Agence canadienne de développement international
Canadian International Development Agency

Évaluation du Programme régional des Caraïbes

Rapport Synthèse

Direction générale de l'examen du rendement

Avril 2004

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

Remerciements

Je tiens à remercier les membres de la Direction des Antilles du Commonwealth de l'ACDI qui ont fourni leur aide, particulièrement Paul McGinnis qui a accueilli la présente initiative et Bob Fraser qui a agi à titre d'agent de liaison et de personne-ressource.

De plus, je tiens à exprimer ma reconnaissance au personnel à l'étranger qui nous a aidés avant et pendant notre visite sur le terrain, notamment Joanne Goulet à Bridgetown (Barbade), Murray Kam à Georgetown (Guyana) et Stephen Gibbons à Kingston (Jamaïque), ainsi que leurs équipes respectives.

Je tiens à souligner le travail des membres de l'équipe d'évaluation et les remercie de leur appui, dont Christopher Khng de la Direction de l'évaluation, Isabelle Johnson et Simon Latraverse d'Econotec, Allan Barry d'IDMAG, Trevor Hamilton et Ken Watson de Rideau Strategy Consultants Ltd.

Notre travail a été enrichi par les idées et les impressions de plus de deux cents personnes que nous avons interviewées au Canada et dans les Caraïbes. Je tiens à les remercier sincèrement.

Rémy Beaulieu
Direction générale de l'examen du rendement
ACDI

Études préliminaires

Le présent rapport de synthèse résume quatre études techniques qui ont été menées dans le cadre de la présente évaluation. Pour obtenir une analyse et des données plus détaillées, veuillez consulter les travaux suivants :

i) Christopher Khng, Profil du Programme de développement régional des Caraïbes, DGER, juin 2003
ii) Simon Latraverse et Isabelle Johnson, Analyse documentaire, Econotec, novembre 2003
iii) Allan Barry et Trevor Hamilton, Le Programme de développement régional des Caraïbes : évaluation institutionnelle, IDMAG, janvier 2003
iv) Ken Watson, Évaluation stratégique, Rideau Strategy Consultants, décembre 2003

Page couverture

La sculpture représentée sur la page couverture du rapport est située à l'entrée du Parc de l'Émancipation à Kingston, en Jamaïque. Elle montre un homme et une femme qui regardent vers le ciel au lever du soleil, symbolisant l'aube d'une nouvelle ère. Au pied de la sculpture est gravée une phrase attribuée au héros national, Marcus Garvey, que le chanteur reggae Bob Marley a rendue célèbre : « Personne d'autre que nous ne peut libérer notre esprit ». (*None but ourselves can free our mind*.) Que cette citation puisse symboliser les idées et les principes de prise en charge locale et de partenariat qui ont guidé la coopération canadienne dans les Caraïbes.

La photo a été prise par Gitkson Gordon, de l'Unité d'appui au programme de l'ACDI.

Table des matières

Liste des sigles ..... **i**
Préface ..... **ii**
Réponse de la Direction ..... **iii**
Résumé ..... **v**
1. CONTEXTE **1**
1.1 Portée de l'évaluation 1
1.2 Stratégie de programme 1
1.3 Stratégie de l'ACDI concernant l'OECO 2
2. LA RÉGION DES CARAÏBES **2**
2.1 Vue d'ensemble 2
2.2 Situation économique 3
2.3 Développement humain et pauvreté 4
2.4 Les intérêts du Canada dans les Caraïbes 4
2.5 Activité des donateurs 5
3. LE PROGRAMME RÉGIONAL DES CARAÏBES DE L'ACDI **7**
3.1 Profil du programme 7
3.2 Évaluation des réalisations par thème 9
3.3 Résumé des constatations et des recommandations par thème 15
4. SOUTIEN DE L'ACDI AUX INSTITUTIONS RÉGIONALES **16**
4.1 CARICOM 17
4.2 Mécanisme régional de négociation 17
4.3 Organisation des États des Caraïbes orientales 18
4.4 Banque de développement des Caraïbes 18
4.5 Programme de gestion économique dans les Caraïbes orientales 19
4.6 Centre régional d'assistance technique pour les Caraïbes 19
4.7 University of the West Indies 20
4.8 Observations générales de l'équipe chargée de l'évaluation institutionnelle 20
5. ÉVALUATION PAR QUESTION CLÉ **22**
5.1 Pertinence 22
5.2 Cohérence 23
5.3 Efficience 24
5.4 Efficacité et résultats 25
5.5 Durabilité 25
5.6 Résumé des constatations et des recommandations 26
6. LEÇONS TIRÉES D'AUTRES PROGRAMMES RÉGIONAUX **28**
6.1 Qu'est-ce qu'un programme « régional »? 28
6.2 Arguments en faveur d'une approche régionale 28
6.3 Les programmes régionaux de l'ACDI 29
6.4 Principales leçons et recommandation 30
ANNEXE I – Bibliographie sommaire **31**
ANNEXE II – Décaissement de la Direction des Antilles du Commonwealth **32**
ANNEXE III – Décaissement de l'ACDI par la direction générale dans les Antilles du Commonwealth **32**

Liste des sigles

ACC	Adaptation aux changements climatiques
ACCC	Association des collèges communautaires du Canada
ACDI	Agence canadienne de développement international
AEC	Agent d'exécution canadien
APD	Aide publique au développement
BCCO	Banque centrale des Caraïbes orientales
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BID	Banque interaméricaine de développement
CAREC	Caribbean Epidemiology Centre
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CARTAC	Centre régional d'assistance technique pour les Caraïbes
CDERA	Agence des Caraïbes pour l'intervention d'urgence en cas de sinistre
CEDAW	Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CSPR	Cadre stratégique de programme-région
DAWN	Development Alternatives with Women for a New Era
DFID	Ministère du Développement international (Royaume-Uni)
DRH	Développement des ressources humaines
FDS	Fonds de développement spécial
IDH	Indice (ou Indicateur) du développement humain
IFD	Intégration de la femme au développement
MRN	Mécanisme régional de négociation
OECO	Organisation des États des Caraïbes orientales
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PGECO	Programme de gestion économique dans les Caraïbes orientales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRECO	Programme de réforme de l'éducation dans les Caraïbes orientales
R.-U.	Royaume-Uni
SACO	Service d'assistance canadien aux organismes
UE	Union européenne
UNDRO	Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
USAID	Agence américaine pour le développement international
UWI	University of the West Indies
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

Préface

Le programme régional de coopération du Canada dans les Caraïbes a été façonné par une « relation privilégiée » qui existe depuis de nombreuses décennies; en fait, elle remonte à deux siècles. Au cours de la dernière décennie, la relation a franchi une nouvelle étape. Le monde change rapidement et, dans le nouveau contexte de mondialisation, la circulation internationale des personnes (immigration et tourisme), du commerce (produits et services) et des idées (Internet, musique) fait peu de cas des frontières.

La création de blocs, d'alliances et de regroupements régionaux est un des moyens que la population a choisis pour s'adapter aux nouvelles possibilités et en tirer profit. Dans les Caraïbes, la géographie, l'histoire et la culture contribuent à ces possibilités. Pendant cette période de changement rapide, d'incertitude et d'insécurité, le Canada et les Caraïbes peuvent tirer des avantages mutuels de cette « relation privilégiée ».

Dans ce nouveau contexte, la coopération au développement international doit être pensée autrement. Elle doit adopter une vision élargie. Le programme des Caraïbes, établi en 1993, a fait preuve d'innovation en accordant une haute priorité au commerce et aux négociations commerciales, ce qui a permis de consolider la programmation au niveau de la cohérence des politiques. La cohérence des politiques et des activités de l'ensemble des ministères et des organismes du gouvernement du Canada est importante. Est-ce que nos approches en matière d'aide au développement, de commerce, de sécurité et d'immigration sont entièrement intégrées?

La portée de la présente évaluation ne nous a pas permis d'examiner tous les aspects de cette « relation privilégiée ». Néanmoins, nous nous sommes penchés sur un vaste éventail de projets et d'interventions. Une des premières questions que nous avons examinées est de savoir si l'ACDI devrait conserver un programme de coopération avec les Caraïbes, puisque, mis à part de rares exceptions, ces pays ne font pas partie des pays les plus pauvres du monde. Tout compte fait, nous croyons qu'il existe toujours des arguments convaincants pour justifier la participation du Canada.

Toutefois, cette participation devrait s'éloigner de l'approche traditionnelle par projet. Elle doit abattre les cloisons ministérielles et établir un partenariat vraiment renforcé avec la population des Caraïbes. Sa mise en oeuvre exige de travailler avec d'autres ministères fédéraux, les entreprises privées et la société civile. Elle exige aussi une vision d'ensemble de la part de l'ACDI.

Elle doit aussi être capable de déterminer les domaines d'importance stratégique et de formuler des interventions stratégiques avec des partenaires institutionnels clés. Cette tâche doit être coordonnée avec les autres donateurs pour améliorer l'efficience et l'efficacité.

L'exercice actuel d'évaluation du Programme régional des Caraïbes fournit une occasion, celle de repenser la manière dont l'ACDI œuvre dans les Caraïbes et de redéfinir notre travail. Et surtout, nous devons arriver à comprendre comment la coopération régionale peut travailler au profit des pauvres.

Le Programme régional des Caraïbes de la Direction générale des Amériques pourrait également apporter une contribution à l'Agence au chapitre des leçons tirées de la « programmation régionale ». La question est de plus en plus pertinente dans le contexte de la discussion concernant les pays à revenu intermédiaire.

Le Cadre stratégique de programme-région (CSPR) des Caraïbes de 1993 proposait des alliances entre le Canada et les Caraïbes fondées sur des jumelages importants comme moyen d'établir un nouveau partenariat. Ces jumelages s'inscrivaient dans une approche fondée sur la société civile et le secteur privé. À la lumière de ce que nous avons entendu et observé, nous devons conclure que ces jumelages n'ont pas eu lieu pendant la période à l'étude. À l'heure actuelle, nous devons nous demander si un **« nouveau partenariat à long terme »** fondé sur des intérêts réciproques ne pourrait pas devenir le moteur de la prochaine génération de la coopération canadienne dans la région et, dans l'affirmative, de quelle manière.

Le programme régional dans les Caraïbes de la Direction générale des Amériques peut apporter une contribution fort valable à l'Agence en termes des leçons tirées sur la façon de réaliser une programmation régionale. La question est de plus en plus pertinente dans le contexte des discussions portant sur les pays à revenu moyen. En fait, un bon nombre d'organisations régionales et internationales ont exprimé leur intérêt à cette question.

Une politique sur les pays à revenu intermédiaire?

Plusieurs programmes de l'ACDI, notamment à la Direction générale de l'Asie et en Europe centrale et de l'Est, ont élaboré des stratégies concernant les pays à revenu intermédiaire. On les qualifie de « stratégies de graduation », ce qui laisse entendre que l'ACDI et le Canada se dirigent vers une relation plus complexe avec ces pays.

D'autres donateurs ont également élaboré un tel cadre stratégique. Par exemple, l'USAID a examiné son expérience dans les Caraïbes et soulève la question de la graduation. Le DFID a énoncé une politique précise sur les pays à revenu intermédiaire intitulée *Eliminating Global Poverty: the Middle Income Countries* (Éliminer la pauvreté dans le monde : les pays à revenu intermédiaire) qui propose de faire les choses autrement.

L'ACDI n'a pas à l'heure actuelle de politique explicite concernant les pays qui ne sont pas parmi les plus pauvres du monde, mais qui demeurent néanmoins vulnérables et contiennent une grande proportion de gens pauvres. *L'Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* propose certaines pistes, mais une analyse stratégique plus approfondie est nécessaire.

Mais la question demeure entière. Qu'entendons-nous par graduation? Lorsqu'un pays « gradue », l'ACDI a deux choix : quitter le pays ou travailler différemment avec lui. Si nous décidons de travailler différemment, quelle approche ou quel mécanisme devrions-nous alors mettre en place? Dans un tel contexte, « l'approche régionale » constitue un choix. Dans le cas des Caraïbes, nous prenons comme point de départ la prémisse selon laquelle le Canada a besoin de renforcer et de raffermir la « relation privilégiée » en se fondant sur une vision à long terme. Dans ce contexte, une approche régionale prend tout son sens.

Réponse de la Direction

Nous souhaitons d'abord remercier le personnel de la Direction de l'évaluation à la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances (DGGRC) – et plus particulièrement Rémy Beaulieu et Christopher Khng et leur équipe – pour l'évaluation participative et prospective de grande qualité qu'ils ont effectuée. L'exercice s'est avéré utile pour le bureau géographique des Caraïbes : les évaluateurs y ont mis en évidence un certain nombre de leçons tirées de la programmation générale et ils ont ouvert des pistes de réflexion autour des enjeux stratégiques. Le rapport confirme ce que l'expérience nous avait déjà enseigné : de nombreux défis sont associés à la programmation régionale dans un environnement où une multitude d'États coexistent. Nous sommes heureux de voir que le rapport d'évaluation valide le Programme des Caraïbes dans sa structure actuelle et que les évaluateurs nous encouragent à accroître notre efficacité dans la prestation des programmes. Nous avons tout particulièrement remarqué la conclusion d'ensemble de l'équipe d'évaluation : « Tout compte fait, nous croyons qu'il existe toujours des arguments convaincants pour justifier la participation du Canada » dans les Caraïbes (voir la « Préface »).

Nous avons déjà fourni une réponse très détaillée aux rapports préliminaires et nous avons commencé à mettre en application les principales recommandations. Nous pensons que la majorité des observations formulées sont exactes et que nous pourrons traduire les recommandations par des actions concrètes. Comme nous l'indiquons plus loin, le bureau géographique tient tout particulièrement compte de ces remarques dans l'élaboration de son nouveau cadre de programmation-région (CPR) pour les Caraïbes. La situation budgétaire déterminera jusqu'à quel point nous pouvons intégrer les recommandations dans la nouvelle programmation. Le bureau géographique tiendra compte de certaines conclusions du rapport d'évaluation – notamment la nécessité de mettre davantage l'accent sur la gestion axée sur les résultats – dans ses opérations et dans le prochain cadre de programmation. Certaines recommandations, particulièrement celles qui ont été formulées à l'intention de la direction de l'Agence, devraient intéresser l'ensemble de celle-ci et, bien sûr, la collectivité plus large du développement. Finalement, nous souhaitions que le rapport d'évaluation puisse nous aider à d'aller de l'avant : nous n'avons pas été déçus à ce chapitre et nous accueillons favorablement les conseils qui y sont donnés.

1re recommandation – Approche régionale en matière de programmation –
L'évaluation a permis de conclure qu'il est approprié d'opter pour une programmation régionale pour les petits États insulaires en développement des Caraïbes. Fort de ces conclusions, le bureau géographique travaille à la préparation d'un nouveau cadre de programmation-région qui devrait être terminé en décembre 2004.

2e recommandation – Compétitivité/intégration économique et commerce – Nous reconnaissons que la meilleure façon d'accroître la compétitivité consiste à trouver un juste équilibre entre le soutien apporté, d'une part, à la création d'un environnement porteur et, d'autre part, aux entreprises. Le bureau géographique travaille actuellement à l'élaboration d'un document conceptuel (pour une nouvelle génération de programmes de renouveau économique à l'intérieur du programme régional pour les Caraïbes) qui tiendra compte de cette recommandation. Le document conceptuel devrait être terminé en juillet 2004.

3e recommandation – Développement des ressources humaines – Nous convenons que le développement des ressources humaines reste des plus pertinent pour les Caraïbes. Le bureau géographique entend continuer à appuyer la formation à court terme prévue dans les approches de développement des capacités dans la plupart des secteurs d'intervention. Nous ne prévoyons toutefois pas appuyer la formation professionnelle et technique en élaborant un projet individuel, tel que recommandé dans le rapport. Nous pourrions toutefois accorder une certaine place à l'acquisition de compétences professionnelles spécialisées pour répondre aux besoins de la nouvelle génération de programmes de renouveau économique, une fois que le budget nous permettra d'aller de l'avant.

4e recommandation – Gestion environnementale – Étant donnée l'importance de l'environnement dans les économies des États des Caraïbes, le bureau géographique a, dans le passé, été un chaud partisan de la gestion environnementale et nous prévoyons continuer dans cette voie dans le nouveau cadre de programmation. Si notre budget le permet, la planification pour nos interventions futures en matière d'environnement dans cette région visera à renforcer les régimes et les outils réglementaires pour la gestion environnementale dans les Caraïbes. Nous pensons que les institutions financières internationales (IFI) sont plus à même de régler les problèmes particuliers ayant trait à l'infrastructure urbaine.

5e recommandation – Équité – Nous prenons très au sérieux la recommandation ayant trait à la nature multidimensionnelle des enjeux d'équité et de pauvreté. L'instabilité du revenu est une caractéristique des petits États insulaires en développement. Les institutions financières internationales aident la région à mettre en place des systèmes de protection sociale modernes. Le programme pour la Guyana met l'accent sur l'accès à l'éducation et aux soins de santé de base pour les populations autochtones et le bureau géographique prévoit accorder plus de place à ces deux secteurs dans la prochaine génération d'initiatives de développement social. L'équité continuera à figurer au nombre des objectifs du programme et nous réfléchissons actuellement à la façon de l'intégrer davantage à notre nouveau cadre de programmation.

6e recommandation – Pertinence – Nous sommes conscients que nous nous sommes éparpillés au fil des années. Le bureau géographique a déjà pris des

mesures pour que ses programmes pour la Jamaïque, la Guyana et l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO) soient mieux ciblés. Le bureau verra à mieux circonscrire le nouveau cadre de programmation pour les Caraïbes, tout en se laissant assez de latitude pour être en mesure de répondre rapidement aux problèmes nouveaux que les dirigeants de la région jugent prioritaires. Le cadre de programmation-région sera lié aux Objectifs de développement du Millénaire (on s'attend à ce que le rapport soit prêt en décembre 2004)

7e recommandation – Cohérence – Nous pensons nous aussi qu'une approche pancanadienne à un partenariat renforcé avec les Caraïbes pourrait – en théorie – s'avérer intéressante. Malheureusement, les contraintes sont là : le Programme pour les Caraïbes dispose d'un budget relativement faible et la marge de manœuvre est mince pour mettre en place une nouvelle programmation avant plusieurs années. Le bureau géographique a l'intention d'organiser des consultations à l'automne auprès des partenaires canadiens, y compris les autres ministères, relativement à un nouveau cadre de programmation-région pour les Caraïbes; ces discussions permettront d'évaluer à quel point les intervenants potentiels s'intéressent à la question de la cohérence. Il serait utile pour les programmes géographiques que l'Agence (probablement la Direction générale des politiques) élabore quelques directives relativement au concept de cohérence, en y incorporant les approches pangouvernementale et pancanadienne.

8e recommandation – Efficacité et résultats – Le bureau accorde beaucoup d'importance à l'atteinte des résultats et apprécie donc la place qui lui a été faite dans l'évaluation. Les auteurs du rapport suggèrent à l'ACDI d'aider quelques organismes régionaux clés à développer une « culture axée sur le service : nous pensons que ce conseil est fort judicieux. Le gestionnaire de programme responsable d'un nouveau programme de renforcement institutionnel pour le Secrétariat de l'OECO a tenu compte de cette recommandation au moment d'élaborer le projet. Le bureau géographique convient également de la nécessité de rationaliser la participation du programme auprès des organismes régionaux. Cet objectif pourrait être atteint en ciblant mieux le prochain cadre de programmation-région pour les Caraïbes. Nous reconnaissons également que les évaluations institutionnelles complètes sont en principe une bonne idée et qu'elles sont trop coûteuses pour qu'un donateur puisse les réaliser à lui seul. La Banque mondiale a mené une évaluation institutionnelle des principaux organismes des Caraïbes orientales alors qu'elle préparait sa stratégie d'aide aux pays de l'Organisation des États des Caraïbes orientales en 2000 et que le ministère du Développement international de Grande-Bretagne préparait une évaluation pour le Secrétariat de l'OECO. Pour élaborer son nouveau projet de renforcement institutionnel pour le Secrétariat de l'OECO, le bureau géographique s'est fié aux analyses de fond préparées par d'autres donateurs plutôt que de commander une étude distincte. L'évaluation de la première phase de notre appui au Marché commun des Caraïbes, menée à bien par la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, a mis l'accent sur la question des capacités. L'ACDI apprend comment assurer le suivi et rapporter les résultats au niveau du programme et le bureau incorporera un cadre de mesure du rendement dans le nouveau cadre de programmation-région pour les Caraïbes.

9e recommandation – Efficacité – Cette recommandation concerne en partie le Programme des Caraïbes et en partie à l'Agence dans son ensemble. Nous reconnaissons que les coûts de prestation sont élevés pour un programme régional aussi complexe que celui des Caraïbes. Le bureau a réduit le nombre de petits projets qu'il gère de sorte qu'en 2007 le Programme des Caraïbes comportera quelques interventions relativement importantes. Ces changements contribueront à réduire les coûts de prestation. Nous reconnaissons également que les organismes régionaux devraient tenter de promouvoir plus activement les valeurs et les avantages de la programmation régionale auprès de leurs membres. Le bureau géographique organise des consultations annuelles auprès des partenaires pour souligner ce point; nous mettrons davantage l'accent sur cette question lors des consultations qui auront lieu en janvier-février 2005. Nous offrons également notre concours aux organismes partenaires qui en ont besoin pour les aider à mieux présenter leurs résultats à leurs membres et donateurs.

10e recommandation – Durabilité et autonomie – Le rapport d'évaluation encourage l'ACDI à élaborer une politique intégrée et à établir des critères clairs relativement à la programmation dans les pays à revenu intermédiaire. Une telle tâche est du ressort de la Direction générale des politiques. La Direction générale des Amériques et le bureau géographique participeront à l'élaboration de la politique; nous avons déjà amorcé une étude qui sera terminée cet été. À l'exception d'Haïti, le pays membre le plus récent et le plus pauvre du Marché commun des Caraïbes, tous les autres États membres des Caraïbes sont des pays à revenu intermédiaire. Les évaluateurs recommandent, à notre plus grande satisfaction, que l'ACDI demeure présente dans les Caraïbes en y concluant une entente de partenariat à plus long terme.

11e recommandation – Vulnérabilité et gestion du risque – Nous sommes d'accord avec la recommandation. Le bureau géographique incorpore une analyse du risque et une stratégie d'atténuation dans son nouveau cadre de programmation-région pour les Caraïbes.

12e recommandation – Leçons tirées – Le bureau géographique a incorporé les leçons tirées de cette évaluation et d'autres sources au moment d'élaborer son nouveau Cadre de programmation-région pour les Caraïbes. Nous convenons que nous pourrions tirer des leçons utiles d'une analyse comparative interne des programmations régionales de l'ensemble des directions générales; la Direction générale des Amériques encourage l'Agence à mener une telle analyse.

Résumé

Le présent document est le rapport de synthèse de l'évaluation du Programme régional des Caraïbes entreprise par la Direction générale de l'examen du rendement. L'évaluation a été effectuée en collaboration avec la Direction des Antilles du Commonwealth à Gatineau et avec la participation des représentants de l'ACDI sur le terrain en Jamaïque, au Guyana et à la Barbade. À l'administration centrale, l'équipe d'évaluation a consulté des employés de la Direction générale du partenariat canadien et de la Direction générale des programmes multilatéraux.

L'évaluation portait principalement sur les initiatives régionales et sous-régionales de l'ACDI dans les Antilles du Commonwealth de 1993 à 2003. Elle a évalué la mise en œuvre du Cadre stratégique de programme-région (CSPR) des Caraïbes adopté en 1993, qui avait pour objectif de [TRADUCTION] « renforcer la capacité de la région d'atteindre une plus grande autonomie socioéconomique en se fondant sur le développement durable et des intérêts réciproques ». Le programme accordait la priorité à trois thèmes : 1) le développement des ressources humaines, 2) la gestion de l'environnement, 3) le renforcement institutionnel afin de parvenir à l'intégration économique et à l'expansion du commerce.

L'équipe d'évaluation a examiné la pertinence du programme, sa cohérence, son efficience et ses résultats – et aussi son efficacité, sa durabilité et les leçons que nous pouvons en tirer. Les travaux ont compris un profil du programme, une analyse documentaire, de nombreuses entrevues au Canada et sur le terrain, ainsi que des visites à des organismes régionaux. Environ deux cents personnes ont été interviewées ou ont collaboré de manière quelconque à la présente évaluation. L'équipe d'évaluation a visité la Barbade, la Dominique, le Guyana, la Jamaïque, Sainte-Lucie et Saint-Kitts-et-Nevis.

Profil du programme et perspective régionale

De 1993-1994 à 2002-2003, l'ACDI a investi près d'un demi-milliard de dollars (468,6 millions de dollars canadiens) dans son programme dans les Antilles du Commonwealth au moyen de divers mécanismes et voies d'acheminement. Le programme bilatéral de l'ACDI a fourni 76 % des ressources, soit 355 millions de dollars canadiens. La Direction générale du partenariat canadien a versé 14 % des fonds (64,2 millions de dollars canadiens) et, en nous appuyant sur des données plus restreintes, nous estimons que la Direction générale des programmes multilatéraux a versé environ 10 % des fonds (48,7 millions de dollars canadiens) au cours des dernières années (1998-2002).

Le CSPR des Caraïbes de 1993 a favorisé une augmentation des initiatives régionales tout en tenant compte de la diversité des contextes nationaux et sous-régionaux et du besoin de continuer de traiter certains enjeux à ces échelons. Pendant l'ensemble de la période, les composantes régionales du programme ont représenté 38 % du total (135 millions de dollars canadiens), répartis à parts égales entre le volet régional CARICOM (67,1 millions de dollars canadiens) et le volet sous-régional OECO (68 millions de dollars canadiens). Parmi les autres composantes importantes du programme, mentionnons le soutien direct à des pays : la Jamaïque avec 31 % (110 millions de dollars canadiens), le Guyana avec 18 % (64,5 millions de dollars canadiens) et les autres pays avec 13 % (45 millions de dollars canadiens).

