Agence canadienne de développement international
Canadian International Development Agency

[Traduit de l'anglais]

Évaluation du programme de l'ACDI pour la Tanzanie

Rapport sommaire

1997 – 2003

février 2006

Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0G4
Tél. : (819) 997-5006
Sans frais : 1-800-230-6349
Télécopieur : (819) 953-6088
(Pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Canada

AVANT-PROPOS

Cette évaluation répond à la demande du gouvernement tanzanien que le programme canadien fasse l'objet d'un examen conjoint afin d'en connaître les résultats et de faciliter le choix des interventions à venir. La Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances (DGGRC) a confié au cabinet Goss Gilroy Inc. (Ottawa, Canada), retenu par concours, le soin de procéder à l'évaluation qui s'est étalée sur une période de 10 mois en 2004.

Ont participé à l'évaluation :

Pour l'ACDI
- Robert Jones, gestionnaire en évaluation
- Farah Chandani, agente d'examen du rendement

Pour Goss Gilroy
- Bernard Woods, chef d'équipe
- Steve Mendelsohn, conseiller principal
- Annette Saint–Onge, sous-chef d'équipe
- Kemlin Nembhard, spécialiste des thèmes transversaux

Experts-conseils tanzaniens
- Mildred Mushunje, spécialiste de l'égalité entre les sexes
- Issa Omari, spécialiste de l'éducation
- Edward Mazula, spécialiste du micro-financement

L'équipe a pu compter sur l'aide du programme de l'ACDI pour la Tanzanie dirigé au Canada par Jo-Anne Doherty et à Dar es Salaam par Ken Neufeld. Sa reconnaissance est acquise à Anne–Lucie Lefebvre et à Neema Siwingwa qui ont facilité ses missions, de même qu'à Kemi Mutahaba, du Bureau canadien de coopération, pour son appui logistique.

Ce rapport sommaire expose les grandes lignes de l'évaluation de Goss Gilroy dont on peut se procurer le texte intégral auprès de la DGGRC.

Goberdhan Singh
Directeur de l'évaluation

SIGLES

ACDI	Agence canadienne de développement international
AEC	Agent d'exécution canadien
AEPD	Aide à l'enseignement primaire par district
APD	Aide publique au développement
CAD – OCDE	Comité d'aide au développement – Organisation de coopération et de développement économiques
CLSP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CPP	Cadre de programmation-pays
DGAMO	Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient
DGGRC	Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances
DGPC	Direction générale du partenariat canadien
DGPM	Direction générale des programmes multilatéraux
DID	Développement international Desjardins
EFR	Enveloppe de financement rapide
GIS	Groupe indépendant de surveillance
GR	Gestion axée sur les résultats
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MST	Marie Stopes Tanzanie
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OSC	Organisation de la société civile
PDDT	Programme de développement démocratique en Tanzanie
PDEP	Programme de développement de l'enseignement primaire
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite et moyenne entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
RSF	Renforcement du secteur financier
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
STA	Stratégie tanzanienne en matière d'aide
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **1**

SECTION I : SITUATION NATIONALE

1.1 LA GOUVERNANCE 2
1.2 LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE 3
1.3 LE CONTEXTE SOCIO-CULTUREL 4
1.4 LE CONTEXTE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT 5

SECTION II : PROFIL DU PROGRAMME

2.1 BUTS ET OBJECTIFS 7
2.2 ANALYSE GLOBALE 7

SECTION III : MÉTHODOLOGIE

3.1 PORTÉE DE L'ÉVALUATION 10
3.2 DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE 10
3.3 ÉVALUATION DE PROJETS CONVENTIONNELS 11
3.4 ANALYSE DES APPROCHES-PROGRAMMES 12

SECTION IV : OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS

4.1 UTILITÉ DU PROGRAMME DE L'ACDI 14
4.2 EFFICACITÉ : RÉSULTATS SUR LE PLAN DU DÉVELOPPEMENT 17
4.3 LES APPROCHES-PROGRAMMES 21

SECTION V : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

5.1 CONCLUSIONS 28
5.2 RECOMMANDATIONS 30

ANNEX A : RÉPONSE DE LA DIRECTION **32**

INTRODUCTION

Accroître l'efficacité de la coopération au développement en favorisant une prise de décision éclairée et l'apprentissage organisationnel

L'évaluation du programme de l'ACDI pour la Tanzanie répond à la demande du gouvernement tanzanien que soit menée une évaluation conjointe de l'aide canadienne au développement de ce pays. L'évaluation devait permettre d'examiner les résultats des initiatives de coopération au développement du Canada et de la Tanzanie au cours de la période 1997-2003 et de tirer des leçons de cette expérience. Elle devait en outre être prospective et constituer un complément aux évaluations déjà faites par l'OCDE et la communauté des donateurs en Tanzanie. L'évaluation visait plus précisément trois objectifs :

- Établir la pertinence (sur les plans de la souplesse, de la concordance et de la coordination) du programme de l'ACDI, notamment son adaptabilité au changement;

- En tirer les leçons qui s'imposent afin de les intégrer au cadre des résultats du nouveau Cadre de programmation-pays pour la Tanzanie;

- Évaluer les nouvelles approches-programmes (approches sectorielles, fonds communs, aide budgétaire) afin de disposer de données sur ces expériences, de faire connaître les leçons à en tirer et de déterminer quels facteurs il convient de surveiller dans ce contexte.

Cette évaluation offre l'occasion d'accroître l'efficacité de la coopération au développement en favorisant un apprentissage organisationnel et une prise de décision éclairés. L'équipe d'évaluation a formulé des recommandations qui visent à améliorer les opérations et à faciliter l'établissement des priorités et l'exécution des interventions à venir. En dégageant des résultats constructifs, l'évaluation fait ressortir la valeur ajoutée du programme et l'utilisation responsable des fonds publics dans la poursuite du mandat de l'Agence. Voici ce que l'on trouve dans ce rapport :

- Aux sections I à III, une description de la situation en Tanzanie, des investissements de l'ACDI et de la méthodologie suivie;

- À la section IV, un résumé des constatations des évaluateurs sur : 1) l'utilité du programme, sa concordance avec les priorités canadiennes et sa coordination; 2) l'efficacité des interventions et les résultats atteints; 3) les approches-programmes.

- À la section V, les grandes conclusions et les recommandations des évaluateurs.

SECTION I : SITUATION NATIONALE

Malgré la vigoureuse croissance de son économie, le pays demeure l'un des plus pauvres au monde.

Constituée le 26 avril 1964, la République unie de Tanzanie est née de la fusion de deux États souverains – le Tanganyika et Zanzibar – peu de temps après leur accession à l'indépendance. La Tanzanie est aujourd'hui une république unitaire formée du Gouvernement de l'Union et du Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar.

En 2002, la Tanzanie se classait au 174e rang sur 177 pays pour le PIB. La pauvreté y est généralisée, l'inégalité de revenu s'y creuse et de nombreux habitants ont moins de 1 $US pour vivre. En 2004, le PNUD classait ce pays au 162e rang dans son Rapport mondial sur le développement humain. Largement tributaire de l'aide internationale, le pays consacre au service de sa dette de précieuses ressources qu'il ne peut injecter dans la prestation de services sociaux. Depuis 2001, toutefois, l'allégement de la dette des PPTE rend ce fardeau moins lourd.

De 12,3 millions d'habitants qu'elle était lors du premier recensement après l'indépendance en 1967, la population de la Tanzanie avait presque triplé en 2002. Elle se compose pour plus de 80 % de pauvres ruraux. Le pays compte quelque 120 ethnies dont aucune n'est assez nombreuse pour être dominante. Environ 78 % de la population totale (de 15 ans et plus) sait lire et écrire le swahili, l'anglais ou l'arabe. Les taux d'alphabétisation sont de 86 % chez les hommes et de 71 % chez les femmes.

Au milieu des années 90, la Tanzanie devait composer avec la stagnation de l'économie, une inflation à deux chiffres et des niveaux vertigineux d'endettement étranger et intérieur. Par contraste, le PIB s'est accru en moyenne d'un peu moins de 6 % par année ces trois dernières années (en 2003, il était de 10,1 milliards $US), l'inflation est inférieure à 5 % et les niveaux d'endettement sont acceptables. Bien que la topographie et le climat ne permettent de cultiver que 4 % des terres, l'agriculture représente 45 % du PIB, emploie environ 80 % de la main-d'œuvre et produit 85 % des exportations (café, thé, tabac, noix de cajou, sisal). Les services représentent presque 40 % du PIB, et l'industrie, 16 %.

1.1 La gouvernance

Après plus de 25 ans d'idéologie socialiste, le déclin du dirigisme étatique s'est amorcé au milieu des années 80. Les premières élections multipartites tenues en 1995 ont porté à la présidence Benjamin Mkapa, du parti Chama Cha Mapinduzi au pouvoir. Celui-ci a été réélu en 2000 pour un deuxième mandat de cinq ans. Des irrégularités ont toutefois été signalées, suivies de flambées de violence, surtout dans l'île de Zanzibar. Le Canada et d'autres donateurs ont appuyé une démarche de réconciliation destinée à apaiser les tensions politiques et à trouver des solutions aux problèmes en suspens.

La Tanzanie s'est lancée dans un vaste programme de démocratisation et de libéralisation politique à long terme. Des difficultés d'application des réformes ont toutefois nui au passage vers une véritable démocratie, tout comme les faiblesses évidentes des institutions dont la contribution est essentielle. Certains estiment que la vie politique est dominée par des factions rivales qui défendent leurs propres intérêts au nom de la lutte pour la démocratie.

La Stratégie tanzanienne en matière d'aide (STA) reconnaît l'importance de créer un climat favorable à la participation effective des citoyens aux activités de développement national. Or l'on met peu d'empressement à poursuivre l'objectif de bonne gouvernance de Vision 2025. Le cadre juridique dont les administrations locales ont besoin pour exercer leurs nouvelles compétences n'existe toujours pas, et l'harmonisation de la loi habilitante avec d'autres lois propres à certains secteurs n'est pas terminée. L'appareil judiciaire local demeure imparfait et discriminatoire, la petite corruption et le sexisme égarant souvent la justice. On procède à des réformes de gouvernance à la pièce sans en assurer la coordination, ou très peu.

Mais on voit des signes encourageants, d'autres observations montrant que la situation s'améliore :

- La première phase du Programme de réforme de la fonction publique (dont la deuxième phase est en cours) visait à resserrer la discipline, à établir des axes bien définis de responsabilité et d'imputabilité ainsi qu'à appliquer des principes et des techniques modernes de gestion;
- De 1997 à 2004, la situation des droits politiques et des libertés civiles s'est quelque peu améliorée, la Tanzanie étant aussi bien notée (selon l'échelle de Freedom House) que le Ghana, et mieux que l'Éthiopie;
- Au chapitre des perceptions du degré de corruption, la Tanzanie a obtenu en 1994 son meilleur score depuis 1998 à l'indice de Transparency International;
- Les ONG jouent un rôle important en s'attaquant à des problèmes auxquels les administrations publiques n'accordent pas assez d'attention (inégalités de revenu, protection de l'environnement, maîtrise de la croissance démographique, égalité entre les sexes, etc.).

1.2 Le contexte économique

Après avoir constamment augmenté depuis le milieu des années 90, la croissance du PIB a surpassé en 2002 l'objectif de 6 % fixé dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. C'est l'aboutissement de réformes économiques et financières amorcées à la fin des années 80 et poursuivies dans les années 90, qui ont profondément modifié les règles de prise de décisions de même que le secteur financier et la fonction publique.

Si elle a su maintenir la stabilité d'un climat macroéconomique où la croissance du PIB est constante, l'inflation en baisse tout comme les taux d'intérêt et les déficits publics, et le taux de change stable, la Tanzanie doit composer avec une dette dont le service gruge des ressources précieuses. Ayant atteint en novembre 2001 son « point d'achèvement » dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, le pays a bénéficié de remises de dettes de ses créanciers (qui ont rendu le niveau de sa dette soutenable).

Le développement du secteur privé a profité de changements aux politiques et aux institutions. Au début des années 90, des assises institutionnelles et juridiques solides ont facilité les réformes structurelles et la correction des distorsions des prix bruts. Outre qu'elle a ouvert le marché des devises en supprimant le contrôle des changes, la libéralisation a favorisé la participation du secteur privé aux marchés financiers et lancé la

privatisation. La gestion des infrastructures est de plus en plus confiée à des entreprises privées.

