

IRLANDE

1) VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume

APD nette en millions de USD	1 325
% du RNB	0,58 %

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

Depuis 2000, l'APD de l'Irlande a augmenté de manière spectaculaire en valeur absolue (partant de 234 millions de USD, soit une hausse de 466%) et a doublé en valeur relative (partant de 0,29 %) par rapport au RNB.

1.2. Volume prévu à l'avenir

En 2002, le gouvernement s'est engagé à accroître l'APD à 0,7 % du RNB à la fin de l'année 2007 (CAD 2003, p. 11). Cependant, la cible intérimaire de 0,45 % du RNB en 2002 n'ayant pas été atteinte, le Taoiseach (Premier ministre Irlandais) a annoncé la poursuite d'un nouvel objectif. Actuellement, l'Irlande s'est engagée à faire passer l'APD à 0,6% d'ici 2010 et à 0,7 % du RNB d'ici à 2012, trois ans avant la date fixée par l'UE. Le CAD de l'OCDE estime que cela amènera à un décaissement de 1,3milliard de USD (CAD, 2009).

2) ORGANISMES / MÉCANISMES CLÉS

2.1 Organismes et structures

Ministère des affaires étrangères

La responsabilité d'Irish Aid, programme irlandais pour le développement international, relève principalement du Ministre des affaires étrangères. Toutefois, au sein du Ministère des affaires étrangères, la politique de coopération au développement se trouve sous la juridiction du Ministre d'État pour le développement international, qui supervise la Direction de coopération au développement (DCD), laquelle administre Irish Aid. En 2007, 83 % de l'APD totale ont été décaissés par le Ministère des affaires étrangères. Les 17 % restants ont été décaissés par d'autres ministères gouvernementaux, ainsi que par le Budget de l'UE pour la coopération au développement (Irish Aid 2008a).

2.2 Politiques et documents clés

White Paper on Irish Aid (Livre blanc sur l'aide irlandaise) (Irish Aid, 2006a)

Le premier Livre blanc sur l'aide publique au développement de l'Irlande est paru en septembre 2006. Réitérant que la réduction de la pauvreté constitue le but ultime d'Irish Aid - notamment en Afrique - ce document détaille les mesures que l'Irlande prendra dans les prochaines années, afin de respecter son engagement relatif à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les grands principes que défend Irish Aid sont les suivants : (i) partenariat, (ii) participation

publique et transparence, (iii) efficacité et assurance de la qualité, (iv) cohérence et (v) viabilité à long terme.

Le document préconise en outre la création d'un Groupe spécial contre la faim et d'une Unité de résolution des conflits, tout en identifiant la nécessité d'un nouveau Comité interministériel sur le développement. Parmi les autres décisions clés du document figurent notamment : (i) intensifier la coopération entre les Nations Unies et l'UE pour assurer une meilleure qualité de l'aide ; (ii) s'axer sur la promotion de la gouvernance, de la démocratie et des droits de l'Homme, ainsi que sur la lutte anticorruption ; (iii) défendre de meilleures conditions commerciales pour les PMD ; (iv) continuer de se concentrer fortement sur les secteurs sociaux ; (v) intégrer les questions liées à l'égalité des sexes, à l'environnement, au HIV/sida et à la gouvernance dans tous les travaux d'Irish Aid.

Rapport annuels (Irish Aid 2008)

La série de rapports annuels offre des mises à jour sur tout ce qui a trait à Irish Aid, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

3) PAYS BÉNÉFICIAIRES ET CRITÈRES D'ALLOCATION DE L'AIDE

3.1. Pays bénéficiaires

Dix premiers pays	% de décaissements bruts d'APD totale	% de décaissements bruts d'APD bilatérale	Millions de USD
Ouganda	5,2 %	8,4 %	53
Mozambique	5,0 %	8,1 %	51
Éthiopie	4,6 %	7,4 %	47
Tanzanie	3,6 %	5,9 %	37
Zambie	2,8 %	4,6 %	29
Afrique du Sud	1,8 %	2,8 %	18
Soudan	1,6 %	2,5 %	16
Lesotho	1,4 %	2,2 %	14
Kenya	1,1 %	1,7 %	11
Sierra Leone	1,0 %	1,6 %	10