Constatations et recommandations par thème et question clé

Le programme est complexe car il comprend des volets régionaux, sous-régionaux et nationaux. Il englobe seize pays et comprend de nombreuses îles et trois États sur le continent s'étendant sur quatre fuseaux horaires. Le programme est intervenu dans plusieurs secteurs et a mobilisé de nombreuses personnes et organisations. Sa structure de gestion à l'administration centrale et sur le terrain était complexe et il présentait des défis considérables sur le plan des communications et de la logistique. L'harmonisation de tous ces éléments dans un ensemble cohérent a été en soi une réalisation de l'équipe de gestion.

- **Approche régionale de la programmation**

En 1993, lorsque l'ACDI a adopté le Programme de développement régional des Caraïbes, il s'agissait d'une approche nouvelle qui différait des approches précédentes fondées principalement sur des interventions à l'échelon local et national. Une des raisons qui a motivé le passage à la programmation régionale était le spectre des compressions budgétaires du début des années 1990, mais aussi une conviction sincère selon laquelle les pays des Caraïbes devaient collaborer à l'échelon régional. Cette approche comportait certains risques, notamment à cause de la longue hésitation dans le passé à intégrer l'économie des États de la région et de la faiblesse des institutions régionales naissantes.

Recommandation 1 : Malgré l'évolution des circonstances dans les Caraïbes (et au Canada), dix ans plus tard, nous devons constater que la « programmation régionale » est une approche appropriée de la coopération au développement, notamment pour les pays à revenu intermédiaire.

- **Compétitivité, intégration économique et commerce extérieur**

Le programme bilatéral de l'ACDI a financé quatorze projets concernant le commerce et l'intégration économique pour un total de 37,3 millions de dollars canadiens (29 %). Parmi ceux-ci, mentionnons le Projet de renforcement des institutions régionales de la CARICOM, le Centre régional d'assistance technique pour les Caraïbes (CARTAC), le Programme de gestion économique dans les Caraïbes orientales (PGECO) et le

Mécanisme régional de négociation (MRN) pour les Caraïbes. L'ACDI a également fourni un appui important au secteur privé par le truchement de l'initiative appelée Programme de développement des ressources humaines pour les Caraïbes en vue d'une plus grande compétitivité économique. Les négociations commerciales sont en cours concernant le marché et l'économie uniques dans les Antilles, la Zone de libre-échange des Amériques, l'accord du Groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique avec l'Union européenne et les cycles de négociations multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce.
Le domaine du commerce et de la compétitivité est un domaine complexe en raison du nombre d'acteurs qui y jouent un rôle. La coordination de tous ces acteurs dans un environnement qui se dirige inéluctablement vers la libéralisation des échanges commerciaux demeure un défi dans la région.

Pour que le secteur privé soit concurrentiel, il faut « un environnement porteur sur le plan des politiques ». Par conséquent, une approche plus équilibrée sur le plan stratégique pourra être nécessaire afin de soutenir les secteurs public et privé dans l'avenir.

Recommandation 2 : Le thème du commerce, de l'intégration économique et de la compétitivité est des plus pertinents pour la région. Si l'amélioration de la compétitivité demeure le principal objectif de développement de l'ACDI dans les Caraïbes, la programmation devra alors atteindre un meilleur équilibre entre le soutien visant à créer cet environnement porteur sur le plan des politiques et les activités ciblant les organismes du secteur privé axés sur le commerce extérieur ainsi que les petites et moyennes entreprises.

- **Développement des ressources humaines**

Le programme bilatéral de l'ACDI a financé onze projets de développement des ressources humaines dans le cadre de la programmation régionale dans les Antilles du Commonwealth au cours de la dernière décennie, totalisant 44 millions de dollars canadiens (34 % de toutes les dépenses de programme). Parmi ces initiatives, mentionnons le soutien à l'University of the West Indies, le Projet de bourses de formation dans les Caraïbes (*Caribbean Training Award Project*), le Projet de réforme de l'éducation dans les Caraïbes orientales (PRECO) et le Programme régional de DRH en faveur de la compétitivité économique dans les Antilles. En règle générale, les projets étaient importants et ont bien fonctionné. Toutefois, ils étaient éparpillés dans plusieurs secteurs tels que l'enseignement primaire et secondaire, la formation technique à court terme et l'enseignement postsecondaire à long terme. La perspective et la concentration stratégiques n'étaient pas clairement apparentes.

Recommandation 3 : Le thème du développement des ressources humaines demeure tout à fait pertinent pour la région. Si l'ACDI souhaite continuer ses interventions dans le domaine, le secteur de l'enseignement technique et professionnel lié au marché du travail serait approprié. Il fournirait à l'ACDI une occasion d'élaborer une approche globale en favorisant une collaboration étroite entre le programme bilatéral, la Direction générale du partenariat canadien et les établissements canadiens d'enseignement et de formation. La formation de courte durée visant à fournir des compétences spécialisées dans des domaines ciblés doit demeurer un volet des stratégies de renforcement des capacités dans tous les domaines d'intervention.

- **Gestion de l'environnement**

Le programme bilatéral de l'ACDI a financé huit projets régionaux au cours de la dernière décennie qui touchaient la gestion de l'environnement, totalisant 33,7 millions de dollars canadiens (24 % des dépenses). Cela comprenait les projets sur les pêches et les océans (24 millions de dollars canadiens). Les projets examinés au cours de la présente évaluation ont été le Projet de l'OECO de développement des capacités dans le domaine de l'environnement, le Fonds de gestion des catastrophes dans les Caraïbes, le Projet d'adaptation aux changements climatiques et enfin *Iwokrama*. Un environnement sain est essentiel à l'avenir de la région. Toutefois l'engagement des gouvernements nationaux en faveur d'une saine gestion de l'environnement demeure inégal et est principalement dicté par les donateurs.

Recommandation 4 : Si le Programme régional des Caraïbes de l'ACDI décide de poursuivre sa programmation dans le domaine de l'environnement, il devrait accroître sa pertinence en abordant des aspects qui touchent directement les conditions de vie de la population. Dans ce contexte, il faudrait prêter une attention accrue aux questions d'environnement liées à l'aménagement urbain (étalement urbain, assainissement, circulation) et à la pollution, à la perte d'habitat, à la gestion de l'eau et à la gestion des zones côtières.

- **Équité**

Le CSPR des Caraïbes mentionnait l'équité comme un des objectifs principaux dans un cadre qui favorise une répartition équitable des retombées économiques. L'ACDI a récemment produit un plan d'action qui innove en faisant le lien entre la discrimination fondée sur la classe sociale et la race et celle fondée sur le sexe. Toutefois, le programme régional a clairement insisté davantage sur l'égalité entre les sexes que sur le traitement équitable des classes sociales ou des groupes ethniques (peuples autochtones et discrimination raciale). L'ACDI soutient le Fonds Canada-Antilles pour l'égalité des sexes depuis 1996 et a collaboré avec le DFID pour financer la rédaction d'un plan d'action sur l'égalité entre les sexes sous l'égide de la CARICOM. L'ACDI a effectué des interventions utiles dans le domaine de l'égalité entre les sexes, mais n'a pas réussi à intégrer le thème à toutes ses activités d'une manière vraiment transversale.

Dans les faits, la dimension de l'équité a été en grande partie négligée. La mobilité de la main-d'œuvre peu qualifiée, la protection des consommateurs, les travaux publics qui embauchent beaucoup de main-d'œuvre et la

formation professionnelle pour les chômeurs peu scolarisés sont toutes des initiatives qui aident les pauvres, mais elles ne figurent pas de manière importante dans les politiques et les activités des organismes régionaux que l'ACDI a soutenus.

Simultanément, l'ACDI faisait pression sur la Banque de développement des Caraïbes pour qu'elle confirme et étende ses activités de lutte contre la pauvreté. Le Canada a eu une influence favorable auprès de la Banque pour que cette dernière adopte une orientation axée sur les pauvres. D'autres interventions de l'ACDI auraient pu bénéficier d'une approche plus ferme sur les questions d'égalité entre les sexes. Étant donné le niveau de pauvreté dans la région, l'approche axée sur la croissance économique et la compétitivité à long terme ne semble pas avoir eu le succès escompté. On pourrait songer à faire des interventions plus directes auprès des pauvres. Une telle approche pourrait donner lieu à une intégration et une synergie plus étroites entre les initiatives régionales et nationales du programme.

Recommandation 5 : Le programme de l'ACDI dans les Caraïbes doit se consacrer à sa mission fondamentale en abordant la question de l'équité et de la pauvreté. Comment y parvenir sans ajouter une longue liste de domaines et de secteurs d'intervention demeure un défi. Il faut dire que l'ensemble de l'Agence doit relever le défi d'aborder des questions transversales dans une perspective stratégique et intégrée.

- **Pertinence**

Le Programme régional des Caraïbes est très pertinent et le choix des thèmes est excellent. Notre seule inquiétude concerne le choix des secteurs d'intervention à l'intérieur de chaque thème. Compte tenu des objectifs énoncés, nous aurions aimé voir plus de soutien aux collectivités défavorisées et aux chômeurs. Nous aurions aussi aimé que le programme s'attaque à certains problèmes d'environnement urgents et mette en œuvre des activités qui abordent la compétitivité plus directement.

Dans l'ensemble, nous reconnaissons l'excellente approche du programme et sa façon de répondre aux divers besoins pressants de toute une panoplie de micro-États et de bon nombre d'organisations régionales. Il va sans dire que le programme est quelque peu vulnérable à un haut degré de visibilité et des pressions politiques venant tant du Canada que de la région. Toutefois, ce « mode réactif », qui fait que les leaders de la région apprécient l'appui et la présence du Canada, est aussi responsable du compromis qui a dû être fait en termes de concentration et d'efficacité.

Pour être vraiment fidèle à sa mission de base, l'ACDI doit réorienter son programme régional des Caraïbes vers la lutte contre la pauvreté et l'équité. Il ne s'agit pas de négliger la croissance économique, mais d'accorder la priorité à la réduction de la pauvreté. Le soutien bilatéral de l'ACDI à la croissance économique dans les Caraïbes doit être davantage axé sur les pauvres.

Recommandation 6 : En règle générale, nous avons constaté que les interventions de l'ACDI dans les Caraïbes étaient pertinentes. Toutefois, avec le temps, la souplesse et le côté réactif du programme ont pu mener à un éparpillement des interventions. Le moment est bien choisi pour recentrer le programme dans une perspective stratégique. Dans le nouveau cadre de programmation, on pourrait envisager de faire le lien avec le programme international des Objectifs de développement du Millénaire en « mettant la coopération régionale au service des pauvres », ce qui est compatible avec le huitième objectif qui vise à « forger un partenariat mondial pour le développement ».

- **Cohérence**

Le CSPR des Caraïbes mentionnait le besoin de collaboration avec les divers acteurs engagés dans le développement dans les Caraïbes. Des partenariats renforcés et la coordination avec d'autres ont été établis en tant que principes de toute bonne programmation dans l'énoncé politique de 1995 *le Canada dans le monde* et réitérés en 1996 dans l'énoncé du CAD *A l'aube du XXIe siècle.*

Compte tenu de la complexité du programme de l'ACDI, nous sommes conscients que la question de la cohérence présente de nombreux aspects. Premièrement, nous nous sommes penchés sur la cohérence interne du programme bilatéral et avons observé que la synergie entre les programmes régionaux et nationaux gagnerait à être renforcée. La cohérence interne au sein de l'ACDI entre les interventions bilatérales, multilatérales et de partenariat est mise en cause par des difficultés d'organisation que l'équipe d'évaluation a elle-même vécues autant à l'administration centrale que sur le terrain. La cohérence entre les politiques et les activités de l'ACDI et celles des autres ministères fédéraux doit également être examinée dans le but de renforcer les résultats de développement dans certains domaines stratégiques.

Nous avons également examiné la collaboration entre les divers organismes régionaux et trouvé qu'il y avait place à l'amélioration. Dans le même ordre d'idées, la coordination entre les donateurs doit avoir plus de profondeur et de substance et la programmation de l'ACDI a besoin d'être mieux centrée. L'implication est que l'ACDI devrait s'impliquer dans moins de domaines stratégiques afin d'y jouer un rôle plus efficace.

Recommandation 7 : Étant donné la complexité de la cohérence (interne et externe) et l'absence de leçons que l'on peut dégager dans ce domaine, la Direction devrait accorder une plus grande priorité à cette question dans le futur cadre de programmation. On devrait tenter de parvenir à une approche unifiée au sein du gouvernement et peut-être pour l'ensemble du Canada en travaillant dans un cadre de relations très complexes avec des joueurs qui ont tous des objectifs, des rôles et des responsabilités spécifiques. Il faudrait élaborer un plan d'action pour renforcer la cohérence, notamment en précisant les rôles et les responsabilités entre

l'administration centrale et le personnel à l'étranger. L'ACDI devrait accroître sa concentration et laisser certains domaines à d'autres donateurs ou aux États eux-mêmes.

- **Efficacité et résultats**

Nous ne pouvons pas nous prononcer de manière définitive sur les résultats et l'efficacité. Cela tient en partie à une évaluation et un suivi des projets qui, au cours des dix dernières années, ont surtout porté sur des questions opérationnelles et en partie au fait que l'ACDI retient une approche de « renforcement des capacités » dont les résultats sont souvent difficiles à déterminer et encore plus à mesurer. De plus, il est difficile de mesurer des résultats et le changement lorsqu'il n'y a aucune image concrète de l'institution au début du programme. Nous soulignons que la politique de l'ACDI en matière de gestion axée sur les résultats n'existait pas en 1993, bien que d'autres politiques semblables aient été en place. Il y a aussi « l'écart » entre soutenir des institutions à l'échelon régional et faire une différence réelle à l'échelon national ou local. Pour combler cet écart, il faut élaborer une « approche axée sur le service » qui ne fait pas encore partie de la culture institutionnelle de la région. Tant qu'elle n'existera pas, la population des Caraïbes risque de perdre confiance (si ce n'est pas déjà fait) dans l'utilité des organisations régionales et dans le processus connexe d'intégration.

Recommandation 8 : Le soutien aux organisations régionales doit être rationalisé. Le renforcement des capacités régionales pose tout un défi à la gestion axée sur les résultats (extrants et effets), surtout lorsque des données de référence ne sont pas disponibles. L'ACDI devrait commander une évaluation complète de certaines institutions régionales, possiblement en partenariat avec d'autres organismes donateurs, avant de financer des initiatives régionales. De plus, l'ACDI pourrait aider certaines organisations régionales stratégiques à concevoir une « approche axée sur le service » qui les aiderait à faire une différence dans la vie quotidienne de la population.

- **Efficience**

Le Programme régional des Caraïbes est complexe et son administration l'est tout autant. Pendant la décennie à l'étude, il y a eu 180 projets dans le cadre du programme bilatéral et 595 projets exécutés par la Direction générale du partenariat canadien. On comptait 19 employés à l'administration centrale et 15 sur le terrain et des sommes importantes ont été versées à des agents d'exécution canadiens. L'« approche régionale » a fait augmenter les coûts (communication, transport, acteurs multiples, etc.) et l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de documenter si les économies ou les économies d'échelle ont été supérieures aux coûts. Notre analyse tend à indiquer que les initiatives multinationales ont été plus efficaces que le soutien aux institutions régionales, mais à quel prix? Cette question donne à l'ACDI l'occasion d'élaborer des analyses coût-efficacité pour mesurer de manière comparée les initiatives nationales et multinationales par opposition aux initiatives régionales.

Recommandation 9 : Nous recommandons que l'ACDI étudie des moyens de réduire la portée du programme et les coûts qui s'y rattachent, peut-être en accordant des subventions moins nombreuses, mais plus élevées, à un nombre restreint d'organismes clés en se fondant sur le partenariat à long terme. Les organisations régionales qui reçoivent le soutien financier de l'ACDI devraient être tenues responsables de prouver des résultats. L'ACDI devrait étudier l'élaboration de nouveaux outils pour analyser des solutions de rechange efficaces et efficientes en termes de coûts.

- **Durabilité et autonomie**

L'autonomie de la région et des organisations régionales était un objectif clé : le programme parlait de renforcer la capacité de la région d'atteindre une plus grande autonomie socioéconomique. En 2004, la région dépend effectivement moins de l'aide publique au développement (APD) qu'en 1993, principalement parce que l'investissement étranger direct a augmenté rapidement à la fin des années 1990, tout comme l'industrie touristique, tandis que les donateurs avaient tendance à réduire leur aide directe. Il faudrait une analyse plus approfondie pour déterminer si les gouvernements nationaux et les organisations régionales ont été capables d'assumer les responsabilités accrues. Toutefois, à l'échelon institutionnel, le portrait n'est pas très encourageant. Les institutions régionales demeurent fortement dépendantes du financement des donateurs pour leur budget de programme.

La question de l'autonomie est donc liée à la présence de donateurs dans la région et leur niveau d'efforts. Bon nombre de donateurs européens ont réduit leurs activités dans la région ou comptent le faire. Toutefois, lorsque l'on compare ce programme aux autres, le Programme des Caraïbes en est un qui a reçu le plus de ressources par rapport aux autres si l'on se base sur des critères comme l'aide par habitant ou l'aide par personne pauvre.

Recommandation 10 : L'ACDI devrait élaborer une politique et des critères explicites concernant la coopération avec les pays à revenu intermédiaire. Nous sommes d'avis que l'ACDI ne devrait pas quitter la région mais élaborer plutôt un partenariat à long terme qui demandera moins d'efforts, étant donné le statut de pays à revenu intermédiaire de la plupart des pays de la région.

- **Vulnérabilité et gestion des risques**

La région des Caraïbes occupe un rang élevé au chapitre de la vulnérabilité par rapport à d'autres régions du monde. Les risques ont augmenté dans les Caraïbes au cours de la dernière décennie. La criminalité liée au commerce de la drogue et à l'immigration clandestine a crû rapidement, tout comme la menace connexe de la corruption.

L'infection au VIH/sida s'est transformée en épidémie terrible qui affecte des centaines de milliers de personnes. Le VIH/sida n'était pas mentionné dans le CSPR des Caraïbes en 1993; néanmoins, l'ACDI a pu rajuster son tir et fournir un soutien important à la lutte contre la progression de la maladie. L'épidémie continue de progresser et ses conséquences sociales et économiques sur la région sont désastreuses. L'équipe d'évaluation regrette que le manque de temps et de ressources ne lui a pas permis d'inclure ce domaine d'intervention dans son analyse. Le VIH/sida demeure un domaine où l'appui à des organismes régionaux peut faire toute la différence sur le terrain.

Plusieurs pays semblent être prisonniers d'un cycle répété de déficits financiers non viables et d'effondrements sous le poids de la dette. Des habitations urbaines mal construites et mal situées sont vulnérables aux ouragans. Des plages ont été souillées et la faune aviaire a été décimée par les pesticides. Des problèmes graves existent dans la région comme en Haïti et au Guyana. Les risques naturels et les catastrophes naturelles contribuent également à la vulnérabilité de la région.

Recommandation 11 : Le nouveau cadre de programmation-région de l'ACDI dans les Caraïbes devrait être fondé sur une analyse des risques et déterminer des moyens pour y faire face. Le très haut niveau de vulnérabilité de la région nous porte à croire qu'une partie des ressources devrait être mise de côté pour tout événement ou menace imprévisible.

Leçons retenues

L'un des objectifs de la présente évaluation consistait à tirer des leçons qui peuvent être utiles à l'ensemble de l'Agence en ce qui a trait aux approches régionales de la programmation. Une analyse documentaire sommaire a été effectuée en examinant l'expérience des différentes directions générales de l'ACDI (Asie, Amériques, Europe et Afrique), ainsi que celle d'autres donateurs. Malheureusement, nous n'avons pas disposé de temps, de ressources et d'information en quantité suffisante pour mener à bien cette entreprise. Plus précisément, nous avons été étonnés de constater que peu de travail avait été fait pour évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des approches régionales. Dans ce contexte, l'ACDI pourrait même faire figure de pionnier. Vous trouverez quelques leçons préliminaires dans le chapitre qui conclut le document. Bon nombre d'organismes régionaux et internationaux ont fait part de leur intérêt à dégager des leçons de l'expérience de l'ACDI.

Recommandation concernant les approches régionales

Recommandation 12 : L'ACDI devrait poursuivre ses efforts pour tirer des leçons de son expérience en matière de programmation régionale et les échanger avec les autres parties intéressées au sein de la communauté internationale.

MEXICO
Miami
The Bahamas
Nassau
ATLANTIC
OCEAN
Havana
CUBA
Cayman Is.
Haiti
Jamaica
Dominican
Rep.
Port-au-Prince
Santo
Domingo
San
Juan
British
Virgin Is.
Puerto
Rico
Antigua
and
Barbuda
St. Kitts
and Nevis
St. Johns
Guadeloupe
Basse-Terre
Dominica
U.S. V.I.
Netherlands Antilles
Martinique
St Lucia
Bridgetown
Barbados
St. Vincent and
the Grenadines
Grenada
Port-
of-Spain
Trinidad
and
Tobago
Caracas
Venezuela
Colombia
Aruba
CARIBBEAN SEA
Belize
Honduras
Tegucigalpa
Nicaragua
Managua
Costa Rica
San Jose
Panama
Panama City
neodora.com/maps

1. CONTEXTE

Le présent document est le rapport de synthèse de l'évaluation du Programme régional des Caraïbes de l'ACDI entreprise par la Direction générale de l'examen du rendement. L'évaluation a été effectuée en collaboration avec la Direction des Antilles à Gatineau et sur le terrain en Jamaïque, au Guyana et à la Barbade. L'équipe d'évaluation a consulté la Direction générale du partenariat canadien et la Direction générale des programmes multilatéraux de l'ACDI.

1.1 Portée de l'évaluation

L'évaluation portait principalement sur les initiatives régionales et sous-régionales du programme de l'ACDI dans les Antilles du Commonwealth de 1993 à 2003 et visait trois objectifs :

- dresser le bilan des résultats atteints, en particulier en ce qui a trait au renforcement des institutions régionales et à l'amélioration de l'intégration régionale;
- analyser l'efficacité et l'efficience des initiatives et des approches en matière de renforcement des capacités des institutions régionales;
- tirer des leçons relativement aux programmes régionaux qui pourraient guider les interventions futures de l'ACDI.

L'évaluation a permis d'évaluer la mise en œuvre du Cadre stratégique de programme-région (CSPR) des Caraïbes adopté en 1993.

L'évaluation comportait cinq volets et produits différents : un profil du programme, une analyse documentaire, une évaluation institutionnelle, une analyse stratégique et un rapport de synthèse. Vous trouverez les quatre premiers volets sous pli séparé.

L'évaluation a rencontré un certain nombre de contraintes. L'examen de la programmation régionale de l'ACDI n'a pas permis d'analyser l'ensemble des « intérêts réciproques » dont faisait état le CSPR des Caraïbes. Vu la priorité accordée à la programmation régionale, il n'a pas été possible d'analyser les liens entre les interventions nationales et régionales. En outre, l'accès difficile aux données éparses sur les programmes de partenariat et les programmes multilatéraux n'a pas permis d'analyser intégralement la perspective ministérielle.

Nous regrettons aussi de ne pas avoir pu effectuer de façon plus systématique l'analyse des autres programmes régionaux de l'ACDI. Pour réaliser ce travail, il nous aurait fallu beaucoup plus de temps, de ressources et d'énergie qu'en prévoit une simple évaluation de programme. À cet égard, il faudrait entreprendre des travaux de recherche et d'évaluation plus approfondis.

1.2 Stratégie de programme

Le gouvernement du Canada a connu des difficultés budgétaires importantes dans la première moitié des années 1990, ce qui a donné lieu à un examen des programmes et à d'importantes compressions. Ces mesures ont touché le programme des Caraïbes et l'ACDI a dû s'adapter aux nouvelles limites financières en mettant l'accent sur les programmes régionaux de coopération plutôt que sur les programmes et les projets bilatéraux par pays.

En 1993, une nouvelle Direction des Antilles a été créée en fusionnant trois directions (Jamaïque-Belize, Programme régional des Caraïbes-Guyana, Caraïbes orientales). L'objectif était d'assurer une plus grande cohérence dans l'élaboration des programmes et des politiques et de réaliser des économies d'échelle.
Les efforts déployés dans le cadre du Programme des Caraïbes ont pris quatre formes : les programmes régionaux; les programmes sous-régionaux avec l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO); la coopération au développement avec la Jamaïque; la coopération au développement avec le Guyana. Le but et les objectifs étaient les suivants :

> But : renforcer la capacité de la région d'atteindre une plus grande autonomie socioéconomique en se fondant sur le développement durable et des intérêts réciproques.
>
> Objectifs : a) accroître la capacité de la région à soutenir la concurrence dans l'économie mondiale à l'intérieur d'un cadre favorisant la répartition équitable des retombées économiques; b) renforcer la capacité de la région en matière de gestion de l'environnement.

Il y avait trois principaux thèmes de programmation et trois questions transversales.

- **Thème 1 : Développement des ressources humaines**

La stratégie de DRH comportait deux éléments :

> i) le développement des ressources humaines sous l'angle des compétences, du savoir, des techniques appropriées et d'une bonne santé;
>
> ii) le renforcement des capacités de la région sous l'angle des politiques et du pouvoir organisationnel afin de réaliser le développement des ressources humaines.

La stratégie de DRH s'est concentrée sur les compétences et les connaissances dans le secteur public.