La micro-entreprise, souvent la seule solution qui s'offre aux nouveaux joueurs, connaît la croissance la plus rapide parmi les modes de rémunération. Conscient du rôle crucial des PME dans la santé de l'économie et la réduction de la pauvreté, le gouvernement tanzanien a : 1) créé des services de crédit adaptés aux besoins des jeunes et des femmes, 2) décrété des exemptions fiscales, 3) délimité des champs d'activité du secteur non structuré (de manière à réduire le harcèlement). Les donateurs ont également facilité l'accessibilité au crédit et appuyé le développement d'une culture d'entreprise.

Pour l'instant, la Tanzanie se heurte à d'énormes obstacles sur le plan de l'offre, notamment à la faiblesse de la productivité agricole et des niveaux de perfectionnement des ressources humaines. Le manque de ressources intérieures nuit aux perspectives économiques, tout comme l'absence de soutien au renforcement des infrastructures de base. Le défi des prochaines années consistera à faire en sorte que la croissance économique contribue à réduire la pauvreté.

1.3 Le contexte socio-culturel

Pourtant jugée exemplaire, la prestation de services de santé est compliquée par le manque de matériel hospitalier, des problèmes d'approvisionnement en médicaments essentiels, des pénuries de personnel qualifié et un manque de compétences techniques adaptées aux nouveaux besoins. La pandémie du VIH/sida accapare maintenant environ 30 % de toutes les ressources en santé. D'après les chiffres d'ONUSIDA, à la fin de 2003, les taux de prévalence du VIH oscillaient entre 6,4 et 11,9 %, le nombre de Tanzaniens infectés étant estimé à 1,6 million. Avec la rapide croissance du nombre d'établissements de santé non gouvernementaux, environ la moitié des 5000 établissements du pays sont publics. Les taux de mortalité infantile sont préoccupants, tout comme l'incidence élevée du paludisme, de la tuberculose et des maladies hydriques. Le réseau d'alimentation en eau salubre approvisionne environ 46 % de la population rurale et 68 % des citadins, mais plus de 30 % des installations fonctionnent mal. Les problèmes d'accès à une source d'eau salubre provoquent une détérioration de l'état de santé des pauvres dans les zones rurales et périurbaines et dans les bidonvilles.

Dans la section sur la Tanzanie de son Rapport mondial sur le développement humain 1999, le PNUD, jugeant précaire l'état du système d'instruction (surtout au niveau primaire), recommandait une meilleure gestion des ressources existantes et l'injection de nouvelles ressources (tant locales qu'extérieures). Dans ses plans de développement de l'instruction primaire (en 2001) et de l'éducation secondaire (en 2004), la Tanzanie a concentré ses efforts sur un net relèvement des taux de scolarisation et une amélioration sensible de la qualité de l'enseignement.

Si la constitution tanzanienne garantit aux femmes et aux hommes l'égalité de traitement, le sexisme n'en demeure pas moins systémique, les jeunes femmes étant privées des mêmes droits, possibilités et avantages refusés à leurs mères. La religion et le droit coutumier perpétuent l'oppression des femmes. Les règles de succession se fondent essentiellement sur des systèmes patriarcaux dans lesquels seuls les fils et les hommes du clan peuvent hériter de la terre du clan. Dans la société tanzanienne, on juge plus important de faire éduquer les garçons que les filles (surtout au delà du niveau primaire).

Habituellement, les femmes disposent de moins de débouchés d'emploi que les hommes, elles prennent moins part aux décisions et occupent en général des emplois subalternes mal rémunérés. Malgré la création du ministère du Développement communautaire, des Femmes et des Enfants en 1992, le PNUD constate dans son Rapport mondial sur le développement humain 2001 qu'en Tanzanie : 1) les femmes continuent d'être moins instruites et dans une situation économique plus précaire que les hommes; 2) le revenu des femmes (en chiffres absolus) est plus faible que dans la majorité des pays.

La détérioration environnementale se poursuit, la dégradation des sols, le déboisement et la désertification venant en tête des problèmes. Les récentes sécheresses ont eu des effets désastreux sur l'agriculture, et la destruction des récifs coralliens menace les habitats marins. La chasse et le commerce illégaux (surtout de l'ivoire) menacent certaines espèces animales. Dans sa politique environnementale nationale de 1997, la Tanzanie soulignait le besoin d'adopter des pratiques de gestion des ressources naturelles respectueuses de l'environnement afin de favoriser une croissance économique durable.

1.4 Le contexte de l'aide au développement

Au cours de la période 1997-2003 qui a suivi l'adoption du cadre de programmation-pays (CPP), de nombreux changements se sont produits dans le monde et en Tanzanie. En voici un aperçu :

- L'élaboration en 2000 de la première Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) décrivant les objectifs de la Tanzanie à moyen terme au moyen de consultations avec les groupes intéressés nationaux et internationaux dans le contexte de la nouvelle initiative en faveur des PPTE (voir le CSLP de la Tanzanie, p. 3).
- L'appui accordé par le Canada en 2000 aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) inscrits sur la « feuille de route » des Nations Unies pour le millénaire.
- La demande adressée aux donateurs à la Conférence de Monterrey, en mars 2002, d' « harmoniser leurs procédures opérationnelles par rapport aux standards les plus élevés afin de réduire les coûts de transaction et assouplir les modalités de décaissement et d'acheminement de l'APD en tenant compte des besoins et des objectifs nationaux de développement sous le contrôle du pays bénéficiaire ». Voir le document Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité (CAD de l'OCDE).
- La présentation par l'Agence au début de 2002 de son Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats, où sont énoncés les résultats clés de l'Agence regroupant des résultats de développement, des résultats porteurs et des résultats de gestion.
- La création du Groupe indépendant de surveillance (GIS) chargé d'examiner les mesures prises en Tanzanie pour accroître l'efficacité de l'aide en réduisant les coûts de transaction, qui a présenté son premier rapport au groupe consultatif à sa réunion de décembre 2002.
- La publication par l'ACDI à la fin de 2002 de son énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace confirmant le virage vers une programmation privilégiant l'aide-programme plutôt que les projets.

- L'élaboration par le gouvernement tanzanien d'une stratégie d'aide axée sur la prise en charge, le partenariat et l'accroissement de l'efficacité de l'aide, appliquée depuis 2002.
- La Déclaration de Rome sur l'harmonisation de 2003 comportant l'engagement de « continuer de fournir une aide budgétaire, sectorielle ou un appui à la balance des paiements lorsque cela se justifie du point de vue du mandat du bailleur de fonds, et lorsque des politiques appropriées et des modalités fiduciaires existent » (Voir la Déclaration, p. 3).
- Une démarche vers la préparation d'une stratégie d'aide commune conjuguant certains aspects des stratégies/programmes habituels d'aide par pays et les principes de l'efficacité de l'aide.

SECTION II : PROFIL DU PROGRAMME

Les débuts du programme de l'ACDI pour la Tanzanie remontent à 1965. Jusqu'au milieu des années 90, l'accent était mis sur l'approvisionnement en produits de base et les interventions dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et des transports. Depuis 2000, les investissements dans les chemins de fer et les télécommunications ont progressivement été réduits. Le Cadre de programmation-pays (CPP) de 1997 a facilité le passage du financement des infrastructures à « la réduction de la pauvreté en accroissant la capacité de production de revenus, en particulier chez les défavorisés ».

2.1 Buts et objectifs

Établi en 1997, l'actuel CPP privilégie une stratégie de réduction de la pauvreté par l'accroissement de la production de revenus en investissant dans l'éducation de base et le développement de la petite entreprise. D'avril 1997 à mars 2004, donc, l'ACDI a injecté au total 120,3 millions de dollars canadiens (M $ CAN) dans plus de 200 projets ou interventions en Tanzanie. Elle a emprunté ce faisant les voies bilatérale et multilatérale de même que celle du partenariat (l'aide bilatérale représentant environ 69 % des sommes dépensées).

Dans le CPP de 1997, l'ACDI visait les résultats suivants :

Concentration	Accent	Résultats escomptés
Éducation de base	• Améliorer la situation juridique, sociale ou économique • Relever la qualité de l'éducation de base	• Participation accrue des élèves • Meilleurs taux de persévérance • Meilleur accès à l'éducation de base
Développement de la petite entreprise	• Créer un climat favorable au développement de la PME • Faciliter l'accès des femmes et des jeunes au micro-crédit	• Meilleure offre de crédit • Création de petites entreprises • Nouveaux débouchés d'emploi • Augmentation des niveaux de revenu

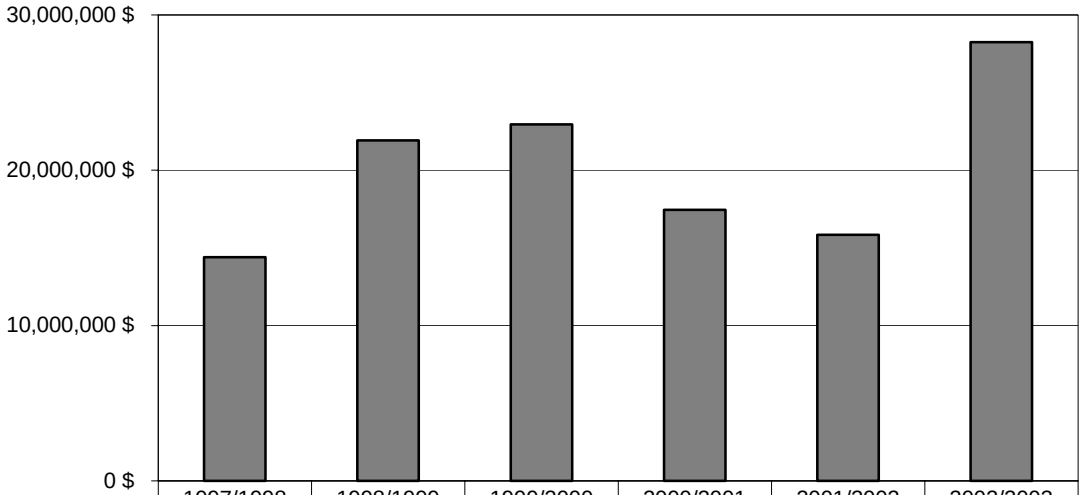
L'égalité entre les sexes et la protection de l'environnement y constituaient des thèmes transversaux, et l'accent était mis sur le perfectionnement des compétences, la prise en charge locale et la coordination des activités des donateurs. L'aide devait profiter : 1) aux hommes et aux femmes les plus pauvres de la Tanzanie (en particulier aux ruraux); 2)aux organisations de la base; 3) aux micro-entrepreneurs; 4) aux administrations locales; 5) au gouvernement (au ministère de l'Éducation et de la Culture); 6) à la société civile; 7) aux femmes et aux fillettes.

2.2 Analyse globale

Pour la période 1997-2003, les dépenses de programme se sont élevées en moyenne à 20,1 M $ CAN, pour un total de 120,3 M $ CAN. Parties d'un seuil de 14,4 millions en 1997-1998, elles ont atteint un sommet de 28,3 millions en 2002-2003 comme l'indique le graphique suivant.

La baisse des dépenses en 2000-2001 et 2001-2002 s'explique par la fin de projets dans le secteur des transports et de l'entreposage et par une diminution de l'aide alimentaire et des secours d'urgence. La hausse observée en 2002-2003 concorde avec l'augmentation du financement de l'éducation, passé de 3,7 à 16,0 millions.

