coopération pour le développement de l'Irlande*

L'APD irlandaise se compose de trois éléments. Le plus important est « Vote 39 », autrement dit les crédits du ministère des Affaires étrangères affectés à la coopération internationale qui sont distincts de ceux prévus pour les autres activités, non liées à l'aide, de ce ministère. Ces crédits servent à financer l'APD bilatérale de l'Irlande et la majeure partie des contributions volontaires qu'elle verse aux organisations multilatérales. Deuxièmement, comme pour les autres pays Membres de l'Union européenne, une part proportionnelle de l'APD de la Communauté européenne financée sur ses ressources propres est imputée fictivement à l'Irlande. Le troisième élément est formé par les contributions que versent d'autres ministères à des institutions multilatérales – le ministère des Finances est responsable de la participation de l'Irlande aux institutions financières internationales tandis que sept autres ministères versent les contributions obligatoires de l'Irlande à certaines institutions spécialisées des Nations unies. En 2001, les 287 millions USD d'APD de l'Irlande se décomposaient comme suit : 211 millions (74 %) au titre de « Vote 39 », 55 millions (19 %) correspondant à la part de l'Irlande dans l'APD financée sur les ressources propres de la Communauté européenne et 20 millions (7 %) de crédits provenant d'autres ministères.

« Vote 39 » a été le canal d'acheminement de la majeure partie de l'APD supplémentaire de l'Irlande. Bien que les différents objectifs que s'était fixés l'Irlande en ce qui concerne le rapport APD/RNB n'aient pas été atteints jusqu'ici dans les délais initialement prévus<sup>17</sup>, le Parlement a souvent voté de fortes rallonges budgétaires annuelles en faveur de « Vote 39 », alors même que les dépenses publiques étaient rigoureusement contrôlées et que les dépenses au titre des services sociaux nationaux avaient été réduites. Les crédits alloués à « Vote 39 » ont plus que doublé ces dernières années, passant de 173 millions EUR (159 millions USD) en 2000 à 399 millions EUR, selon les prévisions, en 2004.

L'engagement pris par le ministre des Finances en 1998 concernant les crédits minimums à allouer à « Vote 39 » en 1999, 2000 et 2001 a ouvert une trajectoire de croissance régulière et prévisible qui est indispensable si l'on veut planifier une expansion rapide des activités de coopération pour le développement tout en préservant la qualité et l'efficacité de l'aide. Les incertitudes qui ont ensuite pesé sur les dotations budgétaires annuelles ont rendu la planification plus difficile. En 2002, la dotation budgétaire initialement prévue pour « Vote 39 » a été révisée à la baisse de près de 10 % vers la fin de la période budgétaire, ce qui a entraîné de fortes réductions des dépenses dans de nombreux domaines couverts par le programme (sauf pour ce qui est du cofinancement des ONG, qui a été protégé durant cet exercice). La dotation budgétaire annoncée pour 2003 était supérieure d'un million EUR à la dotation budgétaire initialement prévue pour 2002. Les responsables du programme de la DCI doivent donc maintenant se préparer chaque année à mettre en oeuvre un programme dont le volume peut être sensiblement plus important, pour l'essentiel inchangé ou ultérieurement réduit, la dotation initiale étant fixée quelques mois seulement avant le début du nouvel exercice budgétaire. Dans le cadre de ses processus de planification, l'Irlande pourrait envisager de protéger intégralement

<sup>17</sup> Dans son *Programme for Partnership Government* (Programme de partenariat) de 1992, le gouvernement de coalition irlandais de l'époque s'était engagé à porter l'APD irlandaise à 0.40 % du RNB d'ici à 1997. Le résultat obtenu a été de 0.31 %. L'*Action Plan for the Millennium* (Plan d'action pour le millénaire) du gouvernement suivant prévoyait quant à lui de porter le budget de l'APD à 0.45 % du RNB en 2002. Le résultat obtenu a été de 0.40 %.

## *Irlande*

les engagements pris dans des domaines essentiels – programmes prévus dans les pays de programme, lutte contre le VIH/sida et sensibilisation du public – avant d'arrêter les décisions sur les niveaux de financement des autres composantes du programme. L'Irlande devrait réfléchir à la possibilité de réintroduire un accord interministériel sur les crédits à allouer à « Vote 39 », si possible selon des plans à horizon mobile sur trois ans, dans la mesure où cela permettrait de soutenir la nouvelle augmentation substantielle de l'APD qui devrait bientôt intervenir, et mettrait les responsables du programme de la DCI en mesure de satisfaire aux engagements financiers indicatifs qu'ils ont pris sur plusieurs années avec les partenaires des pays de programme, les organisations multilatérales, les ONG irlandaises oeuvrant dans le domaine du développement, et d'autres instances.

### *Création d'une ligne budgétaire pour la lutte contre le VIH/sida*

Une évolution majeure intervenue depuis le dernier Examen de l'aide est la forte augmentation des crédits alloués aux activités de lutte contre le VIH/sida. La ferme volonté politique existant en Irlande de lutter contre cette pandémie ressort clairement du fait que c'est le Premier ministre qui a saisi l'occasion offerte par la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur le VIH/sida de 2001 pour annoncer que l'Irlande affecterait au moins 30 millions USD par an à des programmes de lutte contre le sida. Avec la mise à disposition de ces crédits, l'Irlande a pu se classer parmi les donateurs versant les contributions les plus importantes à l'Initiative internationale pour un vaccin contre le sida (IAVI) et au Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), ainsi que jouer un rôle important dans la création du Fonds mondial de la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Cet engagement politique a stimulé l'intérêt porté à cette question et contribué à faire mieux connaître le programme de la DCI. Dans le même temps, on peut craindre que l'Irlande n'en arrive à privilégier des initiatives politiques ou très médiatisées au détriment de l'approche à long terme, parfois plus technique qu'elle suit dans le cadre de son programme pour aider les pays en développement à renforcer leur capacité à enrayer la propagation du VIH/sida.

Si les crédits de la nouvelle ligne budgétaire sont, dans un premier temps, allés principalement à des initiatives multilatérales/mondiales, on observe depuis peu une tendance à accroître les crédits alloués sur une base bilatérale, tendance qui devrait s'accroître dans l'avenir. En juillet 2003, le Premier ministre a signé un mémorandum d'accord avec la Fondation du Président William J. Clinton, dans lequel est consigné l'engagement d'affecter un montant minimum de 50 millions EUR sur cinq ans au renforcement du système de santé au Mozambique et de prendre en charge les traitements et les médicaments dispensés à pas moins de 500 000 Mozambicains atteints du VIH/sida. En vertu de cet accord, l'Irlande doit apporter son soutien à la mise en œuvre d'une stratégie intégrée de lutte contre le VIH/sida que doit lui soumettre le gouvernement du Mozambique pour qu'elle en autorise le financement. Lorsque les responsables du programme de la DCI seront sollicités pour cette autorisation de crédits, il leur faudra notamment s'assurer que le projet s'appuie sur le programme-pays mis en œuvre au Mozambique et qu'il est conforme aux bonnes pratiques internationales. Ils devront en particulier veiller à ce que les crédits soient acheminés par les circuits mis en place à l'appui de l'initiative adoptée à l'échelon national pour lutter contre le VIH/sida en recourant au système de santé du Mozambique.

### **Aide bilatérale : politiques et crédits**

#### *Répartition géographique*

La répartition géographique de l'APD de l'Irlande témoigne du ciblage de son programme de coopération pour le développement sur la réduction de la pauvreté. Ces dernières années, quelque 80 % de l'APD bilatérale ventilable par destination de l'Irlande sont allés aux pays les moins avancés (contre 26 % pour la moyenne du CAD en 2001) et 10 autres pour cent ont été versés à d'autres pays à

faible revenu (moyenne du CAD : 33 %). Au cours des cinq dernières années, 85 % environ de l'APD bilatérale ventilable par destination de l'Irlande sont allés à l'Afrique subsaharienne, soit plus de trois fois la moyenne du CAD, qui s'est établie à 26 %.

L'Irlande possède un grand atout en ce sens que ses principaux partenariats d'État à État sont concentrés dans un nombre limité de pays de programme, à savoir l'Éthiopie, le Lesotho, le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie, et la Zambie – pays comptant tous parmi les pays les moins avancés d'Afrique subsaharienne – et, depuis mars 2003, le Timor oriental, qui est actuellement classé parmi les pays à faible revenu<sup>18</sup>. En 2001-2002, les pays de programme, au nombre de six à l'époque, ont reçu les deux tiers de l'APD bilatérale irlandaise. L'Irlande, par l'intermédiaire de DCI, a aussi pris des engagements importants à l'égard de l'Afrique du Sud, et en avait récemment encore envers le Zimbabwe, et finance de très vastes programmes d'aide en faveur du redressement de l'Afghanistan et des territoires sous administration palestinienne.

Malgré un net ciblage géographique, on observe de plus en plus de signes de dispersion, l'Irlande ayant versé une APD à quelque 85 autres pays en 2001-2002. Cette APD transite par de nombreux dispositifs de cofinancement des ONG, les programmes d'aide d'urgence et de redressement, le programme de bourses de l'enseignement tertiaire et les activités de l'APSO. L'expérience d'autres pays du CAD montre combien il peut être difficile d'opérer un recentrage lorsque la dispersion est trop grande. L'Irlande devrait donc veiller tout particulièrement à ce qu'un degré élevé de priorité continue d'être accordé aux principaux partenariats d'État à État qu'elle a instaurés avec les pays de programme.

### *Nouveaux pays de programme*

Un volume d'APD en expansion pose la question de savoir si l'Irlande doit accroître le nombre des pays de programme. Lors du dernier Examen de l'aide, le CAD avait noté que l'Irlande était un petit donneur dans ses pays de programme : en 1997, l'APD irlandaise était comprise entre 0.6 % des montants totaux nets reçus au Mozambique, toutes sources confondues, et 5.3 % au Lesotho (voir le tableau 1 ci-dessous). Des possibilités s'offraient donc pour l'Irlande de jouer un rôle moins marginal dans ces pays. Le CAD avait par ailleurs observé que l'Irlande n'avait pas de raisons impérieuses – historiques, géographiques ou encore commerciales – de se disperser davantage géographiquement. Cette liberté de concentrer ses efforts d'aide avait été considérée comme un avantage considérable et fort enviable. Le CAD avait recommandé à l'époque que l'Irlande conserve à son programme son caractère ciblé et l'accentue. Même une légère augmentation du nombre de pays de programme devrait être soigneusement réfléchie. Les décisions en la matière devraient s'appuyer sur des critères de développement et sur la portée de l'impact de l'Irlande sur le recul de la pauvreté.

<sup>18</sup>

Selon des estimations de la Banque mondiale, le RNB par habitant au Timor oriental était de 520 USD en 2002. Cela place ce pays dans la catégorie des « pays à faible revenu » de la Banque mondiale dont le seuil actuel est un RNB par habitant de 735 USD ou moins. Les « pays les moins avancés » sont un groupe établi par les Nations unies. Pour en faire partie, un pays doit se situer en dessous des seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social, et avoir une population ne dépassant pas 75 millions d'habitants. Les Nations unies réexaminent la liste des pays les moins avancés tous les trois ans. Dans le cadre de l'examen qui a eu lieu en 2003, le Comité des politiques du développement a recommandé que le Timor oriental soit inclus dans la liste des pays les moins avancés. La décision finale n'a pas encore été prise.

## *Irlande*

**Tableau 1. Évolution de l'engagement de l'Irlande dans les pays de programme**

(sur la base des données disponibles les plus récentes à l'époque des examens de l'aide effectués par le CAD en 1999 et 2003)

	APD bilatérale totale de l'Irlande (millions USD)		APD de l'Irlande en pourcentage des montants totaux nets reçus (%)	
	1997	2002	1997	2001
Éthiopie	16	25	2.5	2.0
Lesotho	7	11	5.3	20.2
Mozambique	6	29	0.6	1.9
Ouganda	10	37	1.3	3.1
Tanzanie	12	25	1.3	1.3
Zambie	11	21	1.9	3.0

Source : OCDE.

L'Irlande a tenu compte des conseils du CAD. Depuis le dernier Examen de l'aide, le seul nouveau pays de programme a été le Timor oriental qui, depuis les violences de 1999, avait déjà bénéficié de concours substantiels sous forme de secours d'urgence, puis d'une aide au redressement. L'Irlande a aussi renforcé sa participation dans tous les pays de programme (voir le tableau 1 ci-dessus). C'est ainsi qu'en Ouganda, son APD bilatérale a atteint 37 millions USD en 2002 contre 10 millions USD en 1997.

Les besoins existants dans les pays de programme demeurent considérables et se sont peut-être même amplifiés ces dernières années sous l'effet de la pandémie du VIH/sida. L'Irlande peut encore renforcer davantage sa participation dans ses pays de programme actuels. En 2001, l'APD bilatérale irlandaise en pourcentage des montants totaux nets reçus s'est située entre 1.3 % en Tanzanie et quelque 3.0 % en Ouganda et en Zambie (ce pourcentage a toutefois atteint 20.2 % au Lesotho où l'Irlande est le premier donneur bilatéral depuis 1999) (voir le tableau 1 ci-dessus). Maintenant qu'elle a installé le personnel nécessaire sur le terrain pour soutenir la mise en œuvre d'un engagement élargi et plus stratégique dans ses pays de programme, l'Irlande a la possibilité de réaliser un gain d'efficacité en augmentant ses financements dans le cadre de dispositifs de mise en commun de crédits là où les plafonds de ressources à moyen terme fixés par les gouvernements des pays partenaires le permettent. L'Irlande peut aussi envisager d'élargir sa participation dans les pays de programme en collaborant davantage avec les organisations de la société civile locale et en soutenant le développement du secteur privé local.

S'agissant de la sélection de nouveaux pays de programme, la Commission d'examen a suggéré que l'Irlande porte son choix sur un ou éventuellement deux nouveaux pays d'Afrique subsaharienne qui comptent parmi les pays les moins avancés et sont voisins de pays de programme existants. Elle a également suggéré d'étudier la possibilité de retenir un nouveau pays de programme en Asie, plus précisément un pays d'Asie du Sud-Est au nombre des pays les moins avancés. Elle a par ailleurs estimé que toute expansion en Amérique centrale devrait impliquer l'acheminement par l'Irlande de ressources accrues via un consortium d'ONG irlandaises (qui sont déjà particulièrement actives dans la région depuis de nombreuses années), d'organisations de la société civile locale et d'organismes internationaux.

Comme suite aux recommandations de la Commission d'examen et afin de réaliser un objectif énoncé dans la déclaration d'orientation du ministère des Affaires étrangères pour 2003-2005, les responsables du programme de la DCI ont examiné un certain nombre de nouveaux pays de programme possibles et ont suivi les conseils du CAD et la recommandation de la Commission concernant l'utilisation de critères de développement bien précis pour étayer la décision. Dans son évaluation des nouveaux pays de programme possibles, ils ont centré leur attention sur la qualité des gouvernements nationaux qui doivent : i) manifester la ferme volonté de lutter contre la pauvreté ; ii) se montrer prêts à renforcer les institutions démocratiques et la règle de droit ; iii) collaborer efficacement avec la société civile ; iv) entretenir des relations avec les donateurs dans un véritable esprit de partenariat ; et v) se montrer enclins à mettre en place un environnement propice au développement. Ces considérations ont dû être mises en veilleuse en raison des incertitudes pesant sur les futurs niveaux de financement au titre du programme de la DCI.

Toutefois, l'Irlande ferait bien de continuer d'envisager avec prudence la question de la désignation éventuelle de nouveaux pays de programme. Comme l'a reconnu la Commission d'examen, la concentration de l'Irlande sur un petit nombre de pays de programme constitue l'un de ses atouts et l'abandon de cette approche comporte des risques.

### ***Approches régionales***

Du fait de la situation géographique de ses pays de programme, l'Irlande s'est montrée attentive à des questions revêtant une importance particulière pour les régions d'Afrique orientale et d'Afrique australe. L'Irlande soutient également des initiatives régionales connexes, comme la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC). Plus récemment, des problèmes liés au VIH/sida et à l'existence de conflits ont toutefois mis en évidence l'impérieuse nécessité de prendre en compte la dimension régionale pour que les activités menées par l'Irlande dans les pays de programme puissent être efficaces et viables, et contribuer à la réalisation des OMD. Les activités de lutte contre le VIH/sida dans le cadre du programme de la DCI ont été les premières à mettre expressément l'accent sur la nécessité de prendre en compte la dimension régionale, mais elles ont également révélé un problème institutionnel, les structures actuelles du programme ne permettant pas de réagir à l'échelon régional. On peut donc s'attendre à ce que l'Irlande s'attache à développer la capacité des institutions à s'attaquer aux problèmes régionaux. Dans l'intervalle, elle devrait au moins continuer de prendre en considération les incidences régionales des actions qu'elle mène à l'échelon national.

### ***Répartition sectorielle***

La large place que fait l'Irlande aux infrastructures et services sociaux est un autre témoignage du ciblage de son APD sur la lutte contre la pauvreté. Ce secteur a absorbé près des deux tiers de l'APD bilatérale, ventilable par secteur, de l'Irlande en 2001-2002, contre un tiers pour la moyenne des pays du CAD. Les principaux secteurs sociaux bénéficiant d'un soutien de l'Irlande dans le cadre de son programme d'aide sont l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, et la gouvernance. Le programme s'intéresse aussi à l'agriculture (6 % de l'APD bilatérale en 2001-2002) et aux transports (3 %). L'aide d'urgence a représenté 8 % de l'APD bilatérale irlandaise, contre 7 % pour la moyenne des pays du CAD.

## ***Irlande***

La Commission d'examen a recommandé que l'Irlande consacre une part appréciable de ses ressources à la satisfaction des besoins fondamentaux les plus immédiats des populations vivant dans les pays les plus démunis, l'éducation et la santé devant continuer de revêtir un degré élevé de priorité. Dans le secteur de l'éducation, l'éducation primaire de base devrait retenir tout particulièrement l'attention, tandis que les activités dans le domaine de la santé devraient privilégier la fourniture de soins de santé de base à l'échelle géographique la plus large possible dans les pays de programme. L'engagement pris par l'Irlande de s'employer à relever le défi du VIH/sida souligne la nécessité pour ce pays de mettre en oeuvre avec souplesse la recommandation sur les soins de santé de base, de manière à ne pas empêcher l'accès au traitement lorsqu'il y a lieu, notamment pour les infections opportunistes.

### **Aide multilatérale : politiques et crédits**

La DCI fournit des orientations générales en ce qui concerne l'aide multilatérale irlandaise, notamment la participation d'autres ministères à certaines institutions spécialisées. Les responsables du programme collaborent de plus en plus avec ces ministères sur des questions d'intérêt commun et leur apportent des concours volontaires pour compléter leur financement de base. L'Irlande a accru le montant des contributions volontaires qu'elle verse aux organismes manifestant une volonté de réforme et soutient activement les processus de réforme tant dans l'Union européenne qu'aux Nations unies, considérant que trop d'organismes ont des mandats qui se recourent.

Les responsables du programme de la DCI jouent aussi un rôle de premier plan en préparant sur le plan stratégique des réunions internationales de haut niveau et des sommets sur des thèmes qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement. L'approche de l'Irlande consiste à poursuivre un nombre limité d'objectifs à chaque réunion, conformément à sa politique générale en matière de développement. Parmi ces objectifs, on peut citer : i) l'accroissement de l'APD ; ii) la coordination de l'action des donateurs à l'appui de stratégies de lutte contre la pauvreté pilotées par les pays eux-mêmes ; iii) la réforme des institutions des Nations unies ; iv) des réformes du processus PPTE et davantage d'opérations d'allègement de dette ; et v) l'amélioration de l'accès au marché pour les exportations des pays les moins avancés.

### ***Union européenne***

Les contributions de l'Irlande à la Communauté européenne, y compris sa contribution au Fonds européen de développement (FED), se sont établies à 63 millions USD en 2002, contre 39 millions USD lors du dernier Examen de l'aide.

L'Irlande considère l'Union européenne comme un acteur important de la coopération pour le développement, susceptible de jouer un rôle déterminant à l'appui du développement mondial. La Communauté européenne a versé 6.5 milliards USD d'APD en 2002, ce qui la place parmi les premiers donateurs du monde, notamment pour ce qui est de l'aide humanitaire. Les politiques et programmes mis en oeuvre par la Communauté européenne résultent de processus complexes de négociation et de décision faisant intervenir les institutions de l'Union européenne et ses États membres. A l'instar des autres États membres, l'Irlande participe à ces processus et peut influencer sur leurs résultats, ce qui lui permet d'accroître sensiblement l'intérêt porté par la communauté internationale aux questions qu'elle juge importantes.

L'Irlande a pour objectif de faire une très large place aux questions de développement durant sa présidence de l'Union européenne, au premier semestre de 2004. Elle envisage de s'attacher tout particulièrement à renforcer les capacités institutionnelles des dix nouveaux États candidats à l'adhésion en tant que donateurs et à les encourager à participer à la dixième reconstitution des

ressources du FED prévue pour 2007. Une réunion prévue à Dublin en juin 2004 rassemblera les ministres de la coopération des États membres de l'Union européenne qui devraient alors être au nombre de 25. En veillant à ce que les politiques des nouveaux États membres accordent un degré élevé de priorité à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD, on pourra mieux s'assurer que ces objectifs sont poursuivis dans le cadre de l'APD de la Communauté européenne. L'Irlande souhaite aussi faire mieux comprendre l'impact de la pandémie du VIH/sida sur les pays en développement et encourager la mobilisation de ressources pour y faire face, notamment en augmentant le plus possible la contribution globale de l'Union européenne au Fonds mondial.

La formation d'alliances stratégiques peut aussi influencer sur le résultat des processus engagés par l'Union européenne et l'Irlande est prête à collaborer, lorsqu'il y a lieu, avec des États membres partageant les mêmes convictions. C'est ainsi qu'en mai 2003, le Secrétaire d'État irlandais s'est associé à six autres ministres de la coopération<sup>19</sup> pour présenter une note de position à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Dans cette note, les ministres soulignent combien il importe que les principes de base relatifs à la coopération pour le développement soient repris expressément dans le projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe, ce traité devant notamment reconnaître que la coopération internationale pour le développement est une composante essentielle des relations extérieures de l'Union européenne. Les ministres ont également exprimé le point de vue selon lequel des efforts doivent être déployés, parallèlement aux travaux sur le futur Traité, pour réformer la gestion d'ensemble de l'aide de la Communauté européenne de sorte qu'elle devienne aussi efficace que les efforts d'aide de nombreux autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

### *Institutions des Nations unies*

Les contributions versées par l'Irlande aux institutions des Nations unies ont augmenté depuis le dernier Examen de l'aide, passant de 17 millions USD en 1997 à 41 millions USD en 2002. Conformément à la recommandation du CAD, l'Irlande a adopté une approche plus sélective et mieux ciblée et accru ses contributions aux institutions qui soutiennent ses objectifs d'action, en particulier la réduction de la pauvreté. Parallèlement, l'Irlande a ramené le nombre des institutions des Nations unies qu'elle finance d'environ 35 à 20. Elle s'est ainsi retirée d'institutions auxquelles elle ne versait que des contributions symboliques ou qui cadraient mal avec les politiques et objectifs d'ensemble prévus dans son programme d'aide<sup>20</sup>. Pour que l'Irlande devienne un donneur plus influent, la Commission d'examen a souscrit à cette nouvelle approche, mais a fait valoir qu'elle devrait instaurer des partenariats stratégiques donnant lieu à des financements sur une base pluriannuelle, si possible en liaison avec d'autres donateurs.

L'Irlande a élaboré un ensemble de critères pour recenser d'éventuels grands organismes partenaires avec lesquels négocier des accords de partenariat assortis d'engagements financiers pluriannuels indicatifs et, partant, non contraignants, pour la période 2001-2003. Ces critères sont notamment les suivants : i) ciblage sur la lutte contre la pauvreté ; ii) intérêt pour les OMD ; iii) force de gestion ; iv) volonté de réforme ; v) volonté de coordination avec d'autres organismes bilatéraux et multilatéraux, notamment dans le cadre de dispositifs de financement commun mis en place dans les pays partenaires et à l'appui du rôle joué par l'ONUSIDA en matière de coordination ; et

---

<sup>19</sup> Les ministres de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède.

<sup>20</sup> L'Irlande a cessé de financer la Commission du développement durable (CDD), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Fonds d'équipement des Nations unies (FENU), l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche (UNITAR).

## *Irlande*

vi) transparence des dispositifs de notification. En légère contradiction avec l'ambition qu'a l'Irlande de devenir un donneur plus influent et de montrer l'exemple, la répartition de l'effort global est un autre critère qui a été retenu pour faire en sorte que l'Irlande n'assume pas des responsabilités financières disproportionnées par rapport à sa contribution d'ensemble au budget des Nations unies et à sa place dans l'économie mondiale.

C'est ainsi que l'Irlande a pris des engagements plus importants et plus stratégiques à l'égard de cinq institutions : le PNUD (qui a reçu 8.4 millions USD en 2002), le HCR (5.6 millions USD en 2002), l'UNICEF (5.2 millions USD en 2002), le Programme alimentaire mondial (PAM) (2.7 millions USD en 2002) et le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) (1.7 million USD en 2002). L'Irlande verse des contributions non réservées à un usage précis afin de compléter les ressources de base de ces institutions.

Ces cinq institutions étant devenues des canaux d'acheminement plus importants pour son APD, l'Irlande, dans le cadre du programme de la DCI, a renforcé sa capacité de suivre leurs performances. L'Irlande, qui cherche toujours à devenir membre des conseils d'administration de ces institutions, fait partie en 2003 du conseil d'administration de l'UNICEF et du conseil de coordination du programme ONUSIDA, et est membre permanent du conseil d'administration du HCR. Elle organise chaque année des consultations bilatérales avec chaque institution de façon à exploiter diverses sources : i) questionnaires remplis par les ambassades d'Irlande dans les pays en développement ; ii) consultations avec des ONG irlandaises ; iii) des examens commandés par l'Irlande concernant les systèmes d'audit, d'évaluation et d'information financière de chaque institution ; iv) évaluations réalisées par d'autres donateurs ; v) rapports élaborés par les diverses institutions sur leurs résultats et leur efficacité ; enfin vi) pour le PNUD et l'UNICEF, rapports établis par des administrateurs auxiliaires rémunérés par l'Irlande. Les responsables du programme de la DCI ont récemment procédé à un examen interne de leurs engagements à l'égard de chaque institution, qui a influé sur les décisions relatives à une nouvelle série d'engagements financiers pluriannuels pour la période 2004-2006.

Les responsables du programme de la DCI cherchent à affiner encore le système d'évaluation des performances en élaborant un ensemble d'indicateurs assortis de critères de référence qui pourraient servir à apprécier l'efficacité de chaque institution. De nombreux membres du CAD ayant entrepris d'établir de semblables cadres d'évaluation des organisations multilatérales, l'Irlande pourrait utilement mettre en commun ses données d'expérience et tirer des enseignements auprès d'autres donateurs. L'expérience acquise par l'Irlande dans la conduite de consultations bilatérales annuelles lui a fait prendre conscience de la lourdeur des coûts de transaction qui en résultent pour les institutions et de leur impact négatif éventuel sur leur capacité à fonctionner efficacement. L'Irlande est donc devenue plus sensible aux avantages d'un renforcement de la coordination et de l'harmonisation des consultations menées par les donateurs avec les organisations multilatérales. Elle étudie la possibilité de regrouper les crédits extrabudgétaires qu'elle verse à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) avec les crédits fournis par plusieurs autres donateurs dont l'ONUSIDA, afin de débattre de façon concertée des objectifs d'action et des réformes avec la direction de l'OMS.

L'approche de l'Irlande dans le cadre du programme de la DCI, qui repose sur l'instauration d'un partenariat stratégique combinant financement, gestion et engagement technique pour influencer sur la direction et la performance des institutions, améliorera l'efficacité de l'APD multilatérale irlandaise. Mais cette approche requiert aussi beaucoup de personnel et met en évidence combien il importe de poursuivre le processus de rationalisation, s'agissant du nombre d'organisations multilatérales bénéficiant de financements. L'Irlande continue de verser de petites contributions à quelques organisations qui recueille un ferme soutien politique sur le plan intérieur.

### ***Institutions de Bretton Woods***

L'APD fournie par l'Irlande au groupe de la Banque mondiale, principalement à l'Association internationale de développement (IDA) et au Fonds monétaire international (FMI), s'est établie à 18 millions USD en 2002. Le ministère des Finances, la DCI, les ambassades établies dans les pays de programme et les bureaux des représentants de l'Irlande à la Banque mondiale et au FMI ont resserré leurs liens ces dernières années du fait de leur inquiétude partagée face aux niveaux d'endettement insoutenables de certains pays pauvres et des travaux conjoints qu'ils mènent dans le contexte de l'initiative en faveur des PPTE. C'est ainsi que le représentant de l'Irlande à la Banque mondiale s'est rendu en Éthiopie et en Ouganda pour débattre des moyens de renforcer la contribution du personnel de terrain aux délibérations sur les questions présentées au conseil d'administration de la Banque mondiale et que le ministère des Finances s'est concerté avec le ministère des Affaires étrangères durant les négociations relatives à la 13<sup>ème</sup> reconstitution des ressources de l'IDA. L'Irlande envisage maintenant de consolider encore ce partenariat en affectant un membre du personnel de la DCI au bureau de l'Irlande à la Banque mondiale et en créant un système d'échanges réguliers d'information entre les représentants de l'Irlande en poste à Washington et en Afrique.