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

Les dix premiers pays figurant dans le tableau ci-dessus ont perçu 45,2 % de l'APD bilatérale en 2005-06. L'Irlande a établi des partenariats à long terme avec 9 pays, le Malawi venant s'ajouter aux pays suivants en 2008 : Éthiopie, Lesotho, Mozambique, Ouganda, Tanzanie, Timor oriental, Vietnam, Zambie (Irish Aid 2008a). Cependant, Irish Aid élargit actuellement son assistance et prévoit d'ajouter un dixième pays partenaire (Irish Aid 2006a). L'Irlande offre également une aide spécifique aux projets aux pays suivants : Zimbabwe, Afrique du Sud, Liberia, Sierra Leone, Palestine, Europe de l'Est, Balkans occidentaux.

Ventilation au sein des différents groupes de bénéficiaires (% de décaissements d'APD bilatérale octroyés par pays / région) :

Pays les moins développés	58,4 %
Autres pays à faible revenu	8,4 %
Afrique subsaharienne	62,4 %

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

Seuls les PMD sont éligibles au statut de pays sous programme.

3.2.2. Critères d'allocation

Globalement, l'engagement d'un pays envers les OMD reste le principal critère dans la décision de lui attribuer des ressources. Pour décider si un pays peut aspirer au programme, les critères suivants sont pris en considération : (i) possibilité pour l'Irlande d'avoir un impact sur le développement, (ii) gouvernance et corruption, (iii) les pouvoirs publics bénéficiaires sont en mesure de s'approprier le processus de développement, (iv) l'environnement politique est suffisamment stable pour assurer les conditions de base de la prestation d'un programme d'aide, (v) il est possible de travailler à l'échelle régionale, (vi) sont présents dans le pays d'autres donateurs avec lesquels l'Irlande coopère dans les pays déjà sous programme (Irish Aid 2006a, p. 72).

Par ailleurs, des programmes spécifiques peuvent être approuvés pour les États dits fragiles, à savoir les États sortant d'un conflit et/ou qui ont un très faible degré de capacités institutionnelles.

4) POLITIQUES D'AIDE

4.1. Concessionnalité

L'ensemble de l'aide irlandaise est sous forme de dons.

Pourcentage de dons des engagements d'APD bilatérale (excepté le rééchelonnement de la dette)	100 %
Élément don de l'APD bilatérale en faveur des PMD	100 %

Source : Irish Aid (2007)

4.2. Types d'aide

Répartition des différents types d'APD (décaissements):

	Millions de USD	% de décaissements bruts d'APD bilatérale
Coopération technique autonome	-	-
Appui au budget général	21,3	3,4 %
Projets et programmes sectoriels (y compris une partie de la coopération technique)	412,8	65,3 %
Activités relatives à la dette	-	-
Aide alimentaire au développement	9,9	1,6 %
Assistance pour d'autres produits de première nécessité	-	-
Urgence et surendettement	87,3	13,8 %

Source : données OCDE/CAD 2006

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

Dans ses pays sous programme, l'Irlande s'engage à travailler via des accords de programme dans la mesure du possible. Parmi ces modalités figurent (i) les programmes de type territorial (aide aux administrations régionales dans le cadre d'un programme), (ii) le soutien budgétaire sectoriel et (iii) le soutien budgétaire général. L'Irlande ne se fixe toutefois pas d'objectifs quant au pourcentage de l'aide qu'elle envisage d'accorder sous forme d'accords de programme : « *nous maintiendrons un dosage de modalités complémentaires dans chacun de nos pays sous programme* » (Irish Aid 2006a, p. 72). L'Irlande possède actuellement des programmes d'aide budgétaire au Mozambique et en Ouganda (pays sous programme), tandis qu'elle cofinance le Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté assuré par la Banque mondiale (principale modalité de financement de la Banque mondiale en termes d'aide budgétaire générale) au Vietnam (Irish Aid 2007). L'Irlande déclare attribuer 14 % de son aide bilatérale à ses 9 pays partenaires sous forme d'aide budgétaire générale en 2007 (Irish Aid 2008a).

Ces données se manifestent tant dans les résultats de l'analyse PPTE des pouvoirs publics que dans l'enquête de la déclaration de Paris. Parmi les PPTE, l'Ouganda et le Mozambique donnent à l'Irlande le score maximal en ce qui concerne les accords de programme, tandis que l'indicateur de Paris 9 donne les meilleures notes au Mozambique (89 %), à l'Ouganda (85 %) et à la Tanzanie (75 %), principalement grâce à la troisième position atteinte par les approches sectorielles (SWAPs) en santé et en agriculture.