Dépenses annuelles de programme (de 1997-1998 à 2002-2003)

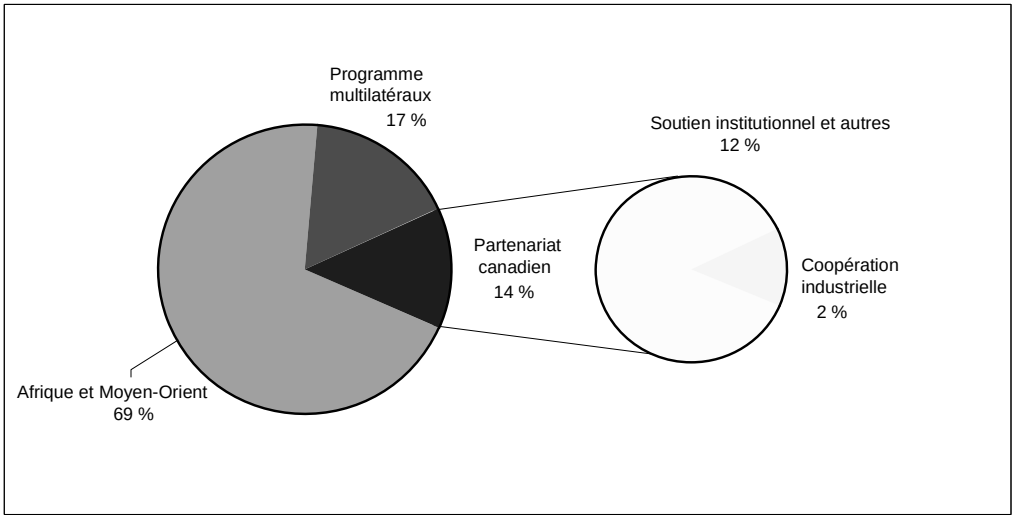


	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Total 97-03	14,399,897 $	21,917,126 $	22,955,216 $	17,458,621 $	15,845,487 $	28,253,733 $

Dépenses par direction générale de programme

La Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient (DGAMO) a dépensé 82,5 M $ CAN en aide bilatérale, les dépenses de la Direction générale des programmes multilatéraux (DGPM) s'étant élevées à 21,7 M $ CAN et celles de la Direction générale du partenariat canadien (DGPC) à 16,8 M $ CAN.

Dépenses totales de programme par voie d'acheminement



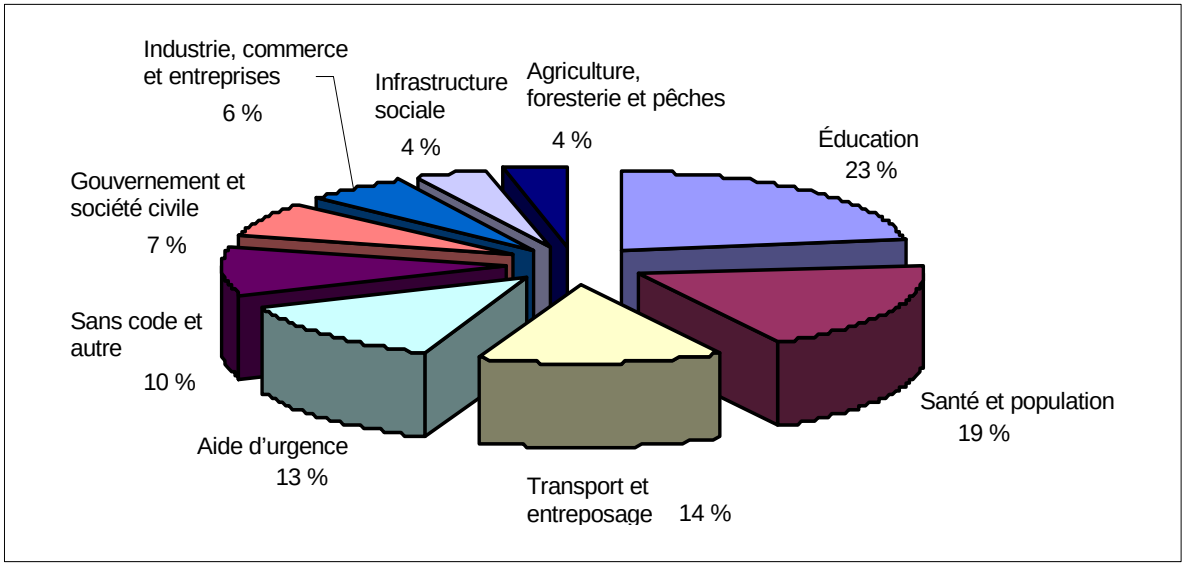
La DGAMO a financé 63 projets bilatéraux. La DGPM a versé 14 subventions à des organisations multilatérales dont certaines des Nations Unies, et 14 contributions à d'importantes ONG internationales (telles que la Croix-Rouge et Vision mondiale). Quant aux 129 contributions de la DGPC, elles ont pour la plupart été versées à des ONG, à des établissements d'enseignement et à des associations professionnelles, quatre ayant servi à financer des projets réalisés par des entreprises privées.

Répartition par secteur

Au cours de la période 1997-2003, près de 70 % des dépenses totales ont été effectuées dans quatre grands secteurs : l'éducation (27,6 M $ CAN), la santé et la population (22,8 M $ CAN), les transports et l'entreposage (16,9 M $ CAN) et l'aide d'urgence (16,1 M $ CAN). Les 30 % restants englobent différents secteurs parmi lesquels ont dominé ceux de l'administration publique et de la société civile (8,5 M $ CAN) ainsi que de l'industrie, du commerce et des affaires (7,1 M $ CAN).

Voici une illustration graphique de la répartition des dépenses totales de l'Agence par secteur pour la période à l'étude.

Dépenses de programme par secteur



SECTION III : MÉTHODOLOGIE

Cette évaluation devait permettre de maximaliser la valeur ajoutée que la prise de décision éclairée et l'apprentissage organisationnel procurent à l'ACDI et à ses partenaires du milieu du développement. Il s'agissait aussi de montrer en toute transparence aux Canadiens à quoi servent les fonds publics.

3.1 Portée de l'évaluation

Conformément aux objectifs énoncés dans le cadre de référence, l'évaluation a essentiellement visé à :

- Établir la pertinence (sur les plans de la souplesse, de la concordance et de la coordination) du programme de l'ACDI, notamment son adaptabilité au changement;
- Mesurer l'efficacité du programme en déterminant les résultats obtenus et les progrès accomplis au regard de la poursuite des objectifs, notamment du caractère durable des résultats;
- Évaluer les nouvelles approches-programmes (approches sectorielles, fonds communs, aide budgétaire) afin de disposer de données sur ces expériences, de faire connaître les leçons à en tirer et de déterminer quels facteurs il convient de surveiller dans ce contexte.

Une attention particulière a été accordée à l'égalité entre les sexes, un objectif traité isolément.

3.2 Démarche et méthodologie

L'évaluation a comporté : 1) l'examen d'un échantillon de projets conventionnels; 2) l'analyse prospective d'un échantillon d'approches-programmes en pensant aux décisions à venir.

Il s'agissait d'obtenir un tableau d'ensemble des résultats (surtout des effets et des impacts) dans les grands secteurs prévus et imprévus d'intervention de l'Agence (l'éducation, le micro-financement, la santé, le développement démocratique et l'égalité entre les sexes).

Nous n'avons pas essayé d'extrapoler, l'évaluation n'étant pas censée constituer un examen détaillé de projets donnés. Des déductions ont plutôt été faites à partir des résultats connus des projets de façon à synthétiser les renseignements sur l'ensemble du programme-pays.

Divisés en deux groupes sur le terrain, les huit membres de l'équipe d'évaluation comptaient des spécialistes de l'éducation, du micro-financement et de l'entrepreneuriat, de la société civile et de l'égalité des sexes, de même que trois consultants tanzaniens connaissant bien le pays.

Quatre missions ont été menées sur place : 1) une mission préliminaire en mars/avril; 2) une mission axée sur les partenaires de développement, les approches-programmes et la coordination, en juin; 3) la mission d'évaluation proprement dite en août/septembre; 4) une mission de consultation au sujet des approches-programmes en novembre.

3.3 Évaluation de projets conventionnels

Cette portion de l'évaluation a consisté à examiner les 13 programmes ou projets énumérés ci-après (les sommes investies par l'ACDI sont indiquées entre parenthèses).

Composition de l'échantillon

Mécanisme de financement de l'éducation de base (2,0 M $ CAN)	Santé femmes-enfants et planification familiale (4,1 M $ CAN)
Appui à l'enseignement primaire par district (6,5 M $ CAN)	Enveloppe de financement rapide – lutte contre le VIH/sida (0,5 M $ CAN)
UNICEF – Éducation des filles (2,8 M $ CAN)	Programme de développement démocratique pour la Tanzanie (PDDT) (3,8 M $ CAN)
Fondation Aga Khan – Éducation (budget global – 13,4 M $ CAN)	Fonds de formation des femmes en Tanzanie (4,3 M $ CAN)
Création de micro-entreprises (5,4 M $ CAN)	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (au Ngara) (4,3 M $ CAN)
Développement international Desjardins (16,3 M $ CAN)	Care Canada – Imara (12,0 M $ CAN)
Programme de formation sur le VIH/sida en Afrique australe (1996-2007 – 66,9 M $ CAN)	

Cet échantillon représente 44 % des dépenses totales (53,1 M $ CAN sur 120,3 M $ CAN) pour la période à l'étude (voir le tableau suivant).

Répartition des dépenses

Direction générale	Dépenses totales	Échantillon	
	$ CAN	$ CAN	Pourcentage des dépenses totales
DGAMO	82,0 M / 68,1 %	37,1 M / 58,8 %	45,0 %
DGPM	21,6 M / 17,9 %	13,5M / 21,3 %	62,5 %
DGPC	16,7 M / 13,8 %	2,5 M / 3,9 %	14,9 %
Total	120,3 M	53,1 M	44,0 %

L'équipe d'évaluation a puisé simultanément à différentes sources pour recueillir les données ayant servi à dresser un tableau d'ensemble des résultats du programme de l'ACDI pour la Tanzanie. Elle s'est principalement servie des trois méthodes suivantes :

- Examen de documents et dossiers (plus de 280);
- Interviews de personnes bien renseignées, soit de 14 employés de l'ACDI, 23 représentants de partenaires/donateurs, 19 fonctionnaires tanzaniens, 82 personnes associées à des agents d'exécution et 96 bénéficiaires du programme;
- Observation de projets lors de visites sur place dans 13 districts de sept régions (en milieu tant rural qu'urbain). L'équipe a visité des bureaux d'administrations publiques, 13 écoles primaires et centres de ressources pédagogiques, les emplacements de programmes de 13 ONG, trois caisses d'épargne et de crédit, six hôpitaux ou dispensaires et un camp de réfugiés.

3.4 Analyse des approches-programmes

Par rapport au projet conventionnel, l'approche-programme a profondément modifié la façon d'investir dans la coopération au développement. Selon le Guide d'introduction aux approches-programmes de l'ACDI, cette approche comporte quatre éléments :

1. La prise en charge par le pays d'accueil ou l'organisation concernée.
2. Un cadre budgétaire et de programmation unique.
3. La coordination entre donateurs et l'harmonisation des méthodes.
4. L'adoption progressive de méthodes locales de conception, de mise en œuvre, de gestion financière, de suivi et d'évaluation des programmes (Guide, p. 2).

Il existe trois formules de financement régissant la participation des donateurs à des approches-programmes.

1. Le financement collectif, c'est-à-dire la contribution des donateurs à un fonds commun réservé aux activités de programme approuvées par toutes les parties. Cette aide peut faire partie ou non du budget public ou être exclusivement destinée au secteur privé ou à la société civile.
2. L'aide budgétaire (directe, générale, sectorielle), c'est-à-dire le versement des fonds des donateurs directement au gouvernement bénéficiaire. On parle d'aide budgétaire générale quand le gouvernement peut dépenser ces fonds selon son bon vouloir. L'aide budgétaire sectorielle s'entend de l'aide destinée à un certain secteur (évaluation conjointe de l'aide budgétaire, p. 21).
3. Le financement par les donateurs de projets de leur choix intégrés à un programme d'ensemble faisant l'objet d'une coordination globale, l'accent étant mis sur la prise en charge locale.

Quelle que soit la formule de financement retenue, il existe un vaste éventail d'arrangements différents.

Ces arrangements financiers se distinguent des structures de programme créées pour l'exécution d'activités et la poursuite de résultats, que financent tant les donateurs que les gouvernements bénéficiaires. Avec une approche-programme, un ensemble intégré d'activités sert à atteindre des résultats de portée générale dans un certain secteur, sous-secteur ou champ thématique d'intervention, dans le cadre d'une stratégie nationale ou infranationale de soutien à un programme à l'échelle d'un État, d'une province, d'une région ou d'un district. L'accent est mis sur la prise en charge locale, et la responsabilité

de la conception du programme et de sa réalisation incombe essentiellement à l'institution ou aux institutions locales. On accorde une haute importance à la coordination entre les donateurs et à l'harmonisation des modalités. Il y a partage des responsabilités entre partenaires au regard de l'atteinte des résultats. Les approches-programmes sont censées renforcer les systèmes locaux, réduire les frais de transaction et assouplir l'utilisation des fonds (voir le Guide d'introduction, p. 4).
L'analyse d'approches-programmes en Tanzanie visait à mieux connaître les avantages et exigences s'y rattachant ainsi que les problèmes et difficultés à prévoir.