Une autre évolution notable intervenue depuis le dernier Examen de l'aide est l'obligation formelle faite au ministre des Finances de présenter au Parlement un rapport annuel sur la participation de l'Irlande au FMI et à la Banque mondiale. La publication de ce rapport aide à mieux faire comprendre à l'opinion publique irlandaise les rôles et les responsabilités de ces deux institutions et la participation de l'Irlande à leurs activités. Le rapport contient des informations sur divers sujets d'actualité concernant les pays en développement et présentant un intérêt particulier pour l'Irlande. Le rapport 2002 montre aussi que l'Irlande a parfois une attitude critique à l'égard des institutions de Bretton Woods ; c'est le cas, par exemple, pour l'analyse de durabilité des mesures d'allègement de dette en faveur des PPTE qui, selon l'Irlande, ne prend pas dûment en considération l'impact sur le développement de la pandémie du VIH/sida. Le rapport 2002 ne fournit toutefois pas d'informations sur le point de vue de l'Irlande en ce qui concerne l'octroi de nouveaux prêts à des pays pauvres et vulnérables éprouvant des difficultés à assurer le service de leur dette.

### ***Banques régionales de développement***

L'Irlande est membre de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement depuis 1990, mais elle n'est membre d'aucune des banques régionales de développement dont les activités sont centrées sur les pays en développement et qui reçoivent des contributions pouvant être comptabilisées dans l'APD. On a fait valoir à diverses reprises qu'un budget en expansion offrait à l'Irlande l'occasion d'envisager la possibilité d'adhérer à la Banque africaine de développement ou à la Banque asiatique de développement. L'Irlande étudie activement cette question depuis le dernier Examen de l'aide, mais de nombreux problèmes doivent être résolus avant qu'elle puisse devenir membre de l'une ou l'autre institution. L'un de ces problèmes a trait aux rythmes internes de reconstitution des ressources de ces banques et suppose des souscriptions au capital. Ces dernières varient avec la redistribution des parts consécutive à un changement dans la composition des membres, lequel ne peut en conséquence se produire qu'à certaines époques. Un autre problème tient au fait que la qualité de membre implique le paiement d'un droit d'entrée et de coûts récurrents non négligeables et que les incertitudes budgétaires actuelles ne permettent pas à l'Irlande d'envisager de prendre de nouveaux engagements financiers pluriannuels importants. Les responsables du programme de la DCI poursuivent toutefois l'examen de cette question.

## *Irlande*

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

- Si elle veut donner une orientation prévisible à la nouvelle expansion rapide que devrait connaître l'APD, l'Irlande devrait réintroduire un accord pluriannuel concernant ses dotations budgétaires au titre de l'aide, si possible sur une période mobile de trois ans.
- L'Irlande devrait continuer de renforcer son engagement dans les pays de programme existants qui sont gravement touchés par la pandémie du VIH/sida et qui ont encore des besoins considérables. Elle devrait continuer de faire preuve de prudence dans la désignation de nouveaux pays de programme.
- L'Irlande devrait continuer à 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 d'un renforcement de la coordination et de l'harmonisation avec les autres donateurs.

## CHAPITRE 3

### QUELQUES QUESTIONS DE PREMIER PLAN

Sont traitées dans ce chapitre trois questions d'une grande importance qui revêtent un intérêt particulier pour le programme irlandais de coopération pour le développement : i) la réduction de la pauvreté, objectif premier du programme ; ii) le VIH/sida, qui pose pour le développement un défi majeur auquel l'Irlande est résolue à s'attaquer ; iii) l'aide d'urgence et à la reconstruction, composante croissante du programme d'APD, visible du grand public, qui témoigne de certains des changements intervenus depuis le dernier examen par les pairs.

#### **Lutte contre la pauvreté**

La volonté de faire reculer la pauvreté, les inégalités et l'exclusion dans les pays en développement est le moteur du programme d'APD de l'Irlande. Les responsables du programme de la DCI sont conscients que la lutte contre la pauvreté est une entreprise complexe et ambitieuse, et que pour briser le cercle vicieux qu'engendre le dénuement, il faut définir une approche stratégique très fine qui tienne compte de ses multiples dimensions. Les activités qui relèvent du programme de la DCI sont donc conçues de façon à apporter une contribution à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD.

De même, c'est dans l'optique des OMD que sont déterminés les secteurs prioritaires du programme de la DCI. L'Irlande concentre principalement son action sur l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, l'accès des populations rurales aux biens et services et l'agriculture, action menée au départ dans le cadre des programmes localisés – partenariat plurisectoriel avec une administration locale dans les régions pauvres des pays de programme – mais, de plus en plus souvent aujourd'hui, à travers des approches sectorielles et parfois par le biais d'un soutien budgétaire. L'Irlande envisage maintenant d'autres domaines d'intervention, comme les technologies de l'information et de la communication – qui ont donné lieu à la mise en place d'un groupe d'étude de haut niveau chargé de déterminer comment les utiliser dans les programmes irlandais de développement – et la promotion du secteur privé – pour laquelle une stratégie est aujourd'hui spécialement mise au point. En outre, signe qu'elles sont jugées importantes pour faire reculer durablement la pauvreté, les questions transversales que sont la problématique homme-femme, la qualité de la gestion des affaires publiques, la lutte contre le VIH/sida et la protection de l'environnement doivent être prises en compte dans toutes les activités du programme de la DCI.

Les secteurs prioritaires du programme de la DCI recouvrent par conséquent un éventail très large et ambitieux de problèmes que le personnel chargé de sa gestion doit connaître et, si possible, maîtriser dans une certaine mesure. Il importe donc d'autant plus que la DCI actualise régulièrement les lignes directrices relatives aux questions sectorielles et transversales et mette en place des dispositifs de formation bien conçus. A cette fin, le système DCI doit être doté de capacités suffisantes pour l'élaboration des politiques, les agents des services centraux comme le personnel de terrain doivent pouvoir accéder facilement aux compétences spécialisées dans tous les domaines de premier plan, et

## ***Irlande***

des politiques anticipatives de recrutement et de perfectionnement professionnel doivent être appliquées. Il y aurait en outre intérêt à donner au personnel des directives claires pour qu'il puisse déterminer de façon pertinente les priorités entre les différents secteurs, et traiter les questions concernant la pauvreté en tenant compte de leurs multiples aspects et interactions.

### ***Services sociaux***

Le budget affecté à l'éducation dans le cadre du programme de la DCI connaît une croissance rapide et a atteint 55 millions EUR en 2002. Dans les pays de programme, une grande part des fonds consacrés à ce domaine a été versée dans le cadre d'approches sectorielles. Parallèlement à l'évolution observée au niveau international, l'orientation vers la lutte contre la pauvreté et la volonté de la faire reculer par le biais du soutien à l'éducation ont profondément modifié les modalités de ce soutien au cours des quinze dernières années, le financement d'études supérieures en Irlande ayant progressivement cédé la place au développement de l'éducation de base dans les pays partenaires. Pour les responsables du programme, cette dernière reste la priorité. Toutefois, le fait que l'Irlande s'engage dans des approches sectorielles montre qu'elle est consciente de la nécessité d'appuyer et de renforcer le dialogue sur les mesures à prendre en ce qui concerne l'ensemble du secteur de l'éducation, y compris l'enseignement post-primaire.

Les dépenses consacrées à la santé dans le cadre du programme de la DCI ont atteint 35 millions EUR en 2002 (non compris le financement des activités relatives au VIH/sida). Dans les pays de programme, c'est principalement dans le cadre d'approches sectorielles que s'est effectué le versement des fonds destinés à ce secteur. Comme dans le cas de l'éducation, l'Irlande continue de compléter ses interventions au niveau national en soutenant le renforcement, à l'échelon local et à celui du district, des capacités nécessaires à la fourniture de services. On assiste depuis peu à une multiplication des initiatives internationales intéressant la santé et portant sur des problèmes importants pour les pauvres et les pays en développement. Si l'Irlande contribue financièrement à bon nombre de ces initiatives et se félicite des ressources supplémentaires qu'elles permettent d'obtenir, elle s'inquiète aussi du fait que ces apports de fonds s'effectuent généralement à travers des structures parallèles, et craint que cette situation ne soit préjudiciable aux efforts déployés pour appuyer le développement des systèmes de santé dans les pays partenaires. Dans une étude intitulée *Global Health Initiatives for the Major Diseases of Poverty* et réalisée en 2001 pour les besoins du programme de la DCI, est exposé un ensemble de principes à suivre pour soutenir les initiatives de portée mondiale de façon à assurer une cohérence maximale entre aide au niveau international et aide à l'échelon local. Les responsables du programme de la DCI pourraient envisager de diffuser plus largement les conclusions de cette étude.

La quasi-totalité des fonds affectés au titre du programme de la DCI à l'aide au secteur de l'eau et de l'assainissement, qui se sont élevés à 14 millions EUR en 2002, est versée dans le cadre de programmes localisés. Le reste des dépenses effectuées dans ce secteur prend la forme de contributions aux approches sectorielles mises en place au Lesotho et en Afrique du Sud. La problématique homme-femme et les questions d'environnement occupent une place particulière dans les activités que l'Irlande consacre à ce secteur.

### ***Promouvoir la croissance économique***

Pour qu'il y ait croissance économique, il faut que la main-d'œuvre soit en bonne santé, et que les enfants se portent suffisamment bien pour pouvoir fréquenter l'école sans être tenus d'accomplir d'autres tâches comme, par exemple, aller chercher de l'eau pour les besoins de leur famille. L'éducation a aussi un grand rôle à jouer car elle favorise une croissance économique plus rapide et plus équitable, renforce la démocratie et, s'agissant des filles et des femmes, permet d'améliorer l'hygiène familiale et de réduire la fécondité. L'Irlande s'attache par conséquent à promouvoir la

croissance économique en apportant un soutien important aux services sociaux, ainsi qu'en menant des activités de moindre envergure dans des domaines ayant avec celle-ci des liens plus directs, comme l'agriculture et les transports. Cependant, depuis le dernier examen de l'aide, l'Irlande tient de plus en plus compte de l'intérêt qu'elle a à accroître son engagement dans les secteurs productifs pour faire reculer la pauvreté. Ces secteurs sont en effet le moteur de la croissance économique puisqu'ils sont générateurs de revenus et, partant, de recettes fiscales grâce auxquelles les pouvoirs publics peuvent financer des services de santé et d'enseignement et créer ainsi un cercle vertueux propice à l'instauration d'un développement durable.

Les transports constituent, pour la croissance économique, un secteur important auquel l'Irlande apporte son appui depuis environ vingt-cinq ans, en s'attachant tout particulièrement à améliorer l'accès des populations rurales aux biens et services. Ses efforts peuvent consister à améliorer les routes et les chemins dans les zones rurales, mais aussi à réduire les trajets que leurs habitants doivent effectuer grâce à une implantation judicieuse des points d'eau et des moulins. Comme l'amélioration des voies d'accès peut être préjudiciable à la lutte contre la pauvreté en ce qu'elle peut contribuer à la propagation du VIH/sida, à l'augmentation des accidents de la route et à la détérioration de l'environnement, les responsables de la DCI font en sorte que les interventions dans ce domaine soient organisées en coordination avec d'autres secteurs. La DCI encourage, pour les travaux de voirie, le recours à des techniques nécessitant une forte proportion de main-d'œuvre car celles-ci permettent aux habitants des communautés locales, en particulier les femmes, d'avoir une activité rémunérée et d'acquérir le savoir-faire nécessaire pour assurer l'entretien des routes ainsi rénovées. Le budget affecté à l'amélioration des voies d'accès en milieu rural dans le cadre du programme était de 6 millions EUR en 2002.

L'Irlande estime que le développement de l'agriculture est particulièrement important pour la réalisation des OMD. Dans bon nombre de pays en développement, l'agriculture constitue la principale activité du secteur privé et, grâce aux apports d'intrants ainsi qu'à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles, elle est à même de renforcer le dynamisme de ce secteur et d'y favoriser l'apparition d'une culture de l'entreprise. Le rôle que les pouvoirs publics et les donateurs doivent jouer dans ce type de situation n'est pas toujours clair, mais ils peuvent, entre autres, soutenir la recherche, la vulgarisation agricole, la fourniture de services, le financement des activités rurales et l'amélioration des régimes fonciers. La DCI a toujours privilégié les petites exploitations agricoles, mais aujourd'hui elle prête également son appui à des programmes intéressant l'ensemble du secteur agricole au Mozambique, en Tanzanie et en Ouganda, ainsi qu'à des projets pilotes qui s'inscrivent dans le cadre d'un dispositif intégré. Par ailleurs, elle soutient les efforts déployés au niveau international pour améliorer l'agriculture, notamment en finançant quatre centres du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Le budget affecté à l'agriculture en 2002 au titre du programme de la DCI était de 13 millions EUR.

La Commission d'examen de l'aide irlandaise a recommandé aux responsables du programme de la DCI de définir une politique de soutien des petites et moyennes entreprises des pays en développement qui mette particulièrement l'accent sur l'agriculture et le secteur rural. Un groupe d'étude a été créé en 2002 afin d'examiner cette question et, en particulier, la nature du soutien à apporter au secteur privé pour qu'il joue mieux son rôle dans le développement agricole. Il a mis en lumière plusieurs approches possibles, dont les suivantes : i) l'organisation de foires commerciales qui permettent à des importateurs irlandais d'entrer en contact avec des exportateurs des pays en développement ; ii) le financement d'échanges en vue de favoriser l'établissement de liens entre entreprises ; iii) l'octroi de dons associés à des modules d'assistance technique, accessibles aux entreprises des pays en développement par appel d'offres ; iv) le soutien des organismes de micro-crédit. Le groupe d'étude se réunira à la fin de 2003, afin d'examiner les propositions formulées dans ce sens par les ambassades dans les pays de programme et de convenir des projets à financer. Les

## *Irlande*

résultats de cet exercice seront ensuite mis à profit pour définir d'une politique et d'un programme de soutien du secteur privé qui serait entièrement non lié.

### **Le défi posé par le VIH/sida**

L'Irlande s'est fermement engagée à prendre en main l'épineux problème que pose la pandémie du VIH/sida pour la réalisation des OMD. Celle-ci exerce des effets particulièrement néfastes dans les six pays de programme de la DCI en Afrique. Bien que ces derniers ne représentent que 2.4 % de la population mondiale, ils enregistrent plus de 25 % des décès dus à cette maladie dans le monde et comptent plus d'un tiers des orphelins du sida. En moyenne, un adulte sur quinze y est infecté par le VIH<sup>21</sup>. Chez eux comme dans d'autres pays en développement, la pauvreté ne pourra reculer si des solutions durables reposant sur des moyens suffisants ne sont pas rapidement appliquées pour faire face à la pandémie. Constatant qu'il y a là pour la DCI la possibilité d'apporter une contribution importante et spécifique aux actions menées pour résoudre la crise engendrée par le sida, la Commission d'examen lui a recommandé d'intensifier ses efforts dans ce sens et de faire de la lutte contre le VIH/sida l'une des premières priorités. En prenant dans ce domaine un engagement de principe résolu, concrétisé par la définition d'une approche stratégique et l'affectation d'un budget non négligeable à sa mise en œuvre, l'Irlande se donne les moyens de devenir l'un des protagonistes de la lutte contre le VIH/sida au sein de la communauté internationale du développement, et de faire ainsi des émules.

### ***Orientations stratégiques***

A l'époque du dernier examen de l'aide irlandaise, le sida était déjà considéré comme un problème important. Une analyse méthodique de la situation du sida dans les pays de programme avait été demandée par l'ancien Comité consultatif sur l'aide irlandaise. Le rapport qui en est issu<sup>22</sup> recommandait la définition, dans le cadre du programme DCI, d'une approche plus systématique de la pandémie pour remplacer la démarche implicite suivie jusqu'alors, qui s'articulait autour de projets et s'appuyait sur la société civile. La DCI a donc publié en 2000 un document intitulé *An HIV/AIDS Strategy for the Ireland Aid Programme*<sup>23</sup>, qui expose une stratégie ayant pour but d'intensifier les efforts déployés par l'Irlande pour faire face au VIH/sida et d'accroître leur cohérence.

Cette stratégie met l'accent sur la réalisation de trois objectifs fondamentaux interdépendants, qu'il importe de viser simultanément pour que le programme de la DCI ait un véritable impact, et ce, respectivement, par les moyens suivants :

1. **Une action au niveau institutionnel** : faire en sorte que le VIH/sida soit davantage considéré comme un problème de développement dans le programme de la DCI, et que cette dernière puisse y répondre avec la souplesse et l'efficacité requises.
2. **Une action portant sur un large front** : préserver les acquis du développement économique et social des effets néfastes du VIH/sida et faire en sorte que d'autres progrès soient réalisés dans les domaines concernés.

---

<sup>21</sup> Source : *Ireland Aid, Annual Report 2001*, page 39.

<sup>22</sup> Voir *HIV/AIDS in sub-Saharan Africa: a development issue for Irish Aid*, accessible en anglais sur Internet à l'adresse suivante : [http://www.iaac.ie/pdf/hiv/aids\\_1.pdf](http://www.iaac.ie/pdf/hiv/aids_1.pdf)

<sup>23</sup> Accessible en anglais sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.irlgov.ie/iveagh/publications/hiv aids/default.htm>

3. **Une action spécifique** : soutenir les politiques, les programmes et les activités sectoriels qui ont une incidence sur la pandémie au niveau du pays, des communautés et des individus.

La stratégie fait une place importante aux circonstances qui détermineront le soutien de la DCI, le contexte dans lequel il devra s'inscrire et le but recherché. L'accent est fortement mis, à juste titre, sur le renforcement de l'efficacité du programme de la DCI et des capacités institutionnelles sur lesquelles il s'appuie pour la lutte contre le VIH/sida, ainsi que sur le suivi et l'évaluation des effets produits par la mise en œuvre de la stratégie. Cette dernière entérine le principe de la prise en compte systématique et explicite du problème du VIH/sida dans les pays de programme, mais propose seulement de l'intégrer dans les autres composantes du programme. Lorsqu'elle réexaminera cette stratégie en 2004, la DCI pourrait envisager de mettre en relief l'approche de la prise en compte systématique de ce problème qu'elle a désormais adoptée – laquelle consiste à faire en sorte que les préoccupations liées au sida éclairent et déterminent toutes les décisions, et qu'elles soient prises en considération au niveau de la définition des orientations, de la planification et du projet – et d'insister davantage sur le fait que l'intégration du problème du VIH/sida dans les politiques n'est pas suffisante pour faire face aux défis qu'il pose.

Le coût des médicaments nécessaires au traitement du sida a fortement diminué depuis la publication de la stratégie définie par la DCI pour lutter contre cette maladie, et les efforts déployés au niveau international pour rendre ces produits plus largement accessibles aux populations des pays pauvres se sont intensifiés. Afin de guider l'action menée par l'Irlande dans ce but, les responsables du programme de la DCI ont récemment élaboré des orientations sous le titre *Policy on Strengthening Access to Treatment for HIV/AIDS in Low-income Countries*, qui seront encore affinées avant d'être incorporées dans la version révisée de sa stratégie concernant le sida. Selon ces orientations provisoires, la DCI reconnaît que l'accès aux traitements du VIH/sida constitue un droit pour les habitants des pays en développement, mais constate que la mise à disposition du traitement antirétroviral hautement actif (TAHA) dans le contexte qui est celui des pays à faible revenu est une tâche complexe en raison de la rareté des ressources financières et de la médiocrité des infrastructures de santé publique. Conformément aux bonnes pratiques définies au niveau international, ces orientations soulignent qu'il est important d'assurer une coordination avec les plans de développement appliqués sous la conduite des partenaires, ainsi que l'intégration du problème du VIH/sida dans ces plans, et d'adopter une approche visant au renforcement des infrastructures de santé publique pour la mise en œuvre des programmes thérapeutiques. Étant donné qu'il faut beaucoup de ressources pour rendre ces programmes accessibles, les orientations posent en principe que les fonds affectés aux traitements s'ajouteront aux crédits déjà alloués, et qu'afin de maintenir un juste équilibre avec la prévention, les soins et le soutien, les dépenses relatives aux thérapies seront plafonnées à 20 % du total de l'aide apportée à la lutte contre le VIH/sida dans le cadre du programme de la DCI.

### ***Mise en oeuvre***

La DCI a beaucoup progressé dans la mise en oeuvre de sa stratégie de lutte contre le VIH/sida. Sa contribution totale aux programmes concernant la pandémie est estimée pour 2003 à 50 millions EUR environ, dont 31.5 millions EUR qui proviennent de la ligne budgétaire consacrée au VIH/sida (voir le tableau 2 ci-dessous) et près de 20 millions EUR pour les éléments correspondants des programmes bilatéraux. S'agissant de la ligne budgétaire, les crédits sont principalement affectés à des activités menées aux niveaux multilatéral/mondial, régional et national. Les fonds destinés aux activités entreprises à l'échelon des communautés locales sont apportés par divers guichets de financement des ONG, notamment le Partenariat pour la lutte contre le VIH/sida (HAPS) récemment mis en place, ainsi qu'à travers la composante bilatérale du programme.

## Irlande

Il était juste de mettre l'accent dans un premier temps sur les initiatives de portée mondiale du fait de l'augmentation rapide des ressources disponibles. Les responsables du programme de la DCI ont reconnu avec raison qu'il fallait prendre le temps d'aider les pays partenaires à accroître les capacités nécessaires à la programmation concernant le VIH/sida, et créer de nouvelles possibilités en la matière par le biais des programmes régionaux et des ONG. Maintenant que les pays partenaires disposent de capacités plus solides et que la prise en compte systématique du problème du VIH/sida est mieux assurée, la DCI devrait s'employer à augmenter le financement apporté dans le cadre des pays de programme et à étoffer encore la programmation régionale. Le financement au niveau mondial devrait néanmoins demeurer un volet essentiel et permanent de la programmation de la DCI au titre de la lutte contre le VIH/sida, mais la DCI doit veiller à ce que son engagement dans ce domaine conserve un caractère stratégique et bénéficie de l'appui d'un personnel doté de compétences et de moyens suffisants et satisfaisants en matière technique et décisionnelle.

**Tableau 2. Dépenses relevant de la ligne budgétaire consacrée au VIH/sida, 2000-2003**

Principaux canaux d'acheminement	2000	2001	2002	2003
Multilatéraux/mondiaux	1.3	1.6	21.3	19.8
Programmes régionaux concernant le VIH/sida	0	0	2.0	3.0
Composante bilatérale/programmes-pays	0	0	0.9	3.4
ONG par le biais du HAPS	0	0	2.9	5.0
<b>Total</b>	<b>1.3</b>	<b>1.6</b>	<b>27.4</b>	<b>31.5</b>

Note: Les chiffres pour 2000-02 représentent les dépenses, et les chiffres pour 2003, les crédits budgétaires.

Source : *Development Co-operation Ireland*.

Une approche pragmatique a été adoptée pour assurer la prise en compte systématique du problème du VIH/sida, laquelle consiste à procéder dans un premier temps à l'adjonction d'éléments concernant la lutte contre la pandémie, puis à commencer à faire de celle-ci une constante de certains secteurs et activités, et à étudier ensuite les possibilités d'étendre cette démarche à d'autres domaines, comme l'aide humanitaire. Les responsables du programme de la DCI devraient continuer à faire fond sur les dispositions mises en place jusqu'à présent pour renforcer l'efficacité de leurs efforts en faveur de la prise en compte systématique du problème du VIH/sida.

En octobre 2002, l'Irlande a publié un document intitulé *Experiences and Lessons of Best Practice in Addressing HIV/AIDS* qui traite des questions suivantes : i) les priorités pour les pouvoirs publics et la communauté internationale, ii) les moyens de faciliter la participation des communautés locales, iii) la prévention, iv) le traitement, les soins et le soutien, et v) les activités de sensibilisation. L'objet de ce texte est de faire en sorte que les programmes financés dans le cadre de la DCI tiennent compte des enseignements tirés de l'expérience acquise à ce jour. Ce document met certes l'accent sur des domaines qui intéressent et préoccupent tout particulièrement la DCI, mais il pourrait apporter à d'autres des informations utiles et mériterait donc d'être plus largement diffusé.

Compte tenu de l'augmentation rapide des fonds destinés à la lutte contre le VIH/sida, il y a lieu de faire une place importante au suivi des dépenses auxquelles ceux-ci sont affectés et à l'étude de leur impact. Les évaluations réalisées dans le cadre du programme de la DCI n'ont porté jusqu'à présent que sur un éventail relativement restreint d'activités concernant le VIH/sida. Il y aurait donc intérêt à ce que les responsables du programme envisagent dès maintenant d'effectuer, dans le cadre de la préparation de la prochaine génération d'activités, une évaluation approfondie de l'intégralité des

initiatives prises par l'Irlande pour faire face au VIH/sida. Cet exercice pourrait englober les examens qu'il est déjà prévu de consacrer aux stratégies de lutte contre le VIH/sida définies pour l'échelon local et au HAPS, mais comprendre aussi une étude plus vaste des résultats donnés par les efforts de renforcement des capacités institutionnelles et des obstacles qui s'opposent à la prise en compte systématique du problème du sida.

*Mise en oeuvre... au niveau mondial*

Le principal destinataire des ressources financières apportées au niveau mondial en vue de combattre le VIH/sida a été jusqu'à présent le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui a reçu de l'Irlande une contribution totale de 20 millions EUR. L'Irlande fait partie des quelques pays qui ont pleinement respecté l'engagement qu'ils avaient pris dès le départ de soutenir ce dispositif (voir également l'encadré 2). Elle a versé près de 5 millions EUR à l'Initiative internationale pour un vaccin contre le sida (IAVI) et compte parmi les huit gouvernements qui prêtent leur appui à cet organisme. Une évaluation récente a montré que, depuis sa création en 1996, ce dernier a permis de stimuler les travaux de recherche et de mise au point d'un vaccin contre le VIH/sida, et d'obtenir à cet égard des résultats non négligeables. L'Irlande a en outre affecté un total de 3 millions EUR à l'ONUSIDA pour la période 2002-03. Les responsables du programme de la DCI pensent que les efforts de sensibilisation déployés par l'ONUSIDA au niveau mondial ont été fructueux, mais restent préoccupés au sujet de la direction de ce programme et du rôle de son secrétariat. L'Irlande, qui est l'un des sept pays d'Europe occidentale qui siègent au Conseil de coordination du programme, espère que sa participation servira à renforcer l'efficacité des activités de l'ONUSIDA dans les pays partenaires.

*Mise en oeuvre... au niveau régional*

Faire face au problème du VIH/sida au niveau régional facilite la réalisation d'économies d'échelle et permet de prendre en main les phénomènes de migration et de mobilité qui débordent les frontières nationales. En 2002, a été lancée, dans le cadre du programme de la DCI, une initiative intitulée *Beyond Borders: a Regional HIV/AIDS Programme for Southern and Eastern Africa*, dont l'objet est de soutenir, par l'intermédiaire d'organismes intervenant à l'échelon régional et ayant obtenu de bons résultats dans la mise en œuvre de programmes, des activités ayant, par exemple, les finalités suivantes : faire évoluer les comportements et encourager les soins à domicile et la prise en charge des orphelins, lutter contre la stigmatisation des personnes infectées par le VIH et la discrimination qu'elles peuvent subir, et promouvoir la recherche. Jusqu'à présent, la majeure partie des fonds provenant de la DCI a été orientée vers le *Soul City Institute for Health and Development Communication d'Afrique du Sud*, afin de lui permettre d'adapter les matériaux qu'il possède aux besoins de certains organismes partenaires situés dans huit autres pays d'Afrique australe.

