

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Étude de donneur

IRLANDE

Résumé Exécutif

Contexte

- i. La présente est une évaluation conjointe des capacités de l'Irlande de mettre en œuvre les engagements internationaux pris au titre de l'efficacité de l'aide, énoncés dans la Déclaration de Paris de 2005 et le Programme d'action d'Accra, en 2008. Cet exercice s'inscrit parmi un ensemble d'efforts semblables menés pour contribuer à une évaluation globale de l'efficacité de l'aide, orchestrée par le CAD-OCDE. L'équipe est composée d'un évaluateur indépendant (qui a dirigé le travail) et de deux employés chevronnés du Ministère des affaires étrangères. Les conclusions sont celles de l'équipe seulement.
- ii. Cet exercice a surtout porté sur trois dimensions institutionnelles : a) l'engagement; b) les capacités; c) les incitatifs au sein de l'aide irlandaise (et dans l'ensemble du gouvernement) pour améliorer l'efficacité de l'aide. Comme c'est le cas pour les études des autres administrations centrales des donateurs, l'évaluation porte sur les capacités institutionnelles, sans chercher à examiner dans quelle mesure l'Irlande honore ou pas ses engagements, même si l'équipe était chargée de faire des observations sur certaines réalisations. Un ensemble d'évaluations faites par les pays partenaires permettra d'estimer plus précisément si l'aide s'est améliorée.

L'aide irlandaise

- iii. L'aide irlandaise est administrée par la Division de la coopération au développement du Ministère des affaires

étrangères. Entre 2005 et 2010, elle a acheminé près de 4,5 milliards d'euros à des gouvernements, organisations multilatérales et organisations non-gouvernementales (ONG), 80 % de l'aide est destinée à l'Afrique. Plus d'un million d'euros sont chaque année distribués dans 48 pays, la priorité étant donné à l'Éthiopie, au Lesotho, Malawi, Mozambique, à l'Afrique du Sud, la Sierra Leone, la Tanzanie, la République démocratique du Timor-Leste, l'Ouganda, au Vietnam et à la Zambie.

- iv. Jusqu'en 2008, l'Irlande a progressivement augmenté son budget d'aide au développement international et vise toujours l'objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB) fixé par l'ONU. Cependant, compte tenu de la récession mondiale, le budget de l'aide a été réduit de 29 % en 2009 par rapport au budget de l'année précédente. Les dépenses au titre de l'aide se sont donc élevées à 464,6 millions d'euros en 2009. L'Aide publique au développement (APD) représente 0,54 % du RNB, une baisse par rapport à son plus haut niveau de 0,59 %.
- v. La Division administrant l'aide est une organisation relativement modeste comptant en tout moins de 300 employés répartis dans tous ses bureaux. En Irlande, elle est située à Limerick, loin de l'administration centrale du Ministère des affaires étrangères, qui est à Dublin (même si le Ministère est présent à Limerick). Cet effectif relativement restreint permet d'entretenir une culture positive et ouverte axée sur la collaboration. Cependant, on est préoccupé par le taux de roulement du

personnel, qui est plus important dernièrement, et par la difficulté connexe de maintenir en poste les personnes compétentes. En outre, étant donné que les bureaux de la Division sont loin de l'administration centrale, il est difficile d'y recruter du personnel diplomatique provenant du Ministère.

Principales conclusions

Engagement

vi. L'aide irlandaise est très engagée envers l'efficacité de l'aide en général, et envers l'application des principes de Paris et d'Accra en particulier. Le personnel non seulement comprend, mais s'est également approprié la lettre et l'esprit de ces principes. Comme on l'observe dans un récent examen par les pairs du CAD-OCDE, l'Irlande montre la voie en matière d'approches communes pour améliorer l'efficacité de l'aide, tout particulièrement en Europe. Même si l'engagement de l'Irlande est marqué, les répondants estiment qu'il est possible d'en faire davantage. Le reste du Ministère des affaires étrangères n'a pas encore complètement assimilé le programme d'action. On a accordé la priorité à certains éléments (partenariat, alignement, harmonisation), tandis que d'autres (notamment la gestion axée sur les résultats) ne sont pas encore complètement intégrés. Toutefois, même si les politiciens, la direction et le personnel sont déjà très engagés, les répondants n'hésitaient pas à se remettre en question et se montraient impatients de voir des améliorations.