L'équipe d'évaluation a donc attaché une importance particulière :

- Aux leçons tirées des approches-programmes ayant donné de bons résultats;
- À la façon dont les approches-programmes ont contribué à accroître l'efficacité de l'aide;
- Aux fondements de leur mise en œuvre.

Les huit approches-programmes suivantes ont été retenues par les évaluateurs (sommes investies par l'ACDI de 1997-1998 à 2003-2004) :

Titre	Formule	Somme investie
Aide budgétaire à la réduction de la pauvreté (ABRP) – Phase 1	Aide budgétaire	7,5 millions $
Programme de développement de l'enseignement primaire (PDEP) – Phase I	Approche sectorielle	10,9 millions $
Programme de développement de l'enseignement primaire (PDEP) – Phase II	Approche sectorielle	15,0 millions $
Renforcement du secteur financier (RSF)	Approche sectorielle	Stade de planification
Enveloppe de financement rapide VIH/sida (EFR)	Fonds commun	0,5 million $
Aide à l'enseignement primaire par district (AEPD)	Fonds commun	3,07 millions $
(PDDT) – Mwafaka	Fonds commun	260 000 $
PDDT – Élections 2000	Fonds commun	700 000 $
PDDT – Programme de réforme du secteur juridique, Fonds de démarrage rapide	Fonds commun	300 000 $
Total – Approches-programmes		**38,1 millions $**

Des analyses plus poussées ont été faites pour les approches-programmes : 1) d'aide budgétaire à la réduction de la pauvreté; 2) de développement de l'enseignement primaire; 3) de renforcement du secteur financier. (L'échantillon était composé des projets AEPD, PDDT et EFR.)

SECTION IV : OBSERVATIONS ET CONSTATATIONS

Les observations et constatations des évaluateurs portent sur :

1. L'utilité du programme de l'ACDI, sa capacité de répondre aux besoins et sa concordance avec les priorités.
2. L'efficacité du programme au regard des résultats escomptés sur le plan du développement.
3. L'intérêt des approches-programmes dans une perspective d'avenir.

4.1 Utilité du programme de l'ACDI

4.1.1 Capacité de répondre aux besoins

Dans le Cadre de programme-pays (CPP) de l'ACDI pour la Tanzanie de 1997, l'éducation de base et le développement de la petite entreprise constituaient des priorités. La deuxième de ces priorités a été quelque peu négligée dans le programme bilatéral (voir la section 2), des sommes peu élevées (7 %) ayant été investies dans le développement de la petite entreprise ou le micro-financement par contraste à celles dont a bénéficié le secteur de l'éducation (23 %).

On a par contre noté d'importantes interventions imprévues/ponctuelles (ne figurant pas parmi les priorités dans le CPP) dans les secteurs de la santé (VIH/sida) et du développement démocratique qui répondaient directement à des besoins urgents et concordaient nettement avec les priorités des autorités tanzaniennes.

Les écarts par rapport au CPP de 1997 se sont révélés bien intentionnés et avantageux, et n'ont pas eu de conséquences négatives.

Les évaluateurs ont estimé que sur les 13 projets de l'échantillon, 11 répondaient très bien aux besoins de développement de la Tanzanie (voir ci-dessous) et deux, de modérément à très bien. Il semble toutefois que l'ACDI n'ait pas porté assez attention aux problèmes d'égalité entre les sexes et de renforcement de la société civile malgré quelques interventions dans ces secteurs.

Entre autres observations :

- Les investissements en éducation ont contribué à corriger différents problèmes dont la faiblesse des taux nets de scolarisation (surtout chez les filles) et de la participation populaire et le manque d'infrastructure.
- Les activités de micro-financement ont répondu au besoin d'aide sous forme de crédit exprimé tant lors du sondage national de 1991 sur le secteur non structuré que dans le cadre de l'enquête menée par les responsables du projet de création de micro-entreprises. D'après une enquête menée en 2000 par la Fondation tanzanienne de recherche économique et sociale, environ 95 % des ménages avaient besoin de crédit, seulement 7 % ayant accès au crédit institutionnel.

- Les interventions en santé visaient à réduire les taux élevés de mortalité des enfants et des mères ainsi que de VIH/sida en encourageant la participation de la société civile et du milieu.
- Les investissements dans le développement démocratique visaient à contrer les problèmes de gouvernance, de primauté du droit, d'éthique et de corruption. Parmi les autres problèmes figuraient l'héritage de l'unipartisme, le besoin d'asseoir le développement économique sur la primauté du droit, et les tensions entre le continent et les îles ainsi qu'entre les partis politiques.
- Le Fonds de formation des femmes en Tanzanie était bien adapté aux besoins, la participation des femmes à la prise de décision étant plus faible que les objectifs fixés à la conférence de Beijing.
- Les investissements liés aux activités du HCR répondaient à un besoin réel, la Tanzanie étant une terre d'accueil pour les réfugiés chassés par les tensions politiques dans la région des Grands Lacs. L'afflux de réfugiés a créé une crise humanitaire qui pèse lourdement sur les administrations tanzaniennes.

4.1.2 Concordance avec les priorités et les modalités du gouvernement tanzanien

Sur le plan de leur concordance avec les priorités tanzaniennes (voir ci-dessous), 12 des 13 projets évalués ont obtenu une très bonne note, seul le Fonds de formation des femmes obtenant une note moyenne, le ministère de qui il relevait occupant une place secondaire dans la structure gouvernementale.

Entre autres observations :

- Les interventions en éducation concordaient avec la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et la politique de développement du secteur de l'éducation du gouvernement, ainsi qu'avec sa politique en matière d'éducation et de formation.
- Les projets de micro-financement appuyaient directement la SRP et la poursuite des objectifs prioritaires implicites du gouvernement en matière de services économiques.
- Les investissements dans le développement démocratique concordaient avec les recommandations de la Commission Nyalali et les plans du gouvernement visant la réforme du secteur juridique.
- Le financement d'activités du HCR répondait aux appels à l'aide du gouvernement pour la gestion et le rapatriement des réfugiés.

Quant au degré de concordance des interventions avec les modalités d'aide privilégiées par le gouvernement, il a été jugé très élevé dans 11 cas sur 13, moyen dans un autre cas, et inexistant dans le cas du projet Imara de Care (visant la conversion de l'aide alimentaire en devises locales). Des fonds étaient versés par l'entremise d'un projet pilote sous forme d'aide budgétaire directe, un net virage en faveur d'approches-programmes s'imposant à l'évidence (conformément à la Stratégie tanzanienne). On a eu recours au financement commun dans de nombreux secteurs dont ceux de l'éducation, de la lutte contre le VIH/sida et du développement démocratique.

4.1.3 Coordination et synergie entre donateurs

Les évaluateurs ont constaté que les autres donateurs ont apprécié voir l'ACDI prendre la direction des efforts d'harmonisation. De plus, au cours de la période 1997-2003, ils ont noté une amélioration de l'harmonisation et de la synergie entre programmes auxquels participaient d'autres partenaires en développement.

….les autres donateurs ont apprécié voir l'ACDI prendre la direction des efforts d'harmonisation.

La coordination entre donateurs n'a été étroite que dans le cadre de cinq projets sur les 13 évalués, soit dans les secteurs de l'éducation et de la gouvernance, et dans le cas de l'aide aux réfugiés. Il s'agissait généralement de projets autonomes; la plupart sont presque terminés ou, dans le cas du micro-financement, réalisés dans un secteur où les investissements de l'ACDI sont maintenant harmonisés avec ceux d'autres donateurs. Les projets de micro-financement ont été greffés à une approche sectorielle dont fait également partie le programme de renforcement du secteur financier.

Entre autres observations :

- Les importants investissements de l'ACDI dans le secteur de l'éducation ont tous fait l'objet d'une coordination étroite avec d'autres donateurs.
- Dans le secteur de la santé, la coordination a été élevée dans le cas de l'Enveloppe de financement rapide de la lutte contre le VIH/sida et peu élevée dans ceux du Fonds de formation sur le sida en Afrique australe et de Marie Stopes Tanzanie.
- L'ACDI n'a pas directement participé à la coordination des activités du HCR sur le terrain.

4.1.4 Coordination au sein du programme de l'ACDI

De manière générale, la coordination des interventions sectorielles entre les différents secteurs de l'ACDI a laissé à désirer. Dans le secteur du micro-financement, il ne semble y avoir eu aucun échange d'information ni collaboration entre les responsables des deux seuls projets de l'Agence (la DGPC dans le cas du projet de Développement international Desjardins et la DGAMO dans celui du projet de création de micro-entreprises).

Au sein du programme bilatéral, si certains échanges ont eu lieu, d'autres possibilités de rapports et de synergies auraient pu être exploitées. Par exemple, dans le secteur de l'éducation, le Fonds de formation des femmes aurait pu collaborer avec le Mécanisme de financement de l'éducation de base pour offrir aux femmes des possibilités d'apprendre un métier à l'échelle du district. La plupart des agents de l'ACDI sur place ont dit ne pas savoir grand-chose des projets autres que le leur les premières années de la période visée par le cadre de programmation (1997-2002).

4.2 Efficacité : résultats sur le plan du développement

L'équipe d'évaluation a examiné les retombées des 13 projets de l'échantillon pour obtenir un tableau d'ensemble des résultats atteints dans les secteurs de l'éducation, du micro-financement, de la santé et du développement démocratique. Elle a aussi évalué les répercussions des projets sur les plans de l'égalité entre les sexes et de la durabilité.

4.2.1 Éducation

On a noté des améliorations au climat d'enseignement et d'apprentissage dans plus de 100 écoles du pays (la Tanzanie compte environ 12 000 écoles primaires). Des bâtiments ont été construits ou remis en état. Avant les interventions de l'ACDI, les salles de classe étaient en si mauvais état que les enfants avaient de la difficulté à apprendre. Dans les écoles construites ou rénovées, tant les écoliers que les enseignants ont observé une nette amélioration du climat d'apprentissage. En plus, on a entre autres amélioré l'éclairage et réduit la poussière dans les salles de classe. La construction de maisons pour les enseignants sur les terrains des écoles ou à proximité a par ailleurs contribué à réduire leur absentéisme.

Des milliers d'enfants qui ne fréquentaient pas l'école ont maintenant accès à la maternelle et à l'école primaire. C'est un grand progrès pour les filles enceintes à qui les consignes discriminatoires du gouvernement tanzanien interdisaient d'aller à l'école. Grâce à l'implantation de centres de ressources pédagogiques et d'un centre de perfectionnement professionnel, les enseignants sont mieux formés, et en plus grand nombre. Plus d'un millier d'enseignants (sur environ 100 000 au total) ont suivi des cours, et le programme de l'ACDI a indirectement contribué à rehausser la qualité de l'enseignement dispensé par bien d'autres.

Des comités de gestion ont aussi permis d'augmenter la participation populaire dans les villages, et l'on a noté une utilisation accrue de la technologie en éducation à l'échelle du district et de la région.

Au niveau primaire, l'ACDI a encouragé la participation populaire à l'instruction des enfants. Elle a financé la formation de comités de parents et d'enseignants, la mobilisation de ressources et d'énergies locales, et la main-d'œuvre pour construire des écoles. On a donc vu augmenter la participation locale à la gestion scolaire, à la construction d'écoles et aux discussions sur les questions relatives à l'éducation. Parmi les retombées positives, mentionnons la hausse de la scolarisation et la baisse des taux d'abandon et d'absentéisme.

S'ils ont donné des résultats impressionnants en termes de valeur ajoutée sur le plan individuel, les interventions dans le secteur de l'éducation ne semblent pas avoir produit globalement des résultats à la hauteur des sommes investies (27,0 M $). Précisons toutefois qu'il s'agissait d'un nouveau secteur d'intervention pour l'Agence, et que les trois projets examinés commençaient à donner des résultats au moment de leur rattachement à l'approche-programme – Projet de développement de l'enseignement primaire (PDEP) (qui représente le tiers des fonds affectés à l'éducation). Dans le cas du PDEP, si la scolarisation a augmenté selon les indicateurs de rendement, par contre, la formation des enseignants et la qualité de l'éducation laissent encore beaucoup à désirer.