**Encadré 2. L'engagement de l'Irlande auprès du Fonds mondial de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme**

Le Fonds mondial dispose de ressources non négligeables, notamment pour les pays de programme de la DCI. Par exemple, selon son rapport annuel pour 2002-2003, il a approuvé, lors de ses deux premiers cycles d'octroi de subventions, des programmes concernant la tuberculose, le paludisme et, surtout, le VIH/sida d'une valeur totale de 104 millions USD pour la seule Éthiopie, ainsi que de 87 millions USD pour la Zambie, 66 millions USD pour l'Ouganda et 54 millions USD pour le Mozambique. L'Irlande a été dès le départ un ardent défenseur du Fonds mondial et joué un rôle important dans son groupe de travail technique ; elle partage actuellement au Conseil du Fonds mondial un siège non permanent avec le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

L'Irlande partage l'inquiétude des autres donateurs au sujet des risques que présentent et des effets que peuvent avoir les initiatives mondiales bien financées de promotion de la santé sur les stratégies de renforcement des systèmes de santé des pays en développement prises en charge et conduites par ces pays. Elle prend donc des mesures dans le cadre du programme de la DCI afin de répondre à ces préoccupations. Un suivi informel de la phase de mise en oeuvre du Fonds mondial sera effectué par le personnel présent dans les pays de programme, qui rendra compte à Dublin des résultats de cet exercice. De plus, en juillet 2002, les responsables du programme ont proposé la réalisation d'une « étude de suivi » plus formelle qui porterait sur deux pays. Ce projet s'inspirait de la conception et des résultats d'un examen consacré à l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), autre dispositif mondial intéressant la santé que soutient l'Irlande et qui suscite des craintes au sein de la communauté des donateurs. La proposition de la DCI concernant le Fonds mondial a servi de point de départ à la *Global Fund Tracking Study* (étude de suivi de la mise en oeuvre du Fonds mondial) actuellement effectuée dans quatre pays – Mozambique, Ouganda, Tanzanie et Zambie – à la demande conjointe du Danemark, de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Le Conseil du Fonds mondial a accepté la réalisation d'une étude, et un rapport final devrait être élaboré pour septembre 2004. Le niveau futur du financement assuré par l'Irlande dépendra des résultats de ces travaux.

Bien que le programme de la DCI soit de taille relativement restreinte et que les ressources techniques internes dont il dispose soient limitées, surtout dans le domaine de la santé, la DCI a pris, en ce qui concerne le Fonds mondial, des mesures qui montrent combien elle juge essentiel de préserver les stratégies de renforcement des systèmes de santé locaux conduites par les pays partenaires. Ces efforts témoignent de sa volonté d'encourager l'élaboration des politiques à partir de données probantes s'agissant des initiatives mondiales en faveur de la santé, même si l'évaluation occupe peu de place dans certaines autres composantes de son programme de coopération pour le développement. L'approche consistant à préparer la réalisation d'une évaluation avant la mise en oeuvre et à mettre à profit d'autres évaluations pertinentes pour la conception d'une étude peut être source d'inspiration pour l'organisation d'évaluations portant sur d'autres composantes du programme irlandais de coopération pour le développement.

*Mise en oeuvre... au niveau national*

Le programme de la DCI offre un avantage comparatif pour la prise en compte systématique du problème du VIH/sida à l'échelon local : une longue tradition d'engagement sur le plan stratégique et de partenariat avec ses pays de programme, une connaissance de la nature de la pandémie et de son impact au niveau des districts locaux et de la communauté, et la possibilité de disposer de ressources supplémentaires. La stratégie fait des programmes localisés un instrument essentiel de la prise en compte systématique du problème du VIH/sida, et le programme de la DCI apporte à la lutte contre la pandémie un soutien non négligeable par l'intermédiaire des secteurs de la santé et de l'éducation. S'agissant de la santé, il contribue expressément à la prise en charge des maladies sexuellement transmissibles et à la gestion des services de consultations et de dépistage volontaires. Quant à l'éducation, les activités menées vont du renforcement des capacités des administrations locales au soutien de l'organisation de campagnes ciblées de sensibilisation dans les écoles. Des dispositions ont aussi été prises en ce qui concerne d'autres secteurs, mais les responsables du programme pourraient faire plus d'efforts pour qu'elles s'inscrivent dans une démarche systématique et stratégique. Par exemple, alors que le problème du VIH/sida est considéré comme un obstacle au développement pour

tous les secteurs auxquels la DCI apporte son aide, dans le cas du développement agricole ou du secteur de l'eau et de l'assainissement, la lutte contre la pandémie ne figure pas parmi les objectifs stratégiques. La DCI a en outre adopté des approches novatrices qui pourraient être davantage mises à profit. Par exemple, dans le cadre de l'aide sectorielle qu'elle assure au ministère du Lesotho chargé du réseau routier rural, elle exige l'inscription, dans les contrats, d'une clause obligeant les entreprises à fournir des préservatifs à leur personnel et à le sensibiliser au problème du VIH/sida.

Le fait que la DCI élabore spécialement des stratégies de lutte contre le VIH/sida pour chacun de ses pays de programme et pour l'Afrique du Sud montre combien elle juge essentiel d'influer sur leurs politiques nationales et sectorielles de façon à assurer effectivement une prise en compte systématique de ce problème dans tous les aspects de ces politiques. C'est à cette fin que, dans plusieurs pays, elle prête son concours à la mise en place de conseils nationaux sur le sida ou d'instances analogues. Dans le secteur de l'éducation, la DCI a pu apporter une contribution au renforcement des capacités d'analyse et de planification concernant le VIH/sida au sein des ministères nationaux de l'éducation, et a œuvré en faveur de l'inscription de ce problème dans les dispositifs de réforme de l'enseignement primaire. Étant donné qu'une grande part du soutien irlandais au secteur de la santé est dispensée dans le cadre d'approches sectorielles et parfois à travers le soutien budgétaire, et que ces mécanismes de mise en commun des fonds ne permettent pas d'affecter des ressources à des emplois déterminés, la DCI pourrait envisager d'appuyer la prise en compte systématique du problème du VIH/sida en accroissant son aide aux activités qui lui sont consacrées dans le cadre des programmes localisés, en particulier dans des secteurs autres que la santé et l'éducation. Cette expérience pourrait ensuite être mise à profit lors du processus d'examen et d'élaboration des politiques au niveau national. Par conséquent, le personnel de la DCI sur le terrain doit posséder à la fois une grande capacité d'influence et de bonnes connaissances techniques pour pouvoir agir sur les orientations définies à l'échelon national. Ces compétences revêtent une importance particulière lorsqu'il y a octroi d'un soutien budgétaire.

#### *Mise en oeuvre... au niveau de la communauté*

Ce sont les familles ou les communautés qui sont touchées au premier chef par les effets du VIH/sida, mais dans certains pays en développement, il peut être difficile de les atteindre par le biais des services publics ou des programmes des donateurs. Dans bien des cas, ce sont les ONG qui s'emploient à répondre à cette nécessité. Comme elle entretient avec elles des relations solides, la DCI les soutient dans cet effort au moyen des fonds qu'elle consacre aux missionnaires et de ses guichets de cofinancement des ONG. Elle a en outre mis en place en 2002 le Partenariat pour la lutte contre le VIH/sida (HAPS), afin d'appuyer le développement institutionnel à court terme des ONG irlandaises pour la programmation des activités concernant le VIH/sida, ainsi que de leur permettre d'accéder plus vite aux fonds supplémentaires affectés à la lutte contre la pandémie dans le cadre du programme de la DCI. Les organismes qui reçoivent des fonds au titre du HAPS ont indiqué que ce nouveau guichet de cofinancement jouait un rôle de catalyseur car il faisait davantage ressortir l'importance du problème du VIH/sida et permettait de renforcer les programmes le concernant. Ce dispositif a néanmoins un caractère provisoire puisqu'il a été mis en place pour trois ans, mais il est prévu de l'intégrer à terme dans le Mécanisme de cofinancement pluriannuel (MAPS). En 2002, six ONG ont obtenu un financement de 3 millions EUR dans le cadre du HAPS, mais seules trois d'entre elles (*Christian Aid Ireland, GOAL et Trócaire*) reçoivent aussi des fonds au titre du MAPS. Les ONG non subventionnées par le MAPS s'inquiètent au sujet des ressources financières qui seront disponibles après 2005 pour la lutte contre le VIH/sida, préoccupation que les responsables du programme de la DCI prennent en considération. Étant donné que l'objectif d'assurer la prise en compte systématique du problème du VIH/sida suppose qu'une place de premier plan soit faite à celui-ci dans tous les mécanismes de financement des ONG liés au programme d'aide, il faudrait effectuer une évaluation en vue de déterminer s'il est nécessaire de mettre en place un dispositif de financement spécial pour permettre

## *Irlande*

aux ONG irlandaises d'accroître encore la programmation d'activités concernant le VIH/sida. Il pourrait s'avérer plus efficace de soutenir l'action contre la pandémie en finançant directement les ONG communautaires des pays en développement, démarche qui mériterait d'être soigneusement examinée par les responsables du programme de la DCI.

### **Aide d'urgence et à la reconstruction**

#### *Principes, objectif prioritaire et ressources*

L'aide d'urgence et à la reconstruction est la partie du programme de la DCI qui est la plus visible pour le grand public, et correspond au problème dans lequel le peuple irlandais se reconnaît le plus aisément. Les efforts de l'Irlande dans ce domaine au niveau bilatéral sont complétés par l'aide humanitaire et les secours en cas de catastrophe apportés par les organismes multilatéraux auxquels elle verse des contributions, dont l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), le PNUD et le HCR. En outre, l'Irlande est constamment présente depuis 1958 dans les missions de maintien de la paix des Nations unies, et en 1998, elle a décidé d'engager 850 membres de ses forces armées dans les opérations de maintien de la paix menées dans le cadre du Système des forces et des moyens en attente des Nations unies, mis en place pour faire face aux situations d'urgence.

L'aide d'urgence et à la reconstruction est dispensée par l'Irlande conformément aux principes qui régissent son programme de coopération pour le développement, selon lesquels les interventions doivent être menées par l'intermédiaire des partenaires des pays en développement, et les capacités locales renforcées dès lors que c'est possible. Les décisions en matière de financement reflètent cette orientation, l'aide irlandaise étant souvent acheminée par l'intermédiaire du PAM et d'autres institutions des Nations unies, les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que Trócaire et Christian Aid Ireland (ONG irlandaises qui oeuvrent par le biais d'homologues dans les pays en développement). Les responsables du programme de la DCI ont également pour principe d'éviter de financer des organismes parallèles, mais lorsque les structures institutionnelles sont faibles et continuent d'évoluer, ils recourent au mécanisme des fonds d'affectation spéciale. La DCI a tiré des enseignements positifs de sa contribution aux fonds d'affectation spéciale récemment mis en place pour l'Afghanistan et le Timor-Oriental et, en 2002, elle a apporté 1 million USD au Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan, administré par la Banque mondiale.

A mesure que son APD a augmenté, l'Irlande a accru son soutien aux pays en développement touchés par des catastrophes ou des conflits, ou qui en sortent et tentent de s'en relever. En 2003, elle a affecté 23 millions EUR à son Fonds pour l'aide humanitaire d'urgence, ainsi qu'un complément de 12 millions EUR à son Fonds d'aide à la reconstruction<sup>24</sup>. Au cours de ces dernières années, l'Irlande a apporté son soutien pour différents types d'urgence : i) les situations d'extrême urgence (comme les tremblements de terre survenus en Inde et au Salvador, et les inondations au Mozambique et au Bangladesh) ; ii) les situations d'urgence à long terme (par ex. : Angola, Somalie, Soudan, Sierra Leone) ; iii) les situations d'urgence complexes (par ex. : Afghanistan et Irak) ; iv) les nouvelles formes de situation d'urgence (par ex. : Zimbabwe et Malawi). La priorité du programme de la DCI est de venir en aide aux pays qui connaissent de graves difficultés et de répondre aux « situations d'urgence méconnues », comme dans le cas de l'Angola. L'Irlande a apporté à ce pays 10 millions EUR d'aide à travers 14 organismes partenaires entre 1997 et 2002, les sommes les plus importantes ayant été acheminées par l'intermédiaire de GOAL (financement total de 1.8 million EUR), Concern (1.4 million EUR), le PAM (1.4 million EUR) et l'UNICEF (1.2 million EUR). Parmi les activités

<sup>24</sup> Aux ressources affectées à ces dispositifs s'ajoutent parfois des apports supplémentaires en cas d'extrême urgence (comme lors de la crise du Kosovo en 1999) ou des fonds destinés aux pays de programme qui connaissent des situations d'urgence.

concernées figuraient la fourniture de denrées alimentaires, d'abris, de vêtements et de soins de santé, le déminage et la réadaptation des victimes des mines, la remise en état de l'agriculture et la préservation des moyens de subsistance

Dans l'ensemble, la DCI soutient actuellement l'action humanitaire dans une trentaine de lieux différents dans le monde. Lorsque l'on compare le budget qu'elle lui affecte aux besoins auxquels il faut répondre, il semble que certaines de ses interventions dans ce domaine soient trop restreintes pour avoir des effets réels. Les responsables du programme de la DCI s'efforcent de réduire au minimum les coûts de transaction afférents à ces contributions symboliques. Étant donné que l'Irlande s'emploie à soulager la souffrance sur toute la planète à travers l'aide humanitaire qu'elle dispense par le biais des organismes multilatéraux, en particulier ECHO, son aide humanitaire bilatérale pourrait avoir davantage d'impact et de visibilité si elle définissait des lignes directrices plus claires quant aux lieux où apporter cette aide et aux circonstances auxquelles celle-ci doit répondre, et privilégiait, dans le cadre d'actions globales coordonnées, les situations qui lui permettent de mettre à profit les avantages comparatifs qu'elle possède.

### ***Améliorer la qualité et la transparence dans le cadre d'une approche plus stratégique***

La DCI s'emploie aujourd'hui à gérer ses programmes d'aide d'urgence et à la reconstruction dans une optique plus stratégique, en mettant davantage l'accent sur les considérations de qualité et de transparence, et en se préoccupant avant tout d'obtenir des résultats conformes aux besoins des destinataires de son aide. Jusqu'en 2000, les apports de fonds dans ce domaine s'effectuaient en grande partie avec souplesse au profit de projets isolés proposés par des ONG et des organismes internationaux. Au sein de la DCI, l'unité chargée de l'aide d'urgence et à la reconstruction avait peu de contact avec les sections qui s'occupaient de l'aide bilatérale et multilatérale. Les compétences dont disposaient les services de soutien technique n'étaient guère utilisées. Les examens et les évaluations étaient très rares. Cette situation tenait pour beaucoup à un manque de personnel au sein de cette administration.

Dans le cadre du processus de réforme mis en oeuvre en 2000, l'unité chargée de l'aide d'urgence et à la reconstruction a été dotée d'agents supplémentaires, a acquis le statut de section et noué des relations plus étroites avec les autres services de l'administration responsable du programme de la DCI. L'engagement auprès des partenaires extérieurs s'inscrit désormais dans une démarche plus stratégique, ce qui se traduit par une orientation plus marquée vers les programmes. Des accords de partenariat ont été conclus avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge. L'Irlande a en outre resserré ses liens avec les réseaux humanitaires internationaux de premier plan et négociera peut-être aussi avec certains d'entre eux des partenariats stratégiques. Dans l'avenir, elle s'attachera davantage à faire en sorte que des bonnes pratiques soient adoptées par les organismes d'exécution partenaires. Afin d'aller plus loin dans cette démarche, la DCI pourrait aussi envisager de coordonner plus étroitement son action avec celle d'ECHO et d'autres organismes multilatéraux qui dispensent une aide humanitaire, afin que les mesures prises de part et d'autre pour faire face aux situations d'urgence soient appliquées en temps utile et avec efficacité.

La réalisation de plusieurs études sur les mécanismes de financement de l'aide humanitaire mis en oeuvre dans le cadre du programme de la DCI, ainsi que sur les dispositions prises pour répondre à certaines situations d'urgence, a beaucoup contribué à l'amélioration de la transparence. Par exemple, l'examen des interventions effectuées par quatre ONG irlandaises - Concern, Edith Wilkins Hope Foundation, GOAL et Trócaire - à la suite du tremblement de terre survenu au Gujarat, en Inde, en 2001 a montré que celles-ci avaient été efficaces, rationnelles et utiles, mais qu'elles n'avaient pas été rapides. Pour devenir aptes à réagir sans délai en cas d'urgence, ces ONG pourraient améliorer leur

## *Irlande*

potentiel de mobilisation du personnel, du matériel et des fonds de démarrage. Elles ont toutefois suivi des approches remarquables par l'intérêt qu'elles présentaient pour le développement, et l'aide qu'elles ont apportée était nécessaire, surtout à l'approche de la période des moussons. Les responsables du programme de la DCI envisagent à juste titre de procéder de façon plus systématique à des évaluations dans l'avenir. Le problème sera pour l'Irlande de faire en sorte que les enseignements qui en seront dégagés soient mis à profit par tout l'éventail des organismes qu'elle compte parmi ses partenaires.

L'aide d'urgence dispensée par l'Irlande est destinée à se transformer progressivement en aide à la reconstruction et, finalement, en soutien de longue durée. Les conflits qui ont récemment eu lieu au Rwanda et dans les Balkans ont notamment appris à l'Irlande qu'une fois sortis de la crise humanitaire, les pays se voient confrontés à des problèmes qui sont durables par nature et ne peuvent par conséquent être pris en charge à l'aide de stratégies de financement à court terme. L'Irlande pourrait toutefois avoir de plus en plus de difficulté à inscrire sa démarche dans la continuité à mesure que son programme d'aide prendra de l'extension, du fait de la dispersion au sein de la DCI des mécanismes de financement, des canaux d'acheminement et des dispositifs institutionnels qui le régissent. A l'heure actuelle, les fonds destinés à l'aide d'urgence et à la reconstruction sont séparés, tandis que le soutien à long terme est principalement assuré au moyen des ressources affectées aux pays programme. En outre, s'agissant des mécanismes de cofinancement des ONG, le MAPS permet aux plus importantes des ONG partenaires de la DCI d'appréhender le problème des conflits et de la remise en état selon une optique globale et stratégique, alors que pour les activités isolées et de faible importance, un financement peut être assuré au titre du programme en faveur du respect des droits de l'homme et de la démocratisation (lequel n'est pas accessible aux ONG bénéficiant des concours du MAPS). Au sein de la DCI, l'aide d'urgence et à la reconstruction, le cofinancement des ONG et les pays programmes sont gérés par des sections différentes. Ce cloisonnement rend d'autant plus importante la mise en place d'un système de coordination interne pour mieux faire jouer les synergies.

L'exemple récent du Timor oriental montre que, grâce à une approche plus stratégique, la DCI peut adapter son action dans les pays en fonction de l'évolution de leurs besoins. Initialement fondé sur les projets, notamment ceux, très divers, que proposaient les ONG, son engagement au Timor oriental s'est progressivement orienté vers une stratégie pluriannuelle issue d'une concertation entre gouvernements, dont le but essentiel est d'aider les habitants à réaliser les objectifs énoncés dans leur plan de développement national. La DCI a ainsi établi, dans un premier temps, une stratégie-pays provisoire prévue pour une durée de 18 mois, dont la mise en œuvre fructueuse a donné lieu à l'élaboration d'une stratégie-pays triennale pour la période 2003-2005. La gestion du programme consacré au Timor oriental, auparavant du ressort de la section chargée de l'aide d'urgence et à la reconstruction au sein de la DCI, a été confiée à la section des pays de programme. La DCI s'inspire désormais de l'expérience qu'elle a acquise avec le Timor oriental pour définir son action en faveur des pays qui sortent d'un conflit, notamment l'Afghanistan et les territoires sous administration palestinienne. Elle doit néanmoins encore résoudre la question de savoir dans quelle mesure les pays qui reçoivent une aide programmée à la reconstruction sont censés, à leurs propres yeux et à ceux de la population irlandaise, voir leur statut évoluer automatiquement vers celui de pays de programme à part entière.

Le passage de l'aide d'urgence aux programmes de reconstruction et de développement à long terme serait aussi rendu plus aisé si les responsables du programme de la DCI élaboraient un cadre dans lequel inscrire leur action dans ce domaine. Une étude du programme consacré par l'Irlande au Rwanda de 1996 à 2000, d'un montant de 11 millions USD, a montré que l'absence de politique officielle sur les interventions à effectuer en situation de crise humanitaire complexe avait constitué une lacune fondamentale, car cette politique aurait facilité la définition d'une stratégie qui permette de sortir de la phase de l'aide humanitaire pour passer, après le conflit, à celle de la remise en état et du

développement. La DCI est en train d'étoffer ses orientations concernant certains problèmes, comme la prévention des conflits et les possibilités de poursuite de son action dans les pays en cours de relèvement. Elle se tourne cependant davantage vers les réseaux humanitaires internationaux pour déterminer la conduite à suivre du point de vue stratégique dans les situations d'urgence complexes et le contexte du rétablissement après urgence, où les choses évoluent rapidement. La DCI pourrait se servir de sa propre expérience dans ce domaine pour contribuer utilement au débat qui a lieu au sein de la communauté internationale sur ces délicats problèmes, mais elle devrait aussi s'attacher à aider les organismes d'exécution partenaires à établir un lien entre, d'une part, les bonnes pratiques appliquées au niveau international et, d'autre part, les exigences relatives à l'action de l'Irlande en matière d'aide d'urgence et à la reconstruction et le contexte dans lequel elle s'inscrit.

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

- L'Irlande devrait continuer de veiller à préserver les caractéristiques essentielles de son programme d'aide malgré l'ouverture de celui-ci à de nouveaux domaines de programmation; autrement dit, l'APD devrait demeurer non liée, le soutien visant à promouvoir la croissance économique devrait tenir compte des besoins des pauvres, et il conviendrait d'examiner les effets exercés sur la pandémie de VIH/sida et les conséquences de celle-ci.
- La révision prévue de la stratégie de la DCI concernant le VIH/sida sera l'occasion d'aborder certaines questions. La nouvelle version de cette stratégie devrait donner une définition plus précise des termes « prise en compte systématique » (« *mainstreaming* »), « intégration » (« *integration* ») et « soutien » (« *support* »), que les responsables du programme de la DCI emploient souvent de façon interchangeable. Davantage d'indications pourraient être fournies au personnel sur ce que signifie concrètement la prise en compte systématique du problème du VIH/sida du point de vue des différentes modalités d'aide. En outre, des directives pourraient être élaborées à l'intention du personnel sur les moyens d'appréhender la question des disparités entre hommes et femmes, du respect des droits humains et de l'équité dans l'accès aux programmes thérapeutiques.
- Lors de la préparation de la prochaine génération d'activités concernant le VIH/sida, les responsables du programme de la DCI auraient intérêt à procéder à une évaluation approfondie de l'impact des interventions que l'Irlande a menées dans ce domaine jusqu'ici.
- S'agissant de l'aide humanitaire, 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.

## CHAPITRE 4

### COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

#### **Renforcer la cohérence des politiques au service du développement**

L'OCDE et ses membres sont conscients que pour faire reculer durablement la pauvreté dans les pays en développement et atteindre les OMD, il faudra mettre en œuvre des politiques cohérentes et complémentaires les unes des autres dans un large éventail de domaines économiques, sociaux et environnementaux. Lorsqu'ils se sont mis d'accord en 2002 sur le "Programme d'action commun de l'OCDE au service du développement", les membres de l'OCDE ont reconnu combien il importe que les pays industrialisés prêtent plus d'attention aux répercussions des politiques qu'ils mènent sur les pays en développement. Cette position s'inscrit dans le prolongement de l'engagement pris antérieurement au sein du CAD de faire de la cohérence des politiques au service du développement le dénominateur commun des stratégies menées par les pouvoirs publics et de se donner les moyens d'œuvrer à la réalisation de cette ambition dans tous les secteurs des administrations nationales, ainsi que dans les enceintes internationales.<sup>25</sup>

Renforcer la cohérence des politiques au service du développement suppose que l'on prenne en considération les besoins et les intérêts des pays en développement dans le contexte de l'évolution de l'économie mondiale. Comme pour d'autres membres du CAD, cet impératif risque de représenter pour l'Irlande un défi dans la mesure où il arrive fréquemment que les groupes d'intérêt actifs sur le plan intérieur et les services ministériels concernés par un thème donné aient des préoccupations prioritaires et des responsabilités autres que la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale. En outre, les États membres de l'Union européenne se doivent d'agir simultanément au niveau national et au niveau de l'Union européenne puisque, dans certains des grands domaines de l'action gouvernementale (les échanges notamment), c'est désormais la Commission européenne qui est compétente, tandis que dans d'autres (comme la politique étrangère et la politique en matière de sécurité), la ligne de conduite retenue concrétise des positions communes définies dans le cadre de processus de consultation au sein de l'Union européenne (voir l'encadré 3). Les États membres de l'Union européenne peuvent user de leur influence, à titre individuel ou en vertu d'alliances stratégiques, pour œuvrer à la cohérence des politiques dans le cadre de leur participation aux activités des diverses institutions de l'Union européenne. La présidence tournante de l'Union européenne offre tour à tour à chaque État membre une occasion exceptionnelle de faire avancer tel ou tel dossier de son choix.

<sup>25.</sup>

En 1996, lorsqu'ils ont adopté la stratégie intitulée *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, les membres du CAD ont collectivement exposé leur ambition de veiller à ce que les stratégies mises en œuvre par les pays industrialisés dans toute la palette des domaines concernés soient compatibles avec les objectifs poursuivis sur le front du développement et ne risquent donc pas de compromettre leur réalisation. *Les Lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté*, approuvées par le CAD en 2001, ont pour leur part mis en exergue l'importance de la cohérence globale des stratégies suivies par les gouvernements des pays membres de l'OCDE, considérée comme un facteur déterminant pour l'efficacité des politiques de coopération pour le développement.

### Encadré 3. Cohérence des politiques au sein de l'Union européenne

Les orientations arrêtées par l'Union européenne peuvent avoir des répercussions considérables, positives ou négatives, sur les pays en développement.

Parce que l'Union européenne forme un bloc commercial puissant, la question de l'accès au marché est à l'évidence un domaine dans lequel il convient de prendre en compte, au stade de la formulation des politiques, les conséquences que celles-ci peuvent avoir pour les pays en développement. L'initiative "Tout sauf les armes" (TSA) adoptée en 2001 visait à éliminer tous les obstacles quantitatifs et tarifaires à l'entrée sur le marché de l'Union européenne d'exportations en provenance des pays les moins avancés (à l'exception des armes, et des bananes, du riz et du sucre, produits pour lesquels des périodes de transition étaient prévues avant la libéralisation totale). A l'instar d'autres pays en développement, les pays les moins avancés risquent toutefois d'éprouver encore quelques difficultés pour aplanir divers obstacles non tarifaires, parmi lesquels les règles d'origine et les mesures sanitaires et phytosanitaires applicables aux échanges agricoles à dessein de protéger la santé humaine animale et végétale. Ces dispositifs prennent en effet de plus en plus d'importance à mesure que disparaissent les autres entraves aux échanges.

Les politiques communautaires, comme la Politique agricole commune (PAC), qui vise, entre autres choses, à favoriser la préservation du niveau de vie des habitants des zones rurales dans les États membres, peuvent également avoir des répercussions non négligeables sur les perspectives qui s'offrent aux pays en développement. La PAC prévoit l'octroi d'aides à la production agricole à l'intérieur de l'Union européenne. Des aides à l'exportation autorisent ensuite l'écoulement des excédents agricoles sur d'autres marchés à des prix inférieurs au coût de production, entraînant par là même un fléchissement des cours mondiaux. On dispose d'éléments attestant que les produits agricoles bénéficiant d'aides de la part de l'Union européenne sont à l'origine d'une concurrence déloyale sur certains marchés locaux, notamment dans les pays en développement où l'agriculture assure parfois la subsistance de la majeure partie de la population et où il n'existe guère d'autres sources de revenus pour les pauvres vivant dans des zones rurales. Les États membres de l'Union européenne et la Commission continuent de négocier des réformes de la PAC destinées à réduire les distorsions des échanges qu'elle induit. En juin 2003 par exemple, les ministres de l'Agriculture des pays de l'Union européenne se sont mis d'accord sur le fait que la majorité des aides devront, à l'avenir, être versées indépendamment du volume de la production.

### Exemples de problèmes de cohérence des politiques rencontrés par l'Irlande

Le choix d'exemples présenté ci-après fait apparaître certains des aspects complexes de l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement du point de vue de l'Irlande. La réforme de la politique des échanges agricoles peut être source de difficultés pour l'Irlande dans la mesure où elle risque de porter atteinte à ses intérêts nationaux fondamentaux. Promouvoir une plus grande cohérence dans le domaine de l'allègement de la dette est en revanche un chantier auquel l'Irlande a été en mesure d'apporter sa contribution car il s'agit d'une question beaucoup moins délicate sur le plan politique et qui bénéficie d'une forte adhésion de l'opinion publique irlandaise. Parmi les autres problèmes de cohérence des politiques auxquels l'Irlande s'est heurtée, on peut notamment citer les droits de propriété intellectuelle, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la lutte contre la corruption.

#### *Promouvoir une mondialisation fédératrice et réformer les politiques agricoles*

L'expérience récente de l'Irlande a montré aux Irlandais comment une économie peut se transformer grâce à l'essor des échanges. Elle invite en effet à penser que les échanges sont vitaux pour aider les pays en développement à donner un coup de fouet à leur croissance économique et à générer les ressources dont ils ont besoin pour enrayer la pauvreté. L'agriculture est souvent à l'origine de la majeure partie des exportations des pays en développement. Promouvoir une mondialisation sans exclus exige donc un accroissement de la production agricole de ces pays et

## *Irlande*

l'abaissement des obstacles aux échanges de produits agricoles. Selon l'Irlande, les contraintes, en termes de capacités, qui pèsent sur les pays en développement sont l'un des principaux handicaps qui les empêchent de s'intégrer davantage dans l'économie mondiale et de recueillir les fruits de la libéralisation des échanges. Tout en encourageant le développement de l'agriculture, la DCI participe donc à diverses initiatives internationales à l'appui du renforcement des capacités dans le domaine commercial.