Capacités

vii. Aucune politique ne contraint les efforts déployés par l'Irlande pour améliorer l'efficacité de l'aide. Les plans et politiques de l'aide irlandaise sont expressément conformes aux obligations contractées à Paris et à Accra. La section de la Planification des politiques et de l'efficacité est chargée de diriger ce processus, ainsi que d'examiner et de commenter les nouveaux plans. Un plan d'action visant la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra a été mis en place. Cependant, si les politiques et la planification sont excellentes, il faudrait améliorer les rapports faisant état de la manière dont ces plans sont mis en œuvre. Les rapports sur le rendement ne sont pas encore au point et il n'existe pour l'instant aucun système efficace de gestion de l'information associée au rendement pour évaluer l'efficacité de l'aide. Il s'agit donc d'une carence importante.

viii. L'aide irlandaise insiste sur la responsabilité financière et sur le rôle important que jouent les vérificateurs, tant à l'administration centrale que sur le terrain. Les compétences des vérificateurs sont très importantes, mais doivent avoir pour complément une expertise en gestion des finances publiques. Même si on met l'accent sur la nécessité de rendre des comptes aux contribuables

irlandais, l'approche-pays demeure la voie privilégiée par l'aide irlandaise. En effet, on reconnaît que les partenaires expriment clairement l'importance qu'ils accordent à la responsabilité mutuelle, ce qui comprend la probité dans le domaine financier. L'Irlande soutient le renforcement des capacités des systèmes du pays dans ces domaines.

ix. Dans le contexte de la récession mondiale, l'Irlande s'est vue obligée de réduire son budget d'aide au lieu de l'augmenter comme prévu. Pour le faire de manière responsable, le pays a privilégié ses engagements bilatéraux plutôt que certains aspects des programmes et activités visant à améliorer l'harmonisation (par exemple l'initiative pilote de réforme « Unité d'action des Nations Unies »). Une fois sa décision prise, l'Irlande a également agi rapidement pour prévenir ses partenaires. Mais cela a de toute évidence eu des répercussions sur la capacité de l'Irlande de répondre au principe de prévisibilité.

x. Les politiques de dotation soutiennent les efforts en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide. Sur le plan des opérations, le niveau de délégation est élevé et, partout, on encourage l'innovation. Au cours des dernières années, en grande partie pour répondre aux besoins du plan d'action en matière d'efficacité de l'aide, on a rééquilibré les compétences pour moins compter sur l'expertise technique et davantage sur ce que l'on pourrait qualifier de « compétences en diplomatie », c'est-à-dire la capacité du personnel de faire preuve de leadership et de défendre des intérêts tant auprès de leurs pairs que des partenaires.

xi. Dans l'immédiat, les difficultés relatives au niveau de compétence du personnel, au maintien en poste et au taux de roulement sont ce qui risque le plus de nuire aux engagements envers l'efficacité de l'aide. Suite au transfert des bureaux à Limerick et à l'embargo pangouvernemental sur les activités de recrutement et d'avancement, il faudra suivre attentivement les compétences et l'expérience institutionnelle de l'aide irlandaise.

Incitatifs

xii. Les priorités de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra sont appréhendées comme un moyen de faire avancer la politique étrangère de l'Irlande. Les ministres, et d'autres parlementaires, s'intéressent de près au plan d'action. Il s'agit là d'un catalyseur important. Cependant, il est étonnant que la société civile dans son ensemble exerce peu de pression sur le gouvernement pour améliorer son aide. Les universitaires et bien sûr les ONG (même celles qui sont financées par l'aide irlandaise) devraient faire preuve d'un engagement plus marqué. Les effectifs reçoivent des incitatifs et des lignes directrices sur la mise en œuvre d'une

aide efficace, mais aucune contrainte n'est imposée, par exemple, sur le choix des modalités. Il est intéressant de noter que les répondants ont signalé se sentir parfois inhibés par l'engagement des pairs ou des partenaires envers l'efficacité de l'aide, les employés de l'aide irlandaise étant les principaux défenseurs du plan d'action.