4.2.2 Micro-financement

Dans le Cadre de programmation de 1997, le micro-financement constitue l'une des deux grandes priorités. Or on ne compte dans ce secteur que deux projets réalisés précisément à cette fin (un projet bilatéral et un autre de la DGPC) et un projet multilatéral comportant des éléments de micro-financement.

Il reste qu'au cours de la période 1997-2003, l'Agence a contribué à accroître l'accessibilité au crédit et la formation dans ce secteur. Le nombre de membres de caisses d'épargne et de crédit mieux outillées est passé de 150 à plus de 10 000, et les épargnes, de 15 à 526 M SHT. Le projet de Développement international Desjardins a contribué à relever les compétences du personnel de six caisses. La formation en gestion a permis le transfert de connaissances en prise de décisions de crédit et en gestion des ressources financières. Dans le cadre du programme de création de micro-entreprises, 54 000 prêts ont été consentis à de petits entrepreneurs dont 30 000 à des femmes. Incapable d'obtenir des données étoffées sur les améliorations au bien-être économique des bénéficiaires de prêts et aux services d'épargne, l'équipe d'évaluation n'en dispose pas moins d'abondantes preuves empiriques qu'une importante proportion d'emprunteurs s'en tirent mieux qu'auparavant. Le programme de l'ACDI a changé la perception que les Tanzaniens avaient des caisses, devenues des endroits sûrs où déposer ses épargnes. Grâce aux fonds injectés par l'ACDI dans le programme de renforcement du secteur financier, les objectifs visant le micro-financement énoncés dans le Cadre de programmation de 1997 ne manqueront pas d'être atteints, cette approche sectorielle étant destinée à renforcer l'ensemble du secteur.

4.2.3 Santé

Des organisations bénéficiant de l'aide de l'Agence ont fourni environ 30 % des services de santé génésique à la clientèle rurale (en majorité des femmes). Par exemple, Marie Stopes Tanzanie (MST), deuxième fournisseur de services de santé en importance après le gouvernement, administre 86 % des centres permanents et à long terme de planification familiale du pays.

L'ACDI a contribué au financement de la construction de cliniques, de centres de santé, de dispensaires et d'hôpitaux desservant des populations ne bénéficiant pas des services du réseau public. En 2002, les cliniques de MST ont prodigué des soins à 252 909 Tanzaniens vulnérables, en bonne partie des femmes de zones rurales. L'Agence a aussi financé des activités du HCR qui soigne les réfugiés des camps dans ses hôpitaux, de même que les populations des environs. Dans le district de Ngara, deux hôpitaux du HCR s'occupent de 15 000 à 20 000 personnes par année (dont 30 % sont des Tanzaniens, non des réfugiés). Dans certains camps, plus de 95 % des réfugiés ont été vaccinés. De 30 % qu'elle était, l'incidence d'insuffisance de faible poids à la naissance dans les camps de réfugiés n'est plus que de 8 %.

Grâce aux interventions de l'ACDI, des ruraux défavorisés et des réfugiés ont pu bénéficier d'un large éventail de services de santé dans différentes régions de la Tanzanie.

Les activités de formation en matière de VIH/sida financées par l'ACDI ont également donné d'excellents résultats. Par exemple, grâce au Programme de formation sur le

VIH/sida en Afrique australe, de nombreuses organisations participant à la lutte contre cette maladie ont enrichi leurs compétences, et plus de 30 000 orphelins tanzaniens du sida ont reçu de l'aide. L'Enveloppe de financement rapide a financé les activités d'ONG qui ont sensibilisé 46 000 jeunes à la prévention et créé un réseau téléphonique de counselling et d'information sur le VIH/sida. Selon les chiffres du programme du HCR, on a observé : 1) des taux de prévalence de la maladie nettement inférieurs dans les camps de réfugiés par contraste avec ceux des zones environnantes (de 3 à 5 % comparativement à 12 à 14 %); 2) l'acceptation par toutes les réfugiées enceintes de tests et de counselling visant à prévenir la transmission de la maladie de la mère à l'enfant; 3) un taux de 60 % d'acceptation par les femmes mariées de tests et de counselling volontaires.

4.2.4 Développement démocratique

Le programme de l'ACDI pour la Tanzanie a produit des résultats remarquables en matière de gouvernance malgré le peu de fonds investis. Il se composait d'interventions bien ciblées étroitement coordonnées avec les activités d'autres partenaires. Il semble que le gouvernement tanzanien leur a réservé un très bon accueil.

Les fonds communs ont facilité l'acquisition par les administrations publiques tant nationales que locales des compétences nécessaires à la tenue d'élections libres et justes. Les observateurs indépendants des élections ont toutefois constaté que sur le continent, les élections avaient été libres mais non justes (voir l'évaluation du PDDT, p. 13). Il semble que le processus de Mwafaka, qui a bénéficié de l'appui financier de différents donateurs dont l'ACDI, ait contribué à la baisse des tensions à Zanzibar.

Grâce aux interventions de l'ACDI, le Secrétariat de l'éthique et le Bureau de l'éthique sont maintenant mieux outillés pour sensibiliser la fonction publique tanzanienne aux questions d'éthique. Parmi les retombées positives sur ce plan figurent le nouveau code d'éthique de la fonction publique tanzanienne, un mécanisme de traitement des plaintes et des griefs, de meilleures méthodes de sensibilisation des fonctionnaires à l'éthique et une collaboration accrue entre les divers responsables de l'éthique au sein du gouvernement lui-même.

Le soutien de l'ACDI à des initiatives extérieures a permis d'accroître la couverture médiatique des droits de la personne et de la justice, particulièrement en ce qui concerne les enfants et les femmes, d'offrir aux pauvres un meilleur accès aux conseils et services juridiques et d'augmenter le nombre d'enquêtes et de poursuites visant les violations des droits de la personne. Par l'entremise de la Fondation Aga Khan, l'ACDI a entre autres financé des projets de la société civile qui ont servi à renforcer des ONG et plus de cent organisations locales dans des secteurs techniques et administratifs. La formation donnée aux organisations locales a produit de nombreux résultats positifs sur les plans du leadership, de la confiance, de l'administration, de l'efficacité et de l'influence.

4.2.5 Égalité entre les sexes

Les évaluateurs ont cherché à savoir dans quelle mesure le programme de l'ACDI pour la Tanzanie avait fait progresser l'égalité entre les sexes, particulièrement au regard de la prise de décision, des droits, de l'accès aux ressources et avantages du développement et de leur maîtrise. Ils ont constaté que l'on n'avait tout simplement pas accordé une priorité assez élevée à l'égalité entre les sexes. Les résultats atteints sur ce plan n'étaient

élevés que pour la moitié des 13 projets de l'échantillon (seul le Fonds de formation des femmes en Tanzanie avait principalement pour objectif d'améliorer le sort des femmes).

….on n'avait pas accordé une priorité assez élevée à l'égalité entre les sexes.

Deux projets financés par l'ACDI ont donné d'excellents résultats sur le plan de l'égalité entre les sexes. MST a fourni des services de santé génésique à des centaines de milliers de femmes, surtout en milieu rural, où bon nombre étaient si désespérées qu'elles marchaient deux jours ou plus pour se faire ligaturer les trompes. Des initiatives du HCR ont favorisé l'émancipation des femmes dans les camps de réfugiés et contribué à réduire la violence sexuelle. Dans ces camps, des femmes ont pu occuper des postes de direction, ce qui a nettement accru la participation des femmes dans toutes les sphères de la vie communautaire. Quand les camps ont ouvert, des hommes dirigeaient tout. Aujourd'hui, grâce à l'intervention du HCR, la moitié des postes de direction sont occupés par des femmes. Quand un homme occupe le poste, il est assisté par une femme. Les membres des comités chargés de la distribution de la nourriture sont tous des femmes maintenant (comparativement à 2 sur 40 au début). Dans l'ensemble, les femmes sont de plus en plus nombreuses aux postes de direction dans les camps. Par ailleurs, le HCR a donné des cours à près de 7000 hommes et femmes sur la violence sexuelle. Cela a fait augmenter les signalements de cas de violence de ce type, les femmes mieux informées hésitant moins à se plaindre. Leur nombre a cependant diminué par la suite.

Malgré leurs résultats encourageants, ces deux projets ne sont pas représentatifs de l'ensemble des interventions de l'ACDI. En outre, en établissant la mesure dans laquelle le thème transversal de l'égalité des sexes a été intégré au programme, l'équipe d'évaluation a fait les observations suivantes :

- Ce thème n'a jamais été complètement intégré au programme global;
- Il n'existait pas de vision commune de l'égalité entre les sexes dans la période allant de 1997 à 2003;
- Le personnel de l'ACDI à l'administration centrale et sur le terrain n'était pas certain du sens à donner à ce thème dans le cadre du programme pour la Tanzanie (surtout dans le contexte de l'aide budgétaire et des approches sectorielles);
- L'ACDI ne possédait pas les compétences voulues pour se doter d'un programme souple d'égalité entre les sexes, et il semble que le conseiller en cette matière ait été peu apprécié et sous-utilisé, et n'ait pas eu suffisamment de ressources.

L'ACDI a perdu des occasions d'exercer une influence en faveur de l'égalité des sexes en affectant des ressources à l'analyse comparative entre les sexes et en dialoguant avec ses partenaires (tant gouvernementaux que non gouvernementaux).

4.2.6 Durabilité

Presque tous les projets ont largement atteint les résultats escomptés sur le plan de la durabilité (impacts), les bénéficiaires devant continuer à en bénéficier une fois le financement terminé.

Par exemple :

- Les centres de ressources pédagogiques établis dans le cadre du Projet d'appui à l'enseignement primaire par district continuaient à améliorer les pratiques d'enseignement malgré la réduction de l'aide financière extérieure ou gouvernementale;
- Les bénéficiaires du programme d'éducation des filles de l'UNICEF continuaient à exceller à l'école, et les parents, les populations locales et le gouvernement reconnaissaient toujours l'intérêt d'un système parallèle d'instruction des enfants ne fréquentant pas l'école.

Les résultats étaient presque aussi bons au regard de la capacité de Tanzaniens ou d'organisations locales de poursuivre les activités après le retrait de l'ACDI. Dans la majorité des cas, les projets disposaient d'une source permanente d'auto-financement ou de financement extérieur (autre que l'ACDI) garantissant leur durabilité. Trois facteurs ont joué sur ce plan : 1) le passage aux approches-programmes; 2) l'existence de programmes et de ressources propres aux organismes d'exécution; 3) l'existence d'autres sources de financement (notamment celui d'autres partenaires dans le développement).

4.3 Les approches-programmes

Les approches-programmes constituent une façon relativement nouvelle d'envisager les interventions autant dans le milieu du développement international qu'à l'Agence. Dans les faits, si « bons » qu'en soient les principes fondamentaux, un certain temps devra s'écouler avant que l'on puisse en mesurer les effets sur la pauvreté, surtout en ce qui concerne l'aide budgétaire. Or vu la faveur que se gagnent ces approches, c'est maintenant que les donateurs doivent pouvoir prendre des décisions éclairées quant aux interventions à privilégier.

Si l'on se reporte au cadre de référence, l'évaluation devait permettre d'examiner les nouvelles modalités d'intervention (approches sectorielles et aide budgétaire) afin de recueillir de l'information sur les activités, de faire connaître les leçons à en tirer et de déterminer quels facteurs il y a lieu de surveiller. Dans ce contexte, les évaluateurs ont jugé utile de suivre une démarche prospective afin de savoir quels enseignements tirer de la mise en œuvre d'approches-programmes en Tanzanie.

Nous verrons maintenant comment ces nouvelles approches ont contribué à l'application des principes d'efficacité de l'aide et quels enseignements tirés de ces approches pourraient accroître l'efficacité des interventions à venir.

4.3.1 Une aide plus efficace

Les évaluateurs ont constaté que les interventions concordaient généralement avec les priorités énoncées par le gouvernement dans sa Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), que la coordination entre donateurs s'était améliorée et que des partenariats plus étroits s'étaient constitués (avec la pleine participation de l'Agence) entre les partenaires dans le développement et le gouvernement tanzanien. Cela étant dit, il y avait lieu de se demander si les priorités énoncées par le gouvernement dans sa SRP n'avaient pas été dictées par les donateurs. L'analyse de la répartition globale des fonds par secteur « [traduction] donne l'impression assez forte que la SRP rend compte non pas des priorités politiques de la Tanzanie mais plutôt de la perception qu'avaient ses dirigeants de ce que devraient être les priorités nationales selon les partenaires dans le développement, ce qui correspond à un échec par rapport aux objectifs du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). » (Évaluation conjointe de l'aide budgétaire, pp. 70-71)

La Stratégie tanzanienne en matière d'aide a favorisé la coordination entre donateurs. L'élaboration prochaine d'une Stratégie commune est une indication que les partenaires dans le développement coordonnent leur réponse à la Stratégie tanzanienne et décident entre eux quels organismes donateurs joueront un rôle de premier plan dans différents secteurs et relativement à l'aide budgétaire. Cela simplifie l'interaction entre le gouvernement tanzanien et les partenaires.