L'agriculture est également un secteur important de l'économie irlandaise, représenté par des groupes influents sur le plan intérieur. La plupart des sénateurs irlandais par exemple sont élus par cinq collègues représentant différentes catégories socioprofessionnelles, dont les agriculteurs. Un grand nombre de petits exploitants qui, dans certaines régions reculées d'Irlande, ne bénéficient pas d'un revenu suffisant pour vivre sont tributaires des aides distribuées par l'Union européenne. Selon le ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, les aides directes représentaient 68 % du revenu agricole total des agriculteurs irlandais en 2002. C'est pour cette raison que, dans le contexte de l'Union européenne, l'Irlande s'associe souvent à d'autres États membres pour défendre la PAC. Lors de la quatrième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue à Doha en 2001, l'Irlande a fait savoir qu'elle était disposée à prendre part activement aux négociations tout en soulignant que la sauvegarde du modèle d'agriculture européen revêtait pour elle une importance fondamentale du fait que le secteur agricole continue de générer des ressources vitales pour l'économie et la société irlandaises. Une réforme du secteur agricole a toutefois été engagée en Irlande, et en octobre 2003, le ministre de l'Agriculture et de l'alimentation a annoncé que toutes les aides directes en faveur de l'élevage de bovins et d'ovins et des grandes cultures seront totalement découplées de la production à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Le poids du secteur agricole en Irlande est un obstacle au renforcement de la cohérence entre les politiques en faveur du développement et les priorités nationales dans le secteur de l'agriculture. L'Irlande s'efforce néanmoins d'améliorer la cohérence entre les stratégies de développement et les politiques menées dans le domaine des échanges agricoles dans le cadre des négociations qui se déroulent à l'OMC et au niveau de l'Union européenne. La proposition TSA n'a pas été bien accueillie par de nombreuses filières du secteur agricole en Irlande, en particulier par les producteurs de sucre, et la définition de la position de l'Irlande a exigé une réflexion approfondie de la part des pouvoirs publics. Les responsables du programme de la DCI ont fermement appuyé la proposition que le gouvernement a finalement décidé de défendre. Compte tenu de la prudence dont elle fait habituellement preuve lorsqu'il est question de réforme agricole et des répercussions économiques et politiques éventuelles qu'une telle réforme pourrait avoir sur le plan intérieur, l'Irlande pense que son adhésion à l'initiative TSA a joué un rôle de catalyseur d'une mobilisation plus large en faveur de son adoption.

Soucieuse de s'en tenir à son choix de concentrer son APD sur la lutte contre la pauvreté et le développement durable, les responsables du programme de la DCI ont analysé les répercussions sur le développement de l'initiative TSA, de la réforme de la PAC et, plus généralement, de la libéralisation des échanges, en particulier dans ses pays de programme en Afrique. D'après cette analyse, la faculté des pays de programme de mettre à profit les préférences qui leur sont accordées en vertu de l'initiative TSA se trouve limitée par la faiblesse de leurs capacités commerciales, la médiocrité de leurs infrastructures et les effets de l'épidémie de VIH/sida sur la population active. Ces pays sont en outre lourdement tributaires d'importations de produits alimentaires, et en particulier de produits en provenance de pays de la zone tempérée. A court terme, la réduction ou la suppression des aides à l'exportation distribuées par l'Union européenne devrait se traduire par une hausse du coût de leurs importations puisque les effets modérateurs de ces aides sur les cours mondiaux ne se feront plus sentir. Les avantages à en attendre à long terme pourraient en revanche être plus positifs. Au delà du seul cas des pays de programme, l'exercice d'évaluation donne à penser que la poursuite de la

libéralisation des échanges à l'intérieur de l'Union européenne – à savoir la baisse des droits de douane, la suppression de la progressivité des droits de douane, la réduction ou la suppression des aides à l'exportation et l'élimination des aides intérieures de nature à fausser les échanges – va probablement se traduire par l'ouverture de nouvelles perspectives appréciables sur le marché de l'Union européenne, perspectives dont pourraient bénéficier des pays jouissant d'un avantage compétitif notable pour des produits qui sont aussi fabriqués au sein de l'Union européenne. La conclusion de l'évaluation est la suivante : les pays qui ont les meilleures chances de tirer avantage de l'évolution sont les pays en développement à revenu intermédiaire comme l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Mexique, la Thaïlande, ainsi peut-être que l'Inde (qui figure parmi les pays à faible revenu). Ces pays devront toutefois affronter la concurrence de l'Australie et des Etats-Unis.

On assiste à une prise de conscience grandissante en Irlande de la dimension développement de la libéralisation des échanges, en particulier en relation avec l'agriculture. C'est cette prise de conscience qui a jeté les bases nécessaires pour que la DCI parvienne à susciter une mobilisation en faveur d'un changement d'orientation privilégiant l'analyse et la prise en considération des répercussions des réformes sur l'agriculture irlandaise. Un groupement d'ONG irlandaises s'est constitué depuis la troisième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Seattle en 1999 sous l'appellation *Trade Justice Ireland*, dont la vocation est de veiller à ce que le commerce soit au service des pauvres et de la planète<sup>26</sup>. Concern, l'une des principales ONG irlandaises actives dans le domaine du développement, a notamment pris part à des débats sur la réforme des politiques agricoles visant à réduire les effets préjudiciables aux intérêts des pays en développement qu'elles peuvent avoir. La cohérence des politiques a également été le thème central du premier Forum sur le développement, organisé en mars 2003 sous les auspices du Conseil consultatif sur le programme de la DCI, qui a offert aux ONG irlandaises et aux responsables du programme l'occasion de débattre sur des sujets ayant trait à la cohérence des politiques.

Il serait peut-être utile que les conclusions des analyses menées à bien au sein de la DCI soient diffusées et examinées plus en détail par la communauté internationale. Cela permettrait en effet d'améliorer la compréhension d'enjeux complexes et importants tant pour les pays en développement que pour les pays développés, de préciser les mesures qui devraient être prises par les pouvoirs publics et de recenser les domaines dans lesquels il semblerait utile et opportun d'engager une réflexion plus poussée.

### ***Alléger le fardeau de la dette***

L'Irlande s'inquiète du poids de la dette extérieure de beaucoup de pays parmi les plus pauvres, et en particulier des 42 pays pouvant prétendre au bénéfice d'un allègement de dette au titre de l'initiative PPTE (cinq d'entre eux étant des pays de programme, à savoir : l'Éthiopie, le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie). L'évaluation conduite par l'Irlande fait apparaître que le coût élevé du service de leur dette contraint les pays pauvres à restreindre les dépenses qu'ils consacrent aux services de base essentiels, destinés en particulier aux pauvres, et à l'infrastructure, ce qui freine la croissance économique et réduit la capacité de chacun d'entre eux de gérer son propre développement. En outre, dans les pays en proie à un conflit ou qui se relèvent d'un conflit, le fardeau de la dette constitue un obstacle qui peut et qui doit être éliminé. Alléger le fardeau de la dette des pays de programme et des pays où des fonds consentis au titre du programme de la DCI sont utilisés par des

<sup>26</sup> Trade Justice Ireland a quatre revendications essentielles : ne pas accorder de nouvelles attributions à l'OMC ; mettre fin au dumping qui prive les populations de leurs moyens de subsistance ; faire en sorte que l'équité et la transparence président à l'élaboration des politiques commerciales ; et favoriser le juste échange et non le libre-échange. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet de *Trade Justice Ireland* à l'adresse suivante : <http://www.tradejusticeireland.org/>

## *Irlande*

ONG ne peut qu'améliorer leurs perspectives de développement et accroître l'incidence de l'APD consentie par l'Irlande sur la réduction de la pauvreté.

L'Irlande n'est pas un créancier bilatéral, ni au titre de programmes financés par l'APD, ni au titre de crédits à l'exportation à long terme, mais plusieurs institutions multilatérales dont l'Irlande est membre octroient des prêts à des pays en développement. Les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* rappellent aux créanciers à quel point il est important d'étudier les risques et les responsabilités que suppose l'octroi de prêts à des pays pauvres et de tenir compte de la nécessité de partager les coûts inhérents au non-remboursement des prêts. La contribution de l'Irlande aux efforts d'allègement de la dette ressort à plus de 70 millions d'euros depuis 1998, si l'on tient compte à la fois des efforts consentis au niveau multilatéral et de ceux consentis en faveur des pays de programme<sup>27</sup>. Les allègements de dette consentis par l'Irlande étaient à l'origine financés par le ministère des Finances mais, pour faciliter l'intégration de cet effort dans la stratégie globale de l'Irlande en matière d'APD, il a par la suite été décidé que les sommes correspondantes seraient prélevées sur le budget alloué au programme de la DCI.

Fidèles à leur attitude volontariste sur le front de l'allègement de la dette, et soucieux de se préparer à contribuer au débat qui devait s'engager à l'occasion du Sommet mondial pour le développement durable organisé à Johannesburg en 2002, les responsables du programme de la DCI et le ministère des Finances ont procédé à un examen de la mise en oeuvre de l'initiative PPTE. Ils sont parvenus à la conclusion qu'il convenait de saluer les progrès accomplis jusque là, mais que l'initiative en sa forme de l'époque présentait des lacunes. Ils ont soulevé de graves interrogations à propos du volume actuel des opérations d'allègement de la dette, ainsi que des hypothèses et des projections utilisées pour évaluer la viabilité de l'endettement, qui leur semblent pécher par excès d'optimisme. Selon l'Irlande, ces deux facteurs associés expliquent pourquoi certains pays pouvant prétendre au bénéfice d'un allègement de dette n'ont toutefois pas obtenu que le poids de leur fardeau soit ramené à un niveau tolérable. Autre sujet d'inquiétude pour l'Irlande : le fait que les calculs des niveaux d'endettement viables s'appuient trop sur des indicateurs économiques et ne prennent pas suffisamment en considération les besoins en termes de développement humain. L'impact économique de l'épidémie de VIH/sida en particulier n'a pas été paramétré dans les calculs.

L'examen réalisé par l'Irlande a notamment débouché sur la rédaction d'un document publié conjointement par les services responsables du programme de la DCI et le ministère des Finances en juillet 2002 sous le titre *Policy on Developing Country Debt* (Agir vis-à-vis de la dette des pays en développement). Ce document expose la position de l'Irlande qui estime que l'effacement de la totalité de la dette extérieure des pays pouvant prétendre au bénéfice de l'Initiative PPTE est un objectif politiquement acceptable auquel l'Irlande devrait souscrire, et que les autres mesures d'allègement de la dette devraient être, pour une large part, financées par des concours supplémentaires. Parallèlement à l'effacement de la totalité des dettes couvertes par l'initiative PPTE, il conviendrait de mettre en place de solides dispositifs de suivi et de reddition de comptes permettant de veiller à ce que les apports supplémentaires soient directement affectés au financement d'un accroissement des dépenses sociales. De leur côté, les pays qui bénéficient d'un effacement de leur dette au titre de l'initiative PPTE devraient intensifier leurs efforts pour améliorer leur système de gouvernance et combattre la corruption. Dans ces conditions, l'Irlande se félicite de l'engagement d'œuvrer à la bonne gouvernance pris par les gouvernements des pays africains dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). L'Irlande est disposée à continuer à financer l'allègement de la

<sup>27</sup> Ce chiffre correspond à la somme des 21 millions EUR versés au Fonds fiduciaire PPTE de la Banque mondiale (dont 6 millions EUR préaffectés à l'Éthiopie), des 14 millions EUR apportés au Fonds fiduciaire pour l'Initiative PPTE du FMI et des 35 millions EUR alloués à des fonds pour l'allègement de la dette multilatérale créés par le Mozambique et la Tanzanie.

dette et à accroître sa contribution à cet effort, y compris dans le cadre d'une initiative PPTE renforcée visant à financer une annulation pure et simple de la totalité de la dette.

L'Irlande a donc réussi à atteindre une bonne cohérence entre les politiques menées par le ministère des Finances et la DCI dans le domaine de l'allégement de la dette. C'est également dans un souci de cohérence que le ministère des Finances devrait encourager et défendre, au sein des institutions financières internationales, l'octroi de dons, au lieu de prêts, aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables qui éprouvent des difficultés particulièrement graves à assurer le service de leur dette.

### *Autres thèmes retenus*

#### *Protéger les droits de propriété intellectuelle et faciliter l'accès aux médicaments*

L'Irlande reconnaît que la protection effective des droits de propriété intellectuelle est importante pour le développement économique, en particulier dans des branches d'activité où il est indispensable de consacrer des sommes considérables aux dépenses de recherche et développement. Parallèlement, une certaine souplesse s'impose si l'on veut pouvoir servir l'intérêt général, tout particulièrement lorsqu'il est question de santé. D'après l'Irlande, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) autorise cette souplesse, même si quelques éclaircissements sur les dispositions applicables sont peut-être nécessaires. Eu égard à sa forte détermination à combattre le VIH/sida, l'Irlande devrait continuer à prendre part activement aux débats relatifs à l'ADPIC afin de veiller à ce que les besoins et les intérêts des pays en développement soient dûment pris en compte. Dans le cadre de l'analyse des enjeux plus larges de l'action des pouvoirs publics exposée dans la stratégie révisée de l'Irlande concernant le VIH/sida, les responsables du programme de la DCI pourraient également insister sur la nécessité de trouver un juste équilibre entre la protection des droits de propriété intellectuelle et le souci de faciliter l'accès à des médicaments permettant de lutter contre des maladies contagieuses et potentiellement mortelles dans les pays en développement.

#### *Réduire les émissions de gaz à effet de serre*

Les *Lignes directrices du CAD : la réduction de la pauvreté* ont mis en évidence comment certains enjeux de l'action gouvernementale intéressant la gestion des ressources naturelles et de l'environnement peuvent revêtir une dimension régionale ou planétaire et poser aux pays donateurs des problèmes de cohérence des politiques. La pollution à l'échelle mondiale par exemple pérennise le changement climatique et, même si ce sont les populations pauvres des pays en développement qui sont les plus menacées par ses conséquences, c'est dans la zone de l'OCDE que les émissions les plus élevées ont été enregistrées jusqu'ici. En accord avec d'autres États membres de l'Union européenne, l'Irlande a ratifié en 2002 le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et s'est par là même engagée à limiter la hausse de ses émissions de gaz à effet de serre à 13 % par rapport au niveau de 1990 d'ici 2008-2012. En 2001, les émissions de gaz à effet de serre de l'Irlande ont dépassé de 31 % le niveau de 1990, et l'Irlande était alors, parmi les États membres de l'Union européenne, celui qui était le plus loin d'atteindre l'objectif fixé dans le Protocole de Kyoto.<sup>28</sup> Au Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu en 2002, le Premier Ministre a rappelé le rang de priorité que l'Irlande accorde à la gestion et à la protection de l'environnement, et confirmé qu'elle s'apprêtait à prendre les mesures plus radicales dont on ne saurait faire l'économie pour s'attaquer au problème du changement climatique. Selon le Protocole de Kyoto, l'un des moyens qu'elle peut utiliser consiste à gagner des crédits de réduction d'émissions grâce au

<sup>28</sup> Voir le communiqué de presse de l'Agence européenne pour l'environnement en date du 6 mai 2003.

## *Irlande*

Mécanisme pour un Développement Propre. La Stratégie nationale de lutte contre le changement climatique de l'Irlande exclut toute dérogation à la hiérarchie des priorités qui régit actuellement l'affectation de l'aide ou toute modification de cette hiérarchie à dessein de gagner des crédits de réduction d'émissions, mais dans les cas où des correspondances seront observées entre l'objectif que s'est fixé l'Irlande au niveau national et les priorités des pays dans lesquels elle réalise des investissements, ces correspondances seront exploitées au bénéfice mutuel de l'Irlande et du pays partenaire.<sup>29</sup>

### *Combattre la corruption*

Promouvoir l'amélioration de la gouvernance, y compris en luttant contre la corruption, est l'une des préoccupations centrales des responsables du programme de la DCI, en particulier dans les pays de programme. Néanmoins, comme le soulignent les Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté, il y a encore beaucoup à faire à l'intérieur de la zone de l'OCDE pour intensifier la coopération au service de l'élaboration de politiques cohérentes par les différents secteurs des administrations nationales compétents en matière de corruption, de politique de la concurrence, de concurrence fiscale dommageable et de blanchiment de capitaux. C'est pourquoi il est important que d'autres départements ministériels apportent leur contribution aux efforts déployés par les responsables du programme de la DCI en encourageant l'amélioration de la gouvernance tant en Irlande qu'à l'étranger. En ce qui concerne la corruption, l'Irlande a adopté en 2001 une Loi sur la prévention de la corruption qui trace le cadre législatif requis pour qu'elle puisse ratifier les conventions anti-corruption élaborées par l'OCDE, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales est entrée en vigueur le 15 février 1999 : elle considère que doit constituer une infraction pénale tout acte consistant à offrir, promettre ou octroyer un avantage à un agent public étranger en vue d'obtenir ou de conserver un marché dans le cadre de relations commerciales internationales. Le processus de ratification de la Convention de l'OCDE par l'Irlande s'est achevé en septembre 2003. A l'instar d'autres signataires, l'Irlande doit donner suite à ce processus en s'assurant qu'elle dispose de moyens fiables pour détecter les infractions, faire respecter les dispositions en vigueur et prendre les sanctions qui s'imposent.

### **Renforcer la cohérence des politiques**

Les contraintes et les difficultés rencontrées lorsqu'on cherche à promouvoir une plus grande cohérence des politiques au service du développement tant à l'intérieur des administrations nationales qu'au niveau de l'Union européenne sont autant de facteurs qui soulignent à quel point il importe que les membres du CAD soient bien organisés pour aborder les problèmes de cohérence des politiques. L'une des raisons pour lesquelles la Commission d'examen de l'aide irlandaise avait recommandé que la DCI reste du ressort du ministère des Affaires étrangères était qu'une telle structure favoriserait la cohérence entre les politiques en faveur du développement et d'autres aspects de la politique étrangère de l'Irlande. Néanmoins, comme le montre le choix d'exemples qui vient d'être présenté, les problèmes de cohérence des politiques peuvent dépasser très largement le cadre des compétences traditionnelles d'un ministère des Affaires étrangères, d'où la nécessité de renforcer simultanément les liens avec d'autres départements ministériels.

---

<sup>29</sup> La recherche de ces correspondances risque toutefois d'aboutir à une diminution de l'APD irlandaise dans la mesure où les membres du CAD ont jusqu'à présent été dans l'incapacité de se mettre d'accord sur la question de la comptabilisation dans l'APD des dépenses destinées à financer des projets relevant du Mécanisme pour un Développement Propre.

Le dialogue et la coordination entre les ministères sont facilités en Irlande par la taille modeste de l'administration et la simplicité des circuits de communication. Les responsables du programme de la DCI se concertent régulièrement, quoique de manière informelle, avec d'autres ministères qui financent les contributions obligatoires versées par l'Irlande à des organismes multilatéraux spécialisés. Un certain nombre de comités interministériels de caractère plus formel traitent les questions en relation avec le développement et les responsables du programme de la DCI participent aux débats qui se déroulent dans ces enceintes. Dans le domaine de la politique commerciale par exemple, les responsables du programme prennent part aux réunions hebdomadaires destinées à permettre de coordonner les positions stratégiques sur les dossiers à l'ordre du jour du Comité 133 de l'Union européenne. Ces réunions ont été complétées par d'autres sessions pour étudier des sujets plus spécifiques, comme les échanges agricoles, ou pour définir les positions qui seront défendues dans le cadre de négociations multilatérales, notamment à l'OMC. Des réunions sont en outre organisées chaque trimestre pour mettre au point une approche concertée et cohérente des thèmes intersectoriels abordés dans les enceintes des Nations unies.

Cependant, l'éventail des aspects pouvant influencer sur les perspectives des pays en développement est à la fois large et en constante évolution. Dans sa stratégie pour la période 2003-2005, le ministère des Affaires étrangères se donne l'objectif ambitieux de faire en sorte que les préoccupations des pays en développement soient prises en considération au stade de la formulation de l'action des pouvoirs publics. De cette ambition, découle la nécessité d'appuyer les actions déjà engagées pour améliorer la cohérence des politiques dans des domaines spécifiques ou, ponctuellement, grâce à l'adoption de méthodes plus évolutives reposant sur une solide assise politique. La création, récemment, d'une unité au sein de la DCI chargée spécialement d'évaluer la cohérence des politiques au service du développement constitue une avancée importante à cet égard.

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

Dans le droit fil des propositions présentées dans les "Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté", l'Irlande pourrait réfléchir selon les axes décrits dans les paragraphes qui suivent aux moyens d'appréhender plus rigoureusement et plus systématiquement les répercussions de l'action des pouvoirs publics sur les pays en développement :

- **Faire connaître les engagements souscrits par les plus hautes instances politiques.** Le Premier ministre a donné la preuve de sa détermination très forte vis-à-vis de certaines préoccupations dans le domaine du développement, dont la lutte contre le VIH/sida, l'allègement de la dette et la solidarité avec le Timor oriental, et réaffirmé la volonté de l'Irlande d'atteindre un rapport APD/RNB de 0.7 % d'ici 2007. Le ministre des Finances a également formé le vœu que l'on accorde davantage d'attention au VIH/sida et aux problèmes d'endettement au sein des institutions financières internationales, et s'est déclaré favorable à une expansion rapide du volume de l'APD octroyée par l'Irlande. Néanmoins, bien que le ministère des Affaires étrangères reconnaisse que les perspectives d'avenir des pays en développement ne dépendent pas seulement du niveau de l'APD, mais aussi des politiques menées par les pays développés dans les domaines des échanges, de l'investissement et de l'environnement, pour ne citer que ceux-ci, l'Irlande n'a pas officiellement entériné la décision de faire de la cohérence des politiques au service du développement un des objectifs du gouvernement. Une approbation en bonne et due forme pourrait pourtant contribuer à donner une assise plus solide aux efforts déployés par le ministère des Affaires étrangères pour faire en sorte que les préoccupations des pays en développement soient prises en compte au stade de la formulation de l'action gouvernementale. L'Irlande pourrait également envisager d'imposer que toutes les décisions gouvernementales

fassent l'objet d'une évaluation portant sur leur impact potentiel sur les pays en développement, à l'instar de ce qui se pratique d'ores et déjà en Irlande concernant leur impact sur l'égalité homme-femme et l'emploi. Un tel dispositif constituerait un outil permettant de veiller à ce que les discussions en Conseil des ministres prennent en considération les enjeux du développement (conformément à la règle qui s'applique d'ailleurs à tous les secrétaires d'Etat, le Secrétaire d'Etat responsable du programme de la DCI ne participe pas aux réunions du Conseil des ministres).

- **Associer plus largement les parlementaires.** Plusieurs commissions parlementaires s'intéressent de très près au programme irlandais de coopération pour le développement et aux questions ayant trait au développement ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté et le dénuement dans le monde. Pour amener les pouvoirs publics à s'engager plus résolument sur la voie du renforcement de la cohérence des politiques au service du développement, ces commissions pourraient axer plus explicitement leur effort sur l'étude et le suivi des divers aspects que peut revêtir la problématique de la cohérence des politiques. Des débats sur des thèmes circonscrits pourraient être organisés conjointement avec d'autres commissions parlementaires concernées.
- **Mettre en place des mécanismes de consultation.** Les proportions relativement modestes de l'Irlande favorisent la constitution d'un réseau riche de contacts informels entre les organismes gouvernementaux et avec des experts issus du monde universitaire, de la société civile et d'organisations spécialisées. Pour veiller dans la pratique au respect de la cohérence des politiques, l'Irlande pourrait instaurer des mécanismes officiels de consultation et des circuits d'échange d'information au sein des organismes gouvernementaux, entre les organismes gouvernementaux, et entre ces organismes et le monde extérieur, sur les problèmes de cohérence des politiques au niveau national et au niveau de l'Union européenne. La fonction première de ces mécanismes serait de mobiliser les compétences disponibles pour mieux pondérer les effets de politiques gouvernementales contradictoires et, dans la mesure du possible, pour résoudre les conflits.
- **Renforcer les capacités en personnel.** Le personnel affecté au programme de la DCI peut jouer un rôle capital en tant que défenseur des objectifs poursuivis dans le domaine du développement dans le contexte de la coordination au sein de l'administration irlandaise et au sein des systèmes de consultation. Comme d'autres membres du CAD, l'Irlande doit veiller à disposer d'un nombre suffisant de personnes convenablement formées, fortes d'une solide expérience et motivées, qui sachent, par la persuasion, faire entrer la dimension développement dans les discussions sur les plus grandes questions de politique ayant des répercussions importantes pour les pays en développement.
- **Procéder à des évaluations de l'impact des politiques suivies sur les pays en développement.** Afin de compléter les efforts entrepris par ailleurs, l'Irlande pourrait faire procéder à des évaluations indépendantes de certaines des politiques qu'elle mène ou que mène l'Union européenne afin de déterminer l'impact qu'elles peuvent avoir sur les perspectives des pays en développement. Ces exercices pourraient permettre de dégager les domaines sur lesquels il convient de porter l'attention en priorité ou servir à assurer un suivi des résultats des changements de cap opérés dans l'orientation de l'action des pouvoirs publics.

## CHAPITRE 5

### ORGANISATION, DOTATION EN PERSONNEL ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

#### Organisation

##### *Contrôle et orientations stratégiques*

La politique étrangère de l'Irlande relève en premier lieu du ministre des Affaires étrangères. Celui-ci est assisté de deux Secrétaires d'État dont l'un est chargé des affaires européennes et l'autre de la coopération pour le développement et des droits de l'homme. De plus, comme indiqué précédemment, le Premier ministre s'intéresse vivement à certains problèmes de développement et le ministre des Finances joue aussi un rôle prédominant dans le programme de coopération pour le développement de l'Irlande. Parmi ces différents acteurs à caractère politique, c'est le Secrétaire d'État chargé de la coopération pour le développement et des droits de l'homme qui s'occupe le plus du programme d'aide (il est directement responsable d'environ trois-quarts des dépenses d'APD de l'Irlande).

Jusqu'à une période récente, le Secrétaire d'État pouvait recevoir l'avis du Comité consultatif sur l'aide irlandaise sur les orientations stratégiques ; ce comité était également chargé d'entreprendre des travaux de recherche sur des questions pertinentes et, en réalité, il consacrait la plupart de son temps à cette tâche. Son remplacement en 2002 par le Conseil consultatif sur le programme de la DCI marque un changement important depuis le dernier Examen de l'aide. Par rapport au Comité consultatif sur l'aide irlandaise, le Conseil consultatif sur le programme de la DCI compte parmi ses membres d'anciens ministres et davantage de représentants d'ONG. Il dispose aussi de ressources humaines et financières plus importantes et coopère plus étroitement avec les responsables du programme. Le Secrétaire d'Etat, membre *ès qualité*, participe régulièrement aux réunions. La Commission d'examen de l'aide irlandaise a préconisé de confier au Conseil consultatif un mandat large de tâches, notamment : i) renforcer l'indépendance des dispositifs d'évaluation et d'audit du programme de la DCI ; ii) commissionner des travaux de recherche<sup>30</sup> ; iii) suivre l'évolution des besoins en personnel ; et iv) organiser des Forums du développement pour favoriser un dialogue stratégique régulier entre les responsables du programme, les ONG irlandaises et les organisations missionnaires. Cet éventail de tâches constitue un défi, car il faut veiller à ce que le Conseil consultatif conserve une vision stratégique claire tout en assurant des fonctions concrètes et en jouant son rôle d'instance consultative. La nature de sa participation aux travaux de la nouvelle commission d'audit créée pour l'ensemble du ministère des Affaires étrangères (dans le cadre d'un programme à l'échelle de toute la fonction

<sup>30</sup>

Le Conseil consultatif a lancé fin 2003 deux projets de recherche d'une durée de deux ans sur les questions suivantes : i) la cohérence entre les activités de coopération pour le développement de l'Irlande et d'autres domaines de l'action publique, en particulier les échanges agricoles et les politiques d'accompagnement, et ii) l'engagement de la DCI aux côtés de la société civile pour combattre la pauvreté.

## *Irlande*

publique, voir ci-après pour plus de précisions) donnera une indication sur l'équilibre que celui-ci entend trouver entre ses fonctions opérationnelles et son rôle consultatif.

Le mandat élargi ainsi donné au Conseil consultatif ne s'étend toutefois pas à la sensibilisation aux questions de développement. Un Comité consultatif pour la sensibilisation aux problèmes de développement (DEAC) a été créé pour conseiller le Secrétaire d'État sur les problèmes de fond et les stratégies, superviser les examens et les évaluations consacrés aux actions de sensibilisation aux problèmes de développement et organiser une réunion consultative annuelle sur ces questions. L'ancien Comité national pour la sensibilisation aux problèmes de développement (NCDE) avait notamment pour tâche de sélectionner des projets pour l'octroi de subventions, mais une Commission consultative pour les subventions, récemment mise en place, est désormais chargée de formuler des recommandations sur les attributions, ce qui permet au DEAC de mieux cibler ses activités.

