



Agence canadienne de  
développement international

Canadian International  
Development Agency

# ÉVALUATION DU PROGRAMME DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE DE L'ACDI AU BRÉSIL

## Rapport sommaire

### Novembre 2003

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](mailto:info@acdi-cida.gc.ca)

**Canada** 

**ÉVALUATION DU PROGRAMME  
DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE DE  
L'ACDI AU BRÉSIL**

**RAPPORT SOMMAIRE**



**ÉVALUATION CONJOINTE  
DIRECTION GÉNÉRALE DES AMÉRIQUES ET DIRECTION GÉNÉRALE DE  
L'EXAMEN DU RENDEMENT  
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL  
NOVEMBRE 2003**

## Remerciements

L'équipe d'évaluation était composée de Lloyd Strachan, consultant en chef, et de Rémy Beaulieu, gestionnaire principal de l'évaluation des programmes à la Direction générale de l'examen du rendement. Cette évaluation n'aurait pu être possible sans l'entière collaboration de dizaines d'institutions partenaires de l'ACDI au Brésil et au Canada, qui ont participé avec enthousiasme aux groupes de discussion, qui ont accepté de remplir un questionnaire détaillé et qui ont partagé leurs expériences honnêtement et ouvertement lors de nos entretiens avec leurs représentants. Les renseignements ainsi obtenus représentent la base du rapport d'évaluation qui suit. Nous tenons également à souligner l'efficacité des membres du personnel de programme de l'ACDI qui, lorsque les systèmes prévus faisaient défaut, n'hésitaient pas à consacrer de longues heures à l'organisation de visites sur les lieux et de groupes de discussion au Brésil.

## Photographie de la couverture

La photographie qui figure en page couverture représente une publicité que le gouvernement du Brésil utilise pour promouvoir le changement. Le texte peut être traduit comme suit : « Nous déferons ce nœud. Nous transformerons notre pays. » Cette image illustre également les défis que doivent relever les responsables du programme canadien de coopération afin d'aider leurs partenaires du Brésil à définir les principaux obstacles (*nós*) et les changements nécessaires (*mudanças*) qui feront de la société brésilienne une société plus sûre, équitable et prospère. Naturellement, nous reconnaissons que seuls les Brésiliens eux-mêmes peuvent mettre ces changements en œuvre.

## Table des matières

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	i
RÉPONSE DE LA GESTION .....	ii
SOMMAIRE .....	iii
CARTE DE LA PAUVRETÉ AU BRÉSIL.....	vii
<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
1.1 CONTEXTE DU PROGRAMME .....	1
1.2 CONTEXTE SOCIOECONOMIQUE ET POLITIQUE DU BRÉSIL .....	1
1.3 POLITIQUES ET PROGRAMME BILATÉRAUX DE L'ACDI AU BRÉSIL .....	3
<b>2. MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION.....</b>	<b>4</b>
2.1 RAISON D'ÊTRE ET OBJET DE L'ÉVALUATION.....	4
2.2 ÉQUIPE D'ÉVALUATION.....	4
2.3 DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION .....	4
<b>3. POLITIQUES ET CONCEPTION DU PROGRAMME.....</b>	<b>5</b>
3.1 FONDS DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE.....	5
3.2 FONDS D'INITIATIVES LOCALES POUR LA RÉFORME DES SECTEURS PUBLIC ET SOCIAL (RSPS).....	7
3.3 AUTRES FONDS .....	8
3.4 SOUTIEN À L'ÉLABORATION DE POLITIQUES .....	9
<b>4. GESTION DU PROGRAMME .....</b>	<b>10</b>
4.1 RELATIONS ACDF-ABC.....	10
4.2 GESTION DU PROGRAMME PAR L'ACDI.....	10
4.3 GESTION DES SOUS -PROJETS .....	12
4.4 GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS DANS LE PROGRAMME DE COOPÉRATION AU BRÉSIL .....	15
<b>5. PARTENARIATS .....</b>	<b>17</b>
5.1 CARACTÉRISTIQUES DES PARTENAIRES .....	17
5.2 ÉTABLISSEMENT DE PARTENARIATS .....	18
<b>6. TRANSFERT DE TECHNOLOGIE .....</b>	<b>20</b>
6.1 L'ASPECT SOCIAL PAR OPPOSITION À L'ASPECT TECHNOLOGIQUE .....	21
6.2 TRANSFERTS OU ÉCHANGES .....	21
6.3 SYMÉTRIE OU SIMILARITÉ.....	22
<b>7. EFFET DU PROGRAMME : LES DIMENSIONS INSTITUTIONNELLES.....</b>	<b>23</b>
7.1 QUELS TYPES D'ORGANISMES PARTICIPENT AU PROGRAMME? .....	23
7.2 QUEL EST LE NIVEAU DES INTERVENTIONS? .....	24
<b>8. IMPACT DU PROGRAMME.....</b>	<b>26</b>
8.1 L'ÉQUITÉ DANS LES AMÉRIQUES .....	26
8.2 L'ÉQUITÉ À L'ACDI ET AU SEIN DU PROGRAMME DU BRÉSIL .....	26
8.3 IMPACT DU PROGRAMME SUR L'ÉQUITÉ .....	28

<b>9.</b>	<b>DURABILITÉ.....</b>	<b>30</b>
9.1	DURABILITE AU NIVEAU DU PROGRAMME.....	30
9.2	DURABILITE AU NIVEAU DES SOUS-PROJETS .....	30
<b>10.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>31</b>
10.1	CONCLUSIONS .....	31
10.2	RECOMMANDATIONS .....	32
<b>11.</b>	<b>LEÇONS TIRÉES DU PROGRAMME.....</b>	<b>33</b>
	<b>RÉFÉRENCES.....</b>	<b>36</b>
	<b>ANNEXE I : CHAÎNE DE RÉSULTATS DE LA GR POUR LE PROGRAMME DU FTT .....</b>	<b>37</b>
	<b>ANNEXE II: CARACTÉRISTIQUES DES FONDS DU PROGRAMME DU FTT.....</b>	<b>37</b>
	<b>ANNEXE III : RÉPARTITION DES SOUS-PROJETS DU FTT PAR RÉGION ET PAR THÈME DE DÉVELOPPEMENT.....</b>	<b>38</b>

### Acronymes et abréviations

ABC	Agência Brasileira de Cooperação (Agence brésilienne de coopération)
ACDI	Agence canadienne de développement international
APD	Aide publique au développement
BIAD	Banque interaméricaine de développement
CD	Comité directeur
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CTB	Coopération technique bilatérale
DFID	Department for International Development
DRINC	Diffusion, reproduction, information et connaissance
FTT	Fonds de transfert de technologie
GETS	Grupo de Estudos do Terceiro Setor
GR	Gestion axée sur les résultats
IPPI	Initiative de promotion et de partage de l'information
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MCL	Méthode du cadre logique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
FAP	Fonds d'appui au programme
PT	Partido dos Trabalhadores (Parti des travailleurs du Brésil)
RSPS	Fonds d'initiatives locales pour la réforme des secteurs public et social
SE	Surveillance et évaluation
UAP	Unité d'appui aux projets

## Réponse de la gestion

Nous aimerions dans un premier temps reconnaître la qualité du travail effectué par l'équipe d'évaluation composée de Rémy Beaulieu et de Lloyd Strachan. Nous souhaitons aussi souligner l'importante contribution de nos nombreux partenaires canadiens et brésiliens sans lesquels il n'aurait pas été possible d'obtenir un produit aussi pertinent pour l'amélioration du programme bilatéral de coopération de l'ACDI au Brésil. Les recommandations et les leçons apprises formulées par l'équipe d'évaluation représentent une source inestimable d'intrants qui serviront à la préparation d'un Cadre de programmation révisé pour le programme de l'ACDI au Brésil.

L'équipe du programme a déjà formulé une réponse très détaillée de cette évaluation qui démontre que la gestion est d'accord avec la majorité des recommandations formulées par l'équipe d'évaluation. Le texte qui suit est un condensé de cette réponse; il correspond aux recommandations énoncées dans le sommaire de l'évaluation.

Le cadre de programmation qui est en élaboration suggère de maintenir le niveau actuel de financement du programme de l'ACDI au Brésil, tel que recommandé. Une meilleure intégration de nos mécanismes de livraison, une complémentarité accrue avec le programme du Partenariat canadien et une collaboration soutenue avec le gouvernement du Brésil feront en sorte que le budget relativement peu élevé du programme du Brésil (\$5 millions par année) produira des résultats importants.