- **Thème 2 : Développement institutionnel**

La stratégie de développement institutionnel comportait aussi deux éléments :

> i) accroître la capacité des organisations régionales et nationales à répondre efficacement aux demandes de leurs clients et de leurs usagers;
>
> ii) stimuler la coopération et les rapports entre les différents types d'organisations pour assurer la prestation de services complémentaires et une saine gestion de l'environnement.

La programmation visait à renforcer les systèmes institutionnels et à fournir de la formation pour mettre à niveau les compétences au sein des institutions. Le renforcement et la réforme des institutions régionales et nationales étaient considérés comme importants pour assurer la compétitivité de la région. Des travaux ont été menés dans trois secteurs du renforcement institutionnel, soit la planification stratégique, l'application des politiques et la gestion de programme.

- **Thème 3 : Gestion de l'environnement**

Le Programme régional des Caraïbes établissait un lien entre l'environnement et le développement. Le manque de sensibilisation de la part de la population et des décideurs à l'égard de l'environnement, le manque d'accès à des techniques respectueuses de l'environnement et les limites budgétaires étaient au nombre des questions abordées.

- **Questions transversales**

Les trois enjeux transversaux sont:

Promotion de l'intégration et de la coopération régionales : marchés intégrés, approche unifiée en matière de négociations internationales et intégration fonctionnelle.

IFD et égalité entre les sexes : l'ACDI visait à renforcer les capacités des institutions dans l'analyse comparative entre les sexes et dans la gestion, la programmation et les politiques axées sur l'égalité entre les sexes.

Alliances Canada-Caraïbes : l'ACDI voulait encourager la création de liens entre la société civile du Canada et des Caraïbes.

1.3 Stratégie de l'ACDI concernant l'OECO

L'ACDI a décidé de mettre en œuvre un programme sous-régional pour les Caraïbes orientales dans le cadre du Programme de développement régional des Caraïbes. En 2002, l'ACDI a dressé un plan de programme de développement pour la sous-région de l'OECO, dans lequel elle faisait encore état des graves faiblesses structurelles de l'économie des pays de l'OECO, aggravées à court terme par la détérioration du contexte économique général qui s'accompagnait d'une augmentation rapide et non viable de la dette publique. La pauvreté rurale tenace, la hausse de la criminalité et du commerce de la drogue, la dégradation de l'environnement urbain et l'incidence croissante du VIH/sida s'ajoutaient aux problèmes déjà graves de la région. De plus, la capacité institutionnelle, au niveau tant national que sous-régional, accusait des faiblesses importantes.

En réaction, l'ACDI a proposé de se concentrer sur un nombre réduit de secteurs comprenant quelques programmes relativement plus importants qui verront le jour d'ici 2007. Toutefois, le plan n'indique pas quels seront les secteurs retenus, mais il est fait mention de cinq secteurs et de quatre thèmes ou secteurs transversaux qui sont en soi très vastes : instaurer des projets de formation, renforcer les institutions du secteur public, resserrer la politique commerciale et accroître les capacités de négociation, améliorer la prévention et l'intervention en matière de VIH/sida, renforcer la capacité organisationnelle et technique liée à la gestion des catastrophes et à l'environnement. La promotion de l'égalité des sexes, la réduction de la pauvreté, le renforcement de la société civile et l'investissement dans la jeunesse seraient des thèmes transversaux. On peut se demander avec raison si tous les domaines de programme de cette longue liste seront conservés.

Dans la stratégie de mise en œuvre, on indiquait qu'un montant de 30 millions de dollars sur cinq ans, soit moins d'un million par pays de l'OECO par an, était « réaliste », mais seulement sous l'angle des engagements de l'ACDI dans d'autres régions du monde. Le réalisme du budget par rapport à l'ampleur de la stratégie de programme envisagée n'était pas abordé.

2. LA RÉGION DES CARAÏBES

2.1 Vue d'ensemble

Les Antilles s'étendent du 9^{e} degré au 27^{e} degré de latitude au nord de l'Équateur (environ 2 000 km) et du 60^{e} degré au 84^{e} degré de longitude (environ 2 500 km), soit environ la moitié de la taille du Canada si les océans faisaient partie du « territoire des Caraïbes ». Au-dessus de cette vaste mer, on trouve un grand nombre de petits pays, des Bahamas, dans le nord-ouest, à Trinité-et-Tobago et au Guyana, dans le sud-est.

Il n'y a pas de langue commune. On parle l'anglais, le français, l'espagnol et le néerlandais dans différents pays, de concert avec des langues autochtones et des dialectes locaux. Toutefois, en ce qui a trait à la région visée par le programme de développement des Antilles du Commonwealth, l'anglais est la langue parlée par la majorité de la population. La situation pourrait changer avec l'arrivée d'Haïti à titre de membre à part entière de nombreuses organisations régionales des Caraïbes.

Bien que tous les pays insulaires soient petits, leur population varie de 11,2 millions de personnes à Cuba à

moins de 11 400 habitants à Anguilla. La population anglophone des Caraïbes sera surpassée en nombre par Haïti et sa population d'environ huit millions d'habitants contre six millions et demi pour les autres membres de la CARICOM.

Du point de vue géographique et économique, l'ensemble du bassin maritime est une unité naturelle au sens large, même si, en raison des grandes distances qui les séparent, les groupes insulaires voisins sont souvent des unités plus naturelles que les groupements plus étendus. Sous l'angle économique, le bassin des Caraïbes est étroitement lié à l'Amérique du Nord et à l'Europe en raison de la grande importance du tourisme dans son économie. Pour des raisons politiques et historiques, Cuba et Haïti font partiellement exception. À cause de la diversité géographique, politique et linguistique des Caraïbes, il est difficile de définir une région naturelle qui correspondrait à tous les types de projets et de programmes dits régionaux.

Les pays des Caraïbes varient énormément entre eux. Toutefois, les pays des Antilles membres du Commonwealth visés par la présente évaluation partagent un certain nombre de forces et de faiblesses, d'une part :

- la présence d'un bassin de personnes instruites et qualifiées, tant dans la fonction publique que dans le milieu des affaires;
- une tradition en matière de primauté du droit et de gouvernement démocratique (avec certaines exceptions frappantes);
- des avantages naturels en ce qui a trait au tourisme, un secteur très attrayant et à forte croissance;
- la proximité avec les principaux marchés nord-américains et des relations d'affaires établies avec l'Europe;
- un préjugé favorable de la part des partenaires internationaux qui se traduit par l'aide au développement, les accords à des conditions de faveur et les dispositions préférentielles;
- un climat plaisant et généralement sain;
- une diaspora d'émigrés qui aident leurs familles restées au pays par l'envoi de fonds et qui amènent des idées et des compétences nouvelles au pays d'origine.

D'autre part, il existe des problèmes graves également répandus, entre autres :

- l'économie de la région affiche des coûts élevés et une faible productivité. Le cadre commercial est faussé par les monopoles, les restrictions au commerce et la propriété publique des entreprises;
- malgré le fait que les États de la région sont majoritairement des pays à revenu intermédiaire et élevé, il y a beaucoup de pauvreté et les inégalités dans les richesses et les revenus sont importantes;
- les gouvernements sont aux prises avec des problèmes financiers chroniques qui découlent d'une dette extérieure non viable et d'une dépendance excessive à l'égard des droits de douane et de l'aide extérieure pour leurs recettes;
- les petits pays ont tendance à être suradministrés sous l'angle des fonctions « nationales » et sous-administrés sous l'angle des fonctions municipales. Depuis fort longtemps, il existe un manque de volonté politique en ce qui a trait à la cession de pouvoirs nationaux à des organisations régionales. Le favoritisme persiste et l'émergence d'une corruption liée à la criminalité et au commerce de la drogue menace de plus en plus la saine gestion des affaires publiques. Certains États risquent de devenir non viables;
- il y a des risques graves pour l'environnement, notamment l'absence de traitement des eaux usées, le déboisement et l'abandon des terres agricoles, l'étalement urbain, la gestion insuffisante des déchets solides, la diminution de la faune, y compris les oiseaux, et la menace de pollution des écosystèmes marins;
- les gouvernements n'ont pas réussi à endiguer les maladies contagieuses, entre autres, le VIH/sida.

2.2 Situation économique

Dans les années 1990, les pays des Caraïbes affichaient des écarts importants sur le plan du rendement économique. En général, le rendement de la Jamaïque et d'Haïti a été médiocre en raison d'une récession prolongée. Dans la plupart des pays, les secteurs agricole et manufacturier ont reculé par rapport au secteur du tourisme. Les Îles du Vent ont beaucoup souffert de leur incapacité à s'adapter à la perte de traitement préférentiel du Royaume-Uni à l'égard de la production bananière. Entre 1991 et 2000, le fossé dans la balance commerciale visible de tous les pays de la CARICOM s'est creusé; en effet, les importations ont augmenté de 39 % tandis que les exportations visibles n'ont augmenté que de 14 %. Au début des années 1990, plusieurs pays ont connu des problèmes relativement à la dette nationale, et pour certains, ces problèmes sont réapparus.

La vulnérabilité de l'économie des Caraïbes s'est accrue dans les années 1990, et ce, à deux égards. Premièrement, l'attentat terroriste du 11 septembre 2001 à New York a eu de nombreuses répercussions négatives sur le tourisme dans les Caraïbes, ajoutant ainsi aux difficultés déjà causées par la conjoncture économique et les problèmes structurels. Les arrivées touristiques ont diminué jusqu'à 20 %, mais elles ont repris considérablement depuis.

Deuxièmement, le repositionnement et l'amélioration de la compétitivité sur la scène internationale (amélioration sur le plan de la qualité et du coût) sont essentiels au

mieux-être économique des Caraïbes. Cette tâche sera peut-être difficile en raison des attitudes fondées sur de nombreuses années d'accès privilégié aux marchés étrangers, tout en continuant de protéger les industries du pays. La dépendance excessive de nombreux gouvernements à l'égard des droits de douane contribue aussi au coût élevé des intrants, tout comme les politiques restrictives touchant le marché du travail, des produits et de la propriété foncière.

Nombreux sont ceux qui espèrent que l'intégration régionale permettra de régler certains de ces problèmes. Toutefois, ces espoirs mettent beaucoup de temps à se concrétiser et, même si l'intégration obtenait de meilleurs résultats dans l'avenir, ses retombées sur le principal moteur de l'économie des Caraïbes (le tourisme) pourraient être modestes. Les divers problèmes liés au coût et à la qualité des biens et des services devront être traités par chaque pays.

Troisièmement, l'économie clandestine (en particulier, le commerce de la drogue, le crime et le blanchiment d'argent) a crû rapidement, de même que la corruption et les conséquences sociales désastreuses qui s'y rattachent. Quatrièmement, le VIH/sida risque de devenir une pandémie entraînant des conséquences économiques et sociales graves.

Cinquièmement, plusieurs ouragans ont causé des dommages. En 1997, à Montserrat, une éruption volcanique catastrophique a entraîné la fermeture des aéroports et des ports de mer, causant des perturbations économiques et sociales. Les effets à long terme de tels désastres peuvent être immenses. A Montserrat, par exemple, on s'attend à ce que la moitié de l'île reste inhabitable pendant encore dix ans. Le secteur de l'agriculture souffre toujours d'un manque de terres propices à la culture et de la destruction des récoltes.

2.3 Développement humain et pauvreté

Les pays de la région font assez bonne figure sur le plan du développement humain, sauf Haïti, qui entre dans la catégorie des pays à développement humain faible. L'espérance de vie moyenne à la naissance est de plus de 70 ans, sauf au Guyana (65 ans) et en Haïti (54 ans). Le taux d'alphabétisation moyen des adultes est de plus de 80 %, sauf en Haïti (48 %). Cependant, divers problèmes sociaux sévissent toujours, notamment des niveaux élevés de pauvreté et de chômage, la répartition inégale des revenus, l'incidence croissante du VIH/sida et la persistance de certaines maladies guérissables ou évitables. On estime qu'environ 400 000 personnes ont le VIH/sida, soit près de 2 % des adultes âgés de 15 à 49 ans. En Haïti, aux Bahamas, à la Barbade, en République dominicaine et au Guyana, l'épidémie s'est propagée à la population générale, tandis que dans les autres pays des Caraïbes, l'épidémie, même si elle croît rapidement, se concentre encore dans les groupes à risques élevés.

De nouvelles évaluations de la pauvreté menées pour la Banque de développement des Caraïbes, avec le soutien financier de l'ACDI, ont déterminé des niveaux élevés de pauvreté dans de nombreux pays des Antilles. Haïti, où 65 % de la population vit sous le seuil de la pauvreté, est un cas extrême. Toutefois, plusieurs autres pays ont des taux de pauvreté allant de 25 à 35 %, y compris le Belize, le Guyana, le Suriname, la Dominique, la Grenade, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les Grenadines. Haïti est le seul pays de la région qui entre dans la catégorie des pays les plus pauvres du monde.

Population, PIB par habitant, taux de pauvreté et classement dans l'IDH

PAYS	Population	PNB par habitant	% sous le seuil de la pauvreté	Rang IDH
CARICOM (NON OECO)				
Bahamas	302 000	15 010		49
Barbade	267 900	9 714	13,9	27
Belize	243 800	3 141	33	67
Guyana	781 400	941	36	92
Jamaïque	2 581 100	1 785	16,9	78
Suriname	412 000	994	47	77
Trinité-et-Tobago	1 293 800	5 091		54
Haïti	7 647 000	367	65	150
OECO				
Antigua-et-Barbuda	68 000	9 188		56
Dominique	74 000	3 371	33	68
Grenade	97 000	3 832	32,1	93
Saint-Kitts-et-Nevis	44 000	7 176		51
Sainte-Lucie	148 000	3 968	25,1	71
Saint-Vincent-et-les Grenadines	114 000	2 771	37,5	80
NON CARICOM				
Anguilla	11 430			
Îles Vierges britanniques	19 000			
Îles Caïmans	41 934			
Cuba	11 263 429			52
Rép. dominicaine	8 254 000	2 062	20,6	94
Îles Turks et Caïcos	19 350			

Estimations fondées sur les données de diverses années (2000-2003)
PNB PH = Produit national brut par habitant
% de la population vivant sous le seuil de la pauvreté, BDC, 2002
IDH = Indice du développement humain (1999), PNUD
Sources : PNUD, *World Factbook* 2003

2.4 Les intérêts du Canada dans les Caraïbes

Pour de nombreuses raisons, la région des Caraïbes revêt une grande importance pour le Canada. En partie à cause de la proximité géographique et des liens historiques, un grand nombre de Canadiens sont d'origine antillaise ou entretiennent des liens familiaux étroits dans la région. En outre, bon nombre de Canadiens vont passer des vacances dans les Caraïbes ou entretiennent des relations d'affaires là-bas.

Les recettes touristiques ou les envois de fonds provenant de travailleurs au Canada sont importants pour l'économie des Caraïbes. Compte tenu des liens entre les deux populations, le Canada a à cœur la tranquillité et la stabilité de la région des Caraïbes. Il existe un certain nombre de biens collectifs mondiaux pour lesquels les pays des Caraïbes et le Canada ont un intérêt commun, comme l'environnement régional et mondial, les questions de santé transfrontalières, dont le VIH/sida, et la lutte contre la drogue, la criminalité et le terrorisme.

Le commerce actuel des marchandises entre le Canada et les Caraïbes est modeste, mais il n'est pas négligeable. En 2001, les importations en provenance du Canada ont atteint 275 millions de dollars américains, soit 2,8 % des importations totales de la région, tandis que les exportations vers le Canada ont atteint 300 millions de dollars américains, soit 4,8 % des exportations à partir de la région. Les avoirs financiers du Canada, administrés par les succursales de banques canadiennes, sont importants et totalisent probablement de 15 à 20 milliards de dollars américains. Malheureusement, aucune donnée fiable n'est disponible sur l'investissement étranger et le commerce des invisibles.

Les objectifs du Canada concernant l'intégration du commerce hémisphérique, dont le Sommet des Amériques et la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) sont des éléments importants, peuvent tirer profit des partenariats avec les pays des Caraïbes et les organisations régionales. L'Arrangement de commerce préférentiel Caraïbes-Canada (CARIBCAN) de 1986 donne à la région un accès libre au marché canadien. Toutefois, depuis cette date, le total des échanges de marchandises avec la région n'a pas beaucoup augmenté.

2.5 Activité des donateurs

Le Canada est un donateur important dans les Caraïbes, même s'il est loin d'être le plus gros ou le plus visible. Grâce à sa stratégie de développement des Caraïbes, l'ACDI a fait figure de chef de file parmi les donateurs en prenant un engagement solide en faveur de l'approche régionale dès le début des années 1990. La stratégie comportait aussi d'autres avantages. Par exemple, la stratégie de l'ACDI a été plus stable que celle de l'USAID et, en général, plus cohérente.

L'aide au développement dans les pays des Antilles membres du Commonwealth s'est transformée au cours des dernières années. Il y a eu une nette augmentation de l'aide multilatérale et une diminution de l'aide bilatérale. En 2002, les institutions multilatérales représentaient 82 % des contributions. Les bailleurs de fonds les plus importants étaient la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Banque de développement des Caraïbes et l'Union européenne. En 2002, les prêts à des conditions de faveur représentaient 63 % de l'aide extérieure.

La coordination entre les donateurs

La coordination fonctionnelle entre les donateurs dans les Caraïbes s'est traduite par une mise en commun de l'information et par un appui parallèle aux organismes régionaux. La coordination dans le sens de la division du travail et de programmes communs a été moins mise en évidence. Les bureaux locaux et régionaux des organismes donateurs dans les Caraïbes sont situés à différents endroits, ce qui complique la question de la coordination. La concurrence entre les donateurs relativement aux projets, et celle entre les pays en ce qui a trait à l'emplacement des projets, a été un facteur. La coordination entre les donateurs est rendue difficile en raison des attentes traditionnelles quant à l'emplacement des projets. Par exemple, le CAREC (VIH/sida) est situé à Port of Spain (Trinité). La CDERA (mesures d'urgence en cas de catastrophes) est située à Bridgetown, et le Mécanisme régional de négociation est divisé entre Bridgetown et Kingston, en Jamaïque.

Traditionnellement, la Banque mondiale a convoqué des réunions de mise en commun de l'information tous les deux ans. La Banque de développement des Caraïbes assume maintenant cette responsabilité et elle entend convoquer le Forum sur le développement des Caraïbes (nouveau nom) plus souvent.

L'ACDI a assuré la coordination la plus étroite avec le DFID (dont le programme a une portée semblable) et l'USAID (avec une certaine division du travail dans le domaine de la réforme juridique et judiciaire, par exemple).

L'ACDI pourrait mieux coordonner sa stratégie de programmation avec celles d'autres donateurs si elle réduisait la très grande diversité actuelle de sujets et de secteurs, affectait une grande partie de ses fonds à un secteur privilégié (comme le fait l'UE) et s'en tenait aux priorités annoncées sur une longue période.

Les donateurs les plus importants sont l'Union européenne, l'USAID et le système des Nations Unies, suivis de l'ACDI et du DFID.

Certains donateurs et certaines ONG, principalement en Europe, ont mis fin à leurs programmes d'aide dans les Caraïbes pour divers motifs, surtout en raison du fait qu'un bon nombre de pays des Caraïbes jouissent du statut de pays à revenu intermédiaire.

Ministère du développement international du R.-U.

En juillet 2003, le ministère du Développement international (DFID) du Royaume-Uni a élaboré un plan régional provisoire pour les Caraïbes de 45 millions de livres sur trois ans (2004-2005 à 2006-2007) qui prévoit 16 millions de livres pour le Guyana, 10 millions pour la Jamaïque et 19 millions pour les autres pays. Le DFID verse 25 millions de livres au Fonds de développement spécial de la BDC de 2002 à 2006.

L'approche du DFID prend appui sur son énoncé intitulé *Middle Income Countries Policy Statement*. Son objectif prédominant dans les Caraïbes est d'aider la région à diminuer la pauvreté de manière durable conformément aux Objectifs de développement du Millénaire. Les thèmes clés du DFID sont la gestion financière et économique et la prestation des services publics dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté; le commerce, la compétitivité et l'intégration économique; la lutte contre le VIH/sida et la criminalité violente. Au cours de la période de planification actuelle, le DFID a l'intention de soutenir des initiatives régionales à Cuba, mais ne prévoit pas créer des liens bilatéraux avec ce pays.

USAID

Le programme de développement des Caraïbes de l'USAID s'est effectué par à-coups. Dans la première moitié des années 1990, la tendance était de se retirer des programmes d'aide aux pays des Caraïbes en raison des indicateurs sociaux en général assez bons. En 1996, l'USAID a mis fin à son programme de développement des Caraïbes orientales en raison de contraintes budgétaires générales, mais celui-ci a maintenant été rétabli.

Le résultat net est que les ressources de l'USAID affectées dans les Caraïbes ont gonflé au cours des cinq dernières années, passant des 30 millions de dollars prévus à 65 millions. Les dépenses engagées d'année en année ont été irrégulières à cause du caractère ponctuel des nouveaux programmes. En particulier, les États-Unis ont réagi aux préoccupations concernant la non-viabilité des États, le VIH/sida, le commerce de la drogue et l'immigration clandestine. Ils ont également visé le renforcement de la compétitivité en travaillant directement avec le secteur privé. Lors de la réunion sur la ZLEA qui a eu lieu à Québec, l'USAID a annoncé un nouveau financement de 20 millions de dollars pour le renforcement des capacités commerciales et la compétitivité, qui sera majoré au cours des deux années restantes du plan quinquennal actuel (2002-2003 à 2004-2005). Un nouveau plan est en cours de rédaction pour la prochaine période (2005-2010).

Ce plan prévoit des propositions visant :

- des garanties d'emprunt;
- l'élargissement des programmes au secteur de l'énergie (énergie renouvelable);
- l'environnement (continuer de travailler avec les propriétaires de petits hôtels), la protection de la diversité écologique (gestion des zones côtières, déchets solides et égouts);
- le soutien à un service de rédaction législative;
- les programmes de lutte contre le VIH/sida;
- les questions commerciales;
- la réforme constitutionnelle, les problèmes de corruption (renforcer les capacités des bureaux des vérificateurs généraux et la passation des marchés publics) et;
- la modernisation du système juridique.

Union européenne : Programme pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique

Le programme de développement régional des Caraïbes est administré à partir du Guyana. L'enveloppe indicative est de 57 millions d'euros plus environ 20 millions d'euros affectés spécialement au rajustement commercial. Le Cariforum est l'organisme de mise en œuvre, au moyen d'une unité de programmation du Cariforum.

Un nouveau document de stratégie régionale indique les priorités et les secteurs d'importance dans lesquels l'aide de la communauté européenne sera concentrée. Au nombre des objectifs, mentionnons la création réussie d'un marché et d'une économie uniques dans les Antilles, une plus grande participation des Bahamas, du Belize, d'Haïti et du Suriname aux structures du Cariforum et de la CARICOM, le renforcement et la rationalisation du Secrétariat de la CARICOM et de ses unités spécialisées, l'établissement d'une cour de justice des Caraïbes et la progression vers l'intégration dans l'économie mondiale au moyen de diverses négociations commerciales multilatérales.

Le principal domaine à l'extérieur des axes prioritaires d'intervention (11 à 14 % des fonds) sera la « lutte contre les vulnérabilités importantes », dont la lutte au commerce de la drogue et la gestion des catastrophes. Une petite partie des fonds sera affectée à la participation d'intervenants non étatiques et de la société civile, de même qu'aux questions touchant l'égalité des sexes et les jeunes.

Banque interaméricaine de développement

La Banque interaméricaine de développement (BID) a trois modes de fonctionnement dans la région des Caraïbes. Le Fond d'opérations spéciales de la BID est réservé aux cinq membres les plus pauvres de la Banque. Seulement deux de ces cinq pays font partie de la région des Caraïbes telle que la définit l'ACDI, soit le Guyana et Haïti (les trois autres sont la Bolivie, le Honduras et le Nicaragua).

Le mécanisme de financement intermédiaire a été établi pendant la BID-6 (1982), en réponse aux réductions prévues des ressources disponibles dans le fonds d'opérations spéciales. L'admissibilité a été définie en fonction du revenu par habitant. Pour l'attribution des fonds de 2002-2003, ce seuil a été revu à la hausse à 1 973 dollars américains en dollars constants de 1995. Les emprunteurs admissibles dans les Caraïbes sont la Jamaïque, le Suriname et la République dominicaine (les autres sont l'Équateur, El Salvador, le Guatemala et le Paraguay).

De plus, un petit montant (actuellement 20 millions de dollars américains sur trois ans) a été affecté à la BDC pour consentir des prêts.

Pour ce qui est du Programme des Caraïbes de l'ACDI, la BID accorde des prêts au Guyana (par le truchement du Fonds d'opérations spéciales) et à la Jamaïque (par le mécanisme de financement intermédiaire).

Évaluation des programmes régionaux de l'UE

L'UE a procédé à une évaluation de ses programmes régionaux en Amérique latine. Elle en tire des leçons et note, entre autres, que les projets régionaux ont tendance à être plus complexes que les projets traditionnels. L'équilibre entre la gestion régionale et l'exécution nationale est essentiel à la réussite des projets. Dans certains cas, un projet peut répondre à une demande dans la région, mais manquer de pertinence en raison de l'absence d'accord sur les façons de traduire la vision régionale en mesures concrètes au niveau national.

Dans d'autres cas, même si les projets réussissent à atteindre des résultats au niveau national, l'aspect régional du programme pourrait entraîner plus de coûts que d'avantages. En divers cas, les économies d'échelle pourraient ne pas compenser la complexité supplémentaire des projets régionaux. Tout compte fait, l'évaluation recommande de se concentrer sur les projets nationaux avec une coordination régionale. Toutefois, elle fait aussi remarquer qu'en pratique, les projets régionaux et nationaux de l'UE suivent des voies administratives distinctes qui ne favorisent pas l'établissement de liens ou de synergies entre les deux.