Le Parlement exerce son contrôle de différentes façons. Les Commissions mixte et spéciale des Affaires étrangères et la Sous-commission de la coopération pour le développement de la Commission mixte débattent souvent de questions touchant au développement. Les ministres et les hauts fonctionnaires chargés du programme de coopération pour le développement sont invités à s'exprimer devant ces commissions, notamment dans le cadre de la préparation du budget. Les analyses ex-post des dépenses publiques de la Commission permanente des comptes publics couvrent le programme de coopération pour le développement. Répondre à l'intérêt des parlementaires est une partie importante du travail des agents chargés du programme de la DCI au siège.

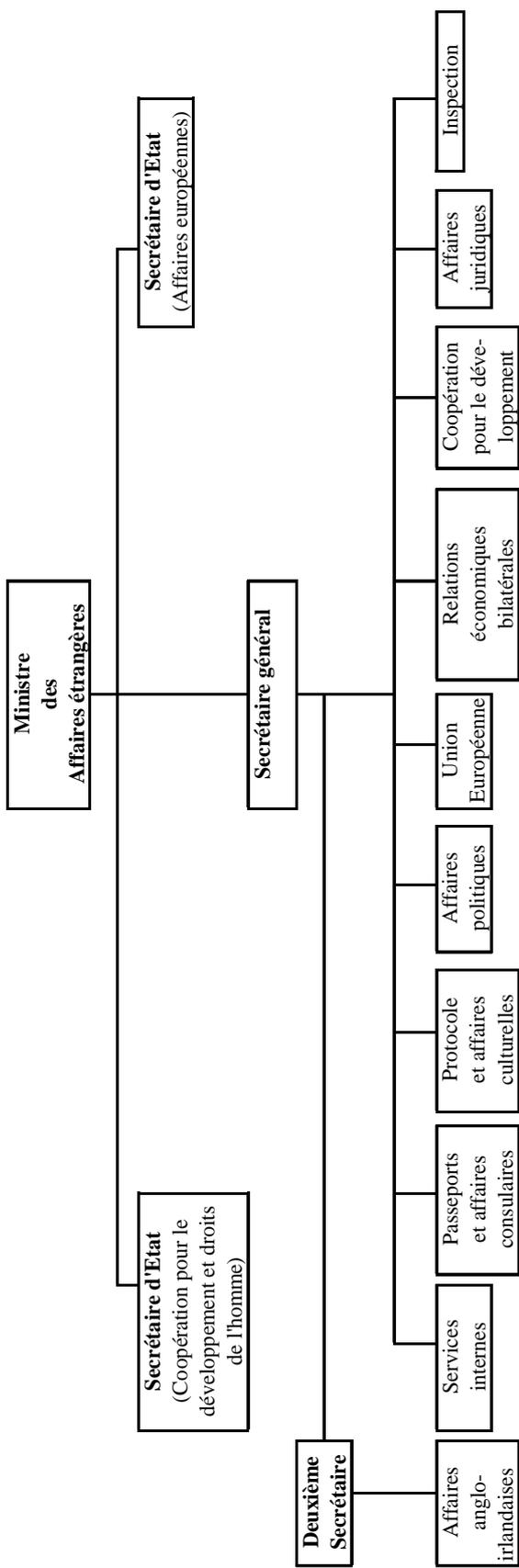
### *Structure du programme irlandais de coopération pour le développement*

Le programme de la DCI est géré par la Direction de la coopération pour le développement, qui est l'un des dix départements du ministère des Affaires étrangères (voir l'organigramme 1). Jusqu'à dernièrement, celle-ci s'occupait uniquement de la mise en œuvre du programme et de la coordination des contributions des autres ministères à l'APD. Depuis 2003, c'est également à elle qu'il revient d'assurer, au sein du ministère, la coordination d'ensemble sur tous les aspects des relations de l'Irlande avec les six pays d'Afrique où elle met en œuvre des programmes.

La Direction de la coopération pour le développement s'est considérablement agrandie depuis le dernier examen du CAD et compte maintenant neuf sections (voir l'organigramme 2) contre quatre précédemment. L'aide multilatérale relève maintenant de deux sections distinctes, une pour les organismes des Nations unies l'autre pour l'Union européenne. Les compétences sectorielles et les fonctions de soutien ont par ailleurs été dissociées de la supervision des activités mises en œuvre dans les pays de programme. Ont en outre été créées des sections distinctes pour i) l'aide d'urgence et à la reconstruction, ii) les dispositifs de cofinancement avec la société civile et iii) les affaires intérieures et l'Europe orientale, qui relevaient auparavant de la même section. Les fonctions d'évaluation et d'audit restent confiées à une section séparée, ce qui en garantit l'indépendance par rapport à la mise en œuvre des activités examinées. La sensibilisation aux questions de développement, autrefois assurée par le NCDE, fait maintenant partie des attributions de la nouvelle section Affaires intérieures et Europe orientale. L'intégration progressive des activités de l'APSO au programme de la DCI se poursuit (voir l'encadré 4).

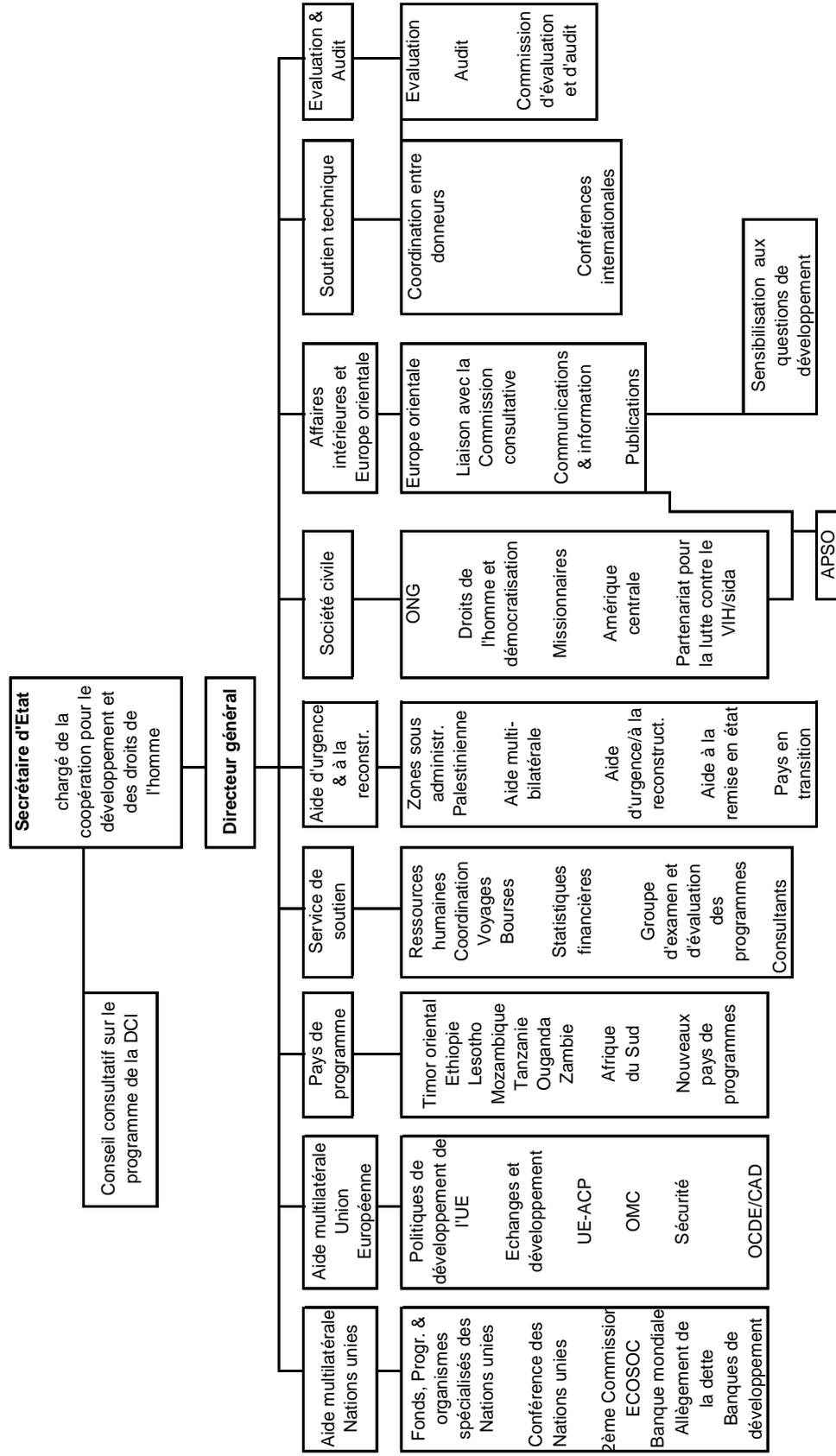
L'élargissement de la Direction de la coopération pour le développement a conduit à mettre en place des mécanismes plus formels de dialogue, de coordination et d'échange d'informations. Il a été constitué un Groupe de direction de haut niveau, se composant du Directeur général et des Chefs des sections ; sa mission, qui se limitait initialement à l'étude des questions administratives, a maintenant été étendue à certaines questions d'orientation de l'action et à l'examen des activités d'une valeur inférieure à 300 000 EUR. La fréquence, actuellement mensuelle, des réunions du Groupe devrait peut-être être accrue si l'on veut que celui-ci remplisse pleinement son rôle d'instance d'orientation de l'action et de décision.

Organigramme 1. Ministère des Affaires étrangères



Source : Ministère des Affaires étrangères.

**Organigramme 2. Direction de la coopération pour le développement**



Source : Ministère des Affaires étrangères.

#### **Encadré 4. L'Agency for Personal Service Overseas (APSO)**

Depuis sa création en 1974, l'APSO a permis à des dizaines de milliers d'Irlandais de se rendre utiles dans les pays en développement. Actuellement, elle i) cofinance avec des ONG irlandaises l'envoi de missionnaires et de travailleurs du développement, ii) gère un fichier de spécialistes disposés à accomplir des missions de volontariat de courte durée, iii) propose des formations, souvent gratuites, pour le personnel des ONG et les travailleurs du développement, et iv) met en œuvre un programme de soutien aux organisations de la société civile en Amérique centrale. Le budget de l'APSO, qui se monte à 22 millions EUR pour 2003, se répartit pour l'essentiel entre la prise en charge de frais liés à l'envoi de missionnaires, y compris certains coûts non personnels (10 millions EUR), la participation à l'envoi de travailleurs du développement (7 millions EUR), le programme en faveur de l'Amérique centrale (2.5 millions EUR) et les activités de formation (1 million EUR).

L'APSO bénéficie d'un vigoureux soutien auprès du public irlandais, des ONG oeuvrant dans le domaine du développement et des organismes caritatifs. Des questions fondamentales se sont toutefois faites jour ces dernières années concernant son rôle et son devenir à une époque où les pratiques en matière d'aide au développement privilégient désormais le renforcement des capacités locales et non plus le recours à des volontaires expatriés. La Commission d'examen de l'aide irlandaise a reconnu le précieux travail accompli par l'APSO et recommandé l'intégration progressive de ses activités au programme de la DCI, selon un processus soigneusement planifié permettant de mettre à profit l'expérience accumulée par l'Agence et de préserver ses particularités et sa valeur ajoutée. En prévision de cette intégration, l'APSO a fermé neuf de ses missions locales, et entrepris d'examiner l'adéquation de ses activités de formation, aux besoins du programme de la DCI notamment, ainsi que de s'interroger sur le devenir de son programme en Amérique centrale. Les effectifs de l'APSO ont été ramenés de 32 à 21 personnes en Irlande et de 30 à une à l'étranger. L'APSO estime que l'intégration de ses activités à la DCI pourrait être achevée dès 2004.

Faciliter des échanges rapides, fiables et sûrs d'informations entre les personnels en charge du programme de la DCI, qu'ils soient postés à Dublin ou à l'étranger, est également devenu plus important pour la bonne marche du programme, et cela nécessite un recours accru aux technologies modernes de l'information. Le ministère des Affaires étrangères s'applique à trouver un moyen, pour 2004, d'améliorer radicalement ses systèmes de communication en recourant au satellite pour rehausser la qualité et la rapidité des échanges d'informations avec les agents en poste dans les pays en développement ainsi que la compatibilité des logiciels utilisés dans le cadre du programme de la DCI avec ceux de nombre des organismes partenaires.

#### **Effectifs et gestion des ressources humaines**

Le dernier examen par les pairs avait mis en évidence quelques problèmes critiques au niveau des effectifs et de la gestion des ressources humaines. Il y était observé que le nombre d'agents mis à la disposition du programme de la DCI et l'éventail de leurs compétences étaient insuffisants et que les responsables du programme avaient dû improviser afin de trouver des solutions temporaires pour renforcer ses effectifs, à Dublin et sur le terrain, sans contrevenir à la réglementation complexe en matière de recrutement. Parmi les autres facteurs de vulnérabilité recensés figuraient la dépendance du programme à l'égard d'un nombre restreint d'individus clés, la rotation rapide du personnel diplomatique, le fait que les agents spécialisés n'avaient que des contrats de courte durée renouvelables, et les possibilités réduites d'alternance entre les services centraux et le terrain. Dans ces conditions, la préservation de la mémoire institutionnelle et de la connaissance du terrain soulevait des difficultés particulières. Depuis lors, les responsables du programme de la DCI ont pris des dispositions pour remédier à ces divers problèmes tout en respectant les règles, parfois contraignantes, en vigueur au sein du ministère et de la fonction publique irlandaise.

## *Irlande*

Lorsqu'a été prise la décision d'accroître l'APD, il n'a pas été tenu compte des possibilités de renforcer les effectifs pour assurer la gestion de ces ressources financières additionnelles. Ni la DCI ni le ministère des Affaires étrangères ne sont habilités à créer de nouveaux postes de fonctionnaires pour faire face à l'augmentation des crédits d'APD. Cette dernière décision relève du ministère des Finances, lequel a été obligé, ces dernières années, de limiter l'expansion de la fonction publique afin de contenir les dépenses publiques, ce qui l'a conduit à imposer un gel généralisé des recrutements ou à plafonner les budgets de fonctionnement des ministères, et donc les moyens mis à leur disposition pour payer les traitements afférents aux postes qu'ils auraient pu créer. Cela dit, les effectifs affectés au programme de la DCI sont malgré tout passé de 84 personnes en 1998 (63 au siège et 21 sur le terrain) à 143 en 2003 (106 au siège et 37 sur le terrain). En 2003, la DCI employait également plus de 200 agents locaux dans ses missions extérieures, dont 26 experts sectoriels et 36 personnes participant à la mise en œuvre et au suivi des activités d'aide.

Les responsables du programme de la DCI ont également réussi à opérer un certain nombre de changements importants dans la gestion de ses ressources humaines. Les conditions d'emploi des 50 agents sous contrat ont été améliorées sur divers plans, qu'il s'agisse de la durée des contrats, des droits à pension ou des possibilités d'avancement. Le nombre de postes relevant de la filière diplomatique a été accru au sein des missions établies dans les pays de programme, ce qui multiplie pour les diplomates les possibilités d'avancement à l'intérieur de la sphère du développement. Par ailleurs, les mutations entre les services centraux et le terrain sont maintenant chose courante.

Les ressources humaines affectées au programme de la DCI n'en restent pas moins à peine suffisantes<sup>31</sup> et les bienfaits des améliorations récentes risquent de s'éroder si le budget alloué au programme continue d'augmenter sans que les effectifs suivent. Un autre problème qui subsiste concerne le personnel diplomatique, auquel appartiennent la majorité des hauts responsables de la gestion du programme et des effectifs de certaines sections. S'il est certes devenu un peu plus facile pour les diplomates de se spécialiser dans les questions de développement, il n'existe pas à proprement parler de filière développement au sein du ministère des Affaires étrangères et le choix des postes auxquels sont affectés les diplomates reste pour l'essentiel dicté par les objectifs généraux poursuivis par le ministère, ce qui peut parfois entraîner des solutions de continuité au niveau du programme de la DCI. Rechercher activement des moyens de remédier à ces problèmes de ressources humaines est une composante essentielle du processus de planification qu'impliquent la gestion et la mise en œuvre d'un programme d'APD de 1 milliard USD en 2007.

La situation prévalant à la nouvelle Section technique de la DCI donne une idée du hiatus existant entre les objectifs assignés par l'Irlande à son programme de coopération pour le développement et les pratiques en matière de ressources humaines. L'éventail des attributions de la Section est ambitieux, comme l'exigent l'élargissement du programme et sa complexité grandissante. Elle a en particulier pour mission de fournir un soutien technique spécialisé, d'assurer la formulation des politiques, d'élaborer des lignes directrices sur les bonnes pratiques et de représenter l'Irlande dans les manifestations internationales. A cet effet, elle est actuellement dotée de 19 postes, mais dont cinq sont vacants (le processus de recrutement est en cours). Les agents travaillant dans cette Section ont été choisis principalement pour leur connaissance générale des questions de développement, ce qui leur permet d'apporter un soutien spécialisé dans tel ou tel secteur en cas d'affectation dans les services centraux et de participer à la mise en œuvre d'activités de développement en cas d'affectation

<sup>31</sup> S'appuyant sur une analyse des effectifs employés par les pays donateurs qui ont déjà atteint l'objectif fixé par les Nations unies, la Commission d'examen de l'aide irlandaise a estimé que le personnel affecté au programme de la DCI devra être porté à un chiffre compris entre 300 et 350 personnes, services centraux et missions extérieures confondus, d'ici 2007.

sur le terrain. Cela a utilement accru les possibilités de rotation entre les services centraux et le terrain mais avec pour contrecoup de priver la DCI de compétences internes à plein temps dans certains domaines prioritaires tels que la santé, l'égalité homme-femme, la gouvernance, l'environnement et l'eau.<sup>32</sup>

En conséquence, il serait peut-être souhaitable de procéder à une évaluation de l'éventail actuel des compétences et des besoins futurs en ressources humaines afin de déterminer les lacunes existantes, à Dublin et sur le terrain, et de formuler des recommandations sur les besoins à satisfaire en priorité lorsque de nouveaux recrutements seront possibles. Le manque d'effectifs et l'inadéquation des compétences risquent au bout du compte de porter atteinte à l'efficacité de l'APD irlandaise, surtout si celle-ci continue d'augmenter et si l'Irlande décide d'accroître le nombre de pays de programme dans lequel elle met en œuvre des activités bilatérales. La Commission d'examen a préconisé que la situation de la DCI en matière de personnel soit étudiée au moins une fois par an et que les résultats de cette analyse soient communiqués au Cabinet pour information, et aussi que le Conseil consultatif opère un suivi régulier des besoins globaux en ressources humaines associés au programme. Les examens annuels dont les conclusions sont censées être notifiées au Cabinet n'ont pas encore débuté ; par contre, le Conseil consultatif surveille l'évolution de la situation en matière de personnel et pourrait entreprendre un audit de l'éventail des compétences ou une analyse approfondie des ressources humaines.

Face à l'augmentation et à la rotation de ses effectifs, il est essentiel que les responsables du programme de la DCI veille à ce que ses activités de formation et de mise en valeur des ressources humaines soient planifiées et gérées avec soin et donnent de bons résultats, et à ce qu'elles favorisent la constitution et le maintien d'une mémoire institutionnelle. Ils ont mis en place des cours d'initiation et organisé quelques séminaires à l'occasion, mais reconnaissent que davantage pourrait être fait pour s'orienter vers une démarche plus coordonnée et volontariste à l'égard de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines. L'intégration de l'APSO vient dans cette optique à point nommé. Parmi les recommandations de l'examen auquel cette dernière a fait procéder de ses activités de formation figure en effet la création d'un centre pour l'apprentissage et le développement qui, entre autres missions, assurerait la gestion de la base de connaissances accumulées dans le cadre du programme de la DCI.

L'un des objectifs de la DCI, tel qu'énoncé dans ses stratégies en matière de lutte contre le VIH/sida, est de développer une politique sur cette problématique sur le lieu de travail. Après la tenue en Ouganda d'un atelier de formation en septembre 2000, les missions extérieures de la DCI en Afrique ont entrepris d'établir et de mettre en œuvre des stratégies de lutte contre le VIH/sida au travail, visant aussi bien le personnel irlandais que les agents recrutés localement, adaptées à la situation locale. Le processus a toutefois été suspendu en décembre 2001 sous prétexte que les politiques et pratiques adoptées dans le cadre du programme de la DCI ne pouvaient s'écarter de celles appliquées dans les autres secteurs du ministère des Affaires étrangères, lequel emploie au total 1400 personnes dans le monde entier, et par crainte de l'importance des retombées budgétaires que risquaient d'avoir le financement du traitement pour tous les membres du personnel affectés par le virus. Une stratégie de lutte contre le VIH/sida au travail a été mise en place fin 2003.

---

<sup>32</sup>

Les conseillers de la Section technique couvrent actuellement les domaines suivants : processus de développement (également correspondant pour le développement rural), éducation (également correspondant pour l'égalité homme-femme), aide d'urgence et à la reconstruction, VIH/sida, infrastructures (également correspondant pour l'eau), organisations internationales, soutien macro-économique et réforme du secteur public (également correspondant pour la gouvernance).

## *Irlande*

### **Intégration des questions transversales**

L'Irlande s'applique à tenir systématiquement compte de quatre questions transversales dans le cadre du programme de la DCI : la problématique homme-femme, la gouvernance, l'environnement et le VIH/sida. C'est sur ce dernier plan que son action a été le plus efficace à ce jour, grâce à une ferme volonté politique, aux efforts considérables engagés pour mettre au point des stratégies, au zèle déployé par le personnel technique des services centraux aussi bien que des missions locales et aux moyens financiers considérables mis en oeuvre. L'expérience ainsi accumulée pourrait fournir quelques pistes pour améliorer la situation dans les autres domaines, en particulier la problématique homme-femme dont l'intégration a récemment fait l'objet d'un examen qui devrait entraîner quelques changements.

Diverses suggestions n'en sont pas moins envisageables pour renforcer encore la capacité d'intégration systématique des considérations de lutte contre le VIH/sida. Compte tenu des bons résultats produits par les ateliers régionaux de renforcement des capacités, ciblés sur le personnel technique en poste à l'étranger, la formule pourrait en être généralisée de telle sorte que tous les agents puissent bénéficier d'une formation et acquérir les compétences nécessaires pour faire de la lutte contre le VIH/sida un souci constant de toutes leurs activités. Cela est particulièrement important dans le cas des agents qui occupent des postes de responsabilité ou de décision, dans les services centraux ou sur le terrain. Le manque d'effectifs de la Section technique constitue un obstacle d'importance car ses spécialistes sont le fer de lance d'une intégration systématique des objectifs poursuivis dans les domaines qu'ils couvrent et se sont révélés fort efficaces pour faire en sorte que les mesures préconisées dans le cadre du programme de la DCI pour lutter contre le VIH/sida soient reprises au niveau des secteurs relevant de leur compétence. L'absence de conseiller qualifié en matière de santé, par exemple, représente une grave lacune étant donné l'importance affectée au secteur de la santé dans le programme de la DCI en général et le caractère hautement technique des activités de lutte contre le VIH/sida à mener dans le secteur de la santé. Sans compter que le besoin de soutien spécialisé sera d'autant plus grand maintenant que l'Irlande a décidé d'accorder des moyens substantiels à l'amélioration de l'accès au traitement pour les personnes touchées par le VIH/sida. Enfin, les responsables du programme pourraient mettre en place des structures institutionnelles propres à favoriser l'intégration, notamment le groupe de projet proposé sur le VIH/sida associant des représentants de toutes les sections de la DCI.

La politique actuelle en matière d'égalité entre les sexes remonte à 1995, et avait été mise au point à l'époque où prévalait une approche de l'aide fondée sur des projets. L'adoption ultérieure par l'Irlande d'autres modalités d'acheminement de son aide, en particulier les approches sectorielles, a été pour beaucoup dans la décision de procéder à un examen de la mesure dans laquelle les considérations d'égalité homme-femme transparaisaient dans les politiques, stratégies et pratiques sous-tendant le programme de la DCI. La conclusion qui en est ressortie est que la problématique homme-femme n'est pas encore systématiquement intégrée dans tous les aspects du programme mais que le sort des femmes est pris en considération, celle-ci étant les bénéficiaires de nombre d'activités importantes. Les responsables du programme ont donc entrepris d'agir à plusieurs niveaux afin d'améliorer la prise en compte des considérations d'égalité homme-femme, avec notamment l'élaboration d'une nouvelle politique, l'organisation d'ateliers régionaux, la multiplication des formations et l'augmentation des ressources financières à allouer aux activités dans ce domaine.

### **Dispositifs de cofinancement des activités des ONG**

Les autorités irlandaises considèrent que les ONG bénéficient d'un avantage comparatif dans de nombreux pays pauvres, où elles peuvent intervenir au niveau des communautés locales et contribuer à promouvoir la bonne gouvernance. A côté de ses activités bilatérales et multilatérales, l'Irlande

consacre chaque année entre 15 et 20 % de son APD, ce qui est nettement plus que ce qu'on observe dans les autres membres du CAD, au cofinancement d'activités menées par des ONG. Les trois quarts de ces fonds environ vont à des ONG basées en Irlande, avec lesquelles la Direction de la coopération pour le développement préfère travailler tout en escomptant de plus en plus qu'elles recourront aux services d'ONG locales pour la mise en œuvre de leurs activités dans les pays en développement. En 2002, les ONG ont ainsi reçu 63 millions USD, soit 15 % de l'APD irlandaise, par l'intermédiaire de divers dispositifs de cofinancement. Les fonds publics ont constitué 35 % du revenu des ONG basées en Irlande en 2002.<sup>33</sup>

Depuis le précédent examen de l'aide de l'Irlande, les responsables du programme de la DCI et ses principales partenaires parmi les ONG ont opéré une révision en profondeur de leur relation afin de l'inscrire dans une perspective plus stratégique faisant une plus large place aux programmes. Trois nouveaux dispositifs de cofinancement ont été mis en place : le Mécanisme de cofinancement pluriannuel (*Multi-Annual Programme Scheme – MAPS*) (voir l'encadré 5), le Partenariat pour la lutte contre le VIH/sida (HAPS) (présenté au chapitre 3) et le Fonds de soutien des activités de développement des missionnaires qui vise à favoriser une approche davantage fondée sur des programmes en matière de cofinancement des activités des congrégations religieuses. Il a par ailleurs été procédé à un examen de divers dispositifs d'envergure plus réduite, dont le Programme en faveur des micro-projets d'ONG locales, le Programme en faveur du respect des droits de l'homme et de la démocratisation et le Programme de cofinancement des ONG. Les responsables du programme de la DCI reconnaissent qu'un rôle plus stratégique pourrait être dévolu à certains de ces dispositifs et s'y emploieront à l'avenir. Depuis 2003, les fonds accordés aux cinq organismes qui bénéficiaient auparavant de subventions globales proviennent du MAPS, mais le dispositif n'en est pas moins maintenu, des subventions globales, de moindre ampleur, étant maintenant versées à trois nouvelles organisations (Action Aid Ireland, World Vision Ireland et OXFAM Ireland) dont les projets bénéficiaient auparavant ponctuellement d'un soutien dans le cadre du Programme de cofinancement des ONG. En plus de ces divers dispositifs de cofinancement, divers autres canaux peuvent être utilisés pour soutenir financièrement les activités des ONG, notamment le Fonds pour l'aide humanitaire d'urgence, le Fonds d'aide à la reconstruction, le Fonds pour les activités en Europe orientale, le Fonds pour la sensibilisation aux questions de développement et l'APSO.

La mesure dans laquelle le VIH/sida et les autres questions transversales doivent avoir leur place ou être prises en compte dans les propositions de projet varie d'un dispositif de cofinancement à l'autre. L'exigence d'intégration systématique des considérations de lutte contre le VIH/sida, en particulier, pourrait être renforcée. Une place plus importante pourrait être accordée à la lutte contre le VIH/sida parmi les objectifs de tous les dispositifs de cofinancement des activités des ONG et il pourrait être exigé que les dossiers englobent une analyse de l'impact du VIH/sida pour l'activité proposée et de la contribution de cette dernière à la lutte contre le VIH/sida. La lutte contre le VIH/sida ne figure pas parmi les objectifs du MAPS, ni parmi les critères d'éligibilité au bénéfice de ce dispositif qui a pourtant été conçu après la publication en 2000 de la stratégie de lutte contre le VIH/sida dans le cadre du programme de la DCI. Le problème du VIH/sida est toutefois une des quatre questions transversales dont les ONG sont tenues de se préoccuper. Certaines ONG bénéficiaires du MAPS mènent certes des activités de lutte contre le VIH/sida qu'elles financent sur d'autres sources, notamment le HAPS, mais il n'en est pas moins dommage que l'objectif de lutte contre le VIH/sida ne soit pas une constante explicite du dispositif le plus important et le plus stratégique de cofinancement des ONG mis en place dans le cadre du programme de la DCI.

<sup>33</sup> D'après les responsables du programme de la DCI, en 2002, les recettes des ONG irlandaises se seraient montées à 140 millions USD, dont 48 millions provenant de l'Etat, 71 millions des dons du public et 21 millions d'autres sources (Commission européenne et PNUD, par exemple).