L'équipe d'évaluation a constaté que l'on reconnaît d'emblée le rôle de chef de file joué par l'ACDI dans l'élaboration de la Stratégie commune et l'harmonisation des activités des donateurs en général.

Dans sa politique en faveur d'une aide plus efficace, l'ACDI se prononce en faveur de partenariats plus étroits « …grâce à l'élaboration d'accords précisant les responsabilités des pays en développement et de leurs partenaires extérieurs, ainsi que les responsabilités communes ». À en juger par l'aspect novateur de la Stratégie tanzanienne et de la Stratégie commune, il est clair que de tels accords existent déjà ou sont en voie d'élaboration, et que l'idée est poussée plus loin que dans la plupart des pays du monde.

Dans cette même politique, l'ACDI reconnaît que bien des aspects de la gestion axée sur les résultats (GR) changeront dans le contexte de l'approche-programme par opposition à l'approche-projet. Les évaluateurs ont constaté qu'en matière de GR, l'accent est mis de moins en moins sur une gestion visant directement la poursuite de résultats sur le plan du développement et de plus en plus sur la gestion de partenariats, de relations et de risques en privilégiant le dialogue. Des administrations partenaires deviennent des acteurs clés qui gèrent la poursuite de résultats, l'Agence intervenant de manière indirecte par l'entremise de ses partenaires du gouvernement bénéficiaire. La responsabilité des investissements de l'ACDI se situe donc à deux niveaux :

- Premièrement, différents donateurs dont l'Agence mettent leurs fonds en commun et les dépensent selon un plan qu'ils ont établi ensemble;

- Deuxièmement, les fonds sont utilisés par le gouvernement bénéficiaire sans que les donateurs aient directement leur mot à dire.

Toujours selon cette politique, « …la mobilisation de la société civile et des personnes directement touchées par les programmes d'aide fait partie intégrante du modèle intégré de développement ». Or, si l'on va de l'avant avec des mécanismes comme la Stratégie de lutte contre la pauvreté, rien n'est fait pour mobiliser la société civile et lui donner les moyens de participer. Le besoin s'impose constamment de voir à ce que les organisations de la société civile (OSC) soient mieux structurées et acquièrent les compétences et les connaissances nécessaires à leur participation. C'est un processus auquel il faut consacrer temps et énergie. Les évaluateurs ont constaté que l'ACDI n'a pas de stratégie globale et systématique de renforcement de la société civile afin que celle-ci prenne part aux grands chantiers nationaux de développement. C'est un besoin auquel ne répondent ni les approches-programmes ni le programme de l'ACDI.

Les approches-programmes de l'ACDI étaient conformes aux principes d'efficacité du développement sauf en ce qui concerne la mobilisation de la société civile.

4.3.2 Constatations sur le terrain – Miser sur l'expérience

Le dialogue sur les politiques

Dans le contexte des approches-programmes, le dialogue sur les politiques devient l'un des rares moyens dont dispose l'ACDI pour intervenir directement dans les domaines qui lui tiennent à cœur. Les évaluateurs ont constaté que l'Agence a exercé sur ce plan une influence excédant d'un certain point de vue sa contribution financière. Cette influence s'est exercée à différents niveaux (auprès du gouvernement, des ministères concernés, des partenaires) et à différents moments (élaboration d'approches sectorielles, activités courantes autour des fonds communs, examen des problèmes concernant les caisses communes, etc.). Il est reconnu que l'ACDI a largement contribué au projet à démarrage rapide et à la réforme du secteur juridique.

Les partenaires de l'ACDI ont salué le leadership constructif de son personnel de même que la qualité de son savoir technique.=

Il est arrivé que l'ACDI soit représentée par d'autres donateurs lors de discussions et de négociations avec le gouvernement. Le cas échéant, les donateurs ne se sont pas entendus par écrit sur leurs positions communes, et l'on peut se demander si le point de vue de l'Agence (par exemple) était bien représenté. En Tanzanie, les donateurs ont convenu que ce genre d'entente devrait être conclue le plus tôt possible.

Intégration, coordination et complémentarité

Il semblerait que les approches-programmes aient réduit la fragmentation du portefeuille de l'aide bilatérale de l'ACDI en Tanzanie. Par exemple, l'important investissement en éducation qu'a constitué le PDEP (sous la forme d'une approche sectorielle) a contribué à améliorer l'intégration, la coordination et la complémentarité avec le Programme d'éducation des filles de l'UNICEF, le programme d'appui à l'enseignement primaire par district et les investissements de la Fondation Aga Khan dans l'enseignement primaire. Par contre, rien n'indique que ces mêmes approches-programmes ont vraiment contribué à accroître la coordination entre voies d'acheminement de l'aide ou entre différentes initiatives bilatérales.

En ce qui concerne l'égalité entre les sexes, peu de choses indiquaient que ce thème transversal était bien intégré aux approches-programmes auxquelles a participé l'ACDI. Pour les évaluateurs, cette lacune constitue un problème chronique.

Renforcement de la société civile

Selon les fondements théoriques de l'approche-programme, le rôle de la société civile est double : 1) elle surveille ou observe en demandant des comptes au gouvernement si les fonds ne parviennent pas aux populations visées; 2) elle collabore avec le gouvernement à la prestation de services quand elle peut mieux s'en tirer. D'après les observations des évaluateurs, cela ne correspond pas à la réalité en Tanzanie. La société civile y étant peu développée, seules quelques organisations jouent vraiment un rôle de surveillance, la reddition de comptes laissant du coup largement à désirer.

Souvent, des ONG appelées à assumer un rôle de surveillance offraient parallèlement des services financés par le gouvernement. Ces OSC se retrouvaient dans la position intenable d'avoir à contester les décisions de puissants dirigeants dont elles dépendaient sur le plan financier. Elles craignaient d'avoir de la difficulté à obtenir les fonds publics censés leur permettre d'offrir certains services, et des fonds dont la gestion serait confiée au gouvernement dans le cadre d'approches-programmes.

Gestion des risques

En participant à des approches-programmes, l'ACDI n'est plus exposée aux mêmes risques. Certaines de ces approches (par exemple l'aide budgétaire) comportent un risque fiduciaire (de mauvais usage des fonds) accru. Par contre, elles laissent entrevoir une réduction du risque d'échec (c'est-à-dire de meilleures chances d'importants résultats durables). Les documents traitant du programme pour la Tanzanie antérieurs à 2004 faisaient clairement état de risques notables liés à la corruption et à la responsabilité publique et du fait que le gouvernement tanzanien avait beaucoup de difficulté à traduire l'injection de ressources accrues en résultats dans les différents secteurs d'activité.

Selon les témoignages du personnel de l'ACDI recueillis par les évaluateurs, il faudrait que l'équilibre entre les avantages et les risques soit mieux compris. La haute direction de l'ACDI, les parlementaires, les groupes intéressés de l'extérieur et le grand public doivent en être bien informés. D'après le personnel de l'ACDI affecté au programme pour la Tanzanie, on ne s'occupe pas assez de sensibiliser la haute direction, les responsables

politiques et le public canadien aux approches-programmes, et il importe que l'ACDI encadre mieux l'utilisation de ces approches.

Enchaînement des réformes et des investissements

Dans le contexte des approches-programmes, on peut se demander dans quel ordre doivent se faire les réformes et les investissements. Cette question, on se la pose présentement dans le milieu du développement. Certaines des personnes interrogées étaient d'avis qu'il valait mieux ne pas financer d'approches-programmes avant que le gouvernement ait procédé aux réformes souhaitées (touchant la gestion financière, le contrôle, la communication d'information, l'éthique). Ce n'est pas la stratégie adoptée en Tanzanie. Une enquête sur les dépenses publiques réalisée en 1999 avait révélé que seulement 43 % des fonds destinés aux écoles de district et 12 % des fonds destinés aux hôpitaux de district étaient effectivement parvenus dans les districts. Une nouvelle enquête faite en 2001 après le versement de fonds provenant des donateurs a révélé que « [traduction] nettement moins de la moitié des fonds avait servi à financer des activités des fournisseurs de services, notamment les examens et l'achat de matériel scolaire, la formation ainsi que l'acquisition de fournitures et d'appareils médicaux » (Sundet 2003, p. 12). Depuis la mise en œuvre du PDEP en 2002, cependant, on a mis en place de nouvelles structures financières permettant le transfert direct des fonds du centre aux écoles sans passer par les districts. On a parallèlement renforcé les compétences des comités de gestion des écoles.

Selon d'autres donateurs, comme il est impossible de développer les compétences sans injecter des ressources dans le système, il serait logique que les partenaires en développement délient les cordons de leur bourse en même temps que le gouvernement procède aux réformes. Seules de nouvelles vérifications et une nouvelle enquête sur les dépenses publiques permettront de dire si la stratégie actuelle est la bonne. (Précisons que les évaluateurs n'ont pu consulter les derniers chiffres sur les dépenses du PDEP, les donateurs et le gouvernement tanzanien n'arrivant pas à s'entendre sur le contenu du rapport de vérification.)

Concordance avec les priorités canadiennes

L'Agence sera-t-elle en mesure d'atteindre des résultats concordant avec le mandat et les priorités du Canada en matière d'APD et avec ses propres principes et orientations? Ou sa participation à des approches-programmes diluera-t-elle sa marge de manoeuvre par rapport aux engagements et résultats qu'elle privilégie?

Les interventions sous forme de projets sont soumises à des cadres de référence, des plans de travail et des cadres de rendement approuvés par l'Agence qui correspondent au mandat du Canada en matière d'APD, à ses priorités d'intervention et à ses thèmes transversaux. De plus, du fait qu'elle supervise les projets, l'ACDI est en mesure d'en axer la gestion sur les résultats à atteindre.

Avec les approches-programmes, c'est le gouvernement bénéficiaire qui choisit comme il se doit les objectifs de développement. L'ACDI n'a plus directement son mot à dire sur les résultats escomptés ni sur la façon de les atteindre. Étant donné que le contenu de ces approches se négocie entre le gouvernement et les donateurs, rien ne garantit la prise en compte des grandes priorités de l'ACDI telles que la réduction de la pauvreté, l'égalité

entre les sexes, la protection de l'environnement, le renforcement de la société civile et la lutte contre le VIH/sida. Les efforts de l'Agence se limitent habituellement au dialogue sur les politiques et aux démarches auprès des partenaires en développement et des gouvernements bénéficiaires pour que l'on tienne compte des priorités et thèmes transversaux qui lui sont chers, pour peu qu'existe un consensus chez ses interlocuteurs. Par exemple : « L'égalité entre les sexes sera-t-elle une priorité dans un programme du secteur de la santé? » Il va de soi que la participation à une approche-programme axée sur l'environnement, l'égalité entre les sexes ou le VIH/sida (telle que l'EFR) n'est pas écartée pour autant.
La mesure dans laquelle l'ACDI parviendra à ses fins sera fonction : 1) de la force de ses positions sur certaines questions; 2) de la crédibilité institutionnelle et personnelle de ses porte-parole; 3) de leurs compétences en matière de dialogue et de négociation; 4) jusqu'à un certain point, des ressources financières et techniques qu'elle sera prête à investir.

Étant donné que le contenu des approches-programmes se négocie en groupe, la prise en compte de priorités de l'ACDI telles que l'égalité entre les sexes, la société civile et le VIH/sida n'est pas garantie.