3. LE PROGRAMME RÉGIONAL DES CARAÏBES DE L'ACDI

3.1 Profil du programme

Dans les années 1990, le programme régional de l'ACDI pour les pays des Antilles membres du Commonwealth comportait quatre grands éléments : le programme régional CARICOM, le programme sous-régional OECO et les programmes pour le Guyana et la Jamaïque. Le cadre stratégique de 1993 prévoyait que tous les projets feraient partie du programme régional.

L'ACDI exécute ses programmes pour les Caraïbes de manière distincte par l'entremise de ses trois principales directions générales de programme. Au cours des dix dernières années, près de 470 millions de dollars canadiens ont été versés, dont environ les trois quarts au titre des programmes bilatéraux (Direction générale des Amériques). Les décaissements annuels ont été très variables, atteignant un sommet de 54 millions de dollars en 1993-1994 et chutant à 23 millions en 1997-1998. Dernièrement, les montants se situaient entre 40 et 50 millions de dollars par année.

Décaissements de l'ACDI dans les Antilles du Commonwealth (de 1993-1994 à 2002-2003) en M$		
Direction générale	**de 1993-1994 à 2002-2003**	
Amériques	355,4 $	76 %
Partenariat canadien	64,2 $	14 %
Programmes multilatéraux	48,7 $	10 %
Communications	0,2 $	0 %
Examen du rendement	0,1 $	0 %
Total	468,6 $	100 %

Contributions bilatérales

Le tableau ci-dessous illustre la répartition des décaissements des programmes bilatéraux dans les Caraïbes pour la période de 1993 à 2003. Le programme régional des Caraïbes représente 38 % des versements effectués par la Direction des Antilles et il comprend le programme régional CARICOM et le programme sous-régional OECO.

Décaissements des programmes bilatéraux, Direction des Antilles, de 1993-1994 à 2002-2003		
Pays	**M$**	**%**
Belize, Suriname, Trinité-et-Tobago	9,8	3 %
Jamaïque	110,7	31 %
Guyana	64,5	18 %
Pays de l'OECO	35,4	10 %
CARICOM – régional	67,1	19 %
OECO – sous-régional	68	19 %
Total	355,4	100 %

Direction générale du partenariat canadien

Au cours des dix dernières années, les décaissements de la Direction générale du partenariat canadien pour les pays des Antilles membres du Commonwealth ont totalisé 64,2 millions de dollars canadiens. Un montant de 53,4 millions de dollars a été acheminé par l'intermédiaire des mécanismes de coopération institutionnelle et des ONG, et une somme de 10,8 millions dans le cadre du Programme de coopération industrielle. Le Guyana a reçu un peu plus du dixième des fonds et les autres pays ou groupes de pays, environ un cinquième chacun.

Décaissements de la Direction générale du partenariat canadien, à l'exception de la coopération industrielle, par pays 1993-1994 – 2002-2003 (en M$ canadiens)		
Pays	**M$**	**%**
Belize-Suriname-Trinité-et-Tobago	10,7	20 %
Jamaïque	13,2	25 %
Guyana	5,9	11 %
Pays de l'OECO	11,2	21 %
Caraïbes-CARICOM	12,3	23 %
Total	53,4	100 %

Les décaissements annuels du Programme de coopération industrielle dans les Antilles du Commonwealth ont diminué considérablement, passant de deux millions en 1993-1994 à 0,4 million en 1997-1998. La situation s'est toutefois redressée au cours des dernières années.

Décaissements du Programme de coopération industrielle dans les Antilles du Commonwealth, par pays ou région, 1993-1994 – 2002-2003			
Pays ou région	**Nombre**	**M$ CAN**	**%**
Belize, Suriname, Trinité-et-Tobago	28	3,1	29
Jamaïque	15	2,1	19
Guyana	10	1	9
Pays de l'OECO	24	2,8	26
Pays de la CARICOM	10	1,8	16
Total	87	10,8	100

Source : Econotec

Activité par secteur

L'ACDI code ses décaissements par domaine prioritaire. En ce qui concerne les programmes-pays dans les Antilles du Commonwealth, environ le quart des décaissements sont inscrits au code des besoins humains fondamentaux. Pour ce qui est des programmes régionaux, davantage axés sur les institutions publiques, les décaissements effectués s'appliquent surtout aux domaines des droits de la personne, de la démocratie et du bon gouvernement, de même qu'au développement du secteur privé (même si très peu de fonds ont été affectés directement aux projets et aux programmes du secteur privé).

La répartition sectorielle des contributions de l'ACDI peut varier considérablement selon la façon dont le système de codage est appliqué. Le secteur de l'environnement nous fournit un exemple : lorsqu'il est défini de manière stricte, il ne correspond pas à une proportion importante du programme régional; toutefois, lorsqu'on y ajoute les activités liées aux pêches et aux océans, le secteur représente environ 15 % du total des décaissements.

Décaissements dans les Antilles du Commonwealth par priorité : programme-pays et programme régional			
Priorité	**Caraïbes - CARICOM**	**OECO**	**Programmes-pays**
Non codée	0 %	0 %	3 %
Besoins humains fondamentaux	11 %	7 %	24 %
Égalité entre les sexes	6 %	1 %	2 %
Services d'infrastructure	1 %	1 %	14 %
Droits de la personne et gouvernance	16 %	41 %	14 %
Dév. du secteur privé	22 %	44 %	12 %
Environnement	10 %	4 %	14 %
Autres programmes	33 %	2 %	16 %
Total	100 %	100 %	100 %

Niveau d'effort ou de soutien

Nous avons analysé le niveau de soutien de la coopération canadienne à l'égard des pays ou des groupes de pays dans la région en fonction d'un calcul par habitant sur une période de dix ans.

Décaissements de l'ACDI dans les Caraïbes Par pays ou région et population, 1993-1994 – 2002-2003			
Pays ou région	**Population ('000)**	**Décaissements de l'ACDI (M$ CAN)**	**Décaissement par habitant**
Belize-Suriname-Trinité-et-Tobago	1 948	20,5	10,5 $
Jamaïque	2 581	123,9	48
Guyana	781	70,4	90
OECO	545	114,6	210
CARICOM-régional	6 425	79,4	12,3
Total	6 425	468,6	72,9
Haïti	7 647	275	35,9

Il convient de noter l'absence d'Haïti, qui ne fait partie de la CARICOM que depuis tout récemment et qui n'a pas encore profité de son programme.

Notre analyse révèle que les pays de l'OECO ont reçu un niveau d'aide au développement du Canada qui dépasse de beaucoup celui des autres pays de la région, soit quatre fois plus que ce que la Jamaïque a reçu et six fois plus que ce que Haïti a obtenu au cours de la période. On pourrait pousser l'analyse plus loin pour comparer le niveau d'aide au développement qui a été reçu par rapport au nombre de gens vivant dans la pauvreté.

La politique sur l'efficacité du développement ne fournit pas d'orientation claire sur la question qui permette de déterminer le niveau d'effort nécessaire pour les pays à revenu intermédiaire. On y mentionne que l'ACDI fournit une aide considérable aux pays à revenu intermédiaire. Même si la présence de l'ACDI est déterminée davantage par des considérations d'ordre politique, il n'en reste pas

moins que le contenu des programmes est fonction de priorités développementales.

Le développement humain dans l'OECO et en Haïti : un défi pour l'ACDI

Le PNUD a publié dernièrement un Rapport sur le développement humain pour les pays de l'OECO où les indicateurs du développement humain sont un modèle de réussite par rapport aux autres pays de la région. Le rapport soulève toutefois quelques préoccupations quant à la capacité de la région de maintenir ce niveau à l'avenir étant donné sa haute vulnérabilité.

- Les points obtenus par les pays de l'OECO sur le plan des indicateurs du développement humain placent Saint-Kitts-et-Nevis et Antigua-et-Barbuda dans la catégorie des pays à développement humain élevé, et la Dominique, Sainte-Lucie, la Grenade et Saint-Vincent dans les pays à développement humain moyen. Haïti est le seul pays des Amériques qui se trouve dans les pays à développement humain faible, se classant au 150^{e} rang sur 175 pays.

- L'espérance de vie à la naissance varie de 65,7 ans à la Grenade à 78,1 ans à Anguilla, tandis que l'espérance de vie en Haïti est de 49,1 ans.

- Le taux d'alphabétisation des adultes dans l'OECO varie de 75,4 % à Anguilla, à 97,8 % à Saint-Kitts-et-Nevis, alors qu'il est de 50,8 % en Haïti.

- Le PIB par habitant varie de 2 771 $ à 9 188 $ américains pour les pays de l'OECO. Il est de 367 $ américains en Haïti.

La population et les besoins d'Haïti dépassent de beaucoup ceux des pays de l'OECO.

Compte tenu de l'arrivée d'Haïti en tant que membre à part entière de la CARICOM et de la BDC, cette situation pourrait causer certaines tensions concernant l'accès équitable aux ressources.

Sources : *Human Development Report for the OECS*, PNUD, 2002, pour les données concernant l'OECO, et *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, 2003, pour les données sur Haïti.

Contraintes relatives à la collecte des données

L'établissement d'un profil régional pour les régions à pays multiples comme les Caraïbes est une entreprise complexe. Certaines des contraintes se rapportent à la région et d'autres, aux systèmes d'information de l'ACDI. À l'échelon régional, nous avons dû tenir compte du fait qu'il existe un grand nombre de groupements différents (CARICOM, pays des Antilles membres du Commonwealth, etc.), de sous-groupes (OECO, Îles Sous-le-Vent et Îles du Vent, etc.) et de nombreuses sources d'information différentes selon des optiques différentes (BID, PNUD, Banque mondiale, etc.).

De plus, nous avons dû tenir compte de certaines contraintes méthodologiques qui ressortent des systèmes internes de l'ACDI. Au nombre des difficultés rencontrées, mentionnons les divers systèmes de codage non compatibles, le système de financement institutionnel de base multilatéral et la diversité des programmes de la Direction générale du partenariat canadien.

3.2 Évaluation des réalisations par thème

Thème 1 : Commerce et compétitivité

Dans le cadre stratégique du Programme régional des Caraïbes, l'ACDI affirmait que l'objectif serait de favoriser l'autonomie socioéconomique de la région. Le cadre de programmation laissait entendre que l'autonomie pourrait être accrue au moyen de l'amélioration de la compétitivité, car il s'agissait d'accroître la capacité de la région d'être concurrentielle sur la scène internationale dans un cadre propre à promouvoir la répartition équitable des retombées économiques. Dans sa stratégie de programmation adoptée l'année suivante, l'ACDI visait à aider la région à réaliser trois choses : améliorer le niveau de production, la productivité et la rentabilité des entreprises privées; accroître la répartition équitable des gains réalisés grâce à l'amélioration de la compétitivité économique; réduire le recours aux marchés protégés et aux accords commerciaux préférentiels.

L'ACDI a financé huit projets et programmes dans le cadre du renforcement institutionnel en faveur du commerce et de la croissance économique entre 1993 et 2003. Les évaluations ou les rapports de fin de projet n'étaient disponibles que pour trois projets au moment de mener la présente étude.

- Le Projet de renforcement des institutions régionales de la CARICOM. L'évaluation du projet a fait ressortir les difficultés de la mise en application des décisions de la CARICOM. Le manque d'expertise technique n'était pas un facteur important dans la non-application des décisions par les États membres, mais plutôt le manque de volonté politique. Les États membres ont démontré un manque d'empressement à déléguer un pouvoir important d'élaboration des politiques à une organisation régionale ou à restreindre leur propre « souveraineté » au nom de l'intégration régionale.

- Le Centre régional d'assistance technique pour les Caraïbes (CARTAC) est un projet à plusieurs donateurs auquel l'ACDI a versé 8 millions de dollars canadiens en supplément à une contribution de 13,7 millions de dollars américains sur trois ans de la part des autres donateurs. Le Fonds monétaire international (FMI) est l'agent d'exécution. Le CARTAC fournit de l'assistance technique et de la formation en gestion économique et financière, y compris sur la politique budgétaire et monétaire. Le

CARTAC a fourni de l'assistance en ce qui concerne le gouvernement d'entreprise, des initiatives de réforme budgétaire, l'application de la TVA et le système informatique de perception des impôts et de gestion des recettes *Smart Stream*. Le CARTAC a également fourni une aide occasionnelle au secteur privé en organisant des séminaires sur des enjeux comme le gouvernement d'entreprise et la vérification des institutions financières.

- Le Projet de gestion économique dans les Caraïbes orientales, phase II (PGECO II), a été conçu en 1993 pour aider les ministères et les organismes gouvernementaux dans les Caraïbes orientales à améliorer leur efficience et leur efficacité. L'objectif primaire était de renforcer la planification et la gestion économique et financière.

La principale limite de ces projets en tant que moteurs de la « compétitivité » est leur concentration sur le secteur public. Un rapport de la Banque interaméricaine de développement publié en 2001, *Competitiveness: The Business of Growth*, a relevé cinq facteurs qui influent sur la compétitivité : les caractéristiques des entreprises; les obstacles dans l'environnement économique et la réglementation; l'accès aux ressources financières et au crédit; le coût et la productivité de la main-d'œuvre; l'infrastructure (électricité, transport et télécommunications); la capacité d'innover, y compris l'accès aux systèmes d'information, de technologie et d'innovation. Le rapport insiste sur le fait que les interventions en faveur de la compétitivité doivent cibler l'entreprise privée. Le secteur public ne peut que fournir un environnement porteur, favorable ou défavorable.

Parmi les autres facteurs qui influent sur la compétitivité dans les Caraïbes, on retrouve : la dépendance du gouvernement sur les revenus de douane pour son revenu général, la propriété des entreprises par le gouvernement et la monté du crime violent ainsi que la corruption.

La capacité du secteur privé de produire des biens et des services à un prix et à un niveau de qualité concurrentiels est d'importance primordiale pour assurer la compétitivité. Les principales options que l'ACDI a examinées en 1994 pour atteindre ses objectifs en matière de compétitivité étaient les suivantes : le soutien aux exportations et la promotion du tourisme en se concentrant sur les entreprises et les organismes-cadres du secteur privé; le soutien aux marchés financiers, principalement les marchés financiers structurés dans la région, mais aussi les établissements qui desservent des micro et des petites entreprises ainsi que des femmes entrepreneures; le renforcement de l'environnement porteur pour le secteur privé par l'intermédiaire d'organismes-cadres dans le secteur public et le secteur privé; le renforcement de la capacité institutionnelle et la formation de personnel qualifié pour être en mesure de soutenir la concurrence économique.

Quoi qu'il en soit, les programmes bilatéraux de l'ACDI a choisi de se concentrer presque exclusivement sur le secteur public. L'ACDI est aussi venue en aide au secteur privé pour qu'il devienne plus compétitif en ayant recours à des activités telles que celles du SACO auprès de petites entreprises au Guyana et les activités du Programme de DRH en faveur de la compétitivité économique dans les Antilles dans le secteur du tourisme, les services financiers extraterritoriaux et le contrôle de la qualité des fruits et légumes frais dans les Îles du Vent. Le programme de USAID, quant à lui, s'est concentré sur les petites entreprises dans le domaine du tourisme et de l'industrie de l'environnement en essayant de renforcer leur gestion.

Dans les faits, la stratégie de l'ACDI sur la compétitivité dans les Antilles du Commonwealth consistait à encourager les États à collaborer au sein de la CARICOM et de l'OECO en faveur de la création d'un marché « intérieur » unique dans l'espoir que la concurrence, et par le fait même la compétitivité, seraient accrues par la mobilité de la main-d'œuvre, des capitaux et des entreprises au sein de la région. Elle visait aussi à encourager les États à collaborer en vue de négocier le maintien du traitement préférentiel accordé par leurs partenaires commerciaux sans libéraliser de manière importante l'accès des pays extérieurs aux marchés des Caraïbes (ou, au moins, en vue d'obtenir de longues périodes de transition avant d'avoir à ouvrir les marchés locaux à la concurrence extérieure).

En résumé, le financement accordé par l'ACDI à des projets sur la « compétitivité » a fait un apport au titre de la bonne gouvernance, surtout en favorisant la probité financière et en aidant à mettre en place des systèmes de gestion des recettes de l'État. L'ACDI a également fourni un certain appui au secteur privé quoiqu'à un niveau plus restreint. Le CSPR de 1993 avait déjà indiqué la nécessité d'établir un équilibre entre ces deux domaines et cette constatation est toujours valable.

Thème 2 : Développement des ressources humaines

Les pays des Antilles du Commonwealth arrivent à un rang relativement élevé dans l'Indice du développement humain du PNUD. Toutefois, le développement des ressources humaines n'y est pas très équilibré. L'enseignement primaire et l'enseignement universitaire réservé à l'élite sont traditionnellement forts, mais l'enseignement secondaire de base dans l'apprentissage des métiers et des compétences techniques destiné aux jeunes de la classe ouvrière est relativement faible. Certains groupes à risque, comme les chômeurs et les groupes en marge de la société, n'ont pas profité autant qu'ils l'auraient pu des possibilités de s'instruire et d'acquérir une formation.

Face à cette situation complexe, l'ACDI a rédigé en 1994 un document sur les options de programmation intitulé « La compétitivité économique avec équité » *(Economic Competitiveness with Equity*). Ce document faisait référence à l'avant-projet d'énoncé de politique étrangère du gouvernement du Canada qui affirmait que le principal objectif de l'APD canadienne était de réduire la pauvreté en fournissant de l'aide aux personnes les plus démunies. Trois priorités étaient énoncées : les besoins

humains fondamentaux, la participation des femmes et le développement du secteur privé. Les quatre options de programmation dans ce document avaient des conséquences sur le développement des ressources humaines (DRH). L'option 4 était celle qui mettait le plus l'accent sur le DRH, notamment le renforcement des compétences techniques et de gestion.

Au cours de la décennie qui a suivi, l'ACDI a effectivement conçu et mis en œuvre des projets qui tenaient compte du besoin de renforcer les compétences en gestion, mais n'a pas accompli autant pour faciliter l'acquisition de compétences professionnelles et techniques par la classe ouvrière, les chômeurs et les collectivités marginalisées. Fait en partie exception le soutien apporté à la formation de la main-d'œuvre dans les pays dont l'économie subissait des difficultés liées à la transition.

Notre équipe d'évaluation a examiné quatre projets. Il s'agit des projets suivants :

- Le *Projet de bourses de formation dans les Caraïbes, Phase III* a permis de fournir de la formation de courte et de moyenne durée en gestion et en agriculture. Ce projet de huit ans, d'une valeur de 34 millions de dollars, englobait dix îles des Petites Antilles (Îles du Vent et Îles-sous-le-Vent). L'évaluation à mi-parcours et le rapport de fin de projet ont insisté sur sa bonne réputation dans la région, mais n'ont pas mesuré son impact. À de nombreuses occasions, lors de conversations avec des dirigeants de la région, ces derniers ont mentionné qu'ils avaient été bénéficiaires du programme;
- Le *Projet de renforcement institutionnel Canada-University of the West Indies* (maintenant terminé) a fourni un soutien à l'administration centrale de l'UWI et a participé à la création d'un Centre de gestion de l'environnement;
- Le *Projet de réforme de l'éducation dans les Caraïbes orientales (PRECO)* a soutenu des initiatives de réforme de l'éducation en renforçant le Groupe de réforme de l'éducation de l'OECO. Ce projet de sept ans, d'une valeur de 13 millions de dollars, a commencé en 1996. Une évaluation à mi-parcours, effectuée en 2001, a fortement contesté la pertinence du projet. L'évaluation a relevé des faiblesses dans la gestion, le manque d'engagement politique de la part des États membres de l'OECO, comme en fait preuve le financement restreint du Groupe et du Secrétariat de l'OECO, la confusion des rôles et le chevauchement entre le Groupe et le Secrétariat de la CARICOM et la réticence des États membres à déléguer des pouvoirs dans le domaine de l'éducation à un organisme régional;
- Le *Programme régional de DRH en faveur de la compétitivité économique dans les Antilles* (projet en cours) est un projet de 25 millions de dollars qui a commencé en 1996. Il propose de la formation pour renforcer les compétences techniques, professionnelles et de gestion et renforcer la capacité des établissements de la région à fournir de la formation professionnelle d'une manière durable. Il œuvre principalement dans l'agriculture et les secteurs connexes. L'évaluation à mi-parcours a conclu qu'il atteindra probablement ses objectifs quant à la prestation de la formation, mais qu'il n'est pas possible de déterminer ses effets sur la compétitivité. Note : on peut aussi classer ce projet sous la rubrique de compétitivité.

Il s'agit d'un groupe de projets diversifié qui traite de sujets aussi variés que la réforme pédagogique dans les écoles secondaires, le renforcement de l'administration universitaire ainsi que la formation en gestion et l'acquisition de compétences professionnelles dans le secteur privé. Les évaluations restreintes qui ont été effectuées constatent la popularité des programmes, mais n'ont pas mesuré l'impact ou la durabilité de manière concrète.

Nous observons que la concentration sur la formation de courte durée au sein d'organismes évite d'encourager « l'exode des cerveaux » dans la région, mais cette stratégie comporte des risques, notamment celui de financer une formation trop brève et trop épisodique pour avoir des effets vraiment durables. Dans l'ensemble, l'accent stratégique semble avoir été mis sur l'enseignement postsecondaire et la formation de courte durée de fonctionnaires et de gens d'affaires. On a moins prêté attention aux besoins des personnes en marge de la société et des chômeurs, ainsi qu'à la formation technique et à l'apprentissage de métiers pour les jeunes qui ne se destinent pas aux études universitaires.

Un modèle d'enseignement collégial dans les Caraïbes

Pendant la seconde moitié de la dernière décennie, l'ACDI a soutenu l'ACCC pour que celle-ci aide les collèges communautaires dans les Caraïbes. Parmi les diverses initiatives soutenues, soulignons le diplôme en logistique maritime en Jamaïque, la formation dans le domaine de la santé en Haïti et la formation sur l'instrumentation à Cuba. Ces initiatives ont mobilisé plusieurs collèges communautaires au Canada anglais et cégeps au Québec.

Vu la diminution des ressources disponibles et la priorité plus élevée accordée à d'autres régions du monde, l'ACCC a graduellement réduit ses activités dans les Caraïbes.

Tirant profit de l'expertise acquise par l'ACCC dans les Caraïbes, la Banque interaméricaine de développement a invité l'organisme à élaborer un « modèle d'enseignement collégial » pour la région. L'ACCC a effectué des études, des visites et des consultations en Jamaïque, aux Bahamas et à Trinité-et-Tobago, et a rencontré des représentants des collèges et des responsables gouvernementaux pour déterminer les besoins. Plus précisément, la BID était intéressée à tirer des leçons et à élaborer des pratiques exemplaires pour ultérieurement concevoir un « modèle d'enseignement collégial » pour la région.

Source : Profils de projets de l'ACCC

Thème 3 : Environnement

De nombreux pays des Caraïbes sont fragiles sur le plan de l'environnement. La région est l'un des dix principaux « points chauds » de la planète du point de vue de la biodiversité, subit d'intenses pressions démographiques et est vulnérable aux dégâts à l'environnement causés par les catastrophes naturelles. Une planification du développement déficiente, une gestion médiocre et peut-être les changements climatiques ont aggravé les risques pour l'environnement. Cela est important en soi et aussi parce que les Caraïbes dépendent du tourisme qui est très sensible à la qualité de l'environnement. Les données sur l'environnement pour les petites îles sont souvent non disponibles. Néanmoins, en général, il est apparent que l'environnement des Caraïbes se dégrade. Selon l'Indice de durabilité environnementale de 2002, Trinité-et-Tobago et la Jamaïque arrivaient respectivement au 121^{e} et au 122^{e} rang sur les 142 pays évalués. L'engagement politique en faveur de la protection de l'environnement est faible. Il y a eu davantage d'accords, de politiques, de plans et de stratégies que de mise en œuvre.

L'ACDI traite l'environnement à la fois comme thème transversal et comme thème principal pour des projets précis. À notre avis, il apparaît que du bon travail a été fait dans chacune des deux voies, mais qu'au total, les interventions ont été plutôt restreintes. La participation de l'ACDI à des projets dans le domaine de l'environnement a commencé au cours des années 1980 avec des projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement et le soutien au Projet panaméricain de planification préalable et de prévention des catastrophes (*Pan-American Disaster Preparedness and Prevention Project*) mis en œuvre par l'OPS et l'UNDRO. Dans les années 1990, l'ACDI a financé seize projets qui avaient pour thème principal la gestion de l'environnement.

En 2003, l'ACDI a commandé une étude sur l'environnement, les changements climatiques et la gestion des catastrophes dans les Antilles du Commonwealth. Un consensus ne s'est pas encore dégagé sur les conclusions de cette étude. Elle a recommandé que l'ACDI se concentre sur trois thèmes : 1) les moyens d'existence durables, y compris les milieux d'eau douce et marins, l'agriculture, les eaux usées et le développement; les produits de consommation et les pratiques sectorielles ainsi que le tourisme; 2) le commerce, dont l'agriculture, la pêche et la foresterie; le tourisme et le commerce général; 3) les accords multilatéraux sur l'environnement. Toutefois, en ce qui a trait à ces derniers, le rapport fait remarquer que la volonté politique qui permettrait de dépasser la simple signature d'un accord est absente.