Les démarches officielles ont été initiées entre l'ACDI et sa contrepartie brésilienne, l'Agence brésilienne de coopération (ABC), afin de revoir l'accord de coopération entre nos deux pays. D'ici à ce qu'un nouvel accord soit ratifié, l'excellente relation de collaboration entre l'ACDI et l'ABC est garante d'une livraison fluide, efficace et continue de notre programme.

La gestion reconnaît qu'une meilleure intégration des divers mécanismes bilatéraux contribuerait à accroître l'efficacité de notre programme au Brésil. Cette question fut largement discutée et examinée dans la préparation du cadre de programmation révisé. Le document final devrait satisfaire pleinement à la recommandation formulée par l'équipe d'évaluation. Aussi, tel que suggéré dans le rapport d'évaluation, notre cadre de programmation sera accompagné d'un cadre d'évaluation et de suivi qui correspond à la nature de notre programme au Brésil et qui permettra de mieux mesurer l'incidence du programme de l'ACDI sur la réduction des iniquités au Brésil.

Nous avons aussi considéré avec beaucoup de sérieux la recommandation sur l'élargissement des activités dans le Nord-est du pays. Ainsi, notre programmation révisée suggère une concentration accrue des ressources de l'ACDI dans cette région plus défavorisée du pays. Afin de satisfaire dans une plus grande mesure aux objectifs

de réduction de la pauvreté de l'ACDI, notre programme considèrera aussi des éléments de programmation ciblés sur la pauvreté urbaine.

Finalement, les recommandations sur la gestion du programme devront faire l'objet d'une discussion plus poussée entre la gestion du programme du Brésil et la gestion supérieure de la Direction générale des Amériques. Cette discussion portera entre autres la question des ressources humaines nécessaires à la livraison d'un programme réactif et prendra en considération l'apport du programme du Brésil au renforcement des relations bilatérales Canada-Brésil ainsi que l'effet de levier exercé par nos mécanismes de livraison à coût partagés.

L'évaluation a permis de confirmer plusieurs perceptions qui étaient partagées par les membres de l'équipe bilatérale du Brésil et fait ressortir d'autres éléments importants. Par ailleurs, l'évaluation a confirmé que l'ACDI avait une approche très appropriée pour une collaboration avec un pays d'influence régionale tel que le Brésil. Il s'agit d'une approche réactive, fondée sur des partenariats à coût partagés solides entre des institutions canadiennes et brésiliennes, autant de la société civile que des divers paliers de gouvernement.

## Sommaire

Le présent document est le rapport sommaire d'une évaluation du programme bilatéral du Fonds de transfert de technologie (FTT) mené au Brésil par l'Agence canadienne de développement international. Cette phase de la coopération technique du Canada au Brésil est dans sa septième année. L'évaluation s'inscrit dans le cadre de la revue de l'ensemble du programme de soutien bilatéral du Canada dans ce pays, initié en 2003.

### LE PROGRAMME

Le Fonds de transfert de technologie (FTT), dans sa version initiale, a été approuvé en 1996. Ce programme a été mis sur pied dans le but de favoriser le développement durable par la multiplication des liens entre les institutions du Canada et du Brésil. Le programme est axé en priorité sur l'environnement ainsi que sur la réforme des secteurs social et public. L'orientation du *Cadre de programmation pour le Brésil – 1999* a été intégrée au document d'approbation de la Phase II du FTT publié en 2000, l'accent étant mis sur la promotion de l'équité.

Trois autres mécanismes de financement ont été approuvés dans le cadre du programme bilatéral :

- le RSPS (Fonds d'initiatives locales pour la réforme des secteurs public et social), créé en 1998 afin de promouvoir des échanges à faible coût et à court terme;
- le DRINC (Diffusion, reproduction, information et connaissance), conçu en 2002 afin de reproduire et de diffuser les pratiques fructueuses élaborées dans le cadre du transfert de technologie;
- le FAP (Fonds d'appui au programme), approuvé en 2003 dans le but de soutenir les activités au niveau du programme par des activités d'analyse, de communication et de soutien direct.

Ces quatre mécanismes de financement constituent le programme du FTT de l'ACDI au Brésil. L'évaluation a porté sur l'ensemble des mécanismes de financement du programme. Toutefois, les travaux se sont concentrés sur le FTT et le RSPS étant donné que le DRINC et le FAP sont encore trop récents pour qu'il soit possible d'en faire une évaluation significative. Depuis 1996, plus de 60 sous-projets ont été financés par le programme.

### CONTEXTE DU PROGRAMME

Le Brésil est un grand pays disposant d'une richesse relative, si on le compare aux autres pays d'Amérique latine. Son PIB par habitant de plus de 2000 dollars américains par année lui donne largement le statut de pays à revenu moyen. Pourtant, le Brésil présente l'un des niveaux de disparité de revenus les plus élevés au monde selon l'indice d'inégalité Gini. De plus, dans de nombreuses régions rurales, dans les bidonvilles et dans les régions du nord et du nord-est du pays, le niveau de

pauvreté est comparable à celui de certains des pays les plus pauvres au monde.

Le gouvernement nouvellement élu de Luiz Inácio Lula da Silva met l'accent sur le redressement des inégalités et sur la promotion de la *cidadania*, c'est-à-dire la reconnaissance des droits de chaque citoyen et des responsabilités associées à ces droits. Le *Programa Fome Zero* (Programme d'éradication de la faim) représente la première initiative du gouvernement dans la lutte contre la pauvreté absolue. Ce programme visera principalement, mais non exclusivement, les régions rurales du pays. L'importance que le gouvernement brésilien accorde à la réduction de la faim et de la pauvreté est étroitement liée à l'intérêt porté par la communauté mondiale aux Objectifs de développement du Millénaire et est compatible avec l'objectif de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté.

Cette réorientation de la politique nationale représente pour le Canada une occasion de négocier un nouvel accord bilatéral avec le Brésil (l'accord actuel est périmé) qui sera davantage axé sur la réalisation de l'équité pour les pauvres, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

Contrairement à la plupart des pays dans lesquels l'ACDI intervient, le Brésil bénéficie de l'assistance technique de pays industrialisés et apporte un soutien à des pays en développement. Ces activités ainsi que le programme bilatéral de l'ACDI sont gérés en collaboration avec l'Agência Brasileira de Cooperação. (ABC – Agence brésilienne de coopération)

### L'ÉVALUATION

L'évaluation a tenu compte des éléments suivants :

- Les dernières réflexions sur l'aide publique au développement et les meilleurs moyens de les mettre en pratique au Brésil.
- Le fait que le Brésil est un pays à revenu moyen et que la coopération entre les donateurs ne présente pas les mêmes caractéristiques dans ce pays que dans les pays plus pauvres.
- L'évolution dans le temps du programme de l'ACDI au Brésil, ainsi que les ajustements en fonction de l'évolution des réalités brésilienne et canadienne.

Les données de l'évaluation proviennent de la revue de documents clés, d'entrevues individuelles et d'entrevues en groupe, de visites sur les lieux, de questionnaires (73 exemplaires distribués, dont 74 % ont été retournés) et de groupes de discussion (deux au Canada et quatre au Brésil). Les travaux d'évaluation sur le terrain au Brésil se sont déroulés pendant quatre semaines en avril et en mai 2003.

### CONCEPTION ET PROGRAMMATION

L'accent du programme du FTT de l'ACDI sur la réalisation de l'équité est compatible avec la volonté du gouvernement actuel de « défaire les nœuds » qui

empêchent les pauvres d'échapper à la pauvreté au Brésil. Ce programme souple et réactif donne aux institutions brésiliennes l'occasion de prendre des initiatives et d'exercer un leadership, tout en établissant de solides partenariats avec des institutions canadiennes. Le programme a évolué au fil du temps, fort des solutions originales qui lui ont permis de surmonter les obstacles.

Par contre, la création de différents fonds en fonction des besoins et des occasions qui se présentaient a nuit à l'intégration et limité la synergie entre les sous-projets, en plus de n'entraîner qu'une coopération partielle avec l'ABC dans la prise de décisions sur le programme. Le nord-est du Brésil, région frappée par la pauvreté absolue, est sous-représenté dans le programme, ce qui s'explique par un certain nombre de facteurs : la méconnaissance du programme dans la région; l'inexpérience dans la façon de négocier avec des organismes donateurs externes; la difficulté pour les institutions du nord-est d'assumer les coûts locaux du programme; et la concurrence des institutions des régions du sud et du centre du Brésil qui veulent également obtenir des fonds de l'ACDI.