Reddition de comptes par le gouvernement bénéficiaire

Les approches-programmes sont censées accroître la prise en charge des programmes de réduction de la pauvreté par les gouvernements et les citoyens des pays bénéficiaires. Pour qu'elles fonctionnent, bien des donateurs pensent qu'il est essentiel que des comptes soient rendus aux citoyens (et aux organisations qui les représentent). Or de nombreux intervenants tanzaniens se sont dits préoccupés de constater (surtout en ce qui concerne l'aide budgétaire) que le gouvernement de leur pays était porté à rendre des comptes aux donateurs plutôt qu'aux citoyens. À preuve, le fait que des documents et des politiques ont été transmis d'abord aux donateurs avant de l'être aux parlementaires et aux citoyens, et que le gouvernement n'a pas fait traduire la SRP 1 en swahili. Des ONG ont dû préparer des traductions en langues locales pour la population. Dans le rapport de l'évaluation conjointe de l'aide budgétaire, on mentionne que « [traduction]…le comportement des donateurs et leurs exigences de reddition de comptes risquent de nuire à la reddition de comptes locale, le gouvernement s'efforçant de satisfaire aux exigences des donateurs au détriment des institutions démocratiques ».

Certaines ONG tanzaniennes ont dit craindre qu'avec les approches-programmes, le gouvernement tanzanien soit porté à rendre des comptes aux donateurs plutôt qu'aux citoyens.

Un dilemme se pose donc aux donateurs et aux gouvernements appelés à faire la part entre ces intérêts opposés. Les donateurs sont eux-mêmes aux prises avec des problèmes de reddition de comptes chez eux en ce qui concerne les approches-programmes, d'où les exigences en cette matière qu'ils imposent au gouvernement bénéficiaire. Par contre, la pression ainsi exercée sur ce gouvernement peut nuire au respect de certains principes de l'approche-programme, notamment ceux de la prise en charge par les citoyens et les gouvernements et de la participation de la société civile.

Il est paradoxal qu'en matière de reddition de comptes, l'approche-programme avantage les organismes donateurs, dont l'ACDI, au détriment des citoyens des pays auxquels l'aide est destinée.

Autres constatations

L'équipe d'évaluation a également fait les observations suivantes :

- Les approches-programmes étaient souvent longues à mettre en place, et certaines ont été difficiles à exécuter. Cela contredit les prédictions de la première heure selon lesquelles ces approches pourraient être établies et mises en œuvre rapidement.
- La capacité d'influer sur les politiques peut être davantage fonction des ressources humaines investies (des personnes elles-mêmes), de leur apport intellectuel et de leurs antécédents que de l'importance de la contribution financière. La confiance qui s'établit entre les principaux acteurs peut s'avérer cruciale.
- Même avec les approches-programmes, l'harmonisation accrue entre donateurs et l'élaboration de stratégies conjointes, les CPP seront toujours nécessaires. Le besoin demeure en effet que l'ACDI puisse prendre des décisions éclairées en se reportant à un document qui lui est propre.

SECTION V : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation du programme de l'ACDI pour la Tanzanie a offert des possibilités d'accroître l'efficacité de la coopération au développement en favorisant une prise de décision et un apprentissage organisationnel éclairés. En dégageant des résultats constructifs, l'évaluation fait ressortir la valeur ajoutée du programme et l'utilisation responsable des fonds publics dans la poursuite du mandat de l'Agence. L'équipe d'évaluation a formulé des recommandations qui visent à améliorer les opérations et à faciliter l'établissement des priorités et l'exécution des interventions à venir.

5.1 Conclusions

Les résultats atteints répondaient aux besoins des Tanzaniens et correspondaient aux priorités du gouvernement dans une période de profonds changements.

Les projets conventionnels de l'ACDI ont donné d'excellents résultats qui répondaient clairement aux besoins des Tanzaniens (surtout à ceux des populations les plus pauvres). Ils concordaient avec les priorités et modalités du gouvernement tanzanien. Si la coordination entre donateurs n'a pas toujours été parfaite au niveau des projets individuels, les partenaires en développement participants ont apprécié voir l'ACDI prendre la direction des efforts d'harmonisation. Par ailleurs, les projets de l'Agence se sont nettement révélés durables en termes d'impacts.

Les responsables du programme ont diversifié ou poursuivi les activités dans de nombreux secteurs outre les deux secteurs prioritaires (l'éducation et le micro-financement) mentionnés dans le CPP de 1997. La multiplication « imprévue » des interventions dans ces secteurs « additionnels » (santé et VIH/sida, gouvernance et développement démocratique, etc.) a fortement rehaussé le contenu général du programme et les résultats atteints. Cependant, en raison surtout des profonds changements survenus pendant la période à l'étude, la stratégie globale de l'ACDI en Tanzanie a manqué de cohésion, en particulier dans ces secteurs « additionnels ».

Par secteur :

- Dans le secteur de l'éducation, même si les projets ont procuré une remarquable valeur ajoutée (capacité de prestation, accès, participation locale), dans l'ensemble, les résultats et la portée n'ont pas été à la hauteur des sommes investies (27 millions de dollars).
- Dans le secteur du micro-financement, si les interventions de l'Agence étaient axées sur la poursuite d'importants résultats en matière d'accessibilité et d'acquisition de compétences, les investissements n'ont jamais concordé avec la priorité accordée au secteur dans le CPP de 1997.
- Dans le secteur de la santé, les interventions de l'ACDI ont permis de fournir des services essentiels à des femmes pauvres de la campagne, d'assurer formation et sensibilisation dans la lutte contre le VIH/sida, de développer l'infrastructure et d'améliorer la prestation des services.

- Dans le secteur du développement démocratique, les interventions ont donné certains résultats intéressants, étaient bien regroupées et coordonnées avec celles d'autres partenaires, et ont été fort bien accueillies par le gouvernement tanzanien (malgré le peu d'argent investi).
- Dans ces secteurs, il convient de signaler le rôle joué par les partenaires non gouvernementaux de l'ACDI qui ont fourni des services à des populations qui en auraient peut-être été privées autrement.

L'équipe d'évaluation a constaté que les interventions étaient généralement mal coordonnées entre les voies d'acheminement de l'aide, et que l'on n'avait pas su exploiter des occasions d'améliorer la synergie et la coordination dans le cadre du programme bilatéral. L'égalité entre les sexes n'était pas prioritaire, le programme de l'ACDI ne comportait pas de vision commune en cette matière, et l'on n'a pas su profiter d'occasions d'améliorer cet aspect des interventions.

Au sujet des approches-programmes

L'intérêt des responsables du programme de l'ACDI pour les approches-programmes coïncide avec le recours accru à ces approches dans le milieu de la coopération, surtout en matière d'aide budgétaire générale. Ces approches étant relativement nouvelles, il est un peu tôt pour en voir des résultats utiles concrets. Les évaluateurs s'en sont donc tenus à des observations sur le fonctionnement des approches-programmes dans le cadre du programme de l'ACDI.

La participation de l'ACDI à des approches-programmes a été jugée :

- conforme aux principes d'une aide efficace favorisant la prise en charge par le pays bénéficiaire, la coordination entre donateurs et les partenariats;
- moins conforme que souhaité au principe de la prise en charge locale eu égard aux priorités des citoyens, et au facteur du renforcement de la société civile dans la perspective de sa participation au développement national. La participation des citoyens, un aspect primordial de la reddition de comptes et de la prise en charge, laisse à désirer en Tanzanie;
- particulièrement énergique sur le plan du dialogue sur les politiques, l'influence exercée par l'Agence ayant été nettement plus grande que ne le laissaient prévoir les niveaux de financement;
- insatisfaisante sur le plan de l'intégration systématique de l'égalité entre les sexes.

À mesure que les interventions dans le cadre d'approches-programmes seront prises en charge par le gouvernement, il conviendra de renoncer progressivement à la gestion axée sur les résultats pour privilégier plutôt la gestion de partenariats, de relations et de risques dans un contexte où le gouvernement décide de l'orientation des interventions de l'ensemble des donateurs. Le dialogue sur les politiques devient dès lors un des rares moyens dont dispose l'ACDI pour défendre ses priorités. La nécessité s'est également imposée d'aborder au cas par cas la question de l'ordre des réformes et des investissements.

Enfin, il faut que le personnel de l'ACDI à tous les échelons et la classe politique canadienne adhèrent sans réserve aux approches-programmes, qui exigeront un engagement de longue durée en faveur du développement social et économique du pays bénéficiaire. Il conviendra que le personnel sur le terrain possède une meilleure connaissance du contexte local et des compétences en matière de dialogue et de réseautage.

5.2 Recommandations

Au moment de formuler ses recommandations, l'équipe d'évaluation a tenu compte de la nécessité d'élaborer le nouveau CPP dans le contexte de la démarche entreprise par le gouvernement tanzanien et les donateurs pour se doter d'une stratégie commune en matière d'aide. La Direction de l'évaluation a donc collaboré étroitement avec le personnel du programme à l'administration centrale et sur le terrain, en lui faisant périodiquement part des constatations des évaluateurs. Les recommandations suivantes visent à aider les responsables du programme à améliorer la gestion des risques, à accroître l'efficacité des interventions et à rendre des comptes.

Si ces recommandations s'adressent aux responsables du programme pour la Tanzanie, les questions et problèmes abordés intéressent tout aussi bien d'autres secteurs de l'Agence qui participent à des approches-programmes.

Recommandation 1 : Préparation et actualisation du CPP

Sachant que les projets conventionnels et les activités des partenaires non gouvernementaux constituent un bon complément aux approches-programmes, **il est recommandé d'indiquer clairement dans le nouveau CPP quelles proportions d'approches-programmes et de projets conventionnels conviendraient aux domaines de concentration et résultats escomptés dans la Stratégie commune d'aide que visera l'ACDI.** À cet égard, une attention particulière devrait être portée :

- *À la société civile :* Pour peu que le renforcement de la société civile soit considéré comme un domaine de concentration, les interventions devraient s'inscrire dans une démarche propre à l'ACDI (la coordination étant assurée à l'Agence avec les autres canaux et partenaires) afin de créer les plus grandes synergies possibles.
- *À l'égalité entre les sexes :* On devrait accorder à ce thème la priorité qui lui revient et l'intégrer dans toutes les interventions de coopération au développement (aux stades de la planification et de la conception, de l'exécution, du contrôle et de la préparation des rapports).
- *À l'actualisation du CPP :* Advenant un changement important au programme (par exemple l'ajout ou le retrait de secteurs), ses responsables devraient actualiser le CPP en conséquence.

Recommandation 2 : Participation à des approches-programmes

Si la participation aux approches-programmes peut faciliter grandement l'atteinte de résultats, elle présente des risques proportionnellement élevés sur différents plans. **En**

conséquence, il est recommandé d'établir une stratégie de prise en compte des éléments suivants :

- *Les besoins en ressources humaines :* Il importera que les gestionnaires du programme recrutent des candidats possédant le savoir-faire voulu et les compétences nécessaires pour gérer la participation de l'ACDI à des approches-programmes, tant à l'administration centrale que sur le terrain. Ces personnes devront posséder une connaissance approfondie des systèmes du pays bénéficiaire (planification, gestion financière, reddition de comptes et communication de l'information, etc.) et de leur fonctionnement, ainsi que des compétences de réseautage (par ex. des liens avec des administrations publiques, des partenaires dans le développement, des ONG, des établissements d'enseignement).
- *La décentralisation :* Il faudra prévoir sur le terrain une structure de gestion des approches-programmes ayant le pouvoir d'approuver des initiatives conséquentes de manière simple et diligente, ainsi que des mécanismes souples et rapides de soutien financier et d'assistance technique pouvant permettre à la mission de profiter des occasions qui se présentent.
- *Les conditions préalables :* Avant d'accroître la participation de l'ACDI aux approches-programmes, les gestionnaires du programme doivent déterminer quelles conditions devraient être remplies ou quelles réformes réalisées préalablement. En d'autres termes, quels sont les risques liés aux réformes, et comment doit-on les gérer?
- *Un choix éclairé :* Il faut que le personnel de l'ACDI à tous les échelons et la classe politique canadienne adhèrent sans réserve aux approches-programmes. Pour faire un choix éclairé, il importe de bien connaître les points forts et les faiblesses de ces approches. Le risque fiduciaire plus élevé exige la transparence. Il convient également de voir à sensibiliser le public au Canada même. La direction du programme et la direction générale se doivent d'y voir.
- *La représentation :* Il doit exister des ententes écrites visant la représentation de l'ACDI par d'autres donateurs quand l'Agence est un partenaire silencieux ou que des donateurs aux vues similaires présentent une position commune au gouvernement.
- *Les outils et systèmes :* Il a été établi que le manque d'outils et de systèmes axés sur les approches-programmes nuit à la participation de l'Agence à ce genre d'approches. Il importe d'adapter les systèmes aux réalités propres à ces approches (par ex. l'aide budgétaire). Les outils d'établissement des rapports doivent tenir compte du fait que l'atteinte de résultats sur le plan du développement exige du temps, l'ACDI devant viser entre-temps des résultats « favorables ».