De plus, l'ACDI a rédigé en 2003 un document de travail sur la programmation dans le domaine de l'environnement dans la sous-région OECO. Ce rapport observe que [TRADUCTION] « les approches antérieures ont été ponctuelles, réactives et fragmentées. Le paysage est parsemé d'une multiplicité de projets et d'institutions qui travaillent souvent sur des thèmes semblables, avec des mandats qui se chevauchent, et qui se font concurrence pour l'obtention de ressources. » Ce document préliminaire recommande que ne soient pas mis en œuvre de nouveaux programmes sur les changements climatiques, que l'aide à la gestion des catastrophes se concentre sur les petites îles et sur l'assurance, et qu'on prête davantage attention à l'énergie renouvelable et à la gestion de l'énergie.

Observations

1) La faiblesse du financement de l'ACDI concernant les projets dans le domaine de l'environnement contredit son engagement. Selon notre opinion, les sommes relativement faibles que l'ACDI a engagées dans la programmation portant sur l'environnement auraient été suffisantes si la question avait été traitée seulement comme thème transversal, mais ne le sont pas pour prouver qu'il s'agit d'un des principaux axes thématiques de l'ACDI dans la région.

2) Les gouvernements locaux n'ont habituellement pas accordé une priorité élevée à la question de l'environnement. Dans ce contexte, la concentration sur le renforcement des capacités au sein des administrations est une manière lente et indirecte d'agir pour résoudre des problèmes environnementaux urgents.

3) L'ACDI devrait se concentrer sur les problèmes d'environnement qui ont déjà de fortes répercussions sur la vie de tous les jours, comme le manque de traitement des eaux usées, l'élimination insuffisante des déchets solides, le déboisement, l'encombrement des voies de circulation, l'étalement urbain, les maladies qui résultent de la pollution, ainsi que la perte d'habitat faunique et la perte de vie animale à cause des pesticides toxiques.

4) Il faut éviter de donner trop d'importance à la capacité des gouvernements et aux déclarations officielles. Un rapport de fin d'étape d'un AEC que nous avons consulté souligne les progrès réalisés par les États membres de l'OECO dans la signature de la Déclaration de Saint-George's en 2001. Toutefois, après avoir examiné la déclaration, nous sommes venus à la conclusion qu'elle comptait un très grand nombre « d'accords » (plus d'une centaine) et qu'aucun n'était suffisamment concret pour engager les signataires à effectuer des actions précises.

5) La prévention et la gestion des catastrophes est plus qu'une question « d'environnement ». Certes, elle comporte des aspects environnementaux, mais aussi de nombreux autres aspects. Les documents soulignent qu'il existe de nombreux donateurs et organismes qui interviennent dans ce domaine et que le dédoublement et le manque de coordination peuvent poser problème. Néanmoins, sur une note positive, les travaux de la CDERA dans la gestion des catastrophes semblent, selon notre opinion, atteindre un niveau de professionnalisme beaucoup plus élevé que ceux de ses prédécesseurs.

Thème 4 : Équité

Le CSPR des Caraïbes de 1993 recense avec justesse la question de l'équité comme obstacle important pour que la compétitivité favorise une croissance qui soit viable sur le plan social. Parmi les questions dont il faut traiter, mentionnons l'instabilité sociale découlant du chômage et de la pauvreté. On préconise la création d'emplois et des politiques sociales à long terme comme solutions possibles.

Le cadre stratégique du Programme régional des Caraïbes de 1993 affirmait :

[TRADUCTION]
« Un plan d'action sur l'IFD et l'égalité entre les sexes sera élaboré pour veiller à ce que l'analyse comparative entre les sexes et la collecte de données ventilées selon le sexe fassent partie de l'élaboration des politiques et des programmes de l'ACDI. L'Agence cherchera à renforcer les capacités institutionnelles et en ressources humaines de la région en ce qui concerne l'analyse comparative entre les sexes ainsi que l'élaboration et la gestion de politiques et de programmes qui tiennent compte des femmes et des hommes. »

Le document de 1994 sur les options de programmation a repris cette préoccupation de l'équité pour englober « l'équité sociale » (répartition des revenus) en ces termes :

[TRADUCTION]
« Des inégalités considérables et des foyers étendus de pauvreté existent dans tous les pays des Caraïbes […] La répartition des revenus dans la région des Caraïbes est très inégalitaire et s'apparente à celle de l'Amérique latine. À Trinité-et-Tobago, la tranche de 20 % des ménages les plus pauvres ne possède que 2 % des revenus […] En Jamaïque, les 10 % les plus riches de la population consomment 17 fois plus que les 10 % les plus pauvres. Les inégalités et la pauvreté dans les Caraïbes se caractérisent entre autres par une forte proportion de la population vivant sous le seuil de la pauvreté, notamment les personnes en milieu rural, les femmes et les jeunes, une échelle de revenus et de propriété de biens très asymétrique, un taux élevé de chômage et de sous-emploi, des bas salaires, une scolarisation insuffisante et l'inaccessibilité des services de base comme la santé, l'eau et l'assainissement. »

Coefficients de Gini pour certains pays des Caraïbes	
Pays	**Coefficient de Gini**
Grenade	0,45
Sainte-Lucie	0,50
Saint-Vincent-et-les Grenadines	0,56
Saint-Kitts-et-Nevis	0,40
Dominique	0,49
Antigua	0,53
Jamaïque	0,38
Trinité-et-Tobago	0,40
Bahamas	0,45
Moyenne en Amérique latine	0,49
Moyenne mondiale	0,40
Sources : PNUD, *Human Development Report for the OECS*, 2002, page 188 et BID, *Facing Inequality*, 1999	

Le coefficient de Gini mesure le niveau de distribution du revenu dans un pays donné. Les pays de l'Amérique latine sont réputés pour avoir un haut niveau de distribution du revenu. Le Brésil et le Paraguay sont les pires cas avec un coefficient de 0,60. Presque tous les pays des Caraïbes sont dans la deuxième moitié des pays dans le monde en ce qui concerne l'égalité de répartition des revenus au sein de la population, et trois ont une situation plus inégalitaire que la moyenne en Amérique latine.

Même si l'équité en matière de revenus constituait un volet du programme régional bilatéral de 1993 dans les Caraïbes, peu de choses ont été accomplies pendant sa mise en œuvre pour aborder la question de la répartition des revenus comme thème transversal. Néanmoins, certaines initiatives de lutte contre la pauvreté ont été prises par l'ACDI dans un contexte plus général. Par exemple, il est bon de souligner que l'ACDI a contribué au Fonds de développement spécial et au Fonds d'affectation spéciale pour les besoins fondamentaux de la Banque de développement des Caraïbes.

L'ACDI et la stratégie de réduction de la pauvreté de la BDC

L'ACDI est l'un des deux principaux bailleurs de fonds de la Banque de développement des Caraïbes (BDC). Ce rôle a permis à l'Agence d'exercer une influence sur les priorités et les secteurs de concentration de la Banque au cours de la dernière décennie. L'ACDI a défendu de façon constante l'idée selon laquelle la mission de la Banque devrait être la réduction de la pauvreté et a appuyé l'adoption d'un énoncé de mission explicite sur ce point.

Pendant les négociations sur la reconstitution du Fonds de développement spécial (IV et V), l'ACDI a incité la Banque à prendre plusieurs initiatives importantes. Il s'agit entre autres de l'expansion du Fonds d'affectation spéciale pour les besoins fondamentaux, l'adoption d'une orientation transsectorielle de réduction de la pauvreté dans toutes les décisions de financement (dont celles concernant les ressources ordinaires en capital), l'adoption d'une nouvelle formule pour l'attribution de ressources à des conditions de faveur et l'adoption d'un nouveau système d'évaluation du rendement des projets qui, pour la première fois, mentionne la réduction de la pauvreté comme critère explicite et visible. Peu après, l'ACDI a versé une contribution importante à partir de ses fonds bilatéraux (le chiffre indicatif était d'environ 40 millions de dollars canadiens sur quatre ans) au titre d'un fonds pour l'infrastructure sociale qui fait pendant au Fonds d'affectation spéciale pour les besoins fondamentaux. Pour ces raisons, l'ACDI peut être fière d'avoir aidé à renforcer l'orientation anti-pauvreté de la Banque au cours de la dernière décennie.

L'ACDI a fait la promotion de l'égalité entre les sexes en versant quelque 2,8 millions de dollars canadiens entre 1996 et l'an 2000 au Fonds Canada-Antilles pour l'égalité des sexes. Une deuxième phase, qui s'échelonne de 2001 à 2006, est en cours de mise en œuvre. Le Fonds est un fonds parapluie, constitué de volets nationaux et sous-régionaux au Guyana, à Trinité-et-Tobago, au Suriname, en Jamaïque, au Belize, à la Barbade et dans les pays de l'OECO. Chacun des volets a ses propres objectifs et priorités. Le volet régional (qui comprend cinq organisations régionales dont l'UNIFEM, le CEDAW, DAWN, la CARICOM et le CEPALC) visait à représenter de 10 à 15 % de la valeur globale du Fonds et les décaissements ont plus ou moins atteint cet objectif.

En 2003, l'ACDI et le DFID ont cofinancé la rédaction d'un Plan d'action sur l'égalité entre les sexes sous l'égide de la CARICOM. Le Plan a relevé les priorités en ce qui concerne la pauvreté et l'économie, y compris le commerce, la violence faite aux femmes, la santé avec une concentration sur le VIH/sida, l'intégration de l'égalité entre les sexes dans les institutions, les structures de direction, le processus décisionnel et l'éducation. Le document a adopté « un cadre de justice sociale » qui, comme il le souligne, s'applique à d'autres dimensions de l'inégalité comme la race et la classe sociale. Cela est admirable, mais dans les faits, l'ACDI s'est concentrée sur les problèmes vécus par les femmes. Les problèmes vécus par les hommes et les garçons en ce qui concerne la drogue, la criminalité et le faible niveau d'instruction, et les problèmes des peuples autochtones et ceux qui sont causés par les inégalités de race et de classe ont obtenu moins d'attention.

Thème 5 : Intégration économique

La promotion de l'intégration et de la coopération régionales était également un des thèmes transversaux du CSPR des Caraïbes de 1993. L'intégration régionale était vue comme un outil stratégique important pour améliorer la productivité et l'utilisation des ressources. Le document met en évidence le fait que l'intégration régionale n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre les objectifs stratégiques. Toutefois, la part du commerce représentée par les échanges intrarégionaux est demeurée faible et stagnante tout au long des années 1990.

L'expansion de l'assise économique régionale pour accroître les occasions d'affaires, améliorer l'attrait pour les investisseurs et réaliser de plus grandes économies d'échelle fait partie du plan d'action de la région depuis de nombreuses années. L'espace économique de la CARICOM s'agrandit. Haïti est désormais membre à part entière. Des accords de libre-échange ont été conclus entre la CARICOM, la République dominicaine et Cuba.

« Un marché et une économie uniques dans les Antilles »

Il existe une longue tradition d'accords conclus par les gouvernements membres de la CARICOM pour intégrer leurs économies respectives, mais qui sont appliqués très lentement ou pas du tout. Par exemple, en 1992, les gouvernements de la CARICOM ont convenu de mettre sur pied une union monétaire, mais en 1994, le comité des gouverneurs des banques centrales a recommandé son ajournement pour une période indéfinie. À l'heure actuelle, sous la pression de dispositions commerciales externes qui menacent de remplacer les dispositions internes propres à la région, un autre effort est en cours pour mettre en place une économie et un marché uniques dans les Antilles. Un de ses aspects est la création d'une cour de justice des Caraïbes dont l'indépendance financière est assurée par un fonds d'affectation spéciale administré par la Banque de développement des Caraïbes.

Toutefois, les résultats ont été modestes.

- On a observé une réduction dans les tarifs douaniers intrarégionaux. Plusieurs pays ont réduit leurs tarifs moyens d'environ 25 % et la Barbade et Saint-Vincent-et-les Grenadines ont réduit leurs tarifs de 17,3 % à 9,7 % et 9,2 % respectivement.

- Le commerce intrarégional des produits et des services est faible, en partie à cause du manque de diversification. Il est passé de 12,4 % en 1990 à 22,9 % en 1998. Toutefois, cela est en partie un phénomène secondaire du déclin du secteur d'exportation des produits de base par rapport au tourisme, et en partie la conséquence du prix élevé du pétrole pendant la période. La part des fournisseurs régionaux dans le commerce des biens et des produits de base à l'intérieur des Caraïbes est demeurée faible et stagnante à 9,5 %.

Intégration économique externe

La région participe simultanément aux négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la ZLEA et du groupe ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) en vue de conclure un accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. En ce qui concerne les initiatives de l'OMC, la stratégie régionale consiste à tenter d'obtenir un traitement particulier et différencié, des dispositions de transition avantageuses et d'assurer sa capacité technique de participer aux négociations. En ce qui a trait au nouvel Accord de Cotonou, la CARICOM essaie d'atténuer les répercussions financières et d'accroître la compétitivité internationale des produits visés par les protocoles, de faciliter la diversification et d'accroître la part de marché de la région dans les services (principalement le tourisme). Quant aux négociations de la Zone de libre-échange des Amériques, la stratégie de la CARICOM consiste à obtenir un traitement particulier et différencié, ainsi que des mesures de transition, et à concevoir et mettre en œuvre des mesures pour amortir les répercussions de l'adaptation. Les stratégies de la CARICOM sur l'accès aux marchés des États-Unis et du Canada au moyen du renforcement de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes et de CARIBCAN s'insèrent dans ces politiques. Ces stratégies comprennent l'optimisation de l'accès existant, la prestation de services de consultation sur le commerce et de services de facilitation auprès du

secteur privé et l'élaboration d'un accord plus complexe avec le Canada.

L'approfondissement des relations commerciales et économiques avec l'Amérique latine fait partie de la stratégie hémisphérique de la CARICOM. Elle comprend la promotion de l'application des traités existants et des accords connexes, dont le Traité de coopération amazonienne et les accords préférentiels avec le Venezuela et la Colombie, et la préparation du remplacement graduel des préférences tarifaires par une libéralisation réciproque. Des protocoles en vue d'un accord de libre-échange entre la CARICOM et Cuba seront élaborés et la coopération fonctionnelle avec Cuba sera renforcée, notamment dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la santé.

3.3 Résumé des constatations et des recommandations par thème

Le Programme est complexe car il comprend des volets régionaux, sous-régionaux et nationaux. Il englobe seize pays. Le Programme est intervenu dans plusieurs secteurs et a mobilisé de nombreuses personnes et organisations. Sa structure de gestion à l'administration centrale et sur le terrain était complexe et il présentait des défis considérables sur le plan des communications et de la logistique. L'harmonisation de tous ces éléments dans un ensemble cohérent a été en soi une réalisation de l'équipe de gestion.

- **Approche régionale de la programmation**

En 1993, lorsque l'ACDI a adopté le Programme régional des Caraïbes, il s'agissait d'une approche nouvelle qui différait des approches précédentes fondées principalement sur des interventions à l'échelon local et national. Une des raisons qui a motivé le passage à la programmation régionale était le spectre des compressions budgétaires du début des années 1990, mais aussi une conviction sincère selon laquelle les pays des Caraïbes devaient collaborer à l'échelon régional. Cette approche comportait certains risques, notamment à cause de la longue hésitation dans le passé à intégrer l'économie des États de la région et de la faiblesse des institutions régionales naissantes.

Recommandation 1 : Malgré l'évolution des circonstances dans les Caraïbes (et au Canada), dix ans plus tard, nous devons constater que la « programmation régionale » est une approche appropriée de la coopération au développement, notamment pour les pays des Caraïbes faisant partie du Commonwealth. Une telle approche pourrait bien desservir d'autres pays à revenu intermédiaire.

- **Compétitivité, intégration économique et commerce extérieur**

Le programme bilatéral de l'ACDI a financé quatorze projets concernant le commerce et l'intégration économique pour un total de 37,3 millions de dollars canadiens (29 %). Les négociations commerciales sont en cours concernant le marché et l'économie uniques dans les Antilles, la Zone de libre-échange des Amériques, l'accord du Groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique avec l'Union européenne et les cycles de négociations multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce. Le domaine du commerce et de la compétitivité est complexe car il y a un grand nombre de joueurs. Assurer la coordination de tous ces joueurs dans un milieu commercial qui devient inévitablement plus souple pose un véritable défi pour la région.

Pour que le secteur privé soit concurrentiel, il faut « un environnement porteur sur le plan des politiques ». Par conséquent, une approche plus équilibrée sur le plan stratégique pourra être nécessaire afin de soutenir le secteur public et privé dans l'avenir, en tenant compte également du rôle des autres organisations internationales.

Recommandation 2 : Le thème du commerce, de l'intégration économique et de la compétitivité demeurent très pertinents pour la région. Si l'amélioration de la compétitivité demeure le principal objectif de développement de l'ACDI dans les Caraïbes, la programmation devra alors atteindre un meilleur équilibre entre le soutien visant à créer cet environnement porteur sur le plan des politiques et les activités ciblant les organismes du secteur privé axés sur le commerce extérieur ainsi que les petites et moyennes entreprises.

- **Développement des ressources humaines**

Le programme bilatéral de l'ACDI a financé des projets de développement des ressources humaines. En règle générale, les projets étaient importants et ont bien fonctionné. Toutefois, ils étaient éparpillés dans plusieurs secteurs tels que l'enseignement primaire et secondaire, la formation technique à court terme et l'enseignement postsecondaire à long terme. La perspective et la concentration stratégiques n'étaient pas clairement apparentes.

Recommandation 3 : Le thème du développement des ressources humaines demeure tout à fait pertinent pour la région. Si l'ACDI souhaite continuer ses interventions dans le domaine, le secteur de l'enseignement technique et professionnel lié au marché du travail pour les groupes marginalisés serait approprié. Il fournirait à l'ACDI une occasion d'élaborer une approche globale en favorisant une collaboration étroite entre le programme bilatéral, la Direction générale du partenariat canadien et les établissements canadiens d'enseignement et de formation. La formation de courte durée visant à fournir des compétences spécialisées dans des domaines ciblés doit demeurer un volet des stratégies de renforcement des capacités dans tous les domaines d'intervention.

- **Gestion de l'environnement**

Le programme bilatéral de l'ACDI dans le domaine de l'environnement a été important surtout en ce qui touche la viabilité des ressources naturelles dans la région. Il ne fait aucun doute qu'un milieu propre est vital pour l'avenir

de cette région. Toutefois, l'engagement des gouvernements nationaux en faveur d'une saine gestion de l'environnement demeure inégal et est principalement dicté par les donateurs.

Pendant les années 1980 et au début des années 1990, l'ACDI a été impliquée dans plusieurs grands projets d'infrastructure qui ont eu un très haut profil. Des compressions budgétaires ont forcé l'ACDI à délaisser ce domaine toutefois et le laisser aux institutions financières internationales.

Recommandation 4 : Si le Programme régional des Caraïbes de l'ACDI décide de poursuivre sa programmation dans le domaine de l'environnement, il devrait accroître sa pertinence en abordant des aspects qui touchent directement les conditions de vie de la population. Dans ce contexte, il faudrait prêter une attention accrue aux questions d'environnement liées à l'aménagement urbain (étalement urbain, assainissement, circulation) et à la pollution, à la perte d'habitat, à la gestion de l'eau et à la gestion des zones côtières.

- **Équité**

Le CSPR des Caraïbes mentionnait l'équité comme un des objectifs principaux dans un cadre qui favorise une répartition équitable des retombées économiques. L'ACDI a récemment produit un plan d'action qui innove en faisant le lien entre la discrimination fondée sur la classe sociale et la race et celle fondée sur le sexe. Toutefois, le programme régional a clairement insisté davantage sur l'égalité entre les sexes que sur le traitement équitable des classes sociales ou des groupes ethniques (peuples autochtones et discrimination raciale). L'ACDI soutient le Fonds Canada-Antilles pour l'égalité des sexes depuis 1996 et a collaboré avec le DFID pour financer la rédaction d'un plan d'action sur l'égalité entre les sexes sous l'égide de la CARICOM. L'ACDI a effectué des interventions utiles dans le domaine de l'égalité entre les sexes, mais n'a pas réussi à intégrer le thème à toutes ses activités d'une manière vraiment transversale.

Dans les faits, la dimension de l'équité a été en grande partie négligée. La mobilité de la main-d'œuvre peu qualifiée, la protection des consommateurs, les travaux publics qui embauchent beaucoup de main-d'œuvre et la formation professionnelle pour les chômeurs peu scolarisés sont toutes des initiatives qui aident les pauvres, mais elles ne figurent pas de manière importante dans les politiques et les activités des organismes régionaux que l'ACDI a soutenus.

Simultanément, l'ACDI faisait pression sur la Banque de développement des Caraïbes pour qu'elle confirme et étende ses activités de lutte contre la pauvreté. Le Canada a eu une influence favorable auprès de la Banque pour que cette dernière adopte une orientation axée sur les pauvres. Toutefois, dans ses activités bilatérales, l'ACDI ne s'est pas soumise aux mêmes exigences rigoureuses.

Étant donné le niveau de pauvreté dans la région, l'approche qui vise à promouvoir la croissance économique et la compétitivité ne semble pas avoir été aussi réussie que prévue. Il serait souhaitable de viser les pauvres plus directement. Une telle approche donnerait lieu à une plus grande intégration et synergie entre les initiatives régionales et nationales du programme.

Recommandation 5 : Le programme de l'ACDI dans les Caraïbes doit se consacrer à sa mission fondamentale en abordant la question de l'équité et de la pauvreté. Comment y parvenir sans ajouter une longue liste de domaines et de secteurs d'intervention demeure un défi. Il faut dire que l'ensemble de l'Agence doit relever le défi d'aborder des questions transversales dans une perspective stratégique et intégrée.

4. SOUTIEN DE L'ACDI AUX INSTITUTIONS RÉGIONALES

Nous avons évalué la pertinence et l'efficacité du soutien apporté par l'ACDI aux institutions régionales des Caraïbes au cours de la dernière décennie. Le tableau suivant énumère les principaux projets examinés.

Exemples de programmes de l'ACDI en appui aux institutions régionales des Caraïbes, de 1992-1993 à 2002-2003

Programme	Décaissements En millions $ CAN
Communauté des Caraïbes	
Renforcement des institutions régionales (Secrétariat de la CARICOM)	5,6
Protocole II (Services) – politique commerciale et facilitation	2,6
Mécanisme régional de négociation (MRN)	
OECO	
Développement des capacités dans le domaine de l'environnement	3,0
Réforme de l'éducation (PRECO)	9,7
Projet de politique commerciale	2,0
Réforme juridique et judiciaire	2,5
Banque de développement des Caraïbes	
Fonds de développement spécial (FDP)	36,7
Programmes régionaux de renforcement des capacités à l'échelon national	
Programme de gestion économique (PGECO)	16,1
CARTAC	8,0
University of the West Indies	
Renforcement institutionnel de l'UWI	7,3

4.1 CARICOM

La Communauté des Caraïbes (CARICOM) compte quinze États membres. Elle englobe les pays des Antilles membres du Commonwealth et, depuis récemment, le Suriname et Haïti. Son objectif initial est l'intégration économique et l'harmonisation des politiques économiques. Son but est de renforcer la compétitivité des États membres dans un contexte de mondialisation. La Communauté des Caraïbes, appelée aussi Marché commun des Caraïbes, a été fondée en 1973.

Depuis 1997, la CARICOM s'est penchée sur la création d'un *marché et d'une économie uniques dans les Antilles*. En 2001, ses membres ont révisé le *Traité de Chaguaramas* et se sont engagés à harmoniser leurs politiques économiques et leurs cadres réglementaires, bien que ce soit au moyen de l'adoption de lois dans chaque État membre plutôt qu'en déléguant des pouvoirs à la CARICOM. Pour s'y conformer, les pays harmoniseront leurs politiques; lèveront les restrictions à la circulation des services, des produits, des capitaux et des personnes; permettront à une entreprise qui a son siège social dans un des États membres d'ouvrir une entreprise dans un autre État membre. Il s'agit d'objectifs de longue date de la CARICOM, mais divers engagements pris dans le passé n'ont pas été appliqués.

Outre l'intégration économique, la CARICOM fait la promotion de la coopération fonctionnelle dans l'éducation, la santé et les transports, a mis sur pied des instituts régionaux spécialisés en météorologie, gestion des catastrophes, sécurité alimentaire, hygiène de l'environnement, recherche agricole, administration publique et dans d'autres domaines.

Le Secrétariat de la CARICOM est doté d'un budget de fonctionnement annuel de 10,8 millions de dollars américains versé par les États membres, et d'un budget de programme financé par des donateurs non membres qui a totalisé 28,3 millions de dollars américains de 1997 à 2003. L'ACDI est le plus important bailleur de fonds. Le soutien de l'ACDI, qui a compris du financement pour le renforcement institutionnel du Secrétariat, représente environ 26 % du budget de programme.

Les objectifs communautaires d'harmonisation, de coordination et d'intégration sont une stratégie sensée pour un groupe de petits pays qui éprouvent des problèmes sur le plan de la compétitivité et doivent collaborer afin de réaliser des gains de rendement.

Par conséquent, le soutien de l'ACDI à la Communauté des Caraïbes et à son Secrétariat s'insère favorablement dans les objectifs de son cadre stratégique. Toutefois, la capacité institutionnelle demeure un enjeu de taille. Le Projet de renforcement des capacités de la CARICOM de l'ACDI a atteint des résultats positifs. Mais la mise en œuvre du projet et les mécanismes de contrôle accusaient de graves faiblesses et les réalisations ont été moindres que prévu. L'efficacité globale du Secrétariat est au mieux incertaine. Celui-ci est accablé par les mandats non provisionnés de la part des États membres et il y a habituellement de longs retards entre la signature d'accords et leur application.