**Encadré 5. Le mécanisme de cofinancement pluriannuel (*Multi-Annual Programme Scheme – MAPS*)**

A l'occasion du lancement du MAPS, le Secrétaire d'Etat a loué ce nouveau dispositif comme constituant une des innovations les plus importantes qui ait été opérée depuis la naissance du programme irlandais de coopération pour le développement car inscrivant les relations entre la DCI et ses principales partenaires parmi les ONG dans le cadre de partenariats stratégiques pluriannuels, au même titre que celles avec les pays de programme et les grandes organisations multilatérales. La dotation totale du MAPS pour la période 2003 à 2005 est considérable : 117 millions EUR se répartissant en cinq ONG irlandaises comme suit :

- Concern, 39.5 millions EUR pour ses activités dans 26 pays, d'Afrique subsaharienne pour la plupart.
- Trócaire, 34.3 millions EUR pour ses activités en faveur de la satisfaction des besoins essentiels et du développement social dans 33 pays.
- GOAL, 32.1 millions EUR pour ses activités à l'appui de la consolidation des communautés vulnérables dans 12 pays.
- Self Help Development International, 6.9 millions EUR pour ses activités de mise en place de moyens d'existence durables dans cinq pays d'Afrique subsaharienne.
- Christian Aid Ireland, 4.5 millions EUR pour ses activités à l'appui du redressement et du développement dans quatre pays.

Par le canal du MAPS, l'Irlande apportera une aide au développement dans tout un éventail de secteurs à plus de 40 pays, y compris, pour la première fois, les pays de programme. Aux yeux du Secrétaire d'État, un des aspects les plus intéressants de ce dispositif est qu'il permettra indirectement d'aider quelque 200 ONG de pays en développement et contribuera ainsi à l'instauration dans ces pays de sociétés plus démocratiques et plus participatives. Le principe du partenariat est par ailleurs à la base même du dispositif, ce qui a conduit à la mise en place de comités de surveillance conjoints entre la DCI et chacune des ONG bénéficiaires. La mission de ces derniers est de garantir un juste équilibre entre le souci d'apprendre et l'obligation de rendre des comptes, et de veiller à ce que chaque programme génère un maximum de bienfaits pour les communautés bénéficiaires et à ce qu'il soit fait le meilleur usage possible de l'argent émanant des contribuables irlandais. La mise en place de ces comités va dans le sens de la recommandations de la Commission d'examen de l'aide irlandaise préconisant que les financements acheminés par l'intermédiaire des ONG soient assujettis aux mêmes exigences, en matière de planification, de mise en œuvre, d'efficacité, d'évaluation et de bonne pratique, que celles appliquées aux autres composantes du programme de la DCI.

La complexité et la nature mouvante de l'interaction entre le programme de la DCI et les activités des ONG appelle l'existence de structures solides pour gérer les relations entre la DCI et les ONG. La nouvelle section Société civile semble pouvoir jouer un rôle actif dans l'établissement de liens harmonieux et l'émergence d'une conception commune de cette forme de coopération pour le développement. Elle est en effet supposée servir d'intermédiaire pour le dialogue sur les politiques du gouvernement et les relations financières avec les ONG, en Irlande comme dans les pays en développement, et c'est elle qui assure la gestion des dispositifs de cofinancement des activités des ONG. Elle a aussi pour mission d'élaborer un cadre pour régir l'association de la société civile, d'Irlande et des pays en développement, au programme d'aide. Étant donné la place accordée aux ONG dans le programme de la DCI et l'influence que celles-ci exercent sur ce dernier, il semble qu'un tel cadre aurait dû être défini depuis longtemps. Compte tenu de l'augmentation rapide que devrait connaître l'APD dans les années à venir, la question de savoir si un plafond doit être imposé sur le volume ou la part de l'APD pouvant aller aux ONG devrait être abordée dans la future stratégie en matière d'association de la société civile au programme. La capacité des ONG d'absorber rapidement un surcroît d'aide et de l'utiliser efficacement a en fait ses limites. Par ailleurs de nombreuses ONG irlandaises s'imposent des restrictions sur le volume des financements qu'elles acceptent de recevoir des pouvoirs publics afin de préserver leur indépendance. Un autre plan sur lequel une stratégie en matière d'association de la société civile pourrait se révéler utile est celui de la cohérence des activités des ONG irlandaises avec les stratégies de lutte contre la pauvreté arrêtées par les pays partenaires.

Une autre mission importante de la section Société civile concerne l'élaboration et la mise en place de dispositifs de suivi et de programmes d'audit et d'évaluation appropriés pour les mécanismes de cofinancement des ONG. Les responsables du programme de la DCI estiment en effet indispensable de renforcer le suivi et l'évaluation des activités des ONG bénéficiant de financements publics. L'efficacité des efforts qu'ils déploient pour rehausser les normes en la matière serait améliorée par la mise en oeuvre de la recommandation de la Commission d'examen préconisant l'adoption d'un texte de loi sur les organismes caritatifs et l'appel à la générosité du public en Irlande afin d'uniformiser les règles régissant la définition des ONG, leurs modes de collecte de fonds, leurs modalités de fonctionnement, leur supervision et leur obligations de comptes.

### **Évaluation des performances**

La systématisation de l'évaluation au sein de la DCI est également un impératif, étant donné la contribution qu'elle pourrait apporter à l'amélioration de la culture institutionnelle, de la mise en oeuvre des programmes et de la reddition de comptes en fournissant des informations sur l'utilisation qui est faite des deniers publics. L'aide multilatérale et l'aide d'urgence et à la reconstruction sont deux domaines où des progrès ont été réalisés depuis le dernier examen de l'aide en ce qui concerne l'évaluation des performances. Les responsables du programme de la DCI reconnaissent néanmoins que davantage pourrait, et devrait, être fait, en particulier dans certains domaines du programme comme le cofinancement des activités des ONG. Dans cette optique a récemment été mis en place un ensemble de réponses adaptées pour gérer le suivi de ces évaluations. Dans l'avenir, il pourrait être envisagé de définir un programme d'évaluation sur plusieurs années, lequel pourrait à son tour servir de point de départ à un programme de formation destiné à faire de l'évaluation un volet incontournable des activités de la DCI.

La petite section Évaluation et audit est active, puisqu'elle commande annuellement jusqu'à quinze évaluations portant sur des activités relevant du programme de la DCI menées dans le cadre de projets ou au niveau sectoriel, sur des activités pilotées par des organisations financées par le programme ou encore sur des pratiques et systèmes de gestion internes au programme. La section Évaluation et audit représente de plus en plus l'Irlande lors d'évaluations conjointes, telles que l'Évaluation conjointe du soutien extérieur accordé aux services d'éducation de base, réalisée récemment, qui comportait des études de cas sur deux pays de programme, l'Ouganda et la Zambie. La transparence et la confiance dans les activités relevant du programme de la DCI seraient renforcées si ces évaluations, ou au moins des résumés de leurs principales conclusions et recommandations, étaient rendues accessibles au public. Le nouveau site Internet présentant le programme de la DCI pourrait être utile à cet effet.

La section Évaluation et audit a commandé deux études indépendantes en vue d'améliorer ses propres performances. La première, qui portait sur les pratiques en vigueur concernant l'exploitation des enseignements tirés des évaluations, a été réalisée en 1999. Il en est ressorti que, si une place était bien faite à l'interprétation des évaluations, celles-ci étaient davantage perçues comme des outils de contrôle que comme des éléments d'information à utiliser dans la formulation des politiques. Les responsables du programme de la DCI avaient donc resserré l'interaction entre les fonctions évaluation et formulation des politiques, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'eau et de l'égalité homme-femme, qui ont fait l'objet de bilans dont les conclusions ont été mises à profit pour élaborer de nouvelles politiques et orientations. Une autre étude, relative aux caractéristiques stratégiques et opérationnelles de la section Évaluation et audit, a été réalisée en 2001. L'une de ses principales recommandations était la mise en place d'une Commission d'évaluation, en vue de renforcer l'indépendance et la qualité des évaluations menées dans le cadre du programme de la DCI. Cette recommandation est mise en oeuvre parallèlement à une autre série de recommandations formulées dans un contexte distinct et visant à confier au Conseil consultatif sur le programme de la DCI la

## ***Irlande***

responsabilité de renforcer l'indépendance des fonctions d'évaluation et d'audit du programme, et à mettre en place des commissions d'audit dans l'ensemble des ministères irlandais. Pour éviter le risque de perturber le bon fonctionnement des mécanismes d'évaluation des performances prévus dans le cadre du programme de la DCI du fait d'une période d'incertitude prolongée, il serait préférable de définir rapidement les rôles et attributions respectifs des différents acteurs.

Il incombe également à la section Évaluation et audit de veiller à la mise en place et au bon fonctionnement des systèmes de suivi et de notification. Les opérations effectives de suivi et de communication des données concernant les activités menées dans les pays de programme relèvent de la responsabilité de la mission présente dans le pays, qui établit des rapports, bimensuels, semestriels et annuels. Un aussi grand nombre de rapports est nécessaire pour répondre aux différentes exigences, qui vont de la supervision générale à un état exhaustif des progrès accomplis au regard d'objectifs sectoriels précis. Les responsables du programme de la DCI pourraient néanmoins étudier les possibilités de rationaliser quelque peu le processus en privilégiant la communication d'informations sur les résultats les plus significatifs. Dans certains secteurs, les conseillers basés à Dublin établissent des rapports semestriels sur les progrès de mise en œuvre de tous les volets du programme dans leurs domaines de compétence, une pratique que les responsables du programme espèrent pouvoir étendre à d'autres secteurs dès que possible. A terme, les responsables du programme ont pour ambition de se servir des indicateurs mis au point pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des OMD en vue d'évaluer leurs propres résultats.

Ces dernières années, les responsables du programme de la DCI ont déjà dû adapter leurs systèmes d'évaluation des performances à la rapide évolution du programme vers de nouvelles modalités d'aide, parmi lesquelles les approches sectorielles et le soutien budgétaire. Ces modalités font une large place aux principes de partenariat, ce qui explique que les opérations de suivi, de notification, de comptabilisation et d'évaluation soient de plus en plus du ressort conjoint des donateurs, des gouvernements des pays partenaires et d'autres parties prenantes. La DCI a ainsi participé à des évaluations conjointes, dans la mesure où ces ressources le lui permettaient. Néanmoins, une grande quantité d'informations continuent d'être produites par des sources indépendantes – bilans, évaluations et audits commandés par les gouvernements des pays partenaires et autres organismes, chercheurs et instituts universitaires – informations qui pourraient être plus efficacement mises à profit afin d'améliorer les systèmes de comptabilité et d'évaluation des performances du programme. Une telle orientation pourrait nécessiter des ressources supplémentaires en personnel étant donné qu'elle supposerait probablement une plus grande décentralisation des mécanismes de comptabilité et d'évaluation des performances au profit des missions établies sur le terrain. La dépense supplémentaire semblerait toutefois justifiée si elle permettait aux responsables du programme de la DCI de donner des assurances plus crédibles au public, aux médias et au Parlement que l'APD irlandaise, sous forme d'approches sectorielles et de soutien budgétaire, sert bien les objectifs fixés pour obtenir les résultats escomptés.

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

- L'Irlande devrait assurer le suivi de l'expérience consistant à combiner des fonctions opérationnelles et consultatives dans le cadre du mandat dévolu au Conseil consultatif sur le programme de la DCI, et à maintenir une instance consultative distincte chargée spécialement de la sensibilisation aux questions de développement.
- Les ressources humaines affectées au programme de la DCI semblent à peine suffisantes, en particulier dans certains domaines techniques et pour ce qui relève de la formulation des politiques. L'Irlande devra rester vigilante sur la question des effectifs, de la diversité des

compétences et du recours au personnel diplomatique dans le cadre du programme, d'autant plus si le volume de l'APD irlandaise continue de s'accroître.

- Les responsables du programme de la DCI devraient continuer de renforcer les moyens à leur disposition pour garantir l'intégration systématique de la lutte contre le VIH/sida, et mettre à profit cette expérience pour faire également de la prise en compte systématique des questions transversales que sont l'égalité homme-femme, l'environnement et la gouvernance un axe central de l'APD irlandaise.
- Dans le cadre des dispositifs de cofinancement des activités menées par les ONG, les responsables du programme de la DCI devraient continuer de promouvoir l'adoption de démarches plus stratégiques et axées sur des programmes, une prise en compte plus systématique des questions à caractère transversal et la systématisation des mécanismes d'évaluation, d'audit et de suivi. La taille et l'influence des ONG montrent combien il importe de mettre au point une véritable stratégie pour associer les organisations de la société civile, menant leurs activités aussi bien en Irlande que dans les pays en développement, au programme irlandais de coopération pour le développement.
- Les responsables du programme de la DCI sont encouragés à poursuivre les efforts qu'ils déploient visant à promouvoir une culture de l'évaluation, et pourraient envisager d'élaborer un plan d'évaluation pluriannuel qui permettrait de mettre à profit les enseignements de l'expérience et servirait de base à l'établissement d'un plan de formation du personnel affecté au programme de la DCI.

## CHAPITRE 6

### ACTIVITÉS SUR LE TERRAIN

#### **Approches fondées sur le partenariat et appropriation du processus de développement au niveau local**

Les partenariats bilatéraux de l'Irlande s'inscrivent dans des cadres d'action généraux convenus avec les autorités des pays de programme au niveau tant central que local. Ces cadres présentent dans leurs grandes lignes les objectifs, priorités et stratégies des partenaires en matière de développement et décrivent les tâches incombant aux deux parties. Selon les responsables du programme de la DCI, cette démarche favorise un dialogue régulier et ouvert et encourage les partenaires à jouer un rôle moteur dans l'élaboration des stratégies de développement, ce qui contribue au renforcement des capacités dans les pays de programme. D'après l'expérience de l'Irlande, il est essentiel de mettre en place avec les bénéficiaires un partenariat solide fondé sur des relations d'égalité, si l'on veut que ceux-ci s'approprient le processus de développement de manière à garantir le renforcement des capacités locales et un progrès durable.

S'appuyant sur la conclusion du dernier Examen de l'aide selon laquelle l'Irlande était parvenue à faire du partenariat une réalité dans les pays de programme, l'équipe qui s'est rendue en Tanzanie en vue de préparer le présent Examen de l'aide a pu constater que l'Irlande était un partenaire apprécié par les autorités du pays pour son esprit de coopération. En particulier, l'Irlande est perçue comme étant souple, prompte à agir et susceptible de répondre rapidement aux demandes de la Tanzanie (voir l'encadré 6).

#### **Stratégies-pays et programmation-pays**

L'aide globale aux pays de programme obéit à des stratégies-pays triennales qui incluent des projections budgétaires précises. Lors de la préparation des stratégies-pays, l'objectif de l'Irlande est de parvenir avec le pays partenaire à une définition commune des besoins de celui-ci et de convenir ensemble d'un programme d'action mis en œuvre par l'Irlande et visant à répondre à ces besoins, programme qui complète le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté du pays partenaire (ou toute autre stratégie de développement définie localement). Le processus d'élaboration des stratégies-pays est tel qu'il s'avère inutile d'organiser chaque année des consultations bilatérales avec chaque gouvernement partenaire, ce qui permet de réduire les coûts de transaction pour les partenaires. Finalement, la DCI pourrait envisager de réduire encore les coûts de transaction en adoptant comme stratégie-pays la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays considéré. En ce qui concerne la Tanzanie, il ressort de la mission effectuée sur place que la stratégie-pays est déjà alignée sur les documents stratégiques tanzaniens concernant le développement.

### Encadré 6. Tanzanie : une approche fondée sur le partenariat

Dans le but de comprendre la façon dont la mise en oeuvre des stratégies de partenariat des donateurs peut favoriser l'appropriation des activités d'aide par les pays bénéficiaires, un examen conjoint a été réalisé en 2003 pour évaluer les programmes de coopération pour le développement en Tanzanie du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande et du Japon. Trois thèmes particuliers ont été retenus pour faciliter le travail d'investigation sur le terrain et l'analyse des résultats, à savoir : i) l'appropriation des activités d'aide par le pays bénéficiaire, ii) la coordination entre les donateurs ; et iii) la capacité des donateurs à mettre en oeuvre des partenariats efficaces.

En résumé, l'examen conjoint a conclu que si tous les donateurs s'accordent sur l'opportunité d'une approche fondée sur le partenariat, les quatre donateurs considérés ont néanmoins eu des difficultés à coordonner leurs stratégies avec la politique tanzanienne. Les approches retenues auraient en effet pu être de plus vaste portée et plus efficaces. De fait, l'efficacité de la coordination a été entravée par des facteurs organisationnels, en l'espèce les relations entre la mission présente dans le pays et les services centraux dans le pays donneur, ou encore le manque d'effectifs dans les ambassades. Ces facteurs sont susceptibles de saper l'efficacité des programmes d'aide à l'appui du développement en Tanzanie.

L'examen conjoint a par ailleurs recensé plusieurs caractéristiques particulières de chacun des quatre pays donateurs. L'Irlande est considérée par ses partenaires comme un donneur souple et prompt à agir, capable de mobiliser des fonds provenant d'autres sources à l'appui de ses activités. Sa stratégie est alignée sur le CSLP de la Tanzanie et la Stratégie pour l'aide à la Tanzanie. Elle est présentée dans un document publié en anglais et largement diffusé en Tanzanie, ce qui est un avantage pour les partenaires. L'Irlande dispose d'une mission locale solide et professionnelle et met l'accent sur le partenariat et les capacités de négociation. La volonté de promouvoir le partenariat explique que l'Irlande soit très favorable aux mécanismes de mise en commun de fonds, y compris pour le soutien budgétaire, et à l'harmonisation des procédures des donateurs. L'Irlande attache une grande importance au renforcement des capacités à tous les niveaux d'administration. Le programme de la DCI peut répondre rapidement aux besoins du gouvernement tanzanien. Bien que plus de 80 % des fonds soient destinés à des approches sectorielles (ou à des mécanismes analogues de mise en commun de fonds) et au soutien budgétaire, les programmes localisés permettent d'obtenir des données de terrain qui viennent alimenter les débats au niveau national.

Cependant, certains problèmes ont été identifiés:

- **La stratégie-pays** : Les ressources allouées au programme de la DCI sont plus serrées que prévu. Étant donné la part belle faite au soutien budgétaire et aux autres mécanismes de mise en commun de fonds, Dublin doit centrer son attention sur la gestion des risques et des aspects politiques.
- **L'organisation et la gestion** : Du fait que les décisions importantes sont prises à Dublin, il sera de plus en plus difficile à l'Irlande d'assurer la pérennité de son attachement aux principes d'appropriation et de coordination. La nécessité de renforcer les capacités d'analyse dans les domaines clés fait obstacle à l'octroi d'une autonomie plus large à la mission locale.
- **La promotion de l'appropriation par le biais d'approches fondées sur le partenariat** : La stratégie adoptée par l'Irlande pour favoriser l'appropriation au plan local tend à accroître la centralisation du pouvoir de l'État en Tanzanie. Il conviendrait de faire une plus large place à des alliances stratégiques avec des acteurs non-gouvernementaux et le secteur privé, afin de promouvoir la démocratie et de veiller à une gestion efficace des risques.
- **Les activités opérationnelles** : Il serait possible d'accroître l'efficacité en acheminant davantage de fonds par l'intermédiaire de la mission locale de façon « concentrée » afin de ne pas développer le programme.

Depuis le dernier Examen de l'aide, le processus de préparation des stratégies-pays dans le cadre du programme de la DCI a été modifié. Désormais, il est plus complet et associe un plus large éventail de représentants des pouvoirs publics et de la société civile tant en Irlande que dans le pays partenaire. L'évaluation de la stratégie-pays antérieure ainsi que l'examen de la situation au regard du VIH/sida et l'élaboration d'une stratégie de la lutte contre la pandémie fournissent d'importants éléments de discussion. Les responsables du programme s'interrogent actuellement sur les mesures à prendre pour que la préparation des stratégies-pays soit davantage conforme aux approches fondées sur le partenariat, par exemple par une intégration accrue de ces stratégies dans les plans de développement

## ***Irlande***

du pays partenaire et un alignement plus poussé sur ces derniers. L'Irlande ayant commencé à cofinancer les activités d'ONG irlandaises dans les pays de programme, elle peut rechercher avec celles-ci les moyens de veiller à ce que leurs activités respectives dans ces pays se renforcent mutuellement.

En plus d'une stratégie spécifique de lutte contre le VIH/sida, la DCI élabore une stratégie axée sur la société civile pour chacun des pays de programme. C'est une mesure importante car elle permet d'aborder deux problèmes. Premièrement, les modalités actuelles d'acheminement de l'aide au développement sont telles que les principaux partenaires du programme de la DCI sont pour l'essentiel des institutions publiques. L'Irlande gagnerait à compléter cet aspect de son aide par une promotion plus active, plus stratégique et plus directe de la société civile et du secteur privé local. Selon l'équipe qui s'est rendue en Tanzanie, un tel dialogue élargi permettrait à l'Irlande de contribuer à contenir les tendances centralisatrices de l'administration tanzanienne. Deuxièmement, le document de l'Irlande intitulé *Policy on Developing Country Debt* souligne la nécessité de compléter les efforts entrepris pour renforcer les capacités des gouvernements en matière de gestion de la dette dans les PPTE par une aide aux organisations de la société civile afin que celle-ci puisse mesurer l'impact de l'Initiative PPTE et participer au débat national sur la dette. Comme le reconnaissent les responsables du programme de la DCI, leur approche, qui consiste à soutenir les ONG dans les pays en développement en acheminant des fonds par l'intermédiaire d'ONG irlandaises ou internationales a peu de chances de permettre un ciblage précis et conséquent de leur action que ce soit pour les activités de suivi et de défense d'une stratégie concernant la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE ou pour les pays de programme ou les pays PPTE en tant que groupes prioritaires.

### **Personnel dans les bureaux sur le terrain et décentralisation des compétences**

Le personnel des missions dans les pays de programme est composé de diplomates, d'agents techniques et d'agents locaux. Le personnel recruté localement comprend généralement des conseillers à plein temps ou des agents de coordination à temps partiel pour des secteurs particuliers, des agents chargés de la comptabilité et de la vérification des comptes, des agents administratifs, des chauffeurs, des agents de sécurité et autre personnel de soutien. Une analyse des dotations en personnel de ces missions eu égard aux besoins en matière de gestion est en cours et devrait conduire à une réduction des disparités relatives au nombre d'agents et aux structures, et assurer une meilleure adéquation entre les priorités du programme et les experts sectoriels présents. Cette étude vient à point car l'augmentation récente des financements de l'Irlande par le biais des approches sectorielles et du soutien budgétaire ont abouti à une modification des besoins des bureaux locaux en ce qui concerne leur capacité à participer plus étroitement au dialogue au niveau du pays et à promouvoir l'harmonisation et les approches fondées sur le partenariat.

Dans chaque pays de programme, la mission diplomatique irlandaise est responsable de la gestion et de la mise en œuvre au quotidien des programmes d'État à État. La mission est soutenue par la Section pays de programme à Dublin qui est la principale interface entre les programmes-pays, des autres sections de la DCI et d'autres parties prenantes en Irlande. Cette Section coordonne et facilite la mise en œuvre du programme conformément aux stratégies-pays et aux politiques globales du programme de la DCI. L'une des tâches importantes de la Section est de contribuer à la préparation des propositions qui sont soumises au Groupe d'examen et d'évaluation des programmes (PAEG), comité interministériel qui se réunit toutes les huit semaines pour approuver de nouveaux projets et programmes ayant une valeur d'au moins 300 000 EUR (les projets portant sur de plus faibles montants sont à présent examinés par le Groupe de direction de haut niveau qui formule des recommandations à l'intention du PAEG). Si les décisions concernant la programmation et le financement sont prises en dernier ressort à Dublin, elles sont l'aboutissement de processus qui partent du terrain et s'articulent autour d'un dialogue ouvert avec les services du siège. L'Irlande indique que

cette approche n'a jusqu'ici jamais posé de problèmes. Néanmoins, une nouvelle expansion importante et la nécessité grandissante pour les donateurs sur le terrain de réagir rapidement et avec souplesse de manière à promouvoir l'harmonisation et le partenariat pourrait conduire les responsables du programme de la DCI à redéfinir les rôles et les responsabilités des services centraux et des bureaux locaux dans un large éventail de domaines tels que les stratégies-pays, l'élaboration et l'exécution des programmes, la gestion financière et les procédures administratives.

### Harmonisation des pratiques des donateurs

L'Irlande se félicite des travaux récemment effectués par la communauté des donateurs dans le domaine de l'harmonisation des pratiques des donateurs. Depuis plusieurs années, elle a manifesté un intérêt particulier pour la promotion de l'harmonisation eu égard aux avantages qui peuvent en découler en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité de l'aide et la réduction des coûts de transaction pour les partenaires du fait de l'élimination des doubles emplois. Par exemple, l'Irlande a fait réaliser une étude<sup>34</sup> sur l'harmonisation dans les programmes sectoriels pour la réunion à haut niveau de 1999 de PROAGRI, programme de réforme agricole au Mozambique. Celle-ci est devenue une précieuse référence sur ce thème.

Les structures de la DCI sont dans l'ensemble assez simples, ce qui permet à l'Irlande d'adopter des approches souples et d'ajuster ses procédures à des fins d'harmonisation. L'Irlande saisit actuellement les occasions qui se présentent d'harmoniser ses pratiques avec celles d'autres donateurs. Par exemple, l'Irlande s'est jointe à six autres donateurs<sup>35</sup> pour participer à un exercice pilote d'harmonisation en Zambie. Cet exercice vise à promouvoir une utilisation plus efficace des fonds plutôt que l'octroi d'autres ressources financières. Chaque donneur assumera un rôle particulier de coordonnateur sectoriel. La Zambie a été choisie en raison de ses progrès dans la mise en œuvre de réformes et la lutte contre la corruption.

### Modalités de mise en oeuvre des activités

La DCI a eu recours à toute une gamme d'instruments – assistance technique, projets isolés, programmes localisés, approches sectorielles et soutien budgétaire – mais dans des combinaisons qui ont évolué au cours de l'histoire du programme d'APD. Le fort attachement de l'Irlande aux principes du partenariat a conduit les responsables du programme de la DCI à acheminer aujourd'hui la plus grande partie de l'aide consentie aux pays de programme par le biais de trois dispositifs : les programmes localisés, les approches sectorielles et le soutien budgétaire. Pour la DCI, ces instruments se complètent et se renforcent mutuellement. Sa participation aux programmes localisés permet d'évaluer l'impact des réformes du secteur public et de suivre l'introduction de nouvelles modalités de travail par le biais des approches sectorielles. De cette façon, l'Irlande peut faire connaître son expérience en matière de prestation de services au niveau de l'administration locale dans des secteurs comme la santé et l'éducation à l'occasion des débats sur les mesures à prendre au niveau sectoriel. Les programmes localisés et les approches sectorielles, quant à eux, permettent d'obtenir des informations susceptibles d'être utilisées pour valider l'intérêt de passer d'une approche fondée sur les projets à une approche davantage axée sur les programmes, et donner une plus grande légitimité à la participation de l'Irlande au dialogue sur les mesures à prendre au niveau national. La DCI souhaite

<sup>34</sup> Voir: Grindle, J. (1999) *Donor harmonisation in sector programmes: issues and challenges*. Accessible en anglais sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.irlgov.ie/iveagh/irishaid/paper1.htm>

<sup>35</sup> Les autres donateurs sont le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

## *Irlande*

intégrer ces trois modalités de l'aide dans ses programmes-pays de façon équilibrée, mais tout dépend des conditions propres à chaque pays, par exemple de la capacité du pays à recevoir un soutien budgétaire et des lacunes dans les apports de coopération pour le développement. En Tanzanie – où les responsables du programme de la DCI viennent de se retirer d'un des quatre programmes localisés et envisagent d'aider un nouveau district – les dotations budgétaires pour 2003 se répartissent comme suit : 10 % aux projets, 10 % aux programmes localisés, 42 % aux approches sectorielles et à des mécanismes apparentés de mise en commun de fonds et 38 % au soutien budgétaire.

### *Assistance technique*

A une époque, l'Irlande était un important pourvoyeur de personnel expatrié au titre de l'assistance technique pour ses pays partenaires, mais le nombre d'agents est tombé de 71 en 1992 à 1 en 2003. L'Irlande donne deux explications à cela. Premièrement, du fait de l'application des principes du partenariat, il n'y a pas de lien entre le financement des activités et leur gestion, si bien que les responsables du programme de la DCI ne recrutent plus d'agents d'assistance technique pour la mise en œuvre de leurs propres activités. Deuxièmement, bien que le renforcement des capacités soit un facteur important de réduction durable de la pauvreté, selon l'expérience de la DCI, l'assistance technique est inefficace à cet égard car les agents expatriés tendent à se substituer au personnel local et l'institution partenaire met rarement à disposition ses propres agents. Cependant, les responsables du programme de la DCI restent ouverts à la possibilité de soutenir des activités d'assistance technique lorsque c'est indispensable, mais pensent que celles-ci doivent être non liées et financées par le biais de mécanismes de mise en commun de fonds. La personne considérée devrait être recrutée par les autorités du pays partenaire et être responsable et comptable de ses actions devant elles uniquement. La mission sur le terrain en Tanzanie a permis de confirmer que l'Irlande adopte cette approche.