Recommandation 3 : défense des thèmes chers à l'ACDI dans la Stratégie commune d'aide

L'expérience acquise lors d'évaluations antérieures enseigne que les initiatives de dialogue sur les politiques gagnent à être bien préparées. Vu les problèmes que pose leur défense dans le cadre des approches-programmes, **il est recommandé que les thèmes chers à l'ACDI que constituent le renforcement de la société civile et l'égalité entre les sexes fassent l'objet de négociations en tant qu'objectifs prioritaires et figurent dans la Stratégie commune d'aide.**

ANNEX A
RÉPONSE DE LA DIRECTION

Réponse globale de la direction au rapport d'évaluation :

Nous remercions l'équipe d'évaluation d'avoir adopté une approche participative et adapté les résultats aux besoins d'un programme en évolution rapide et en croissance constante. Le personnel de l'ACDI, les autres donateurs et le gouvernement de la Tanzanie ont directement pris part à l'évaluation en profitant de l'occasion pour y apporter leur contribution.

Recommandations	***Engagements / Mesures concrètes***	***Centre de responsabilité***	***Échéance visée***	***État***
Sachant que les projets conventionnels et les activités des partenaires non gouvernementaux constituent un bon complément aux approches-programmes, il est recommandé d'indiquer clairement dans le nouveau CPP quelles proportions d'approches-programmes et de projets conventionnels conviendraient aux domaines de concentration et résultats escomptés dans la Stratégie commune d'aide que visera l'ACDI. À cet égard, une attention particulière devrait être portée :	Nous pensons aussi que les domaines ou secteurs d'intervention devraient être clairement indiqués dans le CPP, tout comme les modalités de prestation de l'aide. Les secteurs de concentration de l'ACDI et les éventuelles modalités de prestation figureront dans le nouveau CPP. Le choix de ces modalités, qui devrait continuer de relever du Programme, se fondera sur la nature des problèmes et possibilités par secteur plutôt que sur un rapport projets/approches-programmes fixé à l'avance.			
À la société civile : Pour peu que le renforcement de la société civile soit considéré comme un domaine de concentration, les interventions devraient s'inscrire dans une démarche propre à l'ACDI (la coordination étant assurée à l'Agence avec les autres canaux et partenaires) afin de créer les plus grandes synergies possibles. *À l'égalité entre les sexes :* On devrait accorder à ce thème la priorité qui lui revient et l'intégrer dans toutes les	**<u>Société civile</u> : Nous croyons également que la démocratisation et le renforcement de la société civile sont essentiels au développement durable en Tanzanie. Pour nous, la société civile ne constitue pas un secteur en soi mais plutôt un élément crucial d'une stratégie équilibrée de bonne gouvernance et de prestation des services. Mesure concrète : Élaborer une stratégie en matière de gouvernance exposant la façon dont l'ACDI appuiera le renforcement de la société civile en Tanzanie.**	Programme pour la Tanzanie	Octobre 2006	En cours

Recommandations	***Engagements / Mesures concrètes***	***Centre de responsabilité***	***Échéance visée***	***État***
interventions de coopération au développement (aux stades de la planification et de la conception, de l'exécution, du contrôle et de la préparation des rapports). *À l'actualisation du CPP :* Advenant un changement important au programme (par exemple l'ajout ou le retrait de secteurs), ses responsables devraient actualiser le CPP en conséquence.	**<u>Égalité entre les sexes</u> : Nous sommes entièrement d'accord avec cette recommandation. Mesure concrète : Élaborer une stratégie en matière d'égalité entre les sexes pour la Tanzanie comportant un plan d'action vigoureux et bien doté en ressources.** **<u>Actualisation du CPP</u> : Tout en étant d'accord avec cette recommandation, nous savons qu'une telle actualisation peut être longue et compliquée. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, le programme pour la Tanzanie a dû s'adapter d'abord à l'évolution rapide de la conjoncture en Tanzanie, puis à celle des orientations générales à l'ACDI. Dernièrement, l'Agence et la plupart des autres donateurs ont attendu, pour mettre à jour leurs stratégies pays, que soient élaborées une nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté et une stratégie commune en matière d'aide pour la Tanzanie. Pendant cette période de transition, nous avons vu à tenir la haute direction au courant de l'évolution des priorités d'intervention. *Mesure concrète : Élaborer un nouveau CPP assez souple pour nous permettre de l'adapter au dynamisme du contexte d'intervention en Tanzanie.***	Programme pour la Tanzanie Programme pour la Tanzanie	Décembre 2006 Mars 2007	En cours En cours
Si la participation aux approches-programmes peut faciliter grandement l'atteinte de résultats, elle présente des risques proportionnellement élevés sur	<u>Les besoins en ressources humaines</u> : Nous pensons aussi que le personnel appelé à gérer les approches-programmes doit posséder l'expérience et le savoir-faire	ACDI	En cours	En cours

Recommandations	***Engagements / Mesures concrètes***	***Centre de responsabilité***	***Échéance visée***	***État***
différents plans. En conséquence, il est recommandé d'établir une stratégie de prise en compte des éléments suivants : <u>Les besoins en ressources humaines</u> *:* Il importera que les gestionnaires du programme recrutent des candidats possédant le savoir-faire voulu et les compétences nécessaires pour gérer la participation de l'ACDI à des approches-programmes, tant à l'administration centrale que sur le terrain. Ces personnes devront posséder une connaissance approfondie des systèmes du pays bénéficiaire (planification, gestion financière, reddition de comptes et communication de l'information, etc.) et de leur fonctionnement, ainsi que des compétences de réseautage (par ex. des liens avec des administrations publiques, des partenaires dans le développement, des ONG, des établissements d'enseignement).	voulus. Nous sommes heureux de voir que les évaluateurs ont noté que la qualité du personnel de l'ACDI sur le terrain lui a permis d'exercer une bien plus grande influence que celle que lui aurait normalement procurée sa contribution financière. D'après nous, les compétences que possède déjà le gestionnaire de programme à l'ACDI (réseautage, négociation, analyse, gestion financière, etc.) sont facilement applicables au nouvel environnement de travail. Parallèlement, nous aurons aussi besoin de compétences et connaissances spécialisées. *Mesure concrète : affectation en cours du personnel très qualifié.*			
<u>La décentralisation</u> *:* Il faudra prévoir sur le terrain une structure de gestion des approches-programmes ayant le pouvoir d'approuver des initiatives conséquentes de manière simple et diligente, ainsi que des mécanismes souples et rapides de soutien financier et d'assistance technique pouvant permettre à la mission de profiter des occasions qui se présentent.	<u>La décentralisation</u> : Nous sommes d'accord avec cette recommandation. *Mesure concrète : Étudier les moyens de garantir aux approches-programmes le soutien nécessaire en temps voulu tout en respectant les règlements du Conseil du Trésor et dans les limites des pouvoirs délégués à l'ACDI en vertu des Critères, conditions et dispositions de la Politique sur les paiements de transfert et de l'Instrument de délégation à l'Agence.*	ACDI	En cours	En cours
<u>Les conditions préalables</u> *:* Avant d'accroître la participation de l'ACDI aux approches-programmes, les gestionnaires du programme doivent déterminer quelles	<u>Les conditions préalables</u> : Quand il demande l'approbation d'une nouvelle approche-programme, le Programme voit à établir – principalement dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) – la capacité de gestion publique, les conditions de démarrage d'un programme et les méthodes de gestion	ACDI	En cours	En cours

Recommandations	***Engagements / Mesures concrètes***	***Centre de responsabilité***	***Échéance visée***	***État***
conditions devraient être remplies ou quelles réformes réalisées préalablement. En d'autres termes, quels sont les risques liés aux réformes, et comment doit-on les gérer? Un choix éclairé *:* Il faut que le personnel de l'ACDI à tous les échelons et la classe politique canadienne adhèrent sans réserve aux approches-programmes. Pour faire un choix éclairé, il importe de bien connaître les points forts et les faiblesses de ces approches. Le risque fiduciaire plus élevé exige la transparence. Il convient également de voir à sensibiliser le public au Canada même. La direction du programme et la direction générale se doivent d'y voir. La représentation *:* Il doit exister des ententes écrites visant la représentation de l'ACDI par d'autres donateurs quand l'Agence est un partenaire silencieux ou que des donateurs aux vues similaires présentent une position commune au gouvernement. Les outils et systèmes *:* Il a été établi que le manque d'outils et de systèmes axés sur les approches-programmes nuit à la participation de l'Agence à ce genre d'approches. Il importe d'adapter les systèmes aux réalités propres à ces approches (par ex. l'aide budgétaire). Les outils d'établissement des rapports doivent tenir compte du fait que l'atteinte de résultats sur le plan du développement exige du temps, l'ACDI devant viser entre-temps des résultats « favorables ».	permanente et de versement des fonds. Cette documentation fait au besoin l'objet d'un examen rigoureux de la part des spécialistes et gestionnaires de l'ACDI et du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'Agence procède à ses propres évaluations des risques, et ses spécialistes des finances et des marchés examinent régulièrement l'état d'avancement des réformes de la gestion. *Mesures concrètes : s. o.* Un choix éclairé : Tout en étant d'accord avec cette recommandation, nous croyons que le Programme pour la Tanzanie ne peut la mettre en application à lui seul. *Mesure concrète : Élaborer un CPP comportant une stratégie de communications qui tient compte du besoin de mieux faire connaître le programme à l'interne et à la population canadienne.* La représentation : Nous approuvons cette recommandation bien que l'ACDI n'ait pas conclu de partenariats silencieux de quelque nature que ce soit en Tanzanie. *Mesure concrète : Advenant que l'ACDI en vienne à conclure ce genre d'arrangement, nous verrons à ce qu'une entente écrite soit signée.* Les outils et systèmes : Nous sommes d'accord pour dire que notre participation à des approches-programmes gagnerait en qualité si nous disposions d'outils, de systèmes, de lignes directrices internes et d'outils de préparation des rapports mieux adaptés aux particularités de ces approches. Heureusement, nous ne sommes pas les	Programme pour la Tanzanie Programme pour la Tanzanie ACDI	Mars 2007 À déterminer En cours	En cours À déterminer En cours

Recommandations	***Engagements / Mesures concrètes***	***Centre de responsabilité***	***Échéance visée***	***État***
	Heureusement, nous ne sommes pas les seuls dans cette situation. Les donateurs se sont constitués en réseau d'apprentissage où s'échangent les meilleures pratiques et politiques de gestion des approches-programmes. En fait, l'ACDI est devenue un chef de file à cet égard en assurant la diffusion de son Guide d'introduction aux approches-programmes et en hébergeant le babillard électronique international (extranet) sur les approches-programmes. Une bonne partie de l'information produite par ces réseaux d'apprentissage est utilisée dans les rencontres d'harmonisation et d'alignement des interventions des donateurs ainsi qu'en font foi les Déclarations de Rome, de Marrakech et de Paris. Ces réseaux ont été très utiles au programme de l'ACDI pour la Tanzanie. *Mesure concrète : s.o.*			
L'expérience acquise lors d'évaluations antérieures enseigne que les initiatives de dialogue sur les politiques gagnent à être bien préparées. Vu les problèmes que pose leur défense dans le cadre des approches-programmes, il est recommandé que les thèmes chers à l'ACDI que constituent le renforcement de la société civile et l'égalité entre les sexes fassent l'objet de négociations en tant qu'objectifs prioritaires et figurent dans la Stratégie commune d'aide.	Nous sommes d'accord avec l'esprit de cette recommandation que l'ACDI s'emploie de façon concertée à défendre ses positions concernant l'égalité entre les sexes et le renforcement de la société civile. Étant donné que la Stratégie commune d'aide (SCA) constitue moins une stratégie d'intervention qu'une entente visant l'harmonisation et l'alignement des activités des donateurs en faveur de l'atteinte des objectifs de la Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté, nous ne prévoyons pas voir d'enjeux sectoriels ou transversaux inscrits nommément dans la SCA. *Mesure concrète : élaborer des stratégies en matière de gouvernance et d'égalité entre les sexes.*	Programme pour la Tanzanie	Octobre 2006 Décembre 2006	En cours