Le Secrétariat pourrait avoir un impact important en apportant son aide aux États membres dans la tâche complexe de modifier et d'harmoniser la législation. Toutefois, les ressources sont en règle générale insuffisantes, et il faut accorder une plus grande attention aux priorités et à l'amélioration de la gestion. La commission proposée pour la surveillance de la mise en œuvre du marché et de l'économie uniques dans les Antilles pourrait, à condition d'avoir des pouvoirs réels, marquer un pas dans la bonne direction. Si l'ACDI continue d'aider le Secrétariat de la CARICOM, tout en étant consciente des faiblesses de l'institution, l'aide devrait être ciblée, des indicateurs de rendement devraient être définis afin d'évaluer les progrès et, autant que possible, l'aide devrait prévoir des mesures incitatives pour assurer une mise en œuvre rapide et concrète.

4.2 Mécanisme régional de négociation

Le Mécanisme régional de négociation (MRN) a été mis sur pied en 1997 en tant qu'organisme de la CARICOM pour soutenir les négociations sur le commerce international. Le MRN agit sur quatre fonts : l'OMC dans le cadre du « cycle de Doha », les négociations de la ZLEA, le partenariat économique proposé avec l'Europe et les négociations bilatérales, particulièrement celles qui sont menées avec le Canada dans le but de remplacer l'Arrangement de commerce préférentiel Canada-Caraïbes (CARIBCAN).

Le MRN renforce les capacités de négociation, tient des consultations sur les positions régionales dans les négociations, représente les membres lors des pourparlers, effectue de la recherche et propose de la coopération technique et des services administratifs généraux.

Le donateur le plus important est le DFID et l'ACDI arrive actuellement au deuxième rang. L'ACDI fournit 2,5 millions de dollars canadiens sur cinq ans. Les autres donateurs principaux sont l'USAID, la BID et la BDC. L'Union européenne a pris des dispositions pour mettre en œuvre un programme qui en ferait le plus important donateur.

Le MRN soutient des négociations qui sont d'une grande importance pour les pays de la région. Aucun État membre de la CARICOM ne possède l'expérience et la capacité voulues pour participer aussi efficacement par ses propres moyens à des négociations complexes sur le commerce international. Il a aidé à établir un consensus parmi les États membres comme fondement pour les négociations, par exemple lors des préparatifs en vue de la réunion de l'OMC à Cancun. Il a aussi aidé à renforcer les capacités de négociation à l'intérieur de la région. Il a établi des relations avec le Secrétariat de la CARICOM (après des débuts plutôt tendus) et avec l'OECO (en ce qui concerne le secteur des services). Le groupe de l'OECO sur la politique commerciale, dont la création est proposée, posera un défi sur le plan de la coordination.

L'aide des donateurs devra aussi se faire plus cohérente et coordonnée, et il serait bon de prévoir des dispositions de temporisation en ce qui concerne la prestation de soutien, ce qui permettrait de passer de façon graduelle au soutien à part entière par les gouvernements des pays membres.

4.3 Organisation des États des Caraïbes orientales

Les petits États insulaires de l'est des Caraïbes ont fondé l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO) en 1981. Celle-ci favorise la coopération entre les membres, la mise en commun de services et l'intégration économique. Elle compte neuf États membres dont six sont des pays indépendants. Parmi les institutions communes, mentionnons le Secrétariat de l'OECO, la Banque centrale des Caraïbes orientales qui est chargée de la monnaie commune et de l'union monétaire, la Cour suprême des Caraïbes orientales, une autorité de l'aviation civile, ainsi que des organismes fonctionnels dans des domaines comme la commercialisation des exportations, l'achat en commun de produits pharmaceutiques, les télécommunications, la Bourse et des groupes qui sont chargés de la gestion des ressources naturelles et de la réforme de l'éducation. Outre la haute direction de l'OECO, formée de chefs de gouvernement, on compte des comités ministériels sur les affaires étrangères, la défense et la sécurité, ainsi que les affaires économiques. En 2001, l'OECO a annoncé qu'elle viserait à former une union économique qui permettrait notamment la libre circulation des personnes, des produits, des services et des capitaux.

Le Secrétariat est doté d'un budget de fonctionnement annuel (2003-2004) de 11,5 millions de dollars des Caraïbes orientales, financé par les États membres, et d'un budget de programme de 18,6 millions de dollars des Caraïbes orientales, financé par divers donateurs, dont les principaux sont l'Union européenne et la BDC. L'ACDI a financé des programmes communs de l'OECO, surtout rattachés au Secrétariat, tels que le Projet de réforme de l'éducation (PRECO), le Projet de développement des capacités dans le domaine de l'environnement, le Projet de politique commerciale et le Projet de réforme juridique et judiciaire, Les décaissements ont totalisé 17,5 millions de dollars canadiens de 1993 à 2003. Trois de ces projets sont en cours et l'ACDI examine la possibilité de financer un programme de renforcement institutionnel destiné au Secrétariat lui-même.

Les programmes de l'ACDI avec l'OECO ont atteint des résultats, bien qu'il y ait eu des doutes importants quant à l'efficacité et à l'efficience du PRECO et du Projet de réforme juridique et judiciaire, en partie à cause du faible rendement de l'agent d'exécution canadien. De manière plus générale, des faiblesses persistent dans la capacité de gestion de projets au Secrétariat et dans les groupes qui s'occupent du PRECO et du Projet de développement des capacités dans le domaine de l'environnement. La cause est en partie attribuable aux ressources restreintes du Secrétariat et à l'incertitude dans la réception de paiements provenant de certains membres en difficulté financière.

La stratégie de l'OECO en matière d'éducation, financée par l'ACDI, semble fournir un cadre utile pour l'octroi de prêts multilatéraux dans le domaine de l'éducation. Le Projet de politique commerciale est d'actualité. En raison du rôle important que le Secrétariat pourrait être appelé à jouer, un programme de renforcement institutionnel pourrait être justifié; un des éléments de celui-ci serait un examen des systèmes de gestion. Les principaux enjeux sont le degré de concentration thématique du Secrétariat et la recherche de modes de financement de rechange plus stables et plus fiables, peut-être semblables à celui qui est proposé pour la Cour de justice des Caraïbes. Néanmoins, les lacunes dans les ressources et la gestion du Secrétariat soulèvent des problèmes de durabilité.

4.4 Banque de développement des Caraïbes

La Banque de développement des Caraïbes (BDC) est une institution multilatérale de prêt qui compte dix-sept membres emprunteurs. Ses principaux bailleurs de fonds sont le Canada et le Royaume-Uni. La participation de l'ACDI relève de la Direction générale des programmes multilatéraux. Toutefois, la Direction générale des Amériques a récemment financé un programme de 40 millions de dollars canadiens pour l'infrastructure sociale qui sera administré par la BDC parallèlement au *Fonds d'affectation spéciale pour les besoins fondamentaux*.

La BDC est un outil important de coopération régionale et a soutenu la coopération régionale et l'intégration économique. Cela comprend entre autres le soutien à la Communauté des Caraïbes et à l'OECO au moyen de l'assistance technique et de l'octroi de prêts pour des programmes multinationaux. Plus récemment, la Banque a joué un rôle décisif dans la création de la Cour de justice des Caraïbes.

Le soutien du Canada à la BDC complète les autres programmes de l'ACDI. Le FDS, le Fonds d'affectation spéciale pour les besoins fondamentaux et d'autres programmes semblables oeuvrent directement auprès des collectivités défavorisées d'une manière qui n'est pas courante dans le reste de la programmation régionale de l'ACDI dans les Caraïbes. L'ACDI a joué un rôle de premier plan pour exiger que la Banque atteigne des objectifs précis quant au pourcentage de sa programmation qui était directement axée sur la pauvreté, soit 45 % de 1996 à 2000 et 55 % par la suite.

La BDC a également appuyé des programmes sous-régionaux de l'OECO, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets et la protection de l'environnement, dans lesquels elle consent des prêts à des pays. Dans le secteur de l'éducation, la BDC a insisté sur un plan de développement stratégique comme condition préalable à l'octroi de prêts.

L'influence du Canada en qualité de bailleur de fonds important au FDS et de principal actionnaire à la BDC a été considérable. L'insistance grandissante sur la réduction de la pauvreté et le secteur social est une conséquence du rôle directeur du Canada et du Royaume-Uni. Le Canada et le R.-U. détiennent chacun 9,63 % du capital souscrit de la Banque et versent 27,2 % des fonds engagés dans le FDS V.

Dans le même ordre d'idées, l'élargissement des cadres de la BDC pour inclure Haïti correspond aux objectifs du Canada. En tant que pays bilingue français-anglais, le Canada peut jouer un rôle privilégié dans l'intégration d'Haïti au sein de la BDC.

4.5 Programme de gestion économique dans les Caraïbes orientales

Le Programme de gestion économique dans les Caraïbes orientales (PGECO) est une initiative sous-régionale de renforcement des capacités en matière de gestion économique et financière. Le programme a commencé en 1986 et en est maintenant dans sa troisième phase. Il est exécuté avec deux partenaires, la Banque centrale des Caraïbes orientales (BCCO) et le Secrétariat de l'OECO.

Les gouvernements de l'OECO ont besoin d'améliorer l'efficacité de leur gestion économique et financière. Les arguments en faveur du programme sont également convaincants en raison du choix des institutions nationales retenues et de sa portée sous-régionale. Le programme a fait un apport technique et pratique aux compétences et aux systèmes.

Le PGECO et le nouveau programme régional, le Centre régional d'assistance technique pour les Caraïbes, fournissent tous deux de l'assistance technique en matière de gestion économique. Il y a de la place pour les deux programmes à la condition qu'ils soient coordonnés. Pour autant que nous puissions en juger, le niveau d'effort commun a été jusqu'à maintenant modeste.

Le PGECO a conçu et mis en œuvre à titre de projets pilotes des solutions à des problèmes de gestion économique adaptées à la réalité de la région et les a ensuite reprises dans d'autres pays de l'OECO. Le recours à des experts-conseils régionaux et à des personnes en détachement d'un pays à un autre, en plus de Canadiens, a aidé à restreindre les coûts tout en contribuant à la durabilité. Néanmoins, l'administration du projet entraîne des frais considérables. Compte tenu de la complexité du programme sur le plan technique, il n'y a probablement pas d'autre solution que de recourir à un agent d'exécution canadien.

Les effets à court terme du PGECO sont manifestement positifs et les indicateurs de mesure du rendement appuient cette conclusion. Notons par exemple l'augmentation des recettes fiscales qui peut être attribuée aux nouveaux systèmes.

Le PGECO a promu des solutions régionales aux problèmes de gestion économique et aux enjeux liés aux systèmes financiers. Il a renforcé la collaboration entre les comptables généraux et les directeurs du budget, les contrôleurs du fisc, les registraires des coopératives et les directeurs de la vérification.

La durabilité a été renforcée par l'approche multinationale, c'est-à-dire l'utilisation des mêmes systèmes et méthodes dans plusieurs pays; par l'approche collaborative qui a produit un niveau élevé de « prise en charge »; par le recours à des réseaux spécialisés sous-régionaux qui devrait se poursuivre à moyen et à long terme; par le recours à des experts-conseils régionaux et à des fonctionnaires en détachement d'un pays à un autre et par le partage des coûts avec les gouvernements nationaux pour l'achat d'équipement.

Les risques sont entre autres la mobilité fréquente du personnel qualifié d'un domaine de responsabilité à un autre (tant à l'intérieur d'un pays que dans la région). Néanmoins, les arguments en faveur d'activités comme celles qui sont mises en œuvre par le PGECO demeurent valables. Le renforcement des capacités est un travail de longue haleine et le PGECO a généralement atteint de bons résultats et un niveau élevé (bien que décroissant) de reconnaissance.

4.6 Centre régional d'assistance technique pour les Caraïbes

Le Centre régional d'assistance technique pour les Caraïbes (CARTAC) est un programme multilatéral qui vise à améliorer la gestion économique et financière au moyen de la prestation de conseils d'ordre stratégique et technique et du renforcement des capacités. Il s'agit d'une initiative commune qui réunit des organismes multilatéraux et régionaux, des pays de la région et des donateurs bilatéraux. Elle prend comme modèle un programme semblable dans le Pacifique. Le CARTAC est présent dans vingt pays en qualité de projet du PNUD. C'est le FMI qui est l'agent d'exécution et le programme bénéficie du soutien de la Banque mondiale, de la BDC, de l'ACDI ainsi que d'autres donateurs.

La décision de fonder le Centre a été prise par le Conseil des ministres des Finances et de la Planification de la CARICOM en septembre 1999 et le CARTAC est entré en activité en novembre 2001. L'ACDI est le principal donateur car elle a fourni 5,1 millions de dollars américains sur les 12,4 millions de dollars américains promis pour le mandat initial de trois ans du Centre. Les autres donateurs par ordre d'importance sont la Banque mondiale et l'Union européenne, suivies du DFID, de la BID et de l'USAID. Des contributions annuelles sont versées par chacun des vingt pays des Caraïbes. Le Centre est situé à la Barbade.

Le CARTAC fournit des services d'assistance technique dans quatre domaines : gestion des dépenses publiques; politique et administration fiscale et douanière; réglementation et supervision du secteur financier; statistique économique et financière. L'aide est fournie de diverses manières, notamment par les conseillers résidents du CARTAC, des experts régionaux et

internationaux dans des affectations à court terme et au moyen de programmes de formation et de détachements professionnels.

Un examen à mi-parcours a été effectué récemment (octobre 2003). Les résultats sont favorables et le comité directeur, qui comprend un représentant de l'ACDI, a accepté de prolonger le programme.

Le modèle de prestation d'assistance technique du CARTAC est bien adapté aux besoins des petits États et possède la capacité de fournir des conseils et du soutien permanents. Le recours à des experts provenant des gouvernements de la région et à des consultants régionaux est probablement efficace en termes de coûts (en plus de comporter d'autres avantages). La quantité d'extrants a été impressionnante.

La durabilité est un facteur important. La difficulté des gouvernements à conserver leur personnel et la petite taille de nombreuses administrations publiques dans les Caraïbes font en sorte qu'un « apport de capacités » à moyen et à long terme sera probablement nécessaire, tout comme le « renforcement des capacités ».

4.7 University of the West Indies

La University of the West Indies (UWI) a été fondée en 1948 en tant qu'université affiliée de l'Université de Londres et est devenue université à part entière en 1962. Elle est un établissement affilié de la Communauté des Caraïbes.

De 1991 à 1997, l'ACDI a versé 9,8 millions de dollars canadiens au titre du renforcement institutionnel de la UWI. L'objectif était de renforcer la gestion du Centre universitaire de Mona, d'améliorer la capacité de vulgarisation et de diffusion et de mettre à niveau les capacités dans l'étude des rapports sociaux entre les sexes et en études de l'environnement. La UWI a conservé un Centre d'études sur le genre et le développement et un Centre sur l'environnement et le développement après la fin du financement de l'ACDI.

La UWI est confrontée à de nombreux défis :

- la concurrence provenant d'universités et de collèges d'autres pays (principalement aux États-Unis et en Europe) qui proposent de l'enseignement à distance;
- la concurrence provenant d'établissements locaux qui commencent à décerner des diplômes d'études postsecondaires sans posséder nécessairement les qualifications et les ressources voulues;
- l'absence d'organisme régional ayant le pouvoir de reconnaître et d'attester les diplômes;
- l'émigration des personnes qualifiées.

La UWI est un atout pour la région. Toutefois, elle doit devenir plus souple et plus efficiente. Nous avons entendu la remarque selon laquelle la UWI réagit à la manière d'une université traditionnelle aux nouveaux défis ou aux nouvelles demandes de services. Les programmes menant à un grade universitaire sont certes importants, mais il existe de nombreux domaines dans la région qui doivent faire l'objet d'un renforcement immédiat des compétences au moyen de la formation à court terme.

4.8 Observations générales de l'équipe chargée de l'évaluation institutionnelle

La durabilité et la capacité des institutions régionales demeurent incertaines. Si l'ACDI veut prouver qu'elle prend au sérieux son objectif déclaré de favoriser l'autonomie dans les Caraïbes, elle devrait alors, de concert avec les autres donateurs, formuler une stratégie d'autosuffisance pour chaque institution qui comporterait des étapes définies, des jalons et des mesures incitatives.

Plus précisément, l'équipe chargée de l'évaluation institutionnelle présente les observations suivantes :

1. Le désir des pays des Antilles membres du Commonwealth de réaliser une intégration économique plus étroite afin de créer un marché interne unique et de mieux soutenir la concurrence sur les marchés internationaux, demeure valable. Dans ce contexte, les objectifs de l'ACDI en matière de soutien aux institutions régionales demeurent également valables.
2. Compte tenu de ses objectifs, l'ACDI a choisi d'accorder son soutien à des institutions appropriées. Toutefois, le secrétariat régional et le secrétariat sous-régional continuent de présenter des faiblesses dans leur capacité et leur efficacité, tandis que les pays membres continuent d'hésiter à accorder aux institutions régionales des pouvoirs réels au niveau de l'élaboration de politiques et de la prise de décisions. Les engagements en faveur de l'intégration ont trop souvent été plus fermes dans les discours que contraignants dans les faits.
3. L'accession récente d'Haïti à la CARICOM et à la Banque de développement des Caraïbes soulève des problèmes à cause de la pauvreté dans ce pays, plus grave et plus étendue que dans les autres États membres, et aussi parce que Haïti est un pays francophone dans des structures jusqu'alors composées de pays anglophones. L'ACDI pourrait être bien placée pour faciliter l'intégration d'Haïti aux institutions régionales.
4. L'intégration fonctionnelle et la mise en commun des services sont des moteurs importants et possiblement efficaces d'intégration économique.
5. La prolifération et l'éparpillement d'organismes régionaux fonctionnels, financés directement par les donateurs et peu encadrés par le Secrétariat de la Communauté des Caraïbes, soulèvent des questions au sujet de la stratégie d'intégration régionale.

6. Le Secrétariat de la Communauté des Caraïbes présente depuis longtemps des faiblesses dans ses pouvoirs et ses capacités de gestion. Les modifications proposées à son administration (le projet de création d'une commission et le programme essentiel de mise en œuvre du marché et de l'économie uniques dans les Antilles) et la réforme de son financement pourraient, si elles sont appliquées, traduire un nouveau sentiment d'urgence et promettre l'amélioration du contexte dans lequel l'ACDI déploie ses efforts de renforcement des capacités. Toutefois, nous sommes d'avis qu'une évaluation de l'organisme et l'élaboration d'une stratégie de renforcement organisationnel devraient précéder tout octroi de nouveaux fonds par l'ACDI.
7. Le Secrétariat de l'OECO a encore besoin de soutien dans ses pouvoirs et sa capacité de gestion. Le soutien accordé par l'ACDI au renforcement institutionnel peut être valable, mais doit être subordonné à l'adoption de changements concrets dans la gouvernance de l'OECO et à l'habilitation du Secrétariat par les États membres. Par conséquent, l'ACDI devrait effectuer une évaluation stratégique approfondie avant d'engager de nouveaux fonds.
8. Le soutien de l'ACDI à des programmes multinationaux d'acquisition de compétences et de renforcement des capacités, tels que le PGECO et le CARTAC (gestion économique) et l'Agence des Caraïbes pour l'intervention d'urgence en cas de sinistre a donné de bons résultats. Ces interventions multinationales en vue d'améliorer les politiques, les systèmes et les institutions à l'échelon national proposent un modèle « régional » de rechange pour la programmation dans l'avenir.
9. Nous avons constaté que le soutien de l'ACDI à la Banque de développement des Caraïbes, pour autant qu'il se concentre sur la pauvreté et les thèmes sociaux, complète son soutien aux autres institutions régionales dans lesquelles ces thèmes sont moins en évidence. Toutefois, les activités de réduction de la pauvreté du Programme des Caraïbes y gagneraient et auraient plus d'impact si elles étaient liées étroitement aux activités stratégiques de l'OECO et du CARICOM .
10. L'ACDI pourrait aider les institutions régionales pour ce qui est de l'intégration des thèmes transversaux tels que l'équité, la pauvreté et la gestion par résultats. À l'avenir, le soutien de l'ACDI aux institutions devrait être subordonné à l'existence d'actions précises effectuées antérieurement par les institutions dans ces domaines.
11. Le fait que plusieurs donateurs apportent leur soutien à une institution régionale comporte des avantages, mais il peut mener à une déresponsabilisation de la part de chaque donateur envers le rendement de l'institution. Il faut ici davantage qu'une simple « coordination de l'information » entre les donateurs. L'ACDI devrait envisager des options pour améliorer la coordination, y compris la commandite unique de certaines institutions, la mise en commun de ressources sous la direction d'un seul donateur (qui n'est pas nécessairement l'ACDI) ou une division à long terme du travail avec les autres donateurs.
12. Voici quelques leçons tirées de l'expérience de l'ACDI :
    - L'ACDI devrait entreprendre ou commander une étude approfondie de la capacité institutionnelle et élaborer une stratégie et des mesures incitatives pour l'institution qu'elle souhaite appuyer avant d'engager des sommes importantes dans le renforcement des capacités.
    - L'ACDI devrait peser soigneusement s'il y a lieu de choisir un agent d'exécution canadien, un agent d'exécution antillais ou le financement direct de l'institution visée pour gérer un projet. Lorsqu'un gestionnaire local compétent et fiable existe, cette option est habituellement la plus souhaitable.
    - L'ACDI devrait insister sur l'utilisation de ses méthodes de gestion axée sur les résultats lorsqu'elle accorde son soutien, y compris en ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles. (Consulter le rapport sur l'évaluation institutionnelle dans le cadre de la présente évaluation pour obtenir quelques suggestions de départ sur les indicateurs de rendement.)

Nous avons trouvé dans l'ensemble que la stratégie de renforcement des capacités adoptée pour les institutions régionales des Caraïbes est pertinente et concorde avec les tendances de développement dans la région. Il y a toutefois moyen d'améliorer des domaines tels que la cohérence générale, la coordination entre acteurs, l'efficacité des interventions sur le terrain et l'efficience des actions. La viabilité des organisations régionales demeure un défi étant donné le niveau d'appui et de financement qu'elles reçoivent par rapport à leurs propres ressources endogènes.

Si nous devions résumer en quelques mots notre évaluation de la contribution de l'ACDI envers les institutions régionales dans les pays des Caraïbes qui font partie du Commonwealth, nous dirions que l'ACDI a été un partenaire solide et fiable. Rediriger cette relation vers un niveau plus mûr demandera une rationalisation et une planification stratégique.

Pour de plus amples analyses sur les institutions régionales et leurs initiatives, les lecteurs sont priés de lire le rapport technique qui a été préparé dans le contexte de l'évaluation actuelle : Évaluation du programme régional dans les Caraïbes, une évaluation institutionnelle et une perspective d'ensemble.

5. ÉVALUATION PAR QUESTION CLÉ

La présente évaluation a examiné cinq aspects du rendement du Programme régional des Caraïbes : la pertinence, la cohérence, l'efficience, l'efficacité et l'impact, ainsi que la durabilité.

5.1 Pertinence

Le Cadre stratégique de programme-région des Caraïbes de 1993 et le document sur les options de programmation de l'ACDI de 1994 recensaient plusieurs problèmes de développement dans les Antilles du Commonwealth, notamment :

- Un milieu des affaires dont les produits et les services n'étaient pas concurrentiels sur le plan du prix et de la qualité et qui bénéficiaient d'une protection sur le marché intérieur ainsi que d'un accès préférentiel à certains marchés extérieurs.
- Un environnement qui se dégradait, des problèmes graves d'assainissement et la croissance de la pollution (déchets solides, produits chimiques et pesticides, eaux usées non traitées).
- Des disparités extrêmes de richesse et de revenus en fonction de la classe, de la race et du sexe.
- Des gouvernements qui possédaient une capacité restreinte d'aborder les problèmes et qui étaient, dans plusieurs cas, soit non démocratiques, soit imprudents dans leur gestion des finances publiques, ou les deux à la fois.

En réaction, l'ACDI a élaboré une stratégie claire, axée principalement sur le renforcement des capacités, qui comportait des buts et des objectifs explicites. Les résultats escomptés étaient clairement énoncés et étaient en grande partie mesurables (amélioration de l'autosuffisance et réduction de la dépendance à l'égard de l'aide extérieure, par exemple).

L'ACDI a fait un excellent travail pour déterminer et analyser les options de programmation dans le cadre de la stratégie. Le personnel a décrit les options avec précision et les a classées en fonction de critères explicites, y compris la pertinence pour le pays et la région, et de dix critères prioritaires. Elles correspondaient étroitement aux besoins de développement de la région.

En particulier, la programmation de l'ACDI était très pertinente lorsqu'il s'agissait d'intervenir auprès de gouvernements dont la capacité de s'attaquer aux problèmes était restreinte ou dont les finances étaient dans un état précaire. Les domaines du commerce et de l'intégration économique, du développement des ressources humaines et de la gestion en environnement ont été, et le sont toujours, des domaines appropriés d'intervention pour la coopération canadienne.

Bien que certaines interventions étaient clairement ciblées vers les pauvres, la plupart d'entre elles (d'aucuns diront beaucoup trop d'entre elles) visaient le long terme et comprenaient des interventions indirectes auprès des gouvernements et des niveaux politiques sans faire d'impact réel sur le terrain. Certains de nos interlocuteurs ont même suggéré qu'il fallait avoir de la foi (dans le présent et dans l'avenir) pour croire que de telles interventions auraient un impact positif un jour sur le bien-être des gens dans la région. Il se peut que le lien manquant soit une stratégie appropriée qui permette de lier le programme régional au mieux-être des pauvres.

Est-ce que les priorités étaient explicites et appropriées?

Le cadre stratégique de l'ACDI et le document sur les options de programmation ont clairement énoncé leurs priorités. Toutefois, dans les faits, probablement par souci de souplesse, on a perdu de vue l'objectif fondamental. Les décaissements effectués par le Programme régional des Caraïbes étaient variables et ne semblaient pas avoir respecté un modèle structuré. Cela tient, d'une part, au fait qu'un cadre de programmation ne prévoit pas d'attributions précises de ressources et, d'autre part, au niveau élevé de souplesse et de réactivité de la direction de l'ACDI. Par conséquent, environ le tiers des décaissements étaient codés dans la catégorie « divers ».