Selon l'équipe d'évaluation, les questions devant retenir l'attention en ce qui concerne la conception et l'établissement des programmes sont les suivantes : l'accord bilatéral avec le Brésil; le renforcement du programme et la structure de financement; le déséquilibre entre les régions; la sélection des thèmes de développement du programme; et la nature du soutien accordé aux institutions brésiliennes partenaires.

Il serait possible de mieux cibler et intégrer les activités de programme sans sacrifier la nature réactive du programme. Par exemple, on pourrait désigner des questions et des occasions hautement prioritaires et/ou nouvelles en matière de développement; élaborer une stratégie en étroite collaboration avec les principales institutions du secteur concerné afin de trouver une solution à ces questions; et adopter une méthodologie réactive qui permettra de concentrer les ressources du programme dans les secteurs prioritaires.

## GESTION DU PROGRAMME

Dans sa forme actuelle, le FTT nécessite d'importantes ressources en gestion et en main-d'œuvre. Si les différents fonds sont bien gérés, c'est grâce au dévouement et aux efforts soutenus du personnel de l'ACDI, au soutien de l'ABC dans la gestion des fonds du FTT et à la coopération enthousiaste des partenaires à l'échelle des sous-projets.

Parmi les problèmes relevés sur le plan de la gestion, mentionnons la participation de l'ABC à la gestion du programme; la charge de travail du personnel; la production de rapports, le suivi et l'évaluation; l'égalité entre les sexes; et la question de la langue.

Étant donné que les ressources humaines et financières consacrées au programme de l'ACDI sont limitées, il y aurait lieu d'envisager une approche de gestion plus stratégique. Cela supposerait d'examiner le degré d'effort

que nécessitent les activités du programme, d'envisager la possibilité de confier à des sous-traitants certaines tâches exigeantes en main-d'œuvre et de faire participer davantage l'ABC à la prise des décisions qui concernent le programme.

## ÉTABLISSEMENT DE PARTENARIATS

Le programme a permis l'établissement de partenariats solides entre le Canada et le Brésil, malgré les différences institutionnelles et culturelles qui séparent les deux pays. Dans une large mesure, les partenaires sont sur un pied d'égalité. De solides partenariats dans le cadre du FTT ont facilité l'échange de technologies dans le cadre du programme, et quelques sous-projets du RSPS ont donné lieu à des partenariats suffisamment solides pour bénéficier d'un financement du FTT.

Parmi les occasions et les difficultés sur le plan des partenariats, mentionnons l'efficacité des ententes à partenaires multiples; la nécessité de mener des évaluations institutionnelles; la mise à contribution efficace des partenaires du secteur privé; et la diffusion des expériences en matière de partenariats.

## RÉSULTATS DU PROGRAMME

**Extrants.** Les principaux extrants du programme sont le transfert de technologie et la formation ou le renforcement des partenariats institutionnels. Il semble que le programme ait permis la réalisation de ces extrants. Toutefois, étant donné que les sous-projets sont dispersés, il est difficile de mesurer le changement technologique global rendu possible par le programme.

Le programme n'est plus seulement un programme de transfert unilatéral de technologie du Nord vers le Sud. Il permet maintenant un échange mutuel de connaissances, le Canada bénéficiant ainsi de l'amélioration de certains de ses modèles et techniques. Cette évolution semble indiquer qu'il y aurait lieu de changer le nom du programme.

**Effet.** Le principal effet du programme est la mise en place d'un changement institutionnel en faveur de l'équité, changement qui doit permettre aux institutions d'élargir leur vision de la façon dont elles peuvent réduire les inégalités et la pauvreté en élaborant des politiques et en améliorant la prestation de leurs services. Divers partenaires ont montré qu'ils avaient pris conscience de ce que cela signifiait pour leurs institutions.

Le fait de se concentrer davantage sur l'amélioration de l'environnement politique des sous-projets contribuera à rendre les interventions plus durables, mais les institutions partenaires du Canada et du Brésil auront besoin d'encadrement supplémentaire à ce chapitre. Toutefois, du point de vue de l'équité, il serait inutile de renforcer des institutions et des politiques qui n'ont pas le potentiel d'améliorer les possibilités qui s'offrent aux pauvres. En outre, il demeure difficile de mesurer les effets sur le plan du changement institutionnel, en particulier en ce qui concerne le changement institutionnel favorable aux pauvres.

## IMPACT DU PROGRAMME

L'objectif du programme qui consiste à favoriser l'équité s'inscrit dans les tendances mondiales en matière de développement et est compatible avec les politiques clés du nouveau gouvernement du Brésil. Comme il s'agit d'un programme mené à l'échelle des institutions (meso) plutôt qu'à l'échelle locale (micro), il faudra surmonter un certain nombre d'obstacles pour mesurer l'impact du programme sur le plan de l'équité.

Au niveau des sous-projets, l'indicateur d'impact le plus simple et le plus encourageant est la ferme conviction exprimée par la majorité des partenaires que leur projet contribue effectivement à la réalisation de l'équité. Afin de traduire cette conviction en données plus concrètes, il faudrait mesurer le changement de façon plus systématique au niveau des sous-projets, au moyen d'un instrument faisant appel aux principes de la gestion axée sur les résultats (GR) pour le suivi et l'évaluation, puis élaborer des méthodes permettant d'intégrer les résultats inattendus à cet instrument de mesure. La mesure de l'impact du programme nécessitera l'élaboration d'une structure de GR au niveau du programme.

## DURABILITÉ

Il est permis de croire que de nombreux résultats produits par les sous-projets auront un effet durable au sein des institutions partenaires, bien que la technologie introduite subisse généralement tant d'adaptations et de modifications qu'elle perd rapidement sa « nationalité ». Lorsqu'une technologie se diffuse elle-même, on peut en venir à la conclusion qu'il s'agit d'une technologie adéquate, rentable et fort probablement durable. Toutefois, lorsqu'une technologie subit une adaptation en profondeur, il est difficile de mesurer ce processus.

Dans le cadre des sous-projets, la durabilité des partenariats institutionnels après l'expiration du financement de l'ACDI dépendra de la nature des relations personnelles, du partage des intérêts et de l'accès au financement. Pour ce qui est du programme, la documentation et la diffusion des résultats, en collaboration avec les partenaires et l'ABC, renforceront le programme à l'interne et favoriseront le soutien accordé au niveau organisationnel.

## RECOMMANDATIONS

Les recommandations et suggestions figurent à la fin du rapport. Voici les questions qui, selon l'équipe d'évaluation, devraient être abordées en priorité par l'ACDI et l'ABC :

**Recommandation 1. Avenir du financement :** l'ACDI devrait renouveler le financement du programme du FTT au Brésil, à condition que des mesures soient prises pour que les activités soient axées plus clairement sur la réduction des inégalités.

Étant donné les nombreux points communs entre l'objectif bilatéral de l'ACDI (améliorer l'équité au Brésil) et le désir exprimé par la nouvelle administration de ce

pays de s'attaquer sérieusement à la pauvreté absolue (notamment au moyen de programmes comme *Fome Zero*), l'ACDI devrait explorer toutes les occasions de renforcer la coopération entre le Canada et le Brésil, y compris la réorientation du programme du FTT et l'examen de la possibilité d'adopter d'autres mécanismes de coopération.

**Recommandation 2. Thèmes de développement :** le personnel du programme devrait revoir le processus de sélection des thèmes de développement afin de tenir compte des changements survenus récemment dans la politique de l'ACDI et d'accroître la prise en charge locale du programme.

Étant donné que le Canada et le Brésil entretiennent une relation de longue date en matière de coopération technique, le gouvernement et la société civile du Brésil devraient participer de plus près à l'orientation du programme en ce qui a trait aux objectifs de développement.

**Recommandation 3. Nouvel accord :** le Canada devrait entamer les négociations en vue d'un nouvel accord de coopération avec le Brésil dans un proche avenir. La mise en place d'un nouvel accord permettrait de mieux cibler la stratégie sur l'amélioration de l'équité.