Le renforcement des capacités s'adresse principalement aux institutions publiques des pays bénéficiaires, notamment dans les pays sous programme. Toutefois, certaines activités de renforcement des capacités s'adressent aussi aux ONG des pays bénéficiaires. Selon l'enquête de Paris, la coopération technique s'aligne le mieux sur les plans de développement des pays partenaires en Zambie (100 %) et au Mozambique (67 %).

4.3. Canaux d'assistance

L'Irlande octroie approximativement 38 % de son APD par le biais d'organisations multilatérales, dont 31 % sont destinés à la CE, 29 % aux organismes des Nations Unies et 32 % au Groupe de la Banque mondiale (source : données OCDE/CAD 2005). En 2007, 117,8 millions d'euros - soit 23,7 % de l'aide bilatérale irlandaise - passait par des ONG partenaires. L'Irlande s'attache en outre à établir des supports médiatiques indépendants au sein de la société civile des pays bénéficiaires (Irish Aid 2006a).

Dans certains pays, l'aide irlandaise véhiculée par le secteur des ONG peut s'avérer volumineuse. En conséquence, aucun gouvernement PPTE ne déclare que 100 % de l'aide irlandaise passe par le budget (le Mozambique estime l'aide versée au budget à 75 % de l'aide qu'il reçoit de l'Irlande).

4.4. Secteurs et projets

Secteur	% de l'APD bilatérale (engagements)
Infrastructures sociales et administratives	56,2 %
Dont: Éducation	10,1 %
Santé	12,1 %
Population	12,6 %

Secteur	% de l'APD bilatérale (engagements)
Adduction d'eau et Assainissement	2,7 %
Pouvoirs publics et société civile	13,2 %
Infrastructures économiques	1,1 %
Dont: Transport et communications	0,6 %
Énergie	0,0 %
Production	4,8 %
Dont: Agriculture	4,3 %
Industries, Mines, Travaux publics	0,3 %
Commerce et tourisme	0,2 %
Activités multisectorielles	5,0 %
Assistance aux programmes	4,9 %
Activités relatives à la dette	-
Aide d'urgence	22,2 %
Charges administratives	5,5 %
Autres	0,2 %

Source : données OCDE/CAD 2006

Le Livre blanc de 2006 présente de vastes sections consacrées aux secteurs suivants : (i) prévenir et répondre aux urgences humanitaires, (ii) renforcer/améliorer les pouvoirs publics et lutter contre la corruption, (iii) investir dans la population : les secteurs sociaux (santé et éducation), (iv) VIH/sida et autres maladies transmissibles, (v) faim, sécurité alimentaire et développement rural, (vi) paix, sécurité et développement, (vii) droits de l'Homme et développement, (viii) égalité des sexes et développement, (ix) environnement et développement, (x) commerce et développement (Irish Aid 2006a). Aucune indication n'est donnée sur l'ordre de priorité des secteurs. Le Livre blanc s'engage en outre à dépenser au moins 100 millions d'euros dans la lutte contre le VIH/sida et autres maladies transmissibles.

L'Irlande s'est engagée à limiter à trois le nombre de secteurs dans lesquels elle travaille dans un pays donné, en consultation avec d'autres donateurs Nordic+. De même, lors d'une intervention active dans un secteur, les donateurs Nordic+ prônent une perspective à long terme sur un minimum de 5-7 ans (Nordic+ 2005).

Les gouvernements PPT estimant généralement que l'aide irlandaise s'aligne sur les secteurs prioritaires de la SRP (ce qui est le cas à plus de 75 % en Éthiopie, par exemple). Cependant, l'Irlande n'obtient pas un très bon score en ce qui concerne le financement de tous les types de priorités SRP, notamment de par sa réticence à financer les infrastructures ou le secteur énergétique.

4.5. Flexibilité

L'Irlande ne prévoit pas l'utilisation de ressources si un pays bénéficiaire subit un choc extérieur et/ou rencontre des difficultés sur la balance des paiements. Les PPT signalent néanmoins que l'Irlande fait preuve de flexibilité en apportant un allègement d'urgence en cas de chocs (ex. Éthiopie).