### *Projets*

L'Irlande reconnaît volontiers que les projets auxquels participent de nombreux donateurs présentent des problèmes en ce qui concerne la coordination et la conduite du processus par les autorités, et qu'ils représentent un défi pour ce qui est de la mise en œuvre des approches de partenariat. Du fait de cette prise de conscience, le nombre de projets isolés dans le programme de la DCI a diminué, mais quelques projets sont toujours financés. Pour les responsables du programme, les projets demeurent des instruments valables dans certaines conditions, par exemple lors du passage à une approche sectorielle, lorsque de nouvelles idées sont expérimentées ou bien lorsqu'un problème précis peut trouver une solution par l'adoption d'une approche fondée sur des projets, tels que la mise en place de systèmes financiers ou d'audit. Cette approche peut aussi se justifier lorsque l'administration est si déficiente qu'il n'existe guère d'autre solution. Cependant, dans de tels contextes, le projet doit chercher dès que possible à passer le relais aux autorités et avoir pour principal objectif le renforcement des capacités locales.

### *Programmes localisés*

Les programmes localisés sont depuis longtemps une composante des activités de la DCI dans ses cinq principaux pays de programme : Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Tanzanie, et Zambie. Il s'agit de promouvoir des programmes de développement complets et coordonnés, pilotés par les autorités locales, et de maximiser l'utilisation des capacités locales en associant des ONG locales et des groupes communautaires à la planification, à la gestion, à la mobilisation de ressources et à la réalisation des activités de développement. D'importants efforts sont accomplis pour éviter la mise en place de structures parallèles non intégrées. L'objectif des responsables du programme de la DCI est de faire en sorte que 12 ou 15 ans après le lancement d'un programme localisé, les autorités et les populations locales aient acquis les capacités et instauré les relations de travail indispensables pour poursuivre et financer durablement un programme de développement local.

Conçus à l'origine comme un moyen d'accroître l'impact et l'efficacité de l'APD en concentrant les ressources limitées d'un petit donneur sur une zone géographique restreinte, les programmes localisés ont vu leur nombre et leur couverture géographique augmenter à mesure que s'accroissait l'APD de l'Irlande au cours des années 1990. En 1999, près de la moitié de l'APD consentie par l'Irlande à ses principaux pays de programme servait à financer des programmes localisés. L'émergence, depuis la fin des années 1990, des approches sectorielles, des fonds d'allègement de la dette associant plusieurs donateurs et du soutien budgétaire dans les pays de programme a donné à la DCI d'autres moyens ou des moyens complémentaires d'allouer à ces pays les sommes correspondant à l'augmentation récente de son budget d'APD. En conséquence, la part de l'APD destinée aux programmes localisés a été ramenée à environ 30 % en 2002 alors que le volume des ressources pour ce type d'aide est demeuré en grande partie inchangé.

Le but essentiel des programmes localisés n'est plus de conseiller directement les autorités locales mais de soutenir et de suivre la mise en oeuvre des programmes. Les programmes localisés sont désormais davantage fondés sur le partenariat, mieux intégrés au système administratif local et moins tributaire de l'assistance technique. Parallèlement, la DCI intervient de plus en plus dans les questions de gouvernance et dans la réforme des administrations locales en raison de l'importance de ces questions pour la viabilité des programmes localisés (les améliorations dans ces domaines permettent aussi d'accroître l'impact des approches sectorielles et du soutien budgétaire dans les zones rurales). Le retrait de la DCI après 18 années de soutien au district de Kilosa en Tanzanie est une expérience qui montre combien il importe de promouvoir l'appropriation du processus de développement au niveau local et d'aborder les problèmes de gouvernance. Dans ce district, le programme semble avoir donné l'impression d'avoir été conçu et mis en oeuvre par des acteurs extérieurs en raison de malversations financières, d'escroqueries et de vols intervenus au cours de la dernière année de fonctionnement du programme en 2002.

A côté de quelques points forts évidents, une évaluation générale de l'aide en faveur des programmes localisés (voir l'encadré 7) et des examens spécifiques plus récents ont mis en lumière des faiblesses dans l'approche de la DCI vis-à-vis des programmes localisés. Ces faiblesses ont trait en particulier à l'évaluation des résultats et de l'impact des investissements, et les responsables du programme ont l'intention de dûment réagir aux conclusions de ces travaux. Dans le même temps, cependant, les gouvernements centraux de certains pays partenaires craignent de plus en plus que les programmes localisés n'altèrent l'affectation équitable des ressources nationales et ne réduisent les dotations aux administrations locales du montant de l'aide directe que celles-ci reçoivent des donateurs. En outre, dans ce type d'environnement, les responsables du programme doivent s'assurer de la réalité du renforcement des capacités dans les administrations locales afin que le programme localisé continue d'apporter une valeur ajoutée et de stimuler le développement au niveau local.

### ***Approches sectorielles***

Pour l'Irlande, les donateurs ont recouru aux approches sectorielles en réaction aux insuffisances de beaucoup d'autres instruments de l'aide, en particulier les projets isolés qui tendent à être conduits parallèlement aux programmes gouvernementaux. Parmi les insuffisances, on peut citer le défaut d'appropriation de la part du partenaire, le manque de coordination à l'intérieur d'un secteur, la fragmentation des mesures prises, la redondance des ressources et des approches, les contraintes administratives découlant du soutien logistique à apporter à un grand nombre d'activités isolées et le fait qu'elles ne s'inscrivent pas dans la durée. Selon l'Irlande, les approches sectorielles devraient renforcer l'appropriation au niveau local et promouvoir des processus de prise de décision et de hiérarchisation des priorités plus exhaustifs. La mise en relation des coûts d'équipement et des coûts récurrents à l'intérieur d'un plan sectoriel cohérent devrait favoriser la viabilité de ces approches.

#### Encadré 7. Évaluation des programmes localisés

L'Examen de l'aide réalisé en 1999 par le CAD recommandait que l'Irlande mette davantage l'accent sur l'évaluation des programmes localisés qui étaient, à cette époque, la composante la plus importante de son aide bilatérale. Une évaluation de vaste portée a par la suite été commandée et publiée sous le titre *Reaching out to communities: Area-based programmes, 1994-2000*.

Selon cette évaluation, en tant qu'instrument de l'aide, les programmes localisés favorisent les principes du partenariat car ils transfèrent une part importante de la prise de décision et l'ensemble des activités de mise en œuvre à des structures administratives démocratiques et légitimes dans les districts considérés. Néanmoins, la qualité et la profondeur des relations de partenariat entre l'Irlande et ses partenaires locaux sont médiocres dans certains cas. L'élaboration d'une vision commune des objectifs et des approches à adopter a été difficile dans des domaines comme la participation de la population locale à la planification et à la gestion des activités, la reddition de comptes, la gestion financière et la viabilité des ressources, s'agissant en particulier de programmes localisés anciens passés d'une approche fondée sur les projets à une approche axée sur les programmes. Dans les nouveaux programmes localisés, un effort plus important a à juste titre été fait pour mettre en place un partenariat réaliste et ouvert, définir les attentes et les rôles respectifs des différents acteurs et se mettre d'accord sur les objectifs généraux.

L'évaluation a également montré que la DCI avait adapté ses programmes localisés aux conditions propres à chaque pays. Tous ces programmes localisés ont leur part dans les succès obtenus sur le front de la prestation de services sociaux ainsi que dans le domaine de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructures dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'approvisionnement en eau et des routes en milieu rural. En revanche, l'évaluation a attiré l'attention sur la nécessité d'être plus attentif à la qualité des services rendus et de mettre davantage l'accent sur l'entretien des infrastructures par les populations locales, en particulier les routes rurales et les ouvrages d'adduction d'eau.

L'un des points faibles de l'approche du programme de la DCI est l'insuffisance de l'évaluation et de l'investissement dans des systèmes de suivi fiables susceptibles de démontrer l'efficacité des ressources utilisées. De ce fait, il est plus difficile de tirer les enseignements de l'expérience acquise et de corriger en temps utile l'orientation des programmes. Les auteurs de l'évaluation ont néanmoins pu apporter des informations mettant clairement en évidence les avantages découlant des programmes localisés relevant de la DCI.

Pour conclure, les auteurs de l'évaluation ont estimé que les programmes localisés constituaient une approche viable du développement, même si les retombées positives escomptées ne se sont pas concrétisées. Ils ont reconnu que ces programmes présentent des risques car leur réussite dépend directement de l'aptitude et de la disposition des autres acteurs à mener à bien les tâches qui leur sont assignées. Ils s'appuient en outre sur une approche mature et optimiste car ils partent du principe selon lequel, avec une aide appropriée, les partenaires et les acteurs locaux peuvent réussir, et réussiront.

L'ambition que nourrit l'Irlande de contribuer à un recul effectif et durable de la pauvreté l'a conduite à s'engager résolument dans des approches sectorielles dans l'ensemble de ses pays de programme en Afrique. L'engagement traditionnellement fort de la DCI dans les secteurs de l'éducation et de la santé a facilité cette transition, car ces secteurs ont été les premiers à adopter les approches sectorielles. Les responsables du programme de la DCI estiment qu'environ un tiers des concours versés aux pays de programme en 2002 ont servi à financer des approches sectorielles.

Parmi les pays de programme, c'est en Ouganda que le mécanisme des approches sectorielles est le plus avancé car cette formule est appliquée dans les secteurs de l'éducation et de la santé depuis plus de cinq ans. Le plan d'action de l'Ouganda pour l'éradication de la pauvreté (*Poverty Eradication Action Plan, PEAP*), un des premiers cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, préconise que l'ensemble des activités menées dans un secteur donné s'inscrive dans un programme sectoriel commun dont tous les coûts ont été évalués et qui est intégré dans le cadre budgétaire à moyen terme du pays. Les quatre approches sectorielles en Ouganda aujourd'hui – agriculture, éducation, santé et justice – sont intégrées dans le plan d'action pour l'éradication de la pauvreté. Des groupes de travail conjoints pouvoirs publics-donneurs se réunissent régulièrement pour suivre la mise en œuvre de

chaque approche sectorielle. En outre, chaque approche sectorielle fait l'objet d'un examen approfondi deux fois par an. Il est essentiel que ces examens fassent apparaître de bons résultats de façon à déclencher le déblocage de crédits d'aide à l'appui de la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale. A ce jour, la Banque mondiale a approuvé des crédits d'un montant de 150 millions USD pour l'Ouganda, lesquels ont été versés en 2001 et 2002. L'Irlande participe au financement des quatre programmes sectoriels en Ouganda ainsi qu'au forum de coordination des donateurs.

La propre expérience de l'Irlande dans le cadre du programme de la DCI, associée aux conclusions des travaux analytiques qu'elle a fait réaliser, lui fournissent les éléments nécessaires pour être assurée que les approches sectorielles peuvent, à long terme, conduire à une aide plus efficace et donner lieu à un meilleur dialogue sur les mesures à prendre au niveau sectoriel. L'Irlande est néanmoins consciente que le recours aux systèmes de suivi et de comptabilité des gouvernements partenaires peut comporter un risque fiduciaire accru si les systèmes de gestion des finances publiques des partenaires sont insuffisamment développés. Cependant, les approches sectorielles peuvent être pour les donateurs un moyen de réagir plus efficacement aux risques fiduciaires grâce au suivi et à l'examen régulier des programmes sectoriels, compléments au soutien que consentent les donateurs pour renforcer les systèmes financiers des partenaires dans le cadre de programmes généraux de réformes du secteur public. Par rapport à d'autres donateurs participant à des approches sectorielles, la DCI a un avantage supplémentaire car sa participation à des programmes localisés lui permet de veiller à ce que l'expérience acquise au niveau local enrichisse le dialogue sur les mesures à prendre au niveau national, comme on l'a vu en Tanzanie. La DCI est consciente du fait que la place faite à ce jour à l'amélioration des structures et des systèmes de planification et de gestion sectorielles dans les approches sectorielles ne se traduit pas encore par une importante amélioration de la prestation de service. Il y a donc un risque que l'opinion publique et les parlements des pays donateurs ne soient déçus avant que cet instrument de l'aide n'ait fait la preuve de l'intérêt qu'il présente. D'où la nécessité pour les donateurs qui prennent part à des approches sectorielles de mettre en œuvre des stratégies de communication efficaces afin de faire mieux connaître cet instrument à l'opinion publique et de la rallier aux arguments en sa faveur.

### ***Soutien budgétaire***

L'Irlande souscrit au point de vue selon lequel le soutien budgétaire présente plusieurs avantages potentiels par rapport au projet isolé, car il se rattache à un ensemble convenu de réformes et à une évolution des dépenses publiques acceptée par tous. Au centre de ce processus, se trouve l'effort déployé par les gouvernements des pays partenaires pour mettre en place un mécanisme d'affectation des ressources au profit de stratégies de lutte contre la pauvreté prioritaires, dans le cadre d'un mécanisme consultatif transparent, permettant de rendre des comptes à l'ensemble des parties prenantes. Dans le cadre de ce processus, les donateurs doivent fournir des ressources complémentaires par le biais de mécanismes qui intègrent leurs décisions d'affectation de ressources dans les budgets des secteurs publics. Le soutien budgétaire promeut donc un développement et une croissance économique axés sur les pauvres en créant un environnement propice à un dialogue de meilleure qualité sur les mesures à prendre et les processus de réforme, en aidant les partenaires de façon plus radicale à mettre en œuvre leurs stratégies de lutte contre la pauvreté et en favorisant une plus grande appropriation locale du processus de développement.

La combinaison de plusieurs facteurs a donné confiance aux responsables du programme de la DCI dans les politiques et le potentiel de certains de ces pays de programme et lui a permis de se joindre à d'autres donateurs pour assurer un soutien budgétaire en vue de financer des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays partenaires. Parmi ces facteurs, on peut citer les suivants : i) un bilan solide en matière de stabilité et de réformes macroéconomiques, ii) une collaboration accrue entre les donateurs dans le cadre de l'approche sectorielle, et iii) l'expérience

## *Irlande*

positive acquise par l'Irlande entre 1999 et 2001 en matière de financement de programmes par le biais des fonds multilatéraux d'allègement de la dette créés par le Mozambique et la Tanzanie. En 2002, environ 18 % des versements d'aide aux pays de programme ont été effectués dans le cadre du soutien budgétaire à trois pays : le Mozambique (avec neuf autres donateurs), l'Ouganda (avec huit autres donateurs) et la Tanzanie (avec douze autres donateurs). Dans ces pays, la DCI participe activement aux travaux des structures de coordination entre les pouvoirs publics et les donateurs mises en place pour faciliter le dialogue sur les domaines prioritaires pour la lutte contre la pauvreté et suivre la mise en oeuvre des réformes et la prestation de services. L'expérience et les points de vue que la DCI tire de sa participation à des programmes localisés et à des approches sectorielles alimentent ces discussions.

Comme d'autres instruments de l'aide, le soutien budgétaire s'accompagne d'un certain nombre de risques. Les risques fiduciaires prédominent car les systèmes de gestion des finances publiques sont souvent sous-développés dans certains pays partenaires. Cependant, en tant que donneur faisant appel au soutien budgétaire, la DCI estime qu'il vaut mieux veiller à ce que les réformes susceptibles de réduire les risques fiduciaires soient mises en place en s'assurant que des améliorations systématiques sont apportées dans les domaines de la comptabilité financière, de la gestion et du suivi des dépenses du secteur public ainsi que dans celui de la gouvernance. La gouvernance pose des problèmes importants dans les trois pays auxquels l'Irlande fournit un soutien budgétaire – par exemple corruption du service public en Tanzanie et Ouganda, et crise bancaire au Mozambique – et ces questions sont abordées dans le dialogue que poursuit l'Irlande avec ses pays partenaires. Le soutien budgétaire entraîne des risques accrus également pour les pays partenaires, notamment l'imprévisibilité des apports de ressources. Des retards ou des réductions dans les versements des donateurs peuvent avoir une incidence sur la trésorerie des ministères et affecter la prestation de services aux populations des pays en développement. Du fait du manque actuel de prévisibilité de l'enveloppe allouée au programme de la DCI, l'Irlande ne peut pas donner à ses pays partenaires des assurances sur les futurs niveaux de financement et contribue de la sorte à accroître l'incertitude qui entoure les apports de ressources. Les retombées positives, potentiellement importantes, attendues du soutien apporté à ce type d'aide s'en trouvent affectées.

L'exemple de l'Ouganda montre l'influence que les donateurs peuvent exercer dans le cadre du dialogue sur les mesures à prendre avec les gouvernements partenaires grâce au soutien budgétaire. En Ouganda, l'Irlande et d'autres donateurs ont lié leur soutien budgétaire aux crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale et mis au point, avec les autorités ougandaises, un ensemble de réformes et de points de référence servant de base à ce dialogue. Cela a permis à l'Irlande et à d'autres donateurs d'entamer des discussions avec l'Ouganda sur des questions politiques sensibles, telles que l'augmentation des dépenses du pays en matière de défense et l'intervention de l'armée ougandaise en République démocratique du Congo. Selon le secrétaire d'État, le retrait complet des troupes ougandaises de la République démocratique du Congo début 2003 peut être attribué dans une très large mesure aux pressions exercées par l'Irlande et les autres donateurs.<sup>36</sup>

Préoccupé depuis longtemps par l'augmentation des dépenses de l'Ouganda en matière de défense<sup>37</sup>, le secrétaire d'État a pris la décision en juillet 2003 de réorienter les 12.7 millions EUR auparavant alloués au soutien budgétaire à l'Ouganda en 2003 vers le Fonds d'action de lutte contre la pauvreté de l'Ouganda qui finance les activités de lutte contre la pauvreté dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau et du réseau routier en milieu rural. L'objectif de cette décision est de recentrer l'aide de l'Irlande sur les secteurs clés et de renforcer les garanties. Alors que le secrétaire

<sup>36</sup> Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du 19 août 2003.

<sup>37</sup> Selon le ministère irlandais des Affaires étrangères, le gouvernement ougandais était convenu avec les donateurs internationaux de limiter ses dépenses de défense en 2002 à 2.1 % du PIB, mais celles-ci ont atteint en fait 2.3 % du PIB.

d'État a clairement indiqué que l'Irlande était attachée depuis longtemps à la lutte contre la pauvreté en Ouganda, on ne sait pas si le soutien budgétaire pourra être réinstauré en Ouganda à l'avenir (et dans l'affirmative, à quelles conditions). Le programme d'aide de l'Irlande en Ouganda a récemment fait l'objet de critiques de la part de l'opinion publique irlandaise du fait en particulier de l'intervention de l'Ouganda en République démocratique du Congo. Après la décision prise par le secrétaire d'État, un débat général a eu lieu en Irlande sur le soutien budgétaire, les problèmes de gouvernance dans les pays en développement et les rôles respectifs des donateurs et des ONG en faveur du développement. De ce fait, le débat public sur le développement en Irlande a abordé les questions complexes et difficiles auxquelles est confronté le programme public de coopération pour le développement lorsqu'il s'efforce de réduire durablement la pauvreté dans les conditions parfois difficiles qui prévalent dans les pays en développement.

La mission effectuée sur le terrain en Tanzanie a permis de connaître les modalités du soutien budgétaire apporté par l'Irlande et les autres donateurs au pays et de mieux comprendre comment ils abordent les risques fiduciaires associés à ce type d'aide. L'Irlande a été l'un des pionniers de l'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté, dont l'objectif est de soutenir la stratégie de lutte contre la pauvreté de la Tanzanie en garantissant que le budget public dispose de ressources adéquates dans les secteurs prioritaires grâce à un soutien budgétaire souple et coordonné. Pour les donateurs bilatéraux qui y participent, l'un des principaux avantages de l'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté est de donner une vue d'ensemble de la stratégie et des pratiques du gouvernement tanzanien. Dans le même temps, le risque que les fonds ne parviennent pas jusqu'au niveau de la mise en oeuvre des activités et ne donnent pas les résultats attendus est une grande préoccupation pour des donateurs, et ce risque s'est accru en raison du processus de décentralisation mis en place en Tanzanie. Pour la plupart des donateurs participant à l'initiative d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté, le transfert des fonds s'étale sur une période de trois ans, ce qui signifie que les donateurs devront constater les résultats au cours de cette période. Pour évaluer les progrès réalisés au cours de la période écoulée, les donateurs ont mis en place un cadre de résultats qui met actuellement l'accent sur des indicateurs dynamiques, qui renseignent par exemple sur les progrès accomplis dans l'application de mesures concernant la gestion financière. Ces indicateurs servent à stimuler le dialogue avec les autorités nationales. Des indicateurs de résultats sont également mis au point mais ils ne seront peut-être pas disponibles avant trois ans.

### **Considérations pour l'avenir**

- L'Irlande devrait continuer de perfectionner ses procédures d'élaboration des stratégies-pays de manière à renforcer les principes du partenariat et déterminer comment la préparation des stratégies s'adressant aux organisations de la société civile peut servir à promouvoir la société civile et le secteur privé au niveau local dans les pays de programme de façon plus active, stratégique et directe.
- Parallèlement à l'examen consacré aux mécanismes de gestion dans les pays de programme, les responsables du programme de la DCI pourraient envisager de redéfinir les rôles et responsabilités des services centraux et des bureaux locaux 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.
- A partir de l'expérience tirée de l'exercice pilote mené en Zambie, l'Irlande pourrait contribuer à définir les conditions d'une harmonisation plus poussée des pratiques des donateurs dans les autres pays de programme et jouer un rôle moteur dans sa promotion.

## *Irlande*

- Les responsables du programme de la DCI pourraient envisager de favoriser un débat public plus large sur les questions de développement et intervenir de façon plus volontariste de telle sorte que l'opinion publique reçoive des informations objectives sur les points forts, les faiblesses et les risques associés à des formes différentes, mais complémentaires, de coopération pour le développement fourni par la population irlandaise par des voies publiques et non publiques. Dans le cadre de ce processus, les responsables du programme de la DCI pourraient énoncer les raisons qui ont motivé la décision de financer les approches sectorielles et d'apporter un soutien budgétaire.

## ANNEXE I

## MESURES PRISES PAR L'IRLANDE DEPUIS L'EXAMEN DE 1999

	<b>Recommandations formulées en 1999</b>	<b>Situation actuelle</b>
1.	La production d'un document actualisant la mise en œuvre de la stratégie intitulée <i>Irish Aid: Consolidation and Growth</i> donnerait des orientations claires pour l'expansion future du programme d'aide.	Le <i>Report of the Ireland Aid Review Committee</i> publié en 2002 définit un cadre stratégique et institutionnel global dans lequel inscrire l'expansion du programme de la DCI. Les conclusions et recommandations de la Commission d'examen ont été acceptées dans leur intégralité par le gouvernement.
2.	Pour marquer le 25 <sup>ème</sup> anniversaire du programme d'aide irlandais, l'Irlande devrait réitérer son engagement à faire de l'action en faveur du développement et de la réduction de la pauvreté des objectifs prioritaires de l'ensemble de la politique gouvernementale.	La Commission d'examen de l'aide irlandaise a confirmé que la lutte contre la pauvreté devait rester l'objectif suprême du programme de coopération pour le développement. Dans sa stratégie pour 2003-2005, le ministère des Affaires étrangères se fixe pour objectif de continuer à veiller à ce que les préoccupations des pays en développement soient prises en compte dans la formulation des politiques gouvernementales.
3.	Les décisions concernant l'extension du programme devraient se fonder sur des critères de développement et sur les résultats escomptés de l'aide pour la réduction de la pauvreté.	La Commission d'examen a confirmé que toutes les stratégies préconisées et toutes les activités menées dans le cadre du programme d'aide devront être jaugées à l'aune de la contribution qu'elles apportent à la lutte contre la pauvreté et de leur aptitude à favoriser des avancées vers les OMD.
4.	Il faut préserver, voire renforcer, le ciblage de l'aide irlandaise. Toute augmentation, même modeste, du nombre de pays prioritaires doit être étudiée avec soin.	Le soutien accordé par l'Irlande aux organismes des Nations unies a pris un caractère plus sélectif et plus stratégique. Un seul nouveau pays de programme a été désigné depuis le dernier examen, le Timor oriental. Cela dit, les dossiers d'autres candidats sont activement étudiés. La Commission d'examen reconnaît que la forte concentration de l'aide sur un petit nombre de pays de programme a été l'un des atouts de l'Irlande et que dévier de cette approche comporte des risques.

## *Irlande*

5.	L'Irlande devrait concrétiser son projet d'adhérer à la Banque africaine de développement.	L'Irlande n'est toujours pas membre de la Banque africaine de développement. La question de l'adhésion aux banques régionales de développement reste à l'étude.
6.	Les effectifs, l'éventail de qualifications et les perspectives de carrière du personnel doivent être améliorés et modifiés si l'Irlande veut maintenir, voire renforcer, sa contribution à la coopération pour le développement.	Certaines évolutions positives sont intervenues, notamment en ce qui concerne les conditions d'emploi du personnel sous contrat, mais globalement les effectifs paraissent à peine suffisants, en particulier dans certains domaines techniques et au niveau de l'élaboration des politiques, et il devrait y avoir plus de perspectives de carrière dans la filière développement au ministère des Affaires étrangères.
7.	La solution qui consiste à renforcer la structure d'organisation existante est probablement celle qui est la plus souhaitable dans l'immédiat. A terme, il pourrait être intéressant, d'un point de vue opérationnel, de mettre en place un organisme d'exécution indépendant.	La Commission d'examen a recommandé que la Direction de la coopération pour le développement demeure une entité du ministère des Affaires étrangères. Elle a jugé en son temps la nouvelle structure préconisée mieux adaptée aux besoins du programme d'aide tout en reconnaissant que cette formule présentait certains inconvénients pour ce qui est du niveau des effectifs et de la souplesse de gestion.
8.	L'Irlande pourrait faire davantage pour encourager une démarche plus axée sur l'évaluation et accordant plus de place au suivi et aux résultats. L'évaluation des programmes de développement territorial devrait retenir davantage l'attention.	Une culture de l'évaluation commence à se mettre en place au niveau de certaines composantes du programme, aide multilatérale et d'aide d'urgence notamment, mais les responsables du programme reconnaissent que davantage pourrait être fait dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne les dispositifs de cofinancement des activités des ONG. Une vaste évaluation des programmes localisés a été réalisée en 2000.

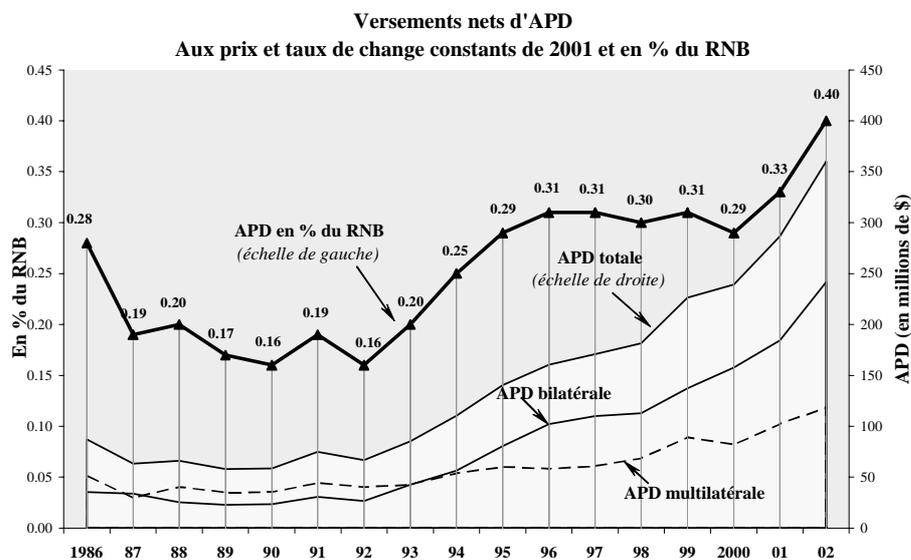
**ANNEXE II**  
**OCDE/CAD STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE**

Tableau II-1. Apports financiers totaux

Millions USD aux prix et taux de change courants

Irlande	Versements nets						
	1986-87	1991-92	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>57</b>	<b>84</b>	<b>199</b>	<b>245</b>	<b>252</b>	<b>310</b>	<b>424</b>
Aide publique au développement	57	71	199	245	234	287	398
Bilatérale	26	29	124	149	154	184	267
Multilatérale	31	43	75	97	80	102	131
Aide publique	n.d.	13	-	-	18	23	26
Bilatérale		0	-	-	1	0	1
Multilatérale		13	-	-	17	23	25
Autres apports du secteur public	-	-	-	-	-	0	0
Bilatéraux	-	-	-	-	-	0	0
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>45</b>	<b>6</b>	<b>90</b>	<b>101</b>	<b>86</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	-	-	<b>416</b>	<b>350</b>	<b>986</b>
Bilatéraux : dont	16	29	-	-	416	350	986
Investissements directs	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation	16	29	-	-	-	0	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>96</b>	<b>139</b>	<b>243</b>	<b>251</b>	<b>758</b>	<b>761</b>	<b>1 496</b>
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 2001)	75	71	181	226	239	287	360
APD en pourcentage du RNB	0.23	0.18	0.30	0.31	0.29	0.33	0.40
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.39	0.31	0.50	0.32	0.93	0.85	1.49

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



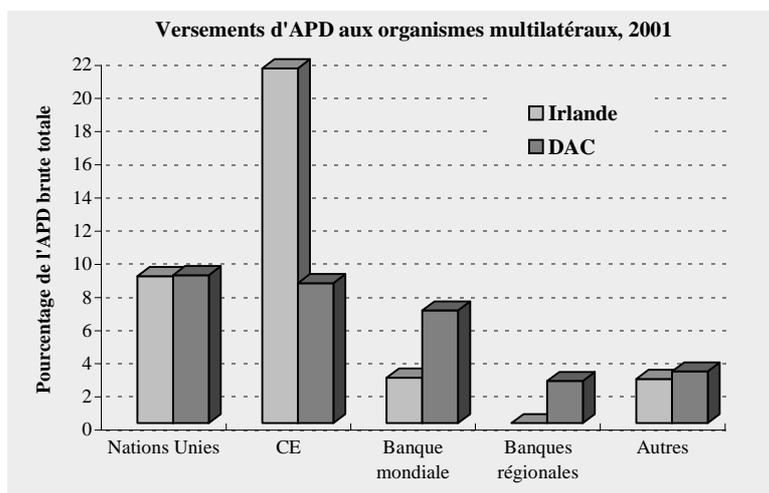
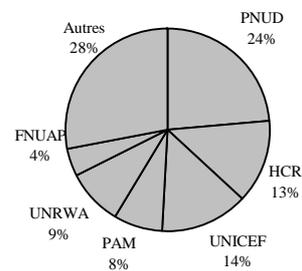
Source : OCDE.