**Recommandation 4. Intégration des fonds :** il serait souhaitable que les différents fonds qui composent le programme soient mieux intégrés. La création d'un fonds unique et flexible devrait être envisagée.

**Recommandation 5. Orientation stratégique :** l'adoption d'une démarche plus stratégique en matière de gestion et de programmation permettrait de mieux cibler le programme tout en lui permettant de conserver sa nature réactive.

**Recommandation 6. Stratégie de suivi et d'évaluation :** l'équipe d'évaluation, comme l'équipe qui avait réalisé l'évaluation du programme du FTT en 1999, suggère à l'ACDI de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie de suivi et d'évaluation du programme axée sur les principes de la GR.

**Recommandation 7. Nord-est du Brésil :** les responsables du programme devraient agir plus concrètement pour donner suite aux directives du programme qui visent l'élargissement des activités dans le nord-est du pays.

**Recommandation 8. Approche de l'ACDI :** les responsables du programme devraient poursuivre leurs efforts en vue d'élaborer une approche globale en matière de coopération au Brésil et de créer des liens sur les plans de l'information et de la programmation entre les différents mécanismes d'acheminement de l'aide canadienne.

## LEÇONS À RETENIR

Les leçons qui suivent, tirées des constatations de notre évaluation, correspondent aux principes d'efficacité du développement décrits dans l'énoncé de politique de l'ACDI *Le Canada contribue à un monde meilleur* (ACDI, 2002).

**Leçon 1. Prise en charge locale :** Une programmation réactive peut promouvoir la prise en charge locale, à condition que les organisations du pays en développement puissent participer sur un pied d'égalité avec les autres à la planification et à la mise en œuvre des projets.

**Leçon 2. Coordination entre les donateurs :** la coordination entre les donateurs commence par la coopération entre les donateurs, qui doit être fondée sur des intérêts communs et une confiance mutuelle. Il peut s'agir d'un outil d'apprentissage précieux pour tous, à condition que les attentes de chacun soient définies.

**Leçon 3. Partenariats solides :** pour assurer un développement efficace, il est essentiel, mais non suffisant, que des partenariats solides soient établis entre deux institutions, que ces partenariats soient fondés sur une confiance mutuelle et la prise de décisions en commun. En favorisant la synergie entre de multiples initiatives menées dans un domaine en particulier, il est possible d'obtenir des résultats supérieurs à la somme des contributions individuelles.

**Leçon 4. Approche axée sur les résultats :** s'ils disposent d'une aide adéquate, les partenaires locaux peuvent réussir à intégrer les principes de la gestion axée sur les résultats à la planification de leurs projets. Toutefois, pour avoir un effet durable, l'aide doit être accompagnée d'un soutien aux activités de suivi et d'évaluation.

**Leçon 5. Cohérence accrue des politiques :** la promotion de la cohérence entre les programmes de l'ACDI et les politiques des autres ministères canadiens est une question complexe. La promotion d'une coordination efficace entre les programmes de l'ACDI, tâche plus simple en apparence, reste à réaliser au Brésil et dans la plupart des pays dans lesquels l'ACDI intervient.

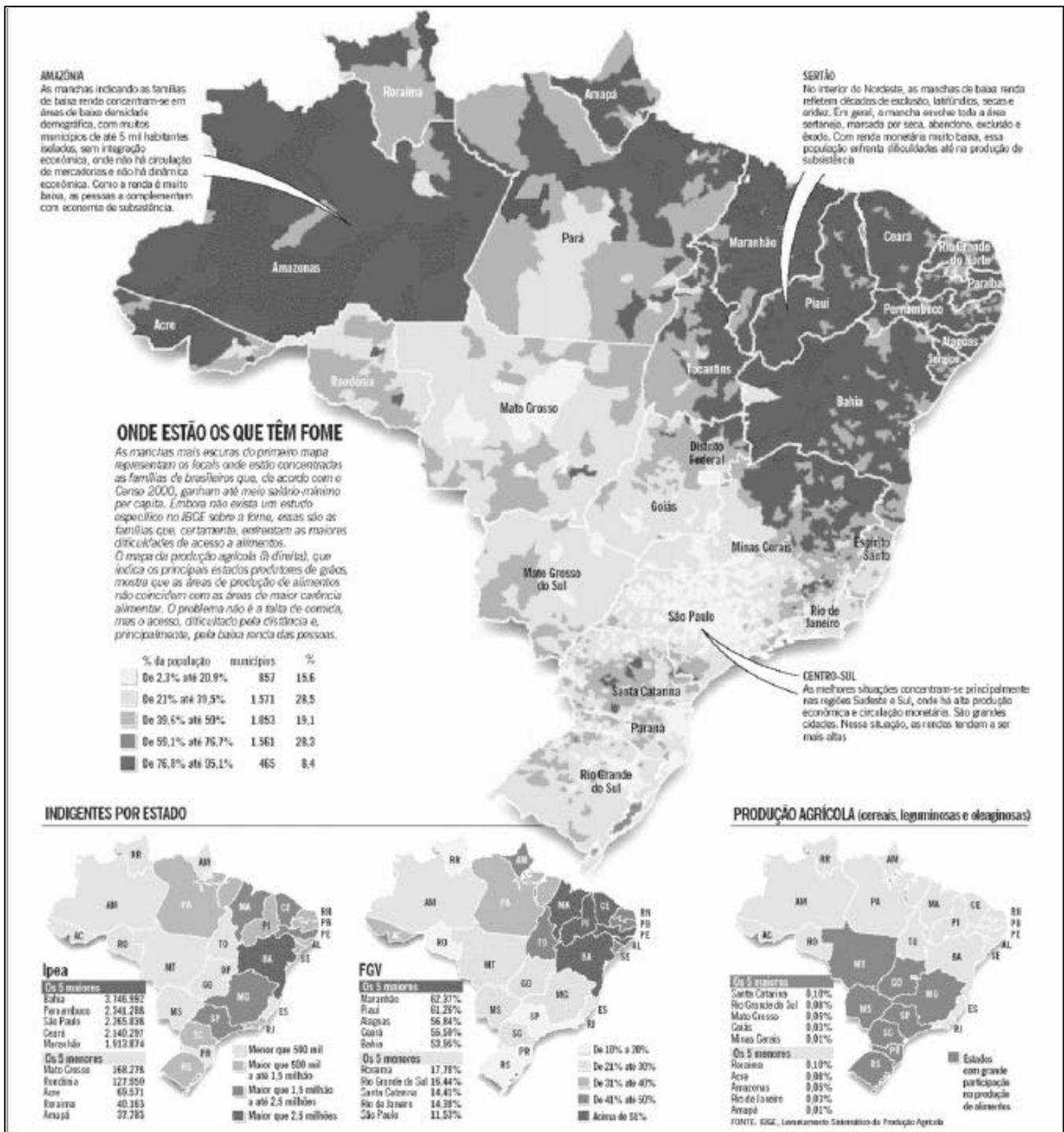
**Leçon 6. Approche programmatique :** pour transformer un certain nombre de fonds (projets) et de sous-projets en un programme intégré, il faut plus qu'un simple changement de nom. Il faut se livrer à une réflexion critique sur les objectifs du programme, sur les éléments qui sont nécessaires à la réalisation de ces objectifs et sur les liens entre ces éléments.

**Leçon 7. Renforcement des capacités :** l'hypothèse selon laquelle les institutions des pays à revenu moyen n'ont pas besoin d'être renforcées et sont en mesure d'apporter des fonds de contrepartie aux projets de développement peut s'avérer juste dans le cas de grandes institutions gouvernementales ou d'autres organismes qui disposent d'un financement adéquat,

mais pas dans le cas de nombreux autres partenaires possibles, dont les organisations de la société civile.

**Leçon 8. Mobilisation de la société civile :** la promotion du changement au sein des institutions ne garantit pas que la société civile, en particulier les membres qui la composent, profiteront de ce changement. Il est possible (et souhaitable) de mettre en place des mécanismes qui feront en sorte que tous puissent profiter de ce changement.

### Carte de la pauvreté au Brésil



Source : Institut de géographie et de statistique du Brésil

## 1. Introduction

### 1.1 Contexte du programme

Le présent document est le rapport sommaire d'une évaluation du programme bilatéral du Fonds de transfert de technologie (FTT) mené au Brésil par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Il s'agit de la septième année de cette phase du FTT au Brésil. Cette évaluation s'inscrit dans l'examen de l'ensemble du programme de soutien bilatéral du Canada dans ce pays, qui s'est déroulé en 2003.