4.6. Prévisibilité

L'Examen par les pairs du CAD 2003 estimait que l'aide irlandaise n'était pas très prévisible. À l'époque, DCI n'avait qu'à planifier sur une base annuelle. Toutefois, actuellement l'Irlande engage son aide pour les 10 pays du programme dans le cadre de plans quinquennaux, avec des documents de programme nationaux tous les trois

ans, tandis que le pays prévoit de passer à des accords de financement quinquennaux avec tous ses partenaires (Irish Aid 2006a).

Selon l'indicateur de Paris 7 qui mesure le ratio des décaissements consignés par le bénéficiaire par rapport à l'aide programmée par le donateur, les meilleures pratiques en termes de prévisibilité de l'aide irlandaise se trouvent dans les pays suivants : Ouganda (91 %), Éthiopie (84 %), Tanzanie (72 %). Parmi les gouvernements PPTE, l'Éthiopie et l'Ouganda signalent que toute l'aide destinée aux pouvoirs publics s'inscrit dans des cadres de programme pluriannuels. En outre, l'Éthiopie, l'Ouganda et la Sierra Leone déclarent que les décaissements sont souvent effectivement décaissés dans l'année budgétaire prévue.

4.7. Conditionnalité

En général, l'Irlande n'impose pas de conditions économiques ou politiques dans son aide au titre de programmes. Toutefois, comme indiqué à la section 3, l'Irlande envisagera seulement d'inclure un pays dans son programme si elle estime que ce pays présente un minimum de capacités et qu'il progresse dans sa lutte contre la corruption, ainsi que dans l'amélioration de sa gouvernance. Pour les programmes d'aide budgétaire générale, il est nécessaire que les donateurs aient confiance dans les systèmes financiers et administratifs des pays bénéficiaires. Dans les pays auxquels elle apporte un soutien budgétaire général, l'Irlande fixe ses objectifs/conditions d'après le Cadre d'évaluation des performances (CEP) multidonateurs, par ex. en Ouganda et au Mozambique.

Selon l'enquête PRC PPTE, la conditionnalité irlandaise est relativement moins lourde en Éthiopie, au Nicaragua, en Sierra Leone et en Ouganda, n'occasionnant que de brefs retards en Éthiopie et en Ouganda.

4.8. Dialogue politique

L'Irlande participe activement au dialogue politique dans ses 9 pays sous programme. Parmi les PPTE, l'Éthiopie et l'Ouganda font état d'un engagement maximum de l'Irlande dans le dialogue politique.

Dans ses décisions de décaissement budgétaire, l'Irlande n'exige pas le respect d'un programme officiel du FMI, même si elle surveillera de près le programme du FMI dans le pays en question, le cas échéant. Les PPTE estiment toutefois qu'une partie de l'aide budgétaire est liée au Nicaragua et en Ouganda.

5) PROCÉDURES D'AIDE

5.1 Conditions préalables

Pour les pays sous programme, l'Irlande produit des Documents de stratégie nationaux tous les trois ans. Ces documents se composent généralement des éléments suivants : (i) contexte du développement dans le pays partenaire, (ii) examen du programme triennal précédent, (iii) description du programme triennal à venir et (iv) questions liées à la gestion et au suivi du programme. Les annexes abordent les questions de coordination et d'harmonisation (Irish Aid 2004).

Les gouvernements PPTE estiment que les conditions préalables irlandaises sont en règle générale relativement moins encombrantes – par exemple en Éthiopie et en

Ouganda, l'Irlande exige un avis juridique et deux autres conditions uniquement. L'Éthiopie et l'Ouganda précisent en outre que les retards en résultant sont relativement courts. L'aide irlandaise n'exige généralement pas de contributions sous forme de fonds de contrepartie.

Les Unités d'exécution de projets (UEP) sont déconseillées. Selon l'indicateur de Paris 4, l'Irlande recourt assez peu aux UEP, les meilleures pratiques à cet égard (= aucune utilisation d'UEP) étant constatées en Éthiopie, au Mozambique et en Zambie.

5.2 Méthodes de décaissement

Les PPTE signalent que l'Irlande combine généralement les avances de caisse, le remboursement et les paiements directs aux fournisseurs, tandis que la Sierra Leone et l'Ouganda rapportent de forts niveaux d'avances de décaissements. L'Éthiopie (et dans une moindre mesure la Sierra Leone) signalent que les retards de décaissement irlandais n'occasionnent que des retards minimaux.