Autres enjeux

- xiii. La pratique de l'aide irlandaise est de travailler de manière très collaborative, tant sur le plan opérationnel que pour l'élaboration de politiques. Cependant, l'aide irlandaise est parfois fragmentée. Même si l'Irlande est un donneur modeste, il soutient beaucoup d'ONG et environ 30 organismes de l'ONU, mais il n'est pas réellement au courant des résultats atteints. Dans certains cas, les fonds sont transférés à des ONG dans un pays sans que la mission irlandaise ne soit mise au courant.
- xiv. Les restrictions budgétaires imposées à l'ensemble du gouvernement irlandais ont entravé l'élément de prévisibilité de l'aide irlandaise, cette dernière ayant également subi une réduction budgétaire. L'Irlande a toujours cherché à minimiser les conditionnalités.
- xv. À priori, les frais de fonctionnement ont été réduits, mais il n'existe aucune donnée définitive sur les coûts associés à la mise en œuvre du plan d'action sur l'efficacité de l'aide.
- xvi. On reconnaît la nécessité d'améliorer la cohérence des politiques dans toutes les mesures prises par le gouvernement en matière de commerce, d'agriculture, de changements climatiques, de sécurité alimentaire, d'environnement et de défense.

Principales recommandations

Cadres supérieures – Aide irlandaise

1. Maintenir le rôle de chef de file tenu jusqu'ici par l'Irlande pour faire avancer l'efficacité de l'aide à l'échelon national et multilatéral.
 - Approfondir la compréhension et l'engagement de tous au sein du Ministère des affaires étrangères.
 - Maintenir nos engagements politiques actuels et les ressources qui y sont consacrées.
 - Renforcer la cohérence des politiques parmi tous les ministères du gouvernement.
 - Prolonger à quatre ans chaque affectation à l'étranger.
 - Perfectionner les compétences du personnel en matière de coordination de l'aide et de négociation, surtout avant d'occuper un poste à l'étranger.
2. Établir un dialogue plus systématique au sein du Ministère des affaires étrangères et de l'aide irlandaise, au

sujet de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.

- La section de la Planification des politiques et de l'efficacité doit se prononcer sur la manière dont les rapports annuels reflètent l'efficacité et la cohérence du système global.
 - La section de la Planification des politiques et de l'efficacité prépare un rapport annuel concis sur le rendement en matière d'efficacité de l'aide.
3. Continuer à renforcer les fonctions de gestion des résultats, d'évaluation de l'impact et de suivi, ainsi que l'évaluation et la vérification.
 - S'assurer d'avoir suffisamment d'information sur la gestion pour poser des jugements sur l'efficacité comparative de l'aide dans tout le programme.
 - S'appuyer plus systématiquement sur l'information relative au rendement et à l'efficacité pour prendre des décisions en matière d'attribution des ressources.
 - Envisager d'utiliser des critères de rendement pour éclairer l'attribution des ressources entre les pays programmes, les différentes organisations de la société civile et les organismes multilatéraux.
 - Éviter le piège qui consiste à avoir un cadre de résultats trop compliqué pour être utile.
 - S'assurer que tous les éléments du programme fassent également l'objet d'un examen minutieux.
 - S'assurer que le Comité de vérification approfondisse son expérience pratique et son expertise de la gestion des finances publiques dans le contexte d'un pays en développement.

Cadres supérieurs et intermédiaires – Aide irlandaise et ambassades

4. Continuer à renforcer les pratiques de gestion selon les principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.
 - Les employés locaux pourraient avoir un rôle plus important si on leur délèguait davantage de pouvoirs et s'ils pouvaient perfectionner leurs compétences.
 - Les gestionnaires de l'aide irlandaise devraient s'assurer que les comportements en accord avec les principes de l'efficacité de l'aide font partie du profil et de l'évaluation des employés.
 - Les programmes de préparation destinés aux employés nouvellement recrutés par l'Aide irlandaise devraient comprendre un module sur l'efficacité de l'aide.
 - Un système de mentorat pour les nouveaux employés devrait être mis en place pour expressément transférer les connaissances en matière de pratiques exemplaires.
 - Perfectionner les compétences du personnel en matière de gestion des finances publiques dans le contexte d'un pays en développement.

Cadres supérieures – Ministère des affaires étrangères

5. La stratégie de sensibilisation du public aux questions de développement international orchestrée par le Ministère des affaires étrangères devrait continuer d'évoluer.
 - Permettre au public, aux organisations de la société civile, aux universitaires et aux politiciens de mieux comprendre comment l'Irlande achemine son aide, selon des pratiques exemplaires.
 - Diffuser différents messages à différents auditoires, par différentes voies.
6. Le Ministère des affaires étrangères doit s'assurer que l'Aide irlandaise demeure attrayante pour tous les employés du Ministère (les diplomates, les employés du service général et les spécialistes du développement).
 - Intégrer complètement les objectifs de l'Aide irlandaise à la stratégie publique de diplomatie du Ministère des affaires étrangères.
 - Gérer soigneusement les défis que pose le déménagement du Ministère principal à Limerick.