Le mécanisme de financement se compose de quatre fonds : le Fonds de transfert de technologie (FTT), le Fonds d'initiatives locales pour la réforme des secteurs public et social (RSPS), le fonds Diffusion, reproduction, information et connaissance (DRINC) et le Fonds d'appui au programme (FAP). L'évaluation n'a pas porté sur le FAP parce qu'il est trop récent. Le terme « sous-projets » désigne les activités entreprises dans le cadre des trois premiers fonds et auxquelles participent habituellement les institutions partenaires brésiliennes et canadiennes.

Le rapport sommaire présente un résumé de deux volumes : le Volume I – texte de l'évaluation et le Volume II – annexes de l'évaluation. Le rapport décrit le contexte socioéconomique et politique du Brésil (ch. 1) et la méthodologie d'évaluation (ch. 2), présente l'analyse des intrants du programme (ch. 3, 4 et 5), suivie de l'évaluation des extrants (ch. 6), des effets (ch. 7) ainsi que de l'impact et de la durabilité du programme (ch. 8 et 9). Les recommandations et les leçons tirées figurent dans les derniers chapitres du rapport.

### 1.2 Contexte socioéconomique et politique du Brésil

#### 1.2.1 Contexte socioéconomique

Le Brésil compte près de 175 millions d'habitants. Dans les Amériques, seuls les États-Unis sont plus peuplés que le Brésil. L'économie brésilienne, qui a affiché un PIB de 440 milliards de dollars américains en 2002, occupe le 10<sup>e</sup> rang dans le monde. À la fois sur les plans politique et économique, le Brésil est le chef de file incontesté de l'Amérique du Sud et l'un des défenseurs actifs du Mercosul, bloc commercial qui doit permettre aux pays de la région de s'exprimer d'une seule voix pour mieux se faire entendre.

En plus d'être un géant économique, le Brésil affiche un PIB par habitant de plus de 2 000 dollars américains par année, ce qui lui donne largement le statut de pays à revenu moyen. En fait, le niveau de vie dans la plus grande partie du sud-est du pays se compare à celui de plusieurs pays industrialisés. Toutefois, selon l'indice d'inégalité de Gini, le Brésil

se classe 6<sup>e</sup> parmi les pires pays au monde en ce qui concerne la répartition du revenu et les inégalités sociales. De plus, le niveau de pauvreté y est nettement plus élevé que dans de nombreux pays à revenu moyen (Folha de São Paulo, 02/10/03). Le PIB par habitant dans la populeuse région du nord-est (où une personne sur deux vit dans la pauvreté) est bien inférieur au PIB par habitant enregistré dans le sud-est, tandis que la mortalité infantile y est deux fois plus élevée. La région du nord-est est aussi pauvre que bon nombre des pays africains les plus pauvres.

Toutefois, la pauvreté au Brésil ne se limite pas au nord-est. Les habitants de la vaste région amazonienne et des bidonvilles surpeuplés des plus grandes villes du pays (pour la plupart situées dans la région prospère du sud-est) vivent également dans des conditions inhumaines. Dans les bidonvilles, les barons de la drogue et les criminels de droit commun livrent une lutte acharnée à la police, et les habitants sont pris entre deux feux.

Selon un calcul effectué récemment et illustré dans le tableau qui suit, il y avait 46 millions de personnes au Brésil qui vivaient dans la pauvreté en 2001. Si l'on utilise le taux de change moyen pour 2001, le revenu moyen des pauvres au Brésil (43 R) équivalait à un peu plus de 1 dollar américain par jour, ce qui est généralement reconnu comme le seuil de la pauvreté absolue ou de l'indigence.

Tableau : Pauvreté au Brésil					
Région	Personnes (000)	%	Familles (000)	%	Revenu moyen (reales)
<b>Brésil</b>	46 126	27,3	9 998	21,4	43,09
<b>Grandes villes</b>	10 418	19,5	2 429	15,8	44,61
<b>Autres zones urbaines</b>	23 574	26,3	5 148	20,8	44,45
<b>Régions rurales</b>	12 134	47,3	2 421	37,3	39,11
Source : PNAD 2001, Institut de géographie et de statistique du Brésil					

Il y a en moyenne de 50 à 100 % plus de pauvres dans les régions rurales que dans les zones urbaines, mais les pauvres sont plus nombreux qu'ailleurs dans les régions métropolitaines, et leur nombre croît rapidement. La carte de la pauvreté au Brésil que nous avons déjà vue est une représentation

graphique récente de la répartition des pauvres au Brésil. Le nombre de Brésiliens touchés par l'insécurité alimentaire varie également beaucoup selon les estimations, mais pourrait atteindre 54 millions de personnes, soit plus de 30 % de la population. Cette situation, dans un pays dont les exportations annuelles de produits agricoles atteignent souvent 50 milliards de dollars américains, est jugée inacceptable par le gouvernement brésilien actuel.

### 1.2.2 Du gouvernement militaire à la démocratie

En 1985, le Brésil sortait de plus de 20 ans de régime militaire. Les généraux nationalistes au pouvoir avaient mis en place une économie dirigée qui avait produit un « miracle économique » pendant les années 1970. Toutefois, ce miracle avait surtout profité aux riches et à la classe moyenne supérieure. Les années qui suivirent la fin de la dictature furent remplies d'espoir pour le Brésilien moyen, ce qui entraîna une vaste mobilisation en vue de l'élaboration d'une nouvelle constitution en 1988. Toutefois, les changements furent lents et pénibles pour le peuple brésilien.

Le premier président élu au suffrage direct depuis les années 1960 fut accusé de corruption et destitué en 1992, après trois ans de mandat. Son successeur, Henrique Cardoso, tenta d'endiguer l'inflation galopante, principal problème de l'économie brésilienne à l'époque. Pour ce faire, il ouvrit l'économie aux marchés internationaux, ce qui eut pour effet de creuser davantage l'écart entre les riches et les pauvres et de maintenir l'économie brésilienne parmi les plus inéquitables au monde.

Le président élu récemment, Luiz Inácio Lula da Silva, a accédé à la présidence après avoir gravi les échelons du Parti des travailleurs (PT) et essuyé plusieurs revers au cours de la dernière décennie. Parmi les premières mesures prises par le président da Silva, mentionnons l'annonce du programme national *Fome Zero* (programme d'éradication de la faim) et la nomination d'un ministre spécial de la Sécurité alimentaire, qui relève directement du cabinet présidentiel. Une autre de ses premières initiatives est la création d'un ministère spécial des Droits de la personne, qui relève lui aussi directement du président. Tous les ministères ont reçu instruction de présenter des propositions en vue d'intégrer *Fome Zero* à leurs plans pluriannuels de 2003. Ces premières mesures permettent de croire que ce gouvernement, dans les limites du budget actuel, élaborera une stratégie économique et sociale favorable aux pauvres, axée sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration générale des droits des citoyens. Il s'agit pour le Canada d'une occasion d'appuyer pleinement le nouveau gouvernement au moyen d'un programme de développement

économique et social axé sur l'équité et favorable aux pauvres.

#### Principale priorité du gouvernement du Brésil : Fome Zero (éradication de la faim)

« L'éradication de la faim ne sera pas facile. L'économie du pays doit croître, nous devons créer des emplois, procéder à une réforme agraire, renforcer l'éducation et améliorer la santé. »  
[traduction]

Extrait d'un discours de Luiz Inácio Lula da Silva, président du Brésil, février 2003.

### 1.2.3 Coopération technique bilatérale et rôle de l'ABC

La coopération technique bilatérale (CTB) annuelle au Brésil est limitée. En 2002, elle s'est établie à 100 millions de dollars américains, alors qu'elle était de 480 millions de dollars américains peu de temps auparavant, soit en 1997. En revanche, l'apport de l'investissement privé peut s'élever à plus de 20 milliards de dollars américains certaines années. Bien qu'elle semble minime par comparaison, la coopération bilatérale (qui se compose de prêts et de subventions) peut contribuer à améliorer la situation du Brésil, où l'on manque constamment de ressources pour réaliser les principales priorités en matière de développement socioéconomique.