Est-ce que la conception du programme était fondée sur une analyse solide?

Nous avons été impressionnés par le cadre stratégique et notamment par le document sur les options de programmation intitulé « La compétitivité économique avec équité dans la région des Caraïbes » (*Economic Competitiveness with Equity in the Caribbean Region*). Ces documents étaient intelligents et bien rédigés. Ils démontraient une compréhension de la région et de ses problèmes de développement. La stratégie et la planification de programme étaient admirables et parmi les meilleures que nous avons observées au cours des dernières années lors de l'évaluation de programmes de l'ACDI.

Toutefois, l'analyse préalable à la programmation aurait gagné à être plus approfondie. En 2003, la Banque mondiale prévoit de mener une étude sur la compétitivité dans les Caraïbes. Vu l'ampleur des dépenses de l'ACDI au cours de la décennie – près d'un demi-milliard de dollars – la politique et la stratégie de programmation de l'Agence devraient prendre appui sur des études comme celles effectuées par la Banque mondiale.

De plus, au chapitre de l'évaluation institutionnelle, nous regrettons de ne pouvoir compter sur une évaluation complète des organismes régionaux avant d'accorder un appui financier. L'équipe chargée de l'évaluation institutionnelle, tout comme les autres membres de l'équipe d'évaluation, n'a pas été en mesure d'entreprendre son évaluation à partir de données de

référence sur les institutions qui auraient dû être collectées avant de lancer une initiative de renforcement des capacités. La démonstration de résultats dans un tel contexte est plutôt difficile.

L'évaluation institutionnelle des organisations régionales pourrait être un domaine parfait de collaboration entre les divers bailleurs de fonds externes, chacun assumant la direction selon son ou ses domaines d'intérêt.

On dirait que l'ACDI s'éloigne progressivement de son mode de fonctionnement « projet » qui consiste à analyser les buts spécifiques, les cibles et les ressources d'une initiative donnée vers une approche plus générale qui analyse le contexte institutionnel dans son ensemble et ses capacités. Nous appuyons fortement cette approche.

Est-ce que le programme correspondait aux intérêts plus vastes du Canada dans la région?

Une évaluation générale des intérêts du Canada dans les Caraïbes, qui engloberait d'autres ministères et d'autres organismes gouvernementaux fédéraux, dépasse la portée de la présente évaluation. L'équipe d'évaluation est d'avis qu'une évaluation de ce type, peut-être comme projet commun mobilisant plusieurs ministères, serait très valable.

Est-ce que les circonstances ont changé entre 1993 et 2003 et, dans l'affirmative, comment le programme a-t-il réagi?

Au cours des années 1990, les menaces à la sécurité ont pris une place beaucoup plus grande dans les « intérêts » du Canada dans la région (commerce de la drogue, criminalité, corruption, immigration clandestine et les problèmes auxiliaires que les États non viables causent aux pays voisins). De plus, le VIH/sida est devenu un problème grave et croissant qui menace les intérêts du Canada . Néanmoins, le programme régional a réagi, plus au chapitre du VIH/sida qu'en ce qui concerne d'autres menaces nouvelles.

L'accession récente d'Haïti à la CARICOM et à la Banque de développement des Caraïbes a des répercussions sur le programme régional de l'ACDI. Elle oblige ce dernier à rompre avec ses constats traditionnels selon lesquels le programme est essentiellement défini par les pays des Antilles membres du Commonwealth et fournit peut-être au Canada une occasion, en tant que pays bilingue, de faire un apport important à l'intégration régionale.

Est-ce que le programme est susceptible de conserver sa pertinence dans la prochaine décennie?

Il est difficile de dire si le programme demeurera pertinent au cours de la prochaine décennie. La discussion concernant la concentration des ressources dans les pays pauvres à partenariat renforcé pourrait mener à une diminution du niveau d'effort dans les Caraïbes où la majorité des pays, comme nous l'avons souligné plus tôt, font partie des pays à revenu intermédiaire et parfois élevé. Toutefois, selon notre opinion, il n'y a pas lieu d'envisager une stratégie de retrait. Chaque fois que nous nous sommes rendus dans la région, nous avons été accueillis et perçus comme des alliés et peut-être plus que des alliés, comme des partenaires, et peut-être davantage, comme des « voisins » et, osons même risquer, comme des « amis ». Dans ce contexte, l'ACDI et le Canada peuvent compter sur un capital de sympathie que nous ne souhaitons peut-être pas mettre en péril.

Si, par exemple, l'ACDI décidait de se concentrer sur les pays les moins avancés, dans ce cas, seuls Haïti et le Guyana demeureraient comme pays d'intervention dans les Caraïbes. Toutefois, la proximité géographique et le processus d'intégration dans les Amériques demeurent des arguments convaincants en faveur de la poursuite du programme régional au cours de la prochaine décennie, mais peut-être à une échelle plus réduite.

Le soutien aux négociations commerciales peut perdre de sa pertinence une fois que les cycles de négociation seront terminés. Le soutien au secteur privé en vue d'accroître sa position concurrentielle dans un régime de libéralisation des échanges commerciaux demeurera pertinent dans les années à venir.

L'ACDI doit analyser la pertinence de son programme régional proposé en fonction des Objectifs de développement du Millénaire auxquels elle adhère et, plus précisément, en fonction de la réduction de la pauvreté et de l'équité sociale. Parce que, en bout de ligne, si la coopération régionale ne fait pas une différence dans la vie quotidienne des gens, elle n'obtiendra pas le soutien dont elle a besoin de la part de la population et des dirigeants politiques. Dans un tel contexte, le soutien de l'extérieur pourrait devenir désuet, voire dépourvu de pertinence.

5.2 Cohérence

Est-ce que la stratégie de programmation de l'ACDI était cohérente?

Il semble peu probable que la programmation globale de l'ACDI dans les Caraïbes ait été cohérente d'une direction générale à l'autre (programmes bilatéraux, multilatéraux et de partenariat). Nous n'avons pas été en mesure de nous prononcer parce que peu d'information nous est parvenue de la part des directions générales du Partenariat canadien et des Programmes multilatéraux. Il semble que les activités au sein de chaque direction générale aient été « cloisonnées » au cours de la dernière décennie et que la cohérence entre les directions générales n'ait pas été une grande priorité. Le cadre stratégique et la stratégie de programmation de l'ACDI étaient essentiellement bilatéraux. Il ne nous semble pas qu'ils aient exercé une influence quelconque sur les activités des directions générales bilatérales et multilatérales dans les Caraïbes.

À l'intérieur du programme bilatéral, le principal enjeu de cohérence tenait de réaliser la concentration . Le programme est intervenu dans de nombreux secteurs et a travaillé sur de nombreux thèmes. En bout de compte,

cela a aussi contribué au manque de visibilité dans les Caraïbes. Beaucoup de choses ont été accomplies dans de nombreux pays, secteurs et thèmes et auprès de nombreuses organisations régionales; mais, même si leur utilité dans la majorité des cas ne fait aucun doute, il semble juste de décrire la programmation comme réactive (ponctuelle) plutôt que cohérente.

Le cadre stratégique souligne l'importance d'assurer la cohérence et la concentration dans la programmation de l'ACDI, mais en même temps énumère une longue liste de secteurs et de thèmes dans lesquels l'ACDI pourrait intervenir.

Est-ce que le portefeuille de projets individuels était cohérent?

La suite chronologique des étapes de projet semble avoir été bien gérée. Le passage d'une phase de projet à une autre nous paraît sensé et en bonne partie guidé par les leçons tirées des phases précédentes. Toutefois, en règle générale, les évaluations n'abordaient pas le contexte global de développement et se concentraient principalement sur des questions de gestion; elles ne permettaient presque jamais de déterminer les effets et l'impact.

Est-ce que la stratégie régionale de l'ACDI et ses cadres de programmation-pays étaient bien intégrés?

Le cadre stratégique de 1993 affirmait que l'aide de l'ACDI serait acheminée par une Direction des Caraïbes unifiée qui regrouperait trois anciennes directions : Jamaïque-Belize, programme régional des Caraïbes-Guyana et Caraïbes orientales. Il affirmait également que l'intégration du programme faciliterait le retour de l'équilibre entre la programmation nationale et régionale. Bien que la programmation régionale de l'ACDI ait compté certains projets à grande échelle pendant les années 1980, comme proportion du chiffre indicatif de planification pour la région, celle-ci atteignait le pourcentage modeste d'environ 12 %. L'ACDI a réussi à créer une direction unifiée pour les Caraïbes et à accroître la proportion des fonds destinés à des initiatives régionales. Les initiatives régionales dans les Caraïbes (CARICOM) ont représenté 19 % des décaissements entre 1993 et 2003 et les décaissements pour le programme sous-régional de l'OECO ont eux aussi représenté 19 %.

Toutefois, d'après le peu de renseignements que nous avons recueillis à ce sujet, à partir des entrevues et de l'analyse documentaire, il semble qu'il y ait eu peu de liens étroits entre les interventions de l'ACDI à l'échelon régional et celles à l'échelon national. La complémentarité potentielle de telles interventions, liée d'une part à l'agenda qui consistait à promouvoir la croissance économique à long terme, et ,d'autre part, à réaliser des activités liées de façon plus directe à la lutte contre la pauvreté suggère qu'on devrait renforcer une telle synergie.

Est-ce que la stratégie de l'ACDI était bien coordonnée avec celle des autres donateurs?

Basé sur nos entrevues, il semblerait que le personnel sur le terrain en particulier a dépensé beaucoup d'énergie et de temps à faire de la coordination entre donateurs. L'ACDI a participé au Groupe consultatif pour la coopération en matière de développement économique dirigé par la Banque mondiale. La direction a été récemment cédée à la Banque de développement des Caraïbes et le nom a été changé en Forum sur le développement des Caraïbes. Le rôle du groupe est de faciliter l'échange d'information entre les donateurs et, à cet égard, le bilan est assez favorable.

L'ACDI a parfois partagé des responsabilités de manière informelle avec un autre donateur (des volets distincts de la réforme juridique et judiciaire avec l'USAID, par exemple). De plus, il y a eu de nombreux projets financés de concert avec d'autres donateurs. Toutefois, la coordination entre les donateurs demeure relativement réactive aux besoins spécifiques et aux invitations venant de l'extérieur. Ceci place un lourd fardeau sur nos ressources. Étant donné que le processus d'harmonisation entre donateurs peut potentiellement mener à d'autres demandes, l'ACDI devrait peut-être considérer la coordination entre donateurs comme domaine d'activité ayant ses propres plans de travail et ses stratégies. Il s'agit d'un problème qui dépasse largement le programme des Caraïbes et qui doit être traité par les plus hautes instances de l'ACDI et des autres organismes donateurs.

5.3 Efficience

Quels ont été les principaux résultats du programme?

Les extrants ont rarement été mesurés et plus rarement jumelés aux coûts. Les analyses de l'efficience étaient quasi absentes dans les documents que nous avons examinés.

Est-ce que les résultats ont été atteints à un coût raisonnable?

Nous n'avons pas constaté de situations d'inefficacité flagrante ou de gaspillage. Toutefois, les documents de projet contiennent rarement une analyse détaillée des coûts.

Il n'y a pas de preuve que la régionalisation des programmes ait mené à une efficacité en termes de coûts grâce à des « économies d'échelle ». En fait, c'est plutôt le contraire qui s'est produit à cause de la complexité accrue et des paliers supplémentaires de gestion de projet.

Est-ce que la méthode de gestion axée sur les résultats (GAR) de l'ACDI (et de ses partenaires) a été efficace?

La méthodologie de la GAR n'était pas pratique courante à l'Agence au moment de l'approbation du cadre stratégique de programmation en 1993. Ceci explique pourquoi la gestion axée sur les résultats a servi d'outil

de planification mais qu'elle a eu une influence faible ou nulle sur la conduite du programme et des projets connexes, du moins selon ce que nous avons pu constater à partir des entrevues et des documents.

5.4 Efficacité et résultats

La conclusion que nous tirons de l'analyse documentaire est que les évaluations de projet disponibles ne suffisaient pas à prouver l'efficacité globale du Programme régional des Caraïbes. Les entrevues et les analyses de documents supplémentaires lors de nos visites sur le terrain ne nous ont pas permis de nous faire une idée plus précise de la question.

C'est un peu dommage de conclure une évaluation de programme coûteuse par une déclaration aussi brutale. Toutefois, cette conclusion nécessaire et impérative devrait nous inciter à réexaminer tout le système d'évaluation utilisé actuellement à l'ACDI. Étant donné que les évaluations de projet ne nous fournissent pas l'information concernant les résultats précis au niveau des extrants, des effets ou de l'impact, il est impossible de conclure autrement une évaluation de programme comme celle-ci qui s'appuie sur des sources secondaires.

Devrions-nous repenser la méthode d'évaluation des programmes ou repenser l'ensemble de notre manière de voir l'évaluation, y compris l'évaluation des projets, des programmes et des politiques? Nous ferions plutôt valoir le second point de vue. Toutefois, une telle contestation dépasse largement la portée de la présente évaluation.

5.5 Durabilité

Un des principaux objectifs énoncés dans le cadre stratégique de 1993 était d'améliorer l'autonomie et de diminuer la dépendance à l'égard de l'aide extérieure. Les prêts à des conditions de faveur et les subventions aux pays des Antilles membres du Commonwealth et aux États membres de l'OECO ont diminué de 40 % et de 60 % respectivement en cinq ans, c'est-à-dire de 1996 à l'an 2000. Les contributions de l'ACDI ont augmenté en importance relative au cours de cette période. L'aide représente maintenant une proportion plus faible du PIB de la majorité des pays de la région. Toutefois, la diminution peut être en partie causée par les compressions dans les budgets des donateurs plutôt que par la diminution de la dépendance dans les Caraïbes.

Est-ce que les résultats du programme sont durables?

La dégradation rapide et grave de la santé financière et des comptes extérieurs de plusieurs pays de la région (malgré les faibles taux d'intérêt) permet d'émettre des doutes sur la durabilité des changements dans les pratiques des gouvernements.

Le renforcement des capacités dans les ministères et les institutions régionales a probablement rendu ceux-ci plus viables, mais cela reste à voir. Les principales institutions régionales (la CARICOM, l'OECO et la Banque de développement des Caraïbes) dépendent fortement de l'aide des donateurs pour leur budget de programme et dépendent partiellement de cette aide pour leur financement de base. Par exemple, au début des années 1990, les donateurs avaient prévu que le Fonds de développement spécial de la Banque de développement des Caraïbes s'autofinancerait et que les donateurs cesseraient de le reconstituer périodiquement. Cela ne s'est pas produit et n'est pas susceptible de se produire dans un avenir proche.

Le fait que les États membres de la CARICOM aient choisi d'agir en légiférant dans chaque pays sur chaque thème plutôt qu'en déléguant officiellement des pouvoirs à l'organisme régional soulève des doutes sur la durabilité de l'intégration régionale. Les lois adoptées dans chaque pays peuvent être modifiées au gré de chaque nouveau gouvernement.

Enfin, dans la mesure où la stratégie régionale dans les négociations commerciales met l'accent sur le maintien des exemptions de droits de douane et des préférences pour une durée indéterminée, la stratégie n'est pas durable à long terme.

Quels risques ont influé sur la durabilité et ceux-ci ont-ils été gérés correctement?

Les principales menaces à la durabilité sont l'incapacité des organismes bénéficiaires de prévoir une provision suffisante pour assurer la poursuite des activités après la fin du financement de l'ACDI et le risque de créer une dépendance lorsque les ressources locales sont insuffisantes à long terme pour assurer la durabilité d'un projet ou d'un programme.

L'UE est en train de faire l'essai d'une réduction graduelle de son soutien, sur cinq à sept ans, au Secrétariat de la CARICOM pour la mise en œuvre de projets. L'ACDI n'a pas recouru à des moyens semblables pour réduire graduellement la dépendance des bénéficiaires à l'égard de l'aide financière. L'évaluation appuie l'idée dans son ensemble que l'ACDI continue de favoriser un partenariat à long terme bien qu'à un niveau réduit au lieu de délaisser complètement la région comme l'ont fait et continuent de le faire bon nombre de joueurs bilatéraux internationaux.

Un agent d'exécution canadien ou des partenariats Canada-Caraïbes?

L'ACDI compte souvent sur des agents d'exécution canadiens (AEC) pour mettre en œuvre ses projets et ses programmes. Pour ce faire, divers critères sont pris en compte, la capacité technique étant en règle générale le plus important. Toutefois, cette approche soulève des questions quant à l'applicabilité au contexte local, au coût et au transfert des capacités à la population locale.

Le Programme régional des Caraïbes a cédé certaines responsabilités de gestion de projet à des institutions locales et régionales. Le recours aux organismes locaux permet de réduire les frais pour autant que les capacités nécessaires existent. Toutefois, dans de nombreux cas, les capacités égales à celles des AEC ne sont pas disponibles sur place. En pareil cas, l'ACDI devrait envisager la promotion de partenariats entre agents d'exécution canadiens et antillais, en prévoyant un transfert délibéré de compétences pendant le projet. L'intégration des organismes des Caraïbes à la gestion de projet n'est peut-être pas plus économique ou plus efficace, mais elle permet de renforcer les capacités locales au fil du temps.

En bout de ligne, la question de l'efficience et de l'efficacité d'utiliser une approche plutôt qu'une autre pour la prestation de programmes de coopération peut nous mener à penser autrement et ce, en termes de partenariat.

Le défi demeure toutefois d'établir une nouvelle relation entre les institutions canadiennes et les institutions régionales dans les Caraïbes. Ces relations seraient fondées sur des partenariats à long terme et sur des intérêts réciproques.

5.6 Résumé des constatations et des recommandations

- **Pertinence**

Le Programme régional des Caraïbes est très pertinent et le choix des thèmes est excellent. Notre seule inquiétude concerne le choix des secteurs d'intervention à l'intérieur de chaque thème. Compte tenu des objectifs énoncés, nous aurions aimé voir plus de soutien à l'apprentissage des métiers et à l'enseignement technique et professionnel (en accordant une attention particulière aux collectivités défavorisées et aux chômeurs) plutôt qu'à l'enseignement postsecondaire. Nous aurions aussi aimé que le programme s'attaque à certains problèmes d'environnement urgents et mette en œuvre des activités qui abordent la compétitivité avec d'autres acteurs, y compris les gouvernements nationaux, les institutions régionales et le secteur privé.

Pour être vraiment fidèle à sa mission de base, l'ACDI doit réorienter son programme régional des Caraïbes vers la lutte contre la pauvreté et l'équité. Il ne s'agit pas de négliger la croissance économique, mais d'accorder la priorité à la réduction de la pauvreté. Le soutien bilatéral de l'ACDI à la croissance économique dans les Caraïbes doit être davantage axé sur les pauvres.

Recommandation 6 : En règle générale, nous avons constaté que les interventions de l'ACDI dans les Caraïbes étaient pertinentes. Toutefois, avec le temps, le programme a été trop souple et réactif, ce qui a mené vers un éparpillement des interventions. Le moment est bien choisi pour recentrer le programme dans une perspective stratégique. Dans le nouveau cadre de programmation, on pourrait envisager de faire le lien avec le programme international des Objectifs de développement du Millénaire en « mettant la coopération régionale au service des pauvres », ce qui est compatible avec le huitième objectif qui vise à « forger un partenariat mondial pour le développement ».

- **Cohérence**

Le CSPR des Caraïbes mentionnait le besoin de collaboration avec les divers acteurs engagés dans le développement dans les Caraïbes. Les partenariats renforcés et une coordination accrue avec d'autres ont été établis en tant que principes de toute programmation efficace dans l'énoncé politique de 1995 *Le Canada dans le monde* et ont été réitérés dans le document du DAC intitulé *A l'aube du XXI e siècle* publié en 1996.

Compte tenu de la complexité du programme de l'ACDI, nous sommes conscients que la question de la cohérence présente de nombreux aspects. Premièrement, nous nous sommes penchés sur la cohérence interne du programme bilatéral et avons observé que la synergie entre les programmes régionaux et nationaux gagnerait à être renforcée. La cohérence interne au sein de l'ACDI entre les interventions bilatérales, multilatérales et de partenariat est mise en cause par des difficultés d'organisation que l'équipe d'évaluation a elle-même vécues autant à l'administration centrale que sur le terrain. La Direction aurait intérêt à travailler dans le cadre de sa nouvelle programmation avec d'autres ministères gouvernementaux pour renforcer les résultats développementaux dans certains domaines stratégiques.

Nous avons également examiné la collaboration entre les divers organismes régionaux et trouvé qu'il y avait place à l'amélioration. Dans le même ordre d'idées, la coordination entre les donateurs doit avoir plus de profondeur et de substance et la programmation de l'ACDI a besoin d'être mieux centrée. Cela voudrait dire que l'ACDI devrait déterminer quelques domaines stratégiques où elle voudrait jouer un rôle plus efficace.

Recommandation 7 : La cohérence (interne et externe) devrait être une priorité dans le futur cadre de programmation. On devrait tenter de parvenir à une approche unifiée au sein du gouvernement et peut-être pour l'ensemble du Canada. Il faudrait élaborer un plan d'action pour renforcer la cohérence, notamment en précisant les rôles et les responsabilités entre l'administration centrale et le personnel à l'étranger.

L'ACDI devrait accroître sa concentration et laisser certains domaines à d'autres donateurs ou aux États eux-mêmes.

- **Efficacité et résultats**

Nous ne pouvons pas nous prononcer de manière définitive sur les résultats et l'efficacité. Cela tient en partie à une évaluation et un suivi des projets au cours des dix dernières années qui ont surtout porté sur des aspects opérationnels et en partie au fait que l'ACDI retient une approche de « renforcement des capacités » dont les résultats sont souvent difficiles à déterminer et encore plus à mesurer. Il est difficile de mesurer des résultats et le changement lorsqu'il n'existe pas d'image claire de l'institution au début du programme. Nous soulignons que la politique de l'ACDI en matière de gestion axée sur les résultats n'existait pas en 1993, bien que d'autres politiques semblables aient été en place. Il y a aussi « l'écart » entre soutenir des institutions à l'échelon régional et faire une différence réelle à l'échelon national ou local. Pour combler cet écart, il faut élaborer une « approche axée sur le service » qui ne fait pas encore partie de la culture institutionnelle de la région. Tant qu'elle n'existera pas, la population des Caraïbes risque de perdre confiance (si ce n'est pas déjà fait) dans l'utilité des organisations régionales et dans le processus connexe d'intégration.

Recommandation 8 : Le soutien aux organisations régionales doit être rationalisé. Le renforcement des capacités régionales pose tout un défi à la gestion axée sur les résultats (extrants et effets), surtout lorsque des données de référence ne sont pas disponibles. L'ACDI devrait commander une évaluation complète de certaines institutions régionales, possiblement en partenariat avec d'autres organismes donateurs, avant de financer des initiatives régionales. De plus, l'ACDI pourrait aider certaines organisations régionales stratégiques à concevoir une « approche axée sur le service » qui les aiderait à faire une différence dans la vie quotidienne de la population.

- **Efficience**

Le Programme régional des Caraïbes est complexe et son administration l'est tout autant. Pendant la décennie à l'étude, il y a eu 180 projets dans le cadre du programme bilatéral et 595 projets exécutés par la Direction générale du partenariat canadien. On comptait 19 employés à l'administration centrale et 15 sur le terrain et des sommes importantes ont été versées à des agents d'exécution canadiens. L'« approche régionale » a fait augmenter les coûts (communication, transport, acteurs multiples, etc.) et l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de documenter si les économies ou les économies d'échelle ont été supérieures aux coûts. Notre analyse tend à indiquer que les initiatives multinationales ont été plus efficaces que le soutien aux institutions régionales, mais à quel prix?

Recommandation 9 : Nous recommandons que l'ACDI étudie des moyens de réduire la portée du programme et les coûts qui s'y rattachent, peut-être en accordant des subventions moins nombreuses, mais plus élevées, à un nombre restreint d'organismes clés en se fondant sur le partenariat à long terme. Les organisations régionales qui reçoivent le soutien financier de l'ACDI devraient être tenues responsables de prouver des résultats. L'ACDI devrait étudier l'élaboration de nouveaux outils pour analyser des solutions de rechange efficaces et efficientes en termes de coûts.

- **Durabilité**

L'autonomie de la région et des organisations régionales était un objectif clé : le programme parlait de renforcer la capacité de la région d'atteindre une plus grande autonomie socioéconomique. En 2004, la région dépend effectivement moins de l'aide publique au développement (APD) qu'en 1993, principalement parce que l'investissement étranger direct a augmenté rapidement à la fin des années 1990, tout comme l'industrie touristique, tandis que les donateurs avaient tendance à réduire leur aide directe. Il faudrait une analyse plus approfondie pour déterminer si les gouvernements nationaux et les organisations régionales ont été capables d'assumer les responsabilités accrues. Toutefois, à l'échelon institutionnel, le portrait n'est pas très encourageant. Les institutions régionales demeurent fortement dépendantes du financement des donateurs pour leur budget de programme.

La question de durabilité est donc liée à la présence de donateurs dans la région et à leur niveau d'efforts. Nous sommes d'avis que l'ACDI ne devrait pas délaisser la région mais développer plutôt un partenariat à long terme à un niveau moindre d'efforts étant donné le statut de pays à revenu intermédiaire de la plupart des pays dans la région.