5.3 Procédures de décaissement

Selon les gouvernements PPTE, on trouve les meilleures pratiques en termes de nombre de procédures de décaissement au Mozambique (où l'Irlande n'exige qu'une seule procédure de plus par rapport au pays partenaire), suivi de la Sierra Leone et de l'Éthiopie (deux procédures supplémentaires). L'indicateur de Paris 5a signale que toute l'aide irlandaise destinée au secteur public passe par les systèmes de Gestion financière publique (GFP) du pays partenaire en Éthiopie et en Afrique du Sud.

5.4 Procédures de passation de marchés

L'aide irlandaise est entièrement non liée (CAD 2007 ; Roodman et al 2006).

L'indicateur de Paris 5b signale que l'ensemble de l'aide irlandaise destinée au secteur public passe par les systèmes de marchés publics du pays partenaire en Éthiopie et en Afrique du Sud. Les PPTE indiquent que les retards dus à ces procédures sont minimaux en Éthiopie et courts au Mozambique et en Sierra Leone.

5.5 Coordination

Dans un certain nombre de cas, Irish Aid travaille en coordination avec d'autres donateurs pour assurer l'aide à travers des mécanismes de financement communs. En Tanzanie par exemple, dans le cadre d'une approche sectorielle en santé (« SWAp »), l'Irlande a fourni son aide en coordination avec DANIDA, le Ministère britannique pour le développement international (DFID), GTZ/KfW, les Pays-Bas, NORAD, la CDD et la Banque mondiale (Hobbs 2001). Au Vietnam, l'Irlande cofinance le Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté assuré par la Banque mondiale (Irish Aid 2007).

Ces exemples sont des applications des principes convenus par le groupe de donateurs Nordic+, dont l'Irlande est membre. Avec ce groupe de pays, l'Irlande est convenue de nombreux documents d'harmonisation, notamment des directives sur la coopération déléguée et la division du travail (Nordic+ 2005, 2006).

Selon l'enquête de Paris, l'Irlande a assuré des missions mixtes à plus de 50 % dans 2 pays seulement (Mozambique, 62 % et Zambie, 75 %). L'Irlande a réussi à mener des travaux analytiques mixtes à plus de 50 % en Ouganda (66 %) et en Zambie (66 %).

En tant que membre de l'UE, l'Irlande s'est engagée à Paris en 2005 à réduire de moitié le nombre de missions non coordonnées.

Principales sources (*toutes les sources sur Internet ont été consultées en octobre 2008*)

CAD (2003) « Ireland – Development Assistance Committee Peer Review », consulté sur www.oecd.org/dataoecd/25/43/21651179.pdf

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

Irish Aid (2004) « Uganda Country Strategy Paper (2004-2006) », consulté sur www.irishaid.gov.ie/Uploads/Uganda_CSP2004-2006_Part1.doc et www.irishaid.gov.ie/Uploads/Uganda_CSP2004-2006_Part2.doc

Hobbs, Graham (2001) « The Health Sector Wide Approach and Health Sector Basket Fund », consulté sur www.tzdp.org.tz/uploads/media/Basket_Fund_Study.doc

Irish Aid (2006a) « White Paper on Irish Aid », consulté sur www.irishaid.gov.ie/whitepaper/

Irish Aid (2008a) « Annual Report 2007 », consulté sur http://www.irishaid.gov.ie/publications_report.asp

Irish Aid (2008b) « Countries », consulté sur <http://www.irishaid.gov.ie/countries.asp>

NORDIC+ (2005) « Nordic+ Complementarity Principles », consulté sur www.amg.um.dk/NR/rdonlyres/777F50E9-5638-4468-8CB5-19D87AEC5621/0/complementarityfinalasagreedbyDGs.doc

NORDIC+ (2006) « Joint Action Plan on Harmonisation and Alignment », tel que convenu à l'Assemblée générale des Administrateurs des 23-24 mars 2006, consulté sur www.oecd.org/dataoecd/30/10/30216580.pdf

Roodman, David, Scott Standley et Sanjeev Sharma « Commitment to Development Index Country Report – Ireland », consulté sur www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/_country/ireland/