Parmi les sept principaux donateurs d'aide bilatérale en 2002, le Japon s'est classé premier, avec un apport de 56 %, suivi de l'Allemagne (14 %) et du Royaume-Uni (13 %). Le Canada, dont l'aide s'est établie à environ 5 millions de dollars américains (5 % de l'aide totale), occupait le cinquième rang des donateurs. L'analyse sectorielle révèle que 40 % de la CTB a été investie dans l'environnement, 22 % dans l'agriculture, 12 % dans la santé et 10 % dans l'industrie. Sauf dans le cas de la France, la plus grande part de l'aide des principaux donateurs bilatéraux est allée à l'environnement en 2002. La plupart des donateurs ont également investi dans le secteur social. Le Canada est l'un des rares pays donateurs qui n'affectent pas de personnel technique résident sur le terrain pour assurer la gestion de leurs projets (ABC, 2003). Cette politique repose sur la solidité relative des institutions brésiliennes et sur le désir d'assurer la durabilité des activités.

Contrairement à la plupart des bénéficiaires d'aide bilatérale, le Brésil possède son propre organisme, l'*Agência Brasileira de Cooperação* (ABC), au sein du ministère des Relations extérieures pour assurer la gestion de la coopération technique, aussi bien celle qui est offerte par le Brésil que celle qui lui est destinée. Le Brésil apporte une aide aux pays africains lusophones et à certains pays des

Amériques. Les projets trilatéraux (dans lesquels un pays du Nord aide le Brésil à mettre sur pied un projet dans un pays en développement) suscitent de plus en plus d'intérêt. Le Canada élabore actuellement un projet de ce genre avec le Brésil et la Bolivie.

### 1.3 Politiques et programme bilatéraux de l'ACDI au Brésil

#### 1.3.1 Cadre stratégique de développement global de l'ACDI

Le programme de coopération technique de l'ACDI au Brésil s'inscrit dans le cadre stratégique global de l'Agence. Le plus récent énoncé de politique sur les programmes de l'ACDI, *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, confirme la politique existante de l'Agence, mais cible plus précisément certaines questions afin d'accroître l'efficacité des programmes. La programmation réactive fondée sur les partenariats contribue à stimuler la prise en charge locale, tout en assurant que la cohérence des politiques demeure un défi constant.

À titre de pays à revenu moyen, le Brésil n'entre pas dans la catégorie des pays pauvres, même si la pauvreté y est largement répandue; il fait toutefois partie des chefs de file régionaux.

#### 1.3.2 Politique de programmation de l'ACDI au Brésil

La raison d'être du programme du Brésil est fondée sur cette réalité et sur la profondeur de la pauvreté au pays. Lorsqu'il a été approuvé pour la première fois en 1996, après une décennie de projets de transfert de technologie réalisés pendant les années 1990 (d'abord dans le domaine de l'agriculture, ensuite dans celui de l'environnement), le Fonds de transfert de technologie Canada-Brésil était conçu pour « multiplier les liens entre les institutions du Canada et du Brésil en faveur du développement durable » [traduction] (ACDI, 1996b).

Les domaines de programmation prioritaires ont été élargis afin d'englober, en plus de l'environnement, la réforme des secteurs social et public. En 1999, au moment de la rédaction du *Cadre de programmation de l'ACDI pour le Brésil*, le programme a été plus clairement axé sur la promotion de l'équité au Brésil. « Le but du programme bilatéral de l'ACDI au Brésil est [...] de promouvoir une plus grande équité » (*Cadre de programmation de l'ACDI pour le Brésil*, 1999, p.14). Selon le document, on pourrait contribuer au développement équitable, en améliorant la stabilité économique et la libéralisation, la répartition des revenus, l'accès aux services sociaux, ainsi qu'en favorisant le respect des droits de la personne et la primauté du droit, en assurant la stabilité environnementale et en réformant le secteur public. Les domaines de programmation prioritaires

demeuraient les mêmes qu'en 1996, mais étaient associés à des indicateurs de réussite plus clairs et avaient comme thème transversal l'égalité entre les sexes.

Le document d'approbation de la phase II du FTT, publié en 2000, intégrait l'orientation du *Cadre de programmation pour le Brésil, 1999*, l'accent étant mis sur la promotion de l'équité. Il s'agissait de privilégier les projets de nature à favoriser les priorités de développement social de l'ACDI. De plus, étant donné la concentration de la pauvreté dans le nord-est du pays, l'ACDI devait « approuver en priorité des projets ciblant cette région » [traduction] (ACDI, 2000b, p. 2). L'impact attendu était l'adoption de pratiques et de programmes plus efficaces, efficaces et équitables par les organismes brésiliens dans les trois secteurs prioritaires. Cet énoncé reconnaît que le programme de l'ACDI n'influe pas directement sur l'équité et la pauvreté, mais qu'il aide les organismes brésiliens à acquérir les capacités qui leur permettront d'agir en ce sens.

#### 1.3.3 Ensemble de la coopération canadienne au Brésil

Selon les données tirées de la mémoire centrale et du *Rapport statistique sur l'aide publique au développement pour l'exercice 2001-2002*, la contribution du Canada destinée au Brésil est répartie comme suit :

Direction générale	Total (en millions de dollars)	% du total
Programmes bilatéraux	4,8	24,9
Programmes multilatéraux	9,3	48,2
Partenariat canadien	5,2	26,9
Total	19,3	100,0

Devant le caractère limité des ressources acheminées par la voie bilatérale par rapport à l'ampleur des inégalités et de la pauvreté au Brésil, il a été proposé dans le *Cadre de programmation pour le Brésil, 1999* d'adopter une approche-programme. Cette démarche suppose une coordination étroite avec les autres mécanismes d'acheminement de la coopération canadienne, en particulier avec la Direction générale du partenariat canadien (DGPC).

Toutefois, sur la base de l'information disponible, l'équipe d'évaluation en vient à la conclusion que la coordination n'est pas assez approfondie pour qu'il soit possible de parler d'un programme global de l'ACDI au Brésil. Les liens entre les mécanismes sont rares, voire inexistant dans bien des cas. La DGPC et les directions générales des programmes bilatéraux semblent avoir beaucoup de choses à mettre en commun en ce qui concerne leur expérience au Brésil.

Étant donné que le contexte politique au Brésil est favorable et que l'ACDI a adopté une nouvelle vision d'ensemble sur le renforcement de l'efficacité de l'aide au développement, il semble possible de remédier à la situation. La conception du nouveau cadre de programmation pourrait représenter une occasion non seulement d'améliorer les communications et la coordination entre les directions générales de l'ACDI et avec les différents intervenants canadiens qui ont un intérêt légitime au Brésil, mais aussi d'élargir le dialogue avec l'ABC et la société civile brésilienne.

## 2. Méthodologie d'évaluation

### 2.1 Raison d'être et objet de l'évaluation

Un examen opérationnel du FTT du Brésil a été réalisé en 1999, parallèlement à un examen du programme du FTT de l'ACDI dans le cône Sud, peu après le début des activités du fonds. En 2000, de nombreux représentants des différents partenaires se sont réunis au Brésil à l'occasion d'un symposium Canada-Brazil sur les leçons tirées afin de discuter du programme et de dégager les leçons à retenir. Au début de 2002, un examen interne des leçons tirées a porté sur le fonds d'initiatives locales pour la réforme du secteur public de la Direction générale des Amériques de l'ACDI, dont le RSPS est l'équivalent brésilien. La présente évaluation, qui s'appuie sur ces activités, a l'avantage d'évaluer le programme plusieurs années après sa conception en 1996.

### 2.2 Équipe d'évaluation

L'évaluation du programme a été fondée sur de solides relations de partenariat et de collaboration. À la base, l'équipe d'évaluation se composait de deux membres à plein temps, soit un évaluateur externe et un agent principal de la Direction générale de l'examen du rendement de l'ACDI. Au Brésil, un membre du personnel du DFID et un membre du personnel de l'ABC se sont joints à l'équipe à temps partiel pour lui permettre de mieux comprendre les relations entre l'ABC et les donateurs ainsi que le contexte des sous-projets qui faisaient l'objet de visites. Le personnel du programme de l'ACDI a apporté un soutien logistique efficace avant et pendant les travaux d'évaluation sur le terrain.

## 2.3 Démarche et méthodologie d'évaluation

**Échantillon d'évaluation.** Étant donné le nombre élevé de sous-projets qui ont été financés par le programme, on a proposé dans les modalités de l'évaluation un échantillon de neuf sous-projets (cinq financés par le FTT et quatre financés par le RSPS).