Recommandation 10 : L'ACDI devrait élaborer une politique et des critères explicites concernant la coopération avec les pays à revenu intermédiaire. Tant que cela n'est pas fait, nous ne pouvons pas poser de jugement à savoir si le financement total du programme régional est d'envergure appropriée. Toutefois, si on compare le programme des Caraïbes aux autres programmes de l'ACDI, le programme des Caraïbes demeure un de ceux qui ont reçu le plus de ressources si l'on en juge d'après les critères tels que l'aide par habitant et l'aide par personne pauvre.

- **Vulnérabilité et gestion des risques**

La région des Caraïbes occupe un rang élevé au chapitre de la vulnérabilité par rapport à d'autres régions du monde. Les risques ont augmenté dans les Caraïbes au cours de la dernière décennie. La criminalité liée au commerce de la drogue et à l'immigration clandestine a crû rapidement, tout comme la menace connexe de la corruption.

L'infection au VIH/sida s'est transformée en épidémie terrible qui affecte des centaines de milliers de personnes. Le VIH/sida n'était même pas mentionné

dans le CSPR des Caraïbes en 1993. Néanmoins, l'ACDI a pu rajuster son tir et fournir un soutien important à la lutte contre la progression de la maladie. L'épidémie continue de progresser et ses conséquences sociales et économiques sur la région sont désastreuses. L'équipe d'évaluation regrette ne pas avoir eu suffisamment de temps et de ressources pour lui permettre d'inclure ce domaine d'intervention dans son analyse. Le VIH/sida est un domaine où l'appui aux organismes régionaux peut faire une réelle différence sur le terrain.

Plusieurs pays semblent être prisonniers d'un cycle répété de déficits financiers non viables et d'effondrements sous le poids de la dette. Des habitations urbaines mal construites et mal situées sont vulnérables aux ouragans. Des plages ont été souillées et la faune aviaire a été décimée par les pesticides. Des problèmes graves existent dans la région comme en Haïti et au Guyana. Les risques naturels et les catastrophes naturelles contribuent également à la vulnérabilité de la région.

Recommandation 11 : Le nouveau cadre de programmation-région de l'ACDI dans les Caraïbes devrait être fondé sur une analyse des risques (c'est-à-dire les risques qui touchent les pauvres) et déterminer des façons de les aborder. Cette approche implique plus que de faire une analyse de risques; elle implique qu'on mette sur pied des stratégies d'atténuation. Le haut niveau de vulnérabilité implique qu'il faudrait mettre de côté certaines ressources afin de faire face aux événements imprévus et aux menaces.

6. LEÇONS TIRÉES D'AUTRES PROGRAMMES RÉGIONAUX

L'un des objectifs de la présente évaluation consistait à tirer des leçons de l'expérience de l'ACDI et d'autres donateurs en ce qui concerne la programmation régionale.

6.1 Qu'est-ce qu'un programme « régional »?

On pourrait caractériser un programme multinational doté d'un agent d'exécution unique comme ayant une dimension régionale, même si celle-ci est faible. Si, en plus, le programme a une raison d'être régionale inhérente (les avantages ou les coûts finissent inévitablement par déborder les frontières, ou bien on ne peut trouver de solution pour un pays sans devoir l'appliquer à tous les pays), alors la dimension régionale est plus importante. Si les pays d'une région ont adopté une stratégie et une politique communes, que le programme comporte les autres caractéristiques décrites ci-dessus et qu'il y a des bases institutionnelles adéquates assorties des ressources et des pouvoirs correspondant à la tâche commune, alors il s'agit d'un programme régional très solide. Trois éléments sont essentiels : des besoins communs, une stratégie commune pour répondre à ces besoins et des mécanismes communs de mise en œuvre.

6.2 Arguments en faveur d'une approche régionale

On évoque quatre motifs pour proposer une approche régionale en matière d'aide au développement : intervenir dans un écosystème entier (naturel ou humain); être en mesure de fournir des services publics efficaces; améliorer la taille du marché et promouvoir la concurrence grâce à la mobilité des personnes, des entreprises et des capitaux; avoir plus d'influence en tant que groupe.

Au nombre des risques associés à une approche régionale, mentionnons la possibilité d'accroître inutilement la complexité et les coûts (notamment en ajoutant des paliers de bureaucratie) et le risque d'accorder trop d'importance aux problèmes multinationaux par rapport aux problèmes qui peuvent être réglés dans chaque pays.

Typologie

Dans le cadre de la présente évaluation, l'analyse documentaire a permis de passer en revue les interventions régionales de l'ACDI et de proposer la typologie suivante. On a constaté que certains programmes dits « régionaux » n'étaient essentiellement que des groupements administratifs; certains étaient des programmes multinationaux mais sans fondement régional particulier tandis que d'autres, dont le Programme régional des Caraïbes, étaient entièrement régionaux.

Les programmes régionaux de renforcement des capacités ont eu, au mieux, un succès inégal. Une anthologie récente publiée par la Banque mondiale sur l'efficacité des programmes régionaux conclut que [TRADUCTION] « les subventions sont le mieux utilisées pour améliorer les transports, les communications, l'énergie, l'eau, l'éducation et les autres infrastructures dans les régions défavorisées. Les avantages sont beaucoup plus durables et mieux répartis que si, par exemple, les mêmes fonds avaient été versés pour des mesures d'encouragement aux petites entreprises. »

Typologie des programmes régionaux
1. Groupement administratif de projets bilatéraux dans des pays où il n'existe pas de programme bilatéral.
2. Projets bilatéraux multinationaux, chacun entrepris de façon indépendante.
3. Projets multinationaux auxquels participent des institutions des pays bénéficiaires.
4. Fonds régional couvrant plusieurs pays et tenant compte de problèmes communs.
5. Programmes régionaux à l'appui d'institutions multilatérales ou régionales.
6. Programme régional à l'appui d'une stratégie et d'un plan clairs d'intégration régionale pris en charge par un groupe de pays.
Source : Econotec

6.3 Les programmes régionaux de l'ACDI

Toutes les directions générales géographiques de l'ACDI exécutent des programmes régionaux. La Direction générale des Amériques est celle qui consacre la plus grande partie de ses fonds à des programmes régionaux (23 % en 2001-2002). Les autres directions générales consacrent environ 15 % de leurs fonds à la programmation régionale. Les programmes régionaux de chaque direction générale sont les suivants :

- Direction générale de l'Asie : Programme régional de l'Asie du Sud-Est;
- Direction générale des Amériques : Programme interaméricain; Programme régional de l'Amérique centrale; Programme régional du Cône Sud;
- Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient : Programme panafricain; Programme de la Francophonie; Programme régional de l'Afrique australe;
- Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est : Programme régional de l'Europe centrale et de l'Est.

Programmes régionaux de la Direction générale de l'Asie

Le Programme régional de l'Asie du Sud-Est ressemble à certains égards au Programme régional des Caraïbes. Il a financé des activités de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (environ 77 millions de dollars canadiens en date de 1999) ainsi que de diverses institutions régionales et différents organismes multinationaux (78 millions de dollars canadiens). Ces derniers comprenaient la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), une organisation politique, l'Institut asiatique de gestion et l'Institut asiatique de technologie, deux universités de portée régionale, et des bureaux de l'ONU situés dans la région, comme l'ONUSIDA et le PNUD. En ce moment, le programme verse environ 16 millions de dollars canadiens par année dans trois secteurs : 1) gouvernance, sécurité et primauté du droit; 2) environnement; 3) intégration économique. L'égalité entre les sexes est un thème transversal.

Le programme régional de l'ACDI en Asie du Sud-Est a évolué; il s'est éloigné du soutien à l'intégration régionale et au renforcement des institutions de l'ANASE pour déboucher sur le soutien à des organismes régionaux indépendants et à des organismes des Nations Unies qui jouent un rôle fonctionnel plutôt que politique dans l'intégration régionale.

Programmes régionaux de la Direction générale des Amériques

Pour ce qui est de la Direction générale des Amériques, deux initiatives régionales ressemblent au Programme régional des Caraïbes, soit le Programme interaméricain de l'Amérique latine et le Programme régional de l'Amérique centrale. Les deux autres programmes, c'est-à-dire le Programme des Andes et le Programme du Cône Sud, lui ressemblent moins.

Le Programme interaméricain verse environ 15 millions de dollars canadiens par année à des activités multinationales coordonnées par un organisme régional qui mettent l'accent sur la coopération et l'intégration, le renforcement des institutions interaméricaines et le dialogue sur les politiques entre les intervenants de la société civile, du secteur privé et du secteur public des Amériques.

Le Programme régional de l'Amérique centrale consacre environ 5,3 millions de dollars canadiens par année pour améliorer l'accès de la région à l'électricité par le truchement du Projet régional de l'énergie électrique, aider les femmes et accroître la capacité de l'Amérique centrale à effectuer des échanges commerciaux. L'ACDI appuie aussi un projet qui vise à promouvoir les soins infirmiers en santé primaire en Amérique centrale. Depuis 1986, le Canada a versé 198,9 millions de dollars canadiens à des programmes régionaux en Amérique centrale.

Les programmes régionaux de l'ACDI dans les pays des Andes (Équateur, Bolivie et Pérou) et les pays du Cône Sud (Argentine, Chili, Paraguay et Uruguay) sont composés principalement d'initiatives multinationales et bilatérales financées par des fonds régionaux spéciaux.

Programmes régionaux de la Direction générale de l'Afrique

La Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient exécute trois programmes régionaux : le Programme panafricain, le Programme de la Francophonie et le Programme régional de l'Afrique australe. Le Programme panafricain de 23,4 millions de dollars canadiens par année aide les institutions panafricaines à renforcer leurs capacités. La Direction générale travaille avec l'Union africaine, anciennement l'Organisation de l'unité africaine, la Fondation africaine pour le renforcement des capacités et le Forum pour la recherche agricole en Afrique. Le programme permet de financer des initiatives sur des questions régionales, comme le règlement des conflits et l'égalité entre les sexes, des projets de santé régionaux et des réseaux régionaux.

La Francophonie

Le financement de l'ACDI pour le Programme de la Francophonie cible cinq priorités : la démocratie, la culture, l'éducation, le développement économique et la diffusion de la langue française à l'échelle de la planète. Toutefois, les trois derniers sommets ont mis l'accent sur le rôle politique de la Francophonie, en particulier les efforts déployés pour renforcer la démocratie et la primauté du droit et pour promouvoir la diversité linguistique et culturelle. Les approches en matière de programmation régionale comprennent des initiatives multinationales multilatérales et bilatérales.

Programme régional de l'Afrique australe

Pendant vingt ans, l'ACDI a exécuté un programme régional en Afrique australe à l'appui des efforts déployés pour l'intégration régionale par la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC). En 1992, la SADCC a été remplacée par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) qui vise à établir un marché commun et à développer la coopération fonctionnelle. La SADC a éprouvé les mêmes problèmes qu'a connus la SADCC et peu de progrès ont été réalisés. Préparé en 1997, le dernier cadre de programmation-région accordait peu de place à la coopération régionale et ne faisait état ni de l'intégration régionale ni du renforcement des institutions régionales. Actuellement, le programme est constitué d'une série de projets multinationaux destinés à répondre à des problèmes semblables à l'aide d'approches semblables et, dans certains cas, réalisés par le même agent d'exécution. L'intégration régionale pourrait redevenir une priorité si des progrès importants sont faits à l'égard du marché commun de l'Afrique australe.

Programmation régionale

La présente évaluation a suscité l'intérêt d'un grand nombre de personnes que nous avons rencontrées. Peu de donateurs ont analysé la question en profondeur, mis à part peut-être l'Union européenne. Tout dernièrement, la Banque mondiale a produit un document conceptuel sur le sujet.

Le Programme régional des Caraïbes de l'ACDI a innové en trouvant une façon de mettre en œuvre un programme de développement diversifié, exécuté essentiellement par l'entremise d'organismes régionaux.

Bon nombre de personnes au sein des organismes régionaux, des pays et de la communauté des donateurs nous ont demandé de leur communiquer les résultats de l'expérience de l'ACDI.

6.4 Principales leçons et recommandation

L'un des objectifs de la présente évaluation consistait à tirer des leçons pouvant être utiles à l'ensemble de l'Agence en ce qui a trait aux approches régionales de la programmation. Une analyse documentaire sommaire a été effectuée en examinant l'expérience des différentes directions générales de l'ACDI (Asie, Amériques, Europe et Afrique), ainsi que celle d'autres donateurs. Malheureusement, nous n'avons pas disposé de temps, de ressources et d'information en quantité suffisante pour mener à bien cette entreprise. Plus précisément, nous avons été étonnés de constater que peu de travail avait été fait pour évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des approches régionales. Dans ce contexte, l'ACDI pourrait même faire figure de pionnier. Voici quelques leçons que nous avons recensées.

- **Coopération fonctionnelle ou intégration à grande échelle?**

L'intégration est un processus politique qui prend beaucoup de temps pour mener à bien. La coopération fonctionnelle est plus immédiate et donne des résultats en un laps de temps plus court. Les deux approches peuvent se renforcer mutuellement. La réussite du premier est surtout fonction de la volonté politique et de la prise en charge locale. Investir dans le second peut aider à réaliser le premier .

- **Partenariat**

Le fait d'intervenir surtout au niveau régional fait en sorte que les partenariats du Canada avec des gouvernements nationaux risquent d'être plus faibles qu'ils ne le seraient autrement. Malgré les avantages de la programmation régionale, cette rupture partielle avec les gouvernements nationaux donne à réfléchir dans l'environnement à risque élevé qui a cours au XXI^{e} siècle.

- **Coordination entre les donateurs**

La coordination entre les donateurs est certes complexe dans un contexte régional qui compte un grand nombre de pays, d'institutions et de problèmes. L'échange d'information et l'harmonisation partielle à l'occasion sont des pas dans la bonne direction. Toutefois, nous croyons que l'ACDI pourrait se concentrer davantage qu'elle ne le fait actuellement tout en réalisant une meilleure harmonisation et répartition des tâches avec les autres donateurs.

- **Cohérence des politiques**

La question de la cohérence des politiques canadiennes est importante dans les Caraïbes. Toutefois, cette question dépasse la portée de la présente évaluation. On peut noter toutefois que l'importance que revêtent le commerce et les négociations commerciales dans les initiatives de coopération apporte beaucoup à la cohérence politique à ce niveau. À vrai dire, c'est une question qui devrait être examinée par les gestionnaires de programme et que les évaluateurs devraient évaluer. À ce stade, on peut seulement dire qu'il n'existe aucune approche intégrée de ce type en matière de politique et de stratégie.

- **Gestion axée sur les résultats**

Atteindre, documenter et prouver des résultats sur le terrain qui font une différence dans la vie des gens au moyen de la programmation régionale demeure tout un défi. Le chaînon manquant entre les facteurs mondiaux et régionaux par opposition aux besoins nationaux et locaux est difficile à trouver. « Mettre la coopération régionale au service des pauvres » est un beau slogan, mais pas toujours facile à mettre en pratique.

Recommandation générale concernant les approches régionales

Recommandation 12 : L'ACDI devrait poursuivre ses efforts pour tirer des leçons de son expérience en matière de programmation régionale et les échanger avec les autres parties intéressées au sein de la communauté internationale.

ANNEXE I – Bibliographie sommaire

Programmes, politiques et documents de discussion de l'ACDI

Cadre stratégique de programme-région des Caraïbes, Direction générale des Amériques, ACDI (décembre 1993).

Caricom, Plan of Action to 2005: Framework for Mainstreaming Gender into Key Caricom Programmes, 2003.

Chakalall, Y. Future Environnement Programming for the OECS Sub-Region under the Strategic Regional Development Program.

Commonwealth Caribbean Trade Sector Outlook Study, Draft. (juillet 2003).

Eastern Caribbean Program Country Program Review (1990 à 1995).

Eastern Caribbean Program Annual Country Plan/Strategy (1991-1992).

Les statistiques sur l'investissement proviennent de la base de données de SAP par l'entremise de la mémoire centrale, ainsi que des éditions annuelles du Rapport statistique sur l'APD (de 1998 à 2002).

Natural Disaster in the Caribbean: a Commonwealth Caribbean Policy Framework Issues Paper (déc. 1999).

OECS Sub-Regional Development Program Plan 2002-2007, février 2003.

Planning Framework, 2002-2007, octobre 2003.

Programming Options Paper on Economic Competitiveness with Equity in the Caribbean Region, Direction générale des Amériques, ACDI (12 décembre 1994).

Évaluations de projets et rapports de l'ACDI

Adaptation aux changements climatiques dans les Caraïbes – énoncé de projet (2003).

Centre régional d'assistance technique pour les Caraïbes (CARTAC) – examen à mi-parcours (août 2003).

Fonds Canada-Antilles pour l'égalité des sexes – rapport final d'examen du rendement (2000).

Mécanisme régional de négociation (MRN) et projet de soutien à la politique commerciale – rapport annuel sur l'état d'avancement du projet (exercice financier 2002-2003).

Programme d'action environnementale de la Jamaïque (ENACT) – examen opérationnel (2001); L'expérience de l'ACDI et du gouvernement de la Jamaïque dans ENACT (2003); ENACT en Jamaïque – étude préliminaire.

Programme de gestion économique dans les Caraïbes orientales (PGECO-II) – évaluation à mi-parcours (1996), rapport d'étape final et rapport financier final (2000).

Programme de planification préalable et de prévention des catastrophes – rapport sur le rendement; évaluation du programme de prévention des catastrophes de l'OPS en Amérique latine et dans les Caraïbes (janvier 2003).

Programme régional de DRH en faveur de la compétitivité économique dans les Antilles – examen à mi-parcours (2003).

Projet de bourses de formation dans les Caraïbes, Phase III – évaluation à mi-parcours (1992); atelier sur les leçons apprises (1995); rapport de fermeture de projet (1997).

Projet de développement des capacités dans le domaine de l'environnement – rapport de fin de projet (2002).

Projet de lutte contre le sida du CAREC (Phase I) – évaluation finale (2002).

Projet de politique commerciale de l'OECO – rapport annuel sur l'état d'avancement du projet (avril 2002-mars 2003).

Projet de réforme de l'éducation dans les Caraïbes orientales (PRECO) – cadre d'examen du rendement (1996); examen à mi-parcours (2000); rapport de fin de projet (2001).

Projet de réforme juridique et judiciaire de l'OECO – énoncé de projet de juillet 2003.

Projet de renforcement des institutions régionales de la CARICOM – rapport d'examen à mi-parcours (1996); évaluation à mi-parcours (1996); étude d'évaluation (1999); évaluation de fin de projet (mars 2000).

Projet de renforcement institutionnel Canada-University of the West Indies – évaluation de fin de projet (1997) et évaluation à mi-parcours (1994).

Divers

Banque interaméricaine de développement, A. McIntyre, « Challenges Facing Caribbean Integration », novembre 2000; et BID, J. Taccone and U. Nogueira, Caricom Report Number 1, 2002.

Banque mondiale, Caribbean Economic Overview 2002: Macroeconomic Volatility, Household Vulnerability, and Institutional and Policy Responses, Report No. 24165; et « Pilot Program for Regional Projects », octobre 2003.

Caribbean Policy Development Centre, Trade Liberalization: A Better Deal for the Regions, 2003.

Commonwealth Business Council, « Tacking National Competitiveness in a Borderless World », Policy Paper No. 1, 1999, G. Wignaraja

Commonwealth Secretariat, Small States in the Global Economy, sous la direction de Perez (2001); Grynberg, R., « Trade Performance of Small States » (2003); « Small States: Economic Review and Basic Statistics » (2002); « A Future for Small States: Overcoming Vulnerability » (1997).

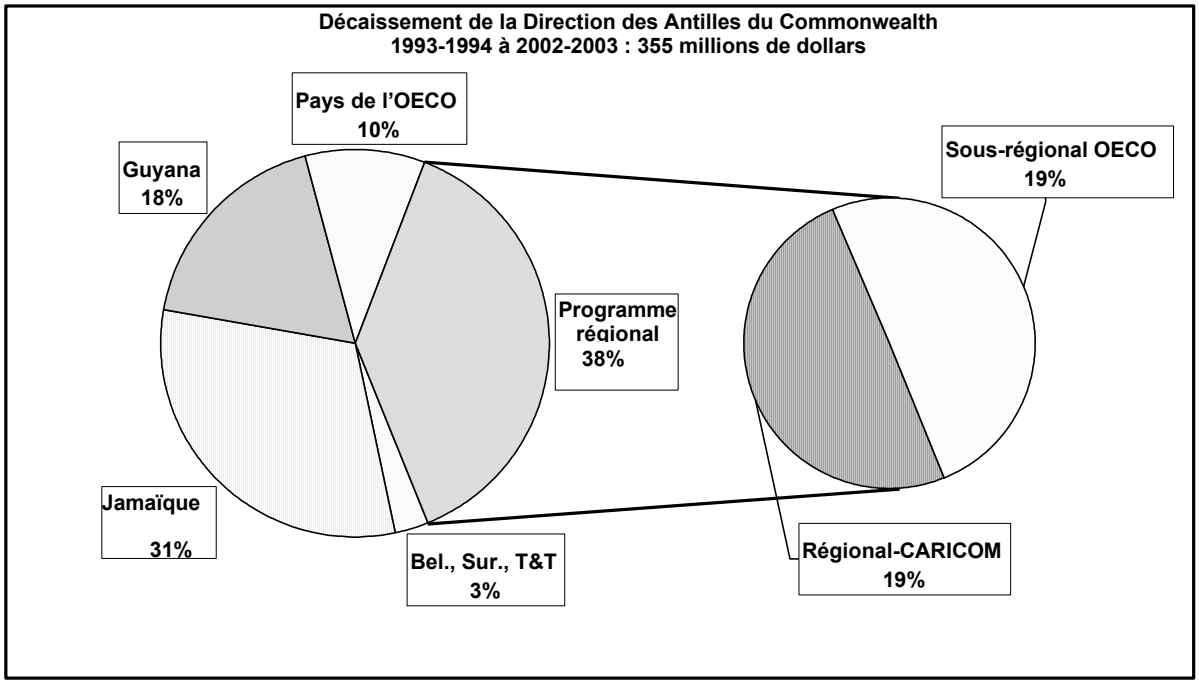
Communauté européenne, Regional Support Strategy, DEV/0117/2002.

DFID Caribbean, Draft Regional Plan, juillet 2003.

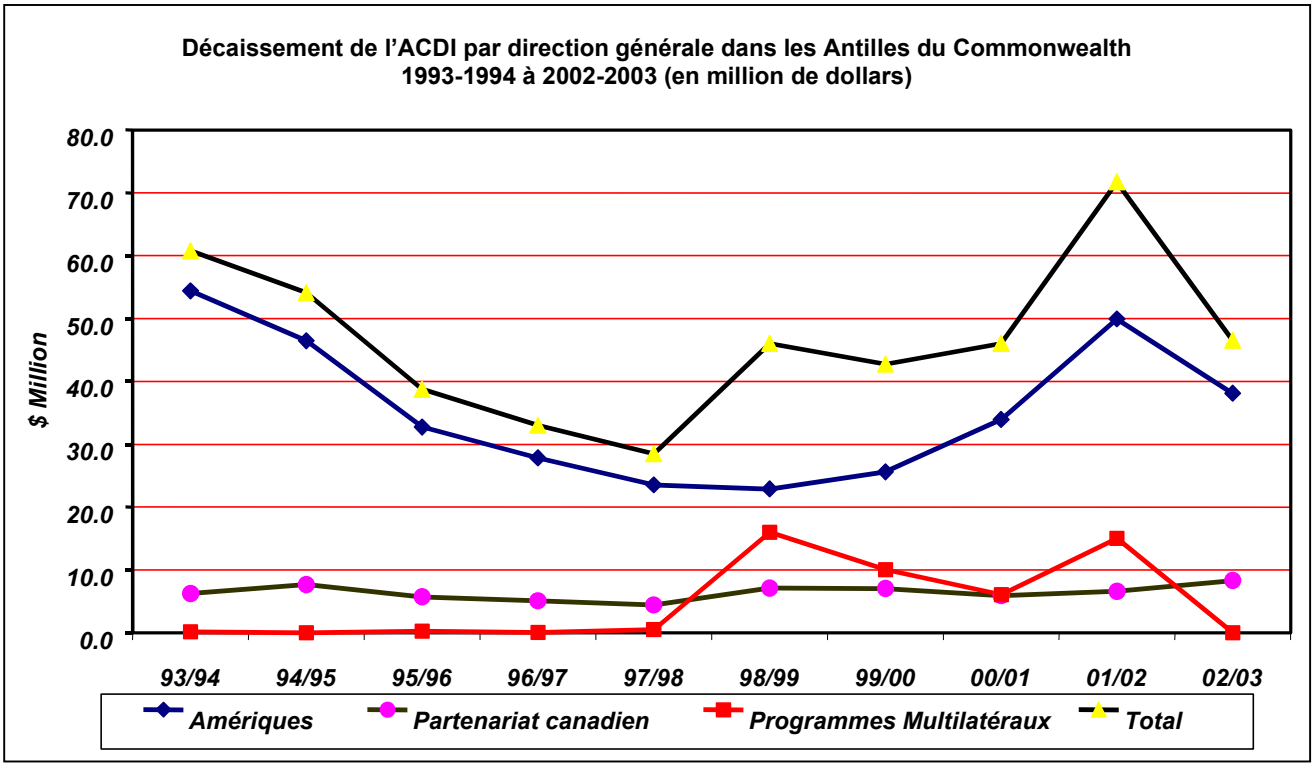
OECS Human Development Report 2002: Building Competitiveness in the Face of Vulnerability. Publié par le PNUD (en anglais seulement)

Winters, A. et Martins P., « Beautiful but Costly: Operating Costs of Doing Business in Small Economies », juillet 2003

ANNEXE II – Décaissement de la Direction des Antilles du Commonwealth



ANNEXE III – Décaissement de l'ACDI par la direction générale dans les Antilles du Commonwealth



Sources : Analyse documentaire, Econotec, 2003