Tableau II-2. APD par grandes catégories

Irlande	Millions de \$ constants de 2001					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						1998	1999	2000	2001	2002	1998
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	Ensemble du CAD 2001%
<b>APD bilatérale brute</b>	<b>113</b>	<b>137</b>	<b>157</b>	<b>184</b>	<b>242</b>	<b>62</b>	<b>61</b>	<b>66</b>	<b>64</b>	<b>67</b>	<b>70</b>
<i>Dons</i>	<i>113</i>	<i>137</i>	<i>157</i>	<i>184</i>	<i>242</i>	<i>62</i>	<i>61</i>	<i>66</i>	<i>64</i>	<i>67</i>	<i>57</i>
Projets et programmes de développement	88	92	90	93	138	48	40	37	33	38	13
Coopération technique	-	-	-	11	12	-	-	-	4	3	23
Aide alimentaire à des fins de développement	-	-	-	-	1	-	-	-	-	0	2
Secours d'urgence	9	29	24	18	15	5	13	10	6	4	6
Allègement de la dette	-	-	-	11	0	-	-	-	4	0	4
Dépenses administratives	-	-	8	14	19	-	-	3	5	5	5
Autres dons	16	17	35	38	57	9	7	15	13	16	4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>13</i>
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
<b>APD multilatérale brute</b>	<b>69</b>	<b>89</b>	<b>82</b>	<b>102</b>	<b>118</b>	<b>38</b>	<b>39</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>33</b>	<b>30</b>
Organismes des Nations Unies	17	16	23	25	37	9	7	9	9	10	9
CE	45	53	48	61	57	25	23	20	21	16	8
Groupe de la Banque mondiale	6	6	9	8	17	3	3	4	3	5	7
Banques régionales de développement (a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Autres	1	15	3	8	8	0	6	1	3	2	3
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>181</b>	<b>226</b>	<b>239</b>	<b>287</b>	<b>360</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Remboursements et annulations de dette</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>181</b>	<b>226</b>	<b>239</b>	<b>287</b>	<b>360</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<i>Pour référence :</i>											
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>	<i>15</i>	<i>15</i>	<i>35</i>	<i>38</i>	<i>57</i>						
<i>Financements mixtes (b)</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>						

a. A l'exclusion de la BERD.

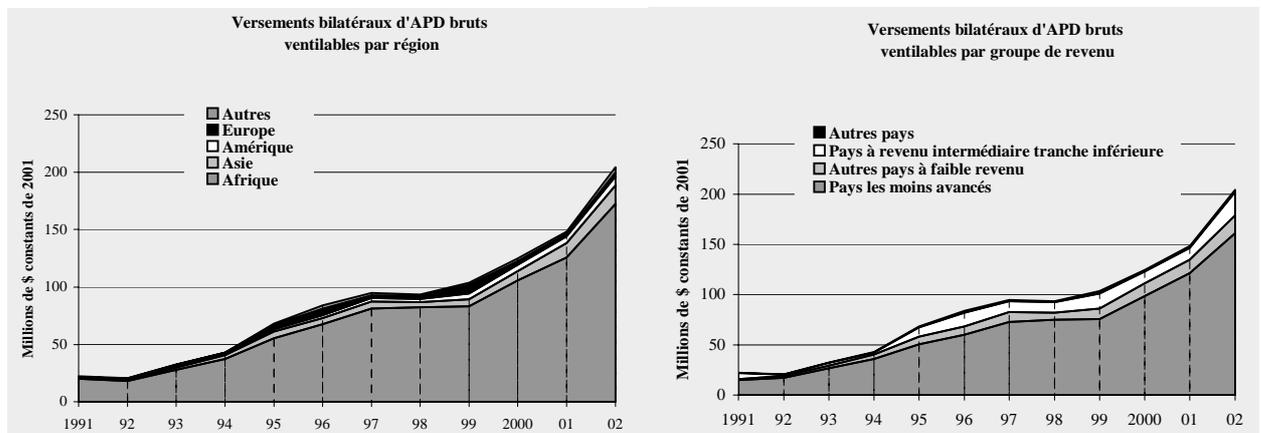
b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

Contributions aux organismes  
des Nations Unies  
(Moyenne sur 2001-02)

Source : OCDE.

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

Irlande	Millions de \$ constants de 2001					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2001%
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	
	<b>Afrique</b>	83	83	106	126	173	88	80	85	85	
Afrique subsaharienne	83	83	106	125	173	88	80	85	85	84	<b>26</b>
Afrique du Nord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>7</b>
<b>Asie</b>	4	6	8	13	16	4	6	6	9	8	<b>39</b>
Asie du Sud et Asie centrale	2	3	3	9	11	2	3	3	6	5	<b>17</b>
Extrême-Orient	2	4	5	4	5	2	3	4	3	2	<b>22</b>
<b>Amérique</b>	3	5	6	6	8	3	5	5	4	4	<b>15</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	2	3	3	3	5	2	3	3	2	2	<b>7</b>
Amérique du Sud	1	2	2	3	3	1	2	2	2	2	<b>8</b>
<b>Moyen-Orient</b>	2	2	2	2	5	2	2	2	1	2	<b>4</b>
<b>Océanie</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>2</b>
<b>Europe</b>	2	7	3	2	3	3	7	3	2	2	<b>6</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par pays</b>	<b>94</b>	<b>104</b>	<b>125</b>	<b>148</b>	<b>205</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>	75	76	99	122	161	80	73	79	82	79	<b>26</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	7	10	13	13	18	8	10	10	9	9	<b>33</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire</b>											
(tranche inférieure)	10	15	11	12	24	11	14	9	8	12	<b>35</b>
(tranche supérieure)	1	3	2	2	2	1	2	2	1	1	<b>5</b>
<b>Pays à revenu élevé</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>0</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	113	137	157	184	242	100	100	100	100	100	<b>100</b>
dont : APD non affectée	19	34	33	36	37	17	25	21	20	15	<b>23</b>



Source : OCDE.

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

Irlande	1991-92			1996-97			2001-02		
	Millions de \$ courants	Millions de \$ 2001	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ 2001	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ 2001	Pour cent
Tanzanie	5	4	21	15	13	15	30	29	16
Lesotho	4	4	17	11	10	11	24	23	13
Zambie	3	3	15	10	9	10	23	22	12
Egypte	2	3	11	8	7	8	21	19	11
Soudan	1	1	6	7	7	7	16	15	9
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>71</b>	<b>51</b>	<b>46</b>	<b>52</b>	<b>114</b>	<b>108</b>	<b>61</b>
Ethiopie	1	1	4	5	4	5	10	10	6
Somalie	1	1	3	5	4	5	8	8	4
Zimbabwe	0	0	2	4	4	4	6	5	3
Kenya	0	0	2	4	4	4	4	3	2
Cambodge	0	0	2	2	2	2	3	3	2
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>85</b>	<b>71</b>	<b>65</b>	<b>72</b>	<b>145</b>	<b>137</b>	<b>78</b>
Bangladesh	0	0	2	2	2	2	3	2	1
Iran	0	0	2	2	2	2	3	2	1
Ex-Yougoslavie, non spécifié	0	0	1	2	2	2	2	2	1
Ouganda	0	0	1	2	2	2	2	2	1
Turquie	0	0	1	2	1	2	2	2	1
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>91</b>	<b>81</b>	<b>73</b>	<b>82</b>	<b>157</b>	<b>148</b>	<b>84</b>
Nigeria	0	0	1	2	1	2	2	2	1
Mozambique	0	0	1	1	1	1	2	2	1
Malawi	0	0	1	1	1	1	2	1	1
Nanibie	0	0	0	1	1	1	2	1	1
Inde	0	0	0	1	1	1	2	1	1
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>94</b>	<b>86</b>	<b>78</b>	<b>87</b>	<b>165</b>	<b>156</b>	<b>88</b>
<b>Total (63 bénéficiaires)</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>89</b>	<b>100</b>	<b>187</b>	<b>176</b>	<b>100</b>
Aide non affectée	7	7		18	17		39	37	
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>29</b>	<b>29</b>		<b>117</b>	<b>106</b>		<b>226</b>	<b>213</b>	

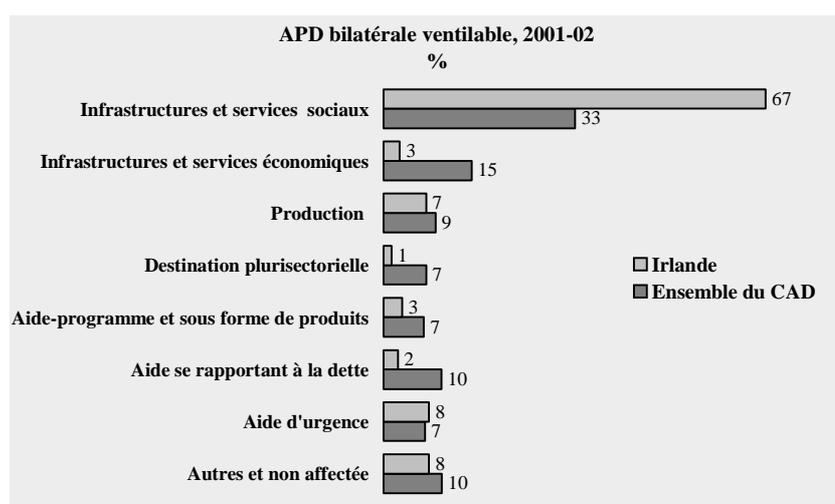
Source : OCDE.

Tableau II-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

aux prix et taux de change courants

Versements, moyennes bisannuelles

Irlande	1991-92		1996-97		2001-02		2001 Total du CAD %
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>12</b>	<b>44</b>	<b>54</b>	<b>53</b>	<b>147</b>	<b>67</b>	<b>33</b>
Education	7	26	20	20	45	20	9
dont : Education de base	-	-	-	-	-	-	2
Santé	2	8	16	16	48	22	4
dont : Santé de base	-	-	-	-	-	-	3
Programmes en matière de population	0	0	0	0	1	0	3
Distribution d'eau et assainissement	1	4	7	7	11	5	5
Bon gouvernement et société civile	1	3	2	2	21	10	7
Autres infrastructures et services sociaux	1	4	8	8	22	10	6
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>15</b>
Transport et entreposage	1	4	5	5	6	3	9
Communications	0	0	0	0	0	0	1
Energie	0	1	1	1	0	0	4
Banque et services financiers	-	-	2	2	0	0	1
Entreprises et autres services	0	1	-	-	0	0	1
<b>Production</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	2	7	6	6	14	6	7
Industries manufacturières, extractives, construction	1	3	1	1	2	1	1
Commerce et tourisme	0	1	0	0	1	0	1
Autres	0	0	-	-	0	0	0
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>7</b>
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	-	-	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	-	-	-	-	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>10</b>
<b>Aide d'urgence</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<b>Frais administratifs des donateurs</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<b>Concours fournis aux ONG (budget central)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	-	-	<b>4</b>
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>28</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>100</b>	<b>220</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	28	40	114	63	226	66	70
dont : non affectée	1	1	12	6	6	2	3
APD multilatérale	43	60	66	37	116	34	30
APD totale	71	100	180	100	342	100	100



Source : OCDE.

Tableau II-6. Panorama comparatif

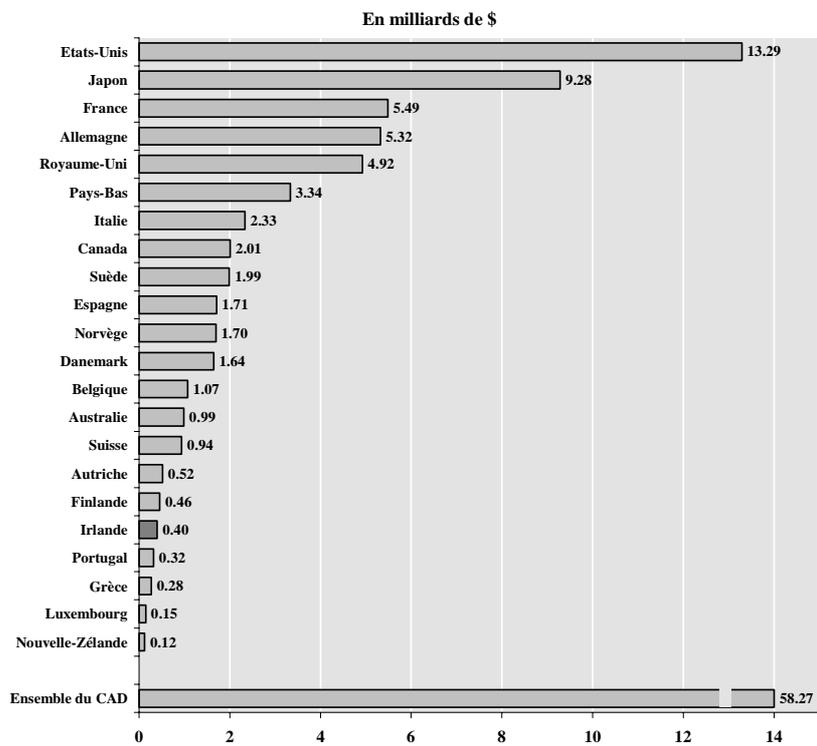
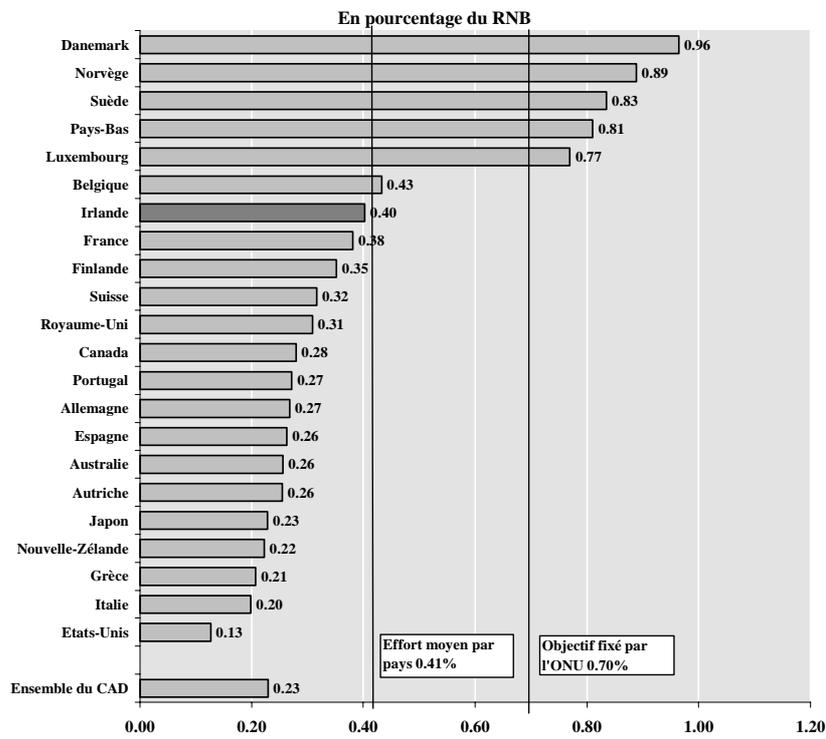
	Aide publique au développement		Éléments de libéralité de l'APD (engagements) 2001 % (a)	Part de l'aide multilatérale 2001			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMIA 2001 % de l'APD	Versements nets		
	Millions USD	% du RNB		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 95-96 et 00-01	% de l'APD (b)	% du RNB (c)		Millions USD	% du RNB	
						(b)				(c)
Allemagne	4 990	0.27	-1.2	42.8	19.8	0.12	23.5	687	0.04	
Australie	873	0.25	0.6	24.3	20.1	0.06	20.1	5	0.00	
Autriche	533	0.29	0.2	35.9	18.4	0.10	19.9	212	0.11	
Belgique	867	0.37	3.5	42.1	20.1	0.15	34.0	88	0.04	
Canada	1 533	0.22	-2.7	21.7	31.3	0.05	15.1	152	0.02	
Danemark	1 634	1.03	4.8	36.7	31.3	0.38	33.0	181	0.11	
Espagne	1 737	0.30	7.2	33.8	14.1	0.10	11.1	14	0.00	
États-Unis	11 429	0.11	3.2	27.5	27.5	0.03	14.6	1 542	0.02	
Finlande	389	0.32	4.8	42.3	28.1	0.14	29.4	61	0.05	
France	4 198	0.32	-6.5	38.2	13.3	0.12	25.8	1 334	0.10	
Grèce	202	0.17	8.2	59.1	12.5	0.10	10.9	9	0.01	
<b>Irlande</b>	287	0.33	11.8	35.7	14.3	0.12	49.9	23	0.03	
Italie	1 627	0.15	-2.3	72.8	34.8	0.11	29.9	281	0.03	
Japon	9 847	0.23	3.0	24.3	24.3	0.06	18.1	84	0.00	
Luxembourg	141	0.82	18.1	24.8	13.5	0.20	32.4	9	0.05	
Norvège	1 346	0.80	1.8	30.1	30.1	0.24	33.3	32	0.02	
Nouvelle-Zélande	112	0.25	5.5	24.1	24.1	0.06	25.7	0	0.00	
Pays-Bas	3 172	0.82	4.9	29.9	23.8	0.25	31.4	214	0.06	
Portugal	268	0.25	6.7	31.7	6.0	0.08	44.5	28	0.03	
Royaume-Uni	4 579	0.32	5.7	42.7	24.8	0.14	36.0	461	0.03	
Suède	1 666	0.77	4.5	27.7	20.9	0.21	27.5	119	0.05	
Suisse	908	0.34	3.0	29.0	29.0	0.10	28.2	63	0.02	
<b>Ensemble du CAD</b>	52 337	0.22	1.8	33.1	23.6	0.07	23.0	5 597	0.02	
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.40								

Notes :

- a. Hors réajustements 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.

Source : OCDE.

Graphique II-1. APD nette des pays du CAD en 2002



Source : OCDE.

**COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DU CAD PAR LES PAIRS : IRLANDE**  
**RECOMMANDATIONS DU CAD AU MOMENT OÙ L'IRLANDE SE PRÉPARE À**  
**PORTER SON PROGRAMME DE COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT À**  
**HAUTEUR DE 1 MILLIARD USD**

A l'occasion d'un examen de fond du programme de coopération pour le développement de l'Irlande, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a noté que l'aide publique au développement (APD) irlandaise avait considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 70 millions USD en 1992, soit 0.16 % du revenu national brut (RNB), à 398 millions USD en 2002, soit 0.40 % du RNB. Preuve de sa détermination à lutter contre la pauvreté, l'Irlande achemine la moitié de son APD vers les pays les moins avancés, ce qui constitue le pourcentage le plus élevé parmi les 22 pays membres du CAD, contribuant ainsi à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.

L'APD de l'Irlande devrait continuer de s'accroître – le gouvernement entend atteindre d'ici 2007 l'objectif de 0.7 % du revenu national fixé par les Nations unies. Cet engagement, qui porte sur 1 milliard USD, s'inscrit dans la longue tradition de solidarité de l'Irlande envers les pauvres et les déshérités. Cependant, le fait que l'Irlande n'a pas atteint son objectif intermédiaire à l'échéance 2002, soit une APD équivalant à 0.45 % du RNB, et que le budget de l'APD pour 2003 et 2004 n'a été que modestement accru soulève quelques inquiétudes quant à la probabilité d'atteindre l'objectif de 0.7 % d'ici 2007.

Un accord de financement sur plusieurs années conclu avec le ministère des Finances avait permis aux responsables de la coopération pour le développement de se fixer des échéances à moyen terme, au fur et à mesure de l'expansion rapide du programme. Cet accord a pris fin, d'où une plus grande difficulté pour les responsables du programme de coopération pour le développement de mettre en œuvre leur propre programme et de respecter par ailleurs les engagements pris au titre des partenariats à long terme et des accords de financement pluriannuels avec les pays partenaires, les organismes de développement des Nations unies et les ONG irlandaises oeuvrant en faveur du développement.

L'intérêt que porte depuis longtemps l'Irlande à la santé et à l'éducation se double maintenant d'une vive détermination à lutter contre la pandémie de VIH/sida. Un engagement d'au moins 30 millions USD par an annoncé par le Premier ministre en 2001 pour lutter contre le VIH/sida à travers des activités multilatérales/mondiales, régionales, nationales et locales est venu soutenir les efforts déployés pour prendre systématiquement en compte le VIH/sida dans tous les domaines couverts par le programme.

Le Président du CAD, M. Richard Manning, a fait la synthèse des principales recommandations du Comité en vue de consolider les progrès réalisés depuis le dernier examen de l'aide réalisé par le CAD en 1999 :

- La grande majorité de la population soutient les efforts de développement de l'Irlande. Il importera de continuer de mobiliser l'opinion et de lui permettre de s'investir davantage dans le programme de coopération pour le développement en s'en appropriant les desseins, les réalisations et les enjeux à mesure que s'accroîtra l'APD, de façon à atteindre durablement l'objectif de 0.7 %.

- L'Irlande devrait prévoir maintenant la façon dont elle gèrera et mettra en œuvre son programme d'un montant de 1 milliard USD, de façon à maintenir l'attention qu'elle porte aux pays les moins avancés, spécialement en Afrique de l'Est où elle concentre son aide, à soutenir un éventail d'organismes multilatéraux, à poursuivre son combat contre le problème du VIH/sida qui se pose de façon particulièrement aiguë dans les régions où l'Irlande mène prioritairement ses activités, et à promouvoir la stratégie prospective qui est la sienne en ce qui concerne la dette.
- Pour gérer l'augmentation rapide et substantielle de son APD en suivant une trajectoire de croissance prévisible et pour aider les responsables du programme de coopération pour le développement à respecter leurs accords de financement pluriannuels, l'Irlande devrait réintroduire un nouvel accord sur plusieurs années qui fixerait les enveloppes allouées à l'APD.
- L'Irlande a réglé quelques-uns des problèmes de ressources humaines les plus urgents identifiés lors de l'examen de l'aide réalisé par le CAD en 1999, mais il faudra, dans le cadre de son programme de coopération pour le développement, continuer de renforcer les effectifs, l'expertise et les compétences en matière de gestion du développement, au fur et à mesure de l'expansion du volume de l'APD, qui fait entrer l'Irlande dans le camp des donateurs moyens. Cela devrait donner plus de possibilités d'offrir des perspectives de carrière dans le domaine du développement au sein du ministère des Affaires étrangères.
- Il a été bénéfique pour l'Irlande de concentrer ses principaux partenariats bilatéraux sur seulement sept pays de programme. Elle devrait approfondir son engagement dans ces pays, en s'associant de plus près aux activités des organisations de la société civile locale et en la soutenant, de même que le secteur privé local, et en inscrivant son action dans une perspective régionale. L'Irlande devrait par ailleurs maintenir une approche prudente dans la désignation de nouveaux pays de programme.
- Par rapport à la moyenne des membres du CAD, l'Irlande consacre une part importante de son APD au cofinancement d'activités menées par des ONG. Les responsables du programme de coopération pour le développement devraient continuer de promouvoir des approches stratégiques, la prise en compte systématique de questions à caractère transversal (égalité homme-femme, gouvernance, VIH/sida et environnement) et un contrôle, un suivi et une évaluation plus systématiques des activités de la part des ONG partenaires.
- Les responsables du programme gèrent l'aide d'urgence et à la reconstruction dans une perspective plus stratégique, en mettant davantage l'accent sur la qualité, la reddition de comptes, et les résultats obtenus. Ils pourraient aller plus loin dans ce sens en définissant des orientations plus précises, notamment une stratégie de sortie pour ce qui concerne l'aide humanitaire ou, le cas échéant, pour poursuivre l'action en l'intégrant à des stratégies de développement d'après un conflit dans une perspective à plus long terme.
- Pour se donner le maximum de moyens de véritablement contribuer à s'attaquer au problème du VIH/sida, les responsables du programme devraient s'appliquer à faire de cette question une constante de leur programme en recrutant davantage de spécialistes et en mettant en place un important programme de formation dans ce domaine à l'intention de l'ensemble du personnel. Au moment de l'actualisation du cadre stratégique du programme, en 2004, il conviendrait de mettre en avant cette approche qui consiste à prendre systématiquement en compte la question du VIH/sida, et de donner des orientations pour faire face aux questions d'égalité homme-femme, de droits de l'homme et d'équité dans le cadre des programmes de plus en plus vastes d'accès au traitement. Les responsables du programme devraient lancer une évaluation d'envergure de l'impact de ses activités de lutte contre le VIH/sida.

- Le CAD se félicite de la création d'une unité spéciale chargée d'évaluer la cohérence des politiques dans l'optique du développement et de diffuser les résultats des analyses effectuées. Cela devrait renforcer la capacité de l'Irlande à accompagner les effets sur les pays en développement de tout l'éventail de ses politiques gouvernementales.

Lors du nouvel examen des politiques et programmes de coopération pour le développement de l'Irlande réalisé par le CAD, qui a eu lieu le 17 novembre 2003, la Délégation de l'Irlande était conduite par M. David Donoghue, Directeur général du programme de coopération pour le développement de l'Irlande (*Development Co-operation Ireland*). Les pays examinateurs étaient la Belgique et la Suisse.

## DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

*Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif.*

**AIDE LIÉE** : Dons ou prêts d'origine publique servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

**AIDE PUBLIQUE (AP)** : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans l'aide publique au développement, mais dont les bénéficiaires figurent à la partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)** : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la partie I de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %).

**AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP)** : Apports relatifs au développement financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de comptabilisation dans l'aide publique au développement ou dans l'aide publique.

**CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT)** : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses membres.

**COOPÉRATION TECHNIQUE** : Englobe i) les dons à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

**CRÉDITS À L'EXPORTATION** : prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

**DONS** : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

**ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ** : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). L'élément de libéralité est calculé contre un taux d'intérêt fixé à 10 %.

Ainsi l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

**FINANCEMENT MIXTE :** Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

**INVESTISSEMENT DIRECT :** Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

**LISTE DES BENEFICIAIRES DE L'AIDE ETABLIE PAR LE CAD :** Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'aide, révisée de temps en temps, qui est divisée en deux parties. La partie I de la liste regroupe les pays en développement (éligibles à recevoir l'aide publique au développement). Elle comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

**PMA :** Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la liste du CAD.

**Autres PFR :** Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 760 dollars en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

**PRITI :** Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 dollars en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

**PRITS :** Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 dollars en 1998.

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

La partie II de la liste comprend les "Pays en transition" ; l'aide à ces pays est comptabilisée séparément comme "aide publique". Elle inclut i) les pays les plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

**MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS :** La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

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

**RAPPORT APD/RNB :** Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement

dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

**RÉAMENAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE :** Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette, d'un rééchelonnement ou d'un prêt de refinancement.

**VERSEMENT :** Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ces versements peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

**VOLUME (termes réels) :** Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars courants des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Ces données montrent la valeur de l'aide en termes du pouvoir d'achat domestique d'un dollar des Etats-Unis pour l'année indiquée.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



## Série des examens par les pairs

### COMMENT NOUS CONTACTER

**Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.**

**Veillez nous contacter**

**par courrier électronique à l'adresse suivante :  
[dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org), [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop),  
par télécopie au : 33 1 44 30 61 40  
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  
France**

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