**Questionnaires.** L'équipe d'évaluation a préparé des questionnaires en format électronique qu'elle a envoyés à tous les partenaires du FTT sauf deux (il s'agissait de deux sous-projets qui ont été approuvés récemment) et à un échantillon de participants du RSPS. Le taux de réponse a atteint 74 %, ce qui est très élevé.

Tableau : Taux de réponse au questionnaire			
Type de questionnaire	Envoyés	Réponses	Taux de réponse
FTT – Brésil	14*	11*	79 %
FTT – Canada	19*	18*	95 %
RSPS – Brésil	26	13	50 %
RSPS – Canada	14	12	86 %
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>54</b>	<b>74 %</b>

\* Plus d'un répondant a rempli le questionnaire au sujet de deux sous-projets financés par le FTT.

**Visites sur place des sous-projets.** Les travaux sur le terrain de l'évaluation ont été menés dans quatre villes brésiliennes : Brasilia, Recife, Rio de Janeiro et São Paulo. À l'occasion de ces visites, l'équipe d'évaluation a rencontré et interrogé le personnel de dix sous-projets financés par le FTT et de cinq sous-projets financés par le RSPS. À chacune de ces visites, l'équipe d'évaluation a cherché principalement à évaluer la pertinence de la technologie pour le partenaire, à déterminer si l'organisme partenaire a réussi à intégrer les connaissances et les modèles du projet, à vérifier si la technologie fait l'objet d'une diffusion et à établir si l'impact du sous-projet se fera sentir chez les bénéficiaires visés.

**Groupes de discussion.** Ce mécanisme, aussi bien au Canada qu'au Brésil, a servi à inviter les groupes de partenaires du programme à communiquer directement entre eux dans un cadre neutre. L'équipe d'évaluation a proposé aux participants une courte liste de sujets à aborder, mais les participants étaient libres d'aborder tout sujet lié au programme qu'ils jugeaient important. Deux discussions de groupe d'une durée d'une demi-journée ont été tenues au Canada (16 personnes ont participé aux discussions, qui se sont tenues à Ottawa et à Vancouver) et quatre au Brésil (60 personnes ont participé aux discussions, qui se sont tenues à Brasilia, à Recife, à Rio de Janeiro et à São Paulo).

Les groupes de discussion ont suscité beaucoup d'intérêt, particulièrement au Brésil, où il était fréquent que les réunions attirent des participants supplémentaires. Les discussions ont donné lieu à des échanges dynamiques et ont permis de tirer des conclusions pertinentes; les partenaires se sont d'ailleurs montrés intéressés à continuer d'échanger leurs expériences.

**Autres sources d'information.** L'équipe d'évaluation a interrogé des membres du personnel de l'ACDI au Canada et au Brésil, certains membres du personnel de l'ambassade du Canada au Brésil et des membres du personnel d'autres organismes donateurs au Brésil (DFID et programme allemand de coopération [GTZ]). L'équipe d'évaluation a également rencontré d'autres représentants d'institutions extérieures au programme, par exemple le personnel du Programa Fome Zero à Brasilia ainsi que le personnel d'Oxfam, du PNUD et de l'Instituto Joaquim Nabuco à Recife.

L'équipe d'évaluation a également trouvé des renseignements utiles dans les énoncés de politique de l'ACDI; les documents liés au programme, aux fonds et aux sous-projets du FTT; des documents officiels du gouvernement du Brésil; et des articles pertinents tirés de quotidiens que l'équipe a consultés pendant sa visite au Brésil.

### 3. Politiques et conception du programme

#### 3.1 Fonds de transfert de technologie

Dans la présente section, nous décrivons les caractéristiques fondamentales du Fonds de transfert de technologie.

**Mécanisme réactif :** l'équipe d'évaluation estime que l'utilisation d'une approche entièrement réactive convient très bien aux pays à revenu moyen. Voici quelques-uns des principaux éléments de la phase II du FTT :

- Priorité à la réduction des inégalités;
- Transfert de technologie;
- Soutien aux tendances de développement observées au Brésil;
- Thèmes centraux (trois secteurs);
- Processus axé sur la demande;
- Partenariats solides;
- Synergie et partage des leçons;
- Mobilisation des ressources;
- Approche axée sur les résultats;
- Renforcement des capacités.

Cet ensemble d'éléments soutient avantageusement la comparaison avec les éléments relevés dans l'énoncé de politique publié par l'ACDI en 2002 sur le renforcement de l'efficacité de l'aide (ACDI, 2002), ce qui donne à penser que le programme destiné au Brésil, en plus d'être avancé dans l'intégration des

nouvelles tendances en matière de développement, était à la fine pointe de l'innovation dans ce domaine.

**Réduction des inégalités.** L'inégalité est souvent considérée comme un important obstacle au développement en Amérique latine, et particulièrement au Brésil, ce qui justifie nettement que le programme de l'ACDI soit axé sur la réalisation de cet objectif. La question de l'égalité entre les sexes dans le cadre des projets financés par le FTT peut être abordée au moyen d'un élément de sous-projet en particulier ou d'une analyse comparative entre les sexes et d'un plan d'action.

Les documents du fonds ne précisent pas qui seront les bénéficiaires de cette amélioration de l'équité, ce qui pourrait être utile puisque l'on peut avancer sans crainte de se tromper que l'inéquité, sous une forme ou une autre, touche aussi bien les personnes les plus avantagées que les personnes très pauvres. Si l'on ne définit pas clairement qui profitera de cette amélioration, le FTT risque de n'avoir qu'une incidence très diffuse sur l'amélioration de l'équité chez les pauvres.

**Transfert de technologie.** Bien que cette expression évoque un transfert de matériel, ce genre de transfert se produit rarement et n'est pas financé par le FTT. Habituellement, la technologie consiste en connaissances, en approches et en modèles canadiens qui, selon le partenaire brésilien, n'existent pas au Brésil, mais qui pourraient contribuer au développement local. Le transfert nécessite presque systématiquement que la technologie soit considérablement adaptée aux conditions institutionnelles et locales du Brésil. Dans un certain nombre de cas, la technologie, une fois transformée, a été adoptée et utilisée au Canada. De plus en plus, la technologie qui fait l'objet du transfert consiste en connaissances et en modèles dans le domaine du développement social.

**Soutien aux tendances de développement du Brésil.** Le FTT a pour objet de renforcer les tendances de développement du Brésil qui favorisent une amélioration de l'équité et pour lesquelles le Canada possède une expérience pertinente qui lui permettra d'apporter son soutien. Le *Cadre de programmation pour le Brésil, 1999* présente une brève analyse des tendances et obstacles en matière de développement, qui ont été repris dans le document d'approbation du FTT de 2000. Ce genre d'analyse ne se trouvait pas dans le document d'approbation de 1996. Aucun document d'approbation du FTT ne relève de priorités parmi les tendances en matière de réduction des inégalités, ni d'analyse de la façon dont l'expérience du Canada pourrait contribuer à soutenir ces tendances positives.

Il est recommandé d'intégrer une analyse de ces questions à la conception de chaque phase ultérieure du FTT et de procéder à une mise à jour lorsque des

changements significatifs se produisent. Le DRINC ou le FAP pourraient servir à la réalisation de telles analyses au Brésil. Celles-ci aideraient le personnel du programme à sélectionner des sous-projets qui sont clairement axés sur les besoins prioritaires en matière de développement du point de vue de l'équité et pour lesquels le Canada possède les compétences voulues.

**Concentration thématique.** Le FTT est axé sur trois thèmes de développement: la réforme du secteur public, le développement social et la gestion de l'environnement. Le document d'approbation de la phase II du fonds désigne trois thèmes secondaires de développement social (santé, éducation et droits de la personne) qui s'inscrivent dans les efforts pour donner une plus grande place aux priorités de développement social de l'ACDI. Les trois thèmes de développement sont étroitement inspirés de l'analyse réalisée en 1999 sur les obstacles au développement au Brésil et du programme de développement de l'ACDI. Une analyse du financement des sous-projets du FTT par phase et par thème de développement figure en annexe. Cette analyse montre que, dans la phase II, l'environnement a cédé du terrain à la réforme du secteur public, bien qu'il représente toujours plus de 55 % de l'ensemble des programmes financés par le FTT à ce jour.

L'importance accordée au programme *Fome Zero* par le nouveau gouvernement nous rappelle que la sécurité alimentaire (auto-production et capacité d'acheter des aliments de bonne qualité) est également une importante priorité sociale pour les pauvres du Brésil dont il faut tenir compte. La présente évaluation ne vise pas une analyse approfondie des priorités de développement au Brésil, mais il est largement reconnu que la croissance favorable aux pauvres est une condition essentielle à la réalisation des objectifs du millénaire.

Sans emploi ni augmentation des revenus des pauvres, sans accès à de la nourriture de qualité ni accès sûr à des ressources foncières pour les citadins et paysans sans terre, les services sociaux comme l'éducation et la santé demeureront utopiques. Cette question a été mise en lumière dans *Le Canada contribue à un monde meilleur*, lorsqu'il est question des revenus en milieu rural (p. 16). De plus, elle constitue un élément central de la stratégie du DFID sur les moyens de subsistance durables. Il est recommandé que l'examen du programme du Brésil en cours à l'ACDI comporte une révision du choix des thèmes prioritaires de la programmation au Brésil en fonction d'une analyse des priorités de développement et des possibilités offertes dans ce pays. Cette révision devrait porter particulièrement sur la nécessité de favoriser l'amélioration des possibilités de production de revenus pour les pauvres. Cette analyse nécessitera une étroite collaboration avec les partenaires Brésiliens, de

manière que les thèmes prioritaires de l'ACDI soient adaptés aux besoins du Brésil.

**Programmation axée sur la demande.** Dans le cadre des sous-projets, on constate déjà ce type de participation de la part des intervenants brésiliens. L'une des principales innovations du FTT a été la mise en place de la programmation réactive, qui incite les institutions brésiliennes à prendre l'initiative dès le début. L'ABC et l'ACDI examinent les propositions seulement si le partenaire brésilien participe pleinement au projet, ce qui amène fréquemment les intervenants brésiliens à se rendre au Canada pour rendre visite au partenaire proposé. Cette façon de faire permet de faire en sorte que les priorités du Brésil soient respectées et que l'institution brésilienne soit déterminée à mettre l'activité en œuvre, ce qui multiplie les chances de réussite à long terme de l'activité. Les partenaires brésiliens et canadiens se sont tous dits très satisfaits de la nature réactive du programme et de la souplesse en matière de gestion que cela suppose pour l'ACDI.

Le mécanisme réactif utilisé actuellement a pour résultat de concentrer dans les régions prospères du sud et du centre du pays la connaissance du programme (et des propositions de sous-projets). L'arrivée à São Paulo en février 2002 d'un autre membre du personnel de l'ACDI a permis de mieux répartir la charge de travail liée au programme, mais a facilité encore davantage l'accessibilité pour les institutions de cette région.

Le degré de concentration régionale des activités est présenté en annexe. Ces chiffres, qui révèlent la faible présence des activités financées par le FTT dans la région défavorisée du nord-est, ne sont pas entièrement satisfaisants étant donné que nous n'avons pas pu obtenir la répartition des activités des partenaires secondaires dans chaque sous-projet. Il est permis de croire que les projets ultérieurs de la phase II du FTT, qui sont en cours de planification, accorderont une plus grande place à la région du nord-est.

**Partenariats solides.** Le FTT est conçu pour des partenaires fiables, qui sont soutenus par des institutions solides et qui possèdent des compétences dans le secteur technologique visé. Il est particulièrement important de choisir un partenaire canadien qui a fait ses preuves. Il est aussi utile que le partenaire comprenne bien ce que suppose le travail dans un pays en développement. Les partenaires brésiliens doivent posséder suffisamment de personnel et de ressources financières pour être en mesure d'assumer les coûts locaux tout en prenant une part active au long processus de planification des sous-projets (12 mois et plus) et à leur exécution (de 3 à 4 ans). La capacité des partenaires brésiliens d'assumer les coûts locaux et d'effectuer les investissements requis pour obtenir les ressources humaines, les infrastructures et le matériel

nécessaires à la réussite du projet s'inscrit parfaitement dans l'objectif du programme qui consiste à mobiliser des ressources au moyen de partenariats solides.

Le FTT a grandement contribué au choix de partenaires fiables, ce qui, dans de nombreux cas, a donné lieu à de solides partenariats. Afin d'accroître l'efficacité des ressources, l'ACDI demande au partenaire brésilien de s'engager à investir dans les activités de sous-projet des ressources qui sont souvent plus importantes que la contribution de l'ACDI. L'équipe a pu constater à l'occasion de certaines visites sur place l'existence de ce type d'investissement, mais les rapports sur cet aspect ne sont pas produits d'une manière suffisamment systématique pour qu'il soit possible d'évaluer le niveau des investissements qui sont effectués par rapport aux investissements prévus.

Toutefois, les partenaires brésiliens de la société civile et du nord-est en particulier sont moins susceptibles que les autres de présenter une proposition de qualité et de répondre aux critères exigés des partenaires et peuvent même avoir besoin du soutien financier direct de l'ACDI pour assumer les coûts locaux. Jusqu'à maintenant, lorsque cette situation s'est présentée, l'ABC et l'ACDI ont trouvé des solutions exceptionnelles qui ont pu entraîner certains délais, mais aucun changement au programme.

L'élaboration d'un nouvel accord bilatéral avec le gouvernement du Brésil pourrait résoudre une partie du problème puisque le nouvel accord pourrait donner à l'ACDI la latitude qui lui permettrait de mieux soutenir des partenaires brésiliens dont l'importance est stratégique, mais qui ne possèdent pas toutes les ressources financières requises.

### **3.2 Fonds d'initiatives locales pour la réforme des secteurs public et social (RSPS)**

Le RSPS a été conçu en 1998 afin de répondre « aux besoins immédiats du Brésil, plus précisément des projets de familiarisation au savoir-faire canadien dont les bénéficiaires ont un besoin urgent à court terme ». Ce fonds a été conçu en fonction de projets fructueux menés par l'ACDI au Pérou, en Bolivie et dans le cône Sud. L'objectif consiste à favoriser la réforme des secteurs public et social par une familiarisation à l'expérience canadienne. Comme on le verra en annexe, les sous-projets financés par le RSPS sont de courte durée et nécessitent des ressources limitées (seulement 18 000 \$ en moyenne). Bien qu'il s'agisse habituellement d'activités ponctuelles, un certain nombre de partenaires ont obtenu une seconde subvention dans le cadre du RSPS. Dans un cas, un partenaire a même proposé trois sous-projets qui ont été approuvés. La répétition des sous-projets représentait souvent une façon de progresser dans la

résolution du principal problème visé par le programme.

Divers types d'activités sont entreprises dans le cadre du RSPS. Il peut s'agir de la participation à une conférence ou d'une visite à un partenaire au Canada, ou encore d'activités plus complexes et durables comme l'échange de modèles et de connaissances. Selon les réponses au questionnaire et l'échantillon de sous-projets du RSPS visités par l'équipe d'évaluation, les participants sont très satisfaits de cette activité. Dans de nombreux cas, le RSPS a entraîné la tenue d'autres activités en partenariat et, dans certains cas, la planification de projets dans le cadre du FTT, bien qu'il ne s'agisse pas d'un objectif du fonds.

La programmation du RSPS s'est élargie au fil du temps; en janvier 2003, 51 sous-projets avaient été approuvés. Les sous-projets financés par le RSPS sont habituellement mis sur pied par des institutions brésiliennes et parfois par des Brésiliens qui souhaitent obtenir des connaissances particulières dont le Canada dispose. Bien que les organismes publics et les ministères soient admissibles au RSPS, les documents d'approbation du RSPS précisent que le fonds est destiné principalement aux organismes sans but lucratif (ONG, fondations, etc.) qui pourraient autrement ne pas être admissibles au FTT.

En 2001-2002, exercice récent pendant lequel de nombreux sous-projets ont été approuvés dans le cadre du RSPS, les partenaires principaux canadiens et brésiliens étaient répartis dans les catégories suivantes : gouvernement (14), milieux universitaires (6), ONG et société civile (13) et particuliers (1). Parmi les ONG et organisations de la société civile qui ont participé à des sous-projets financés par le RSPS cette même année, six étaient canadiennes, et sept étaient brésiliennes. En moyenne au cours des six dernières années, environ la moitié des partenaires brésiliens étaient des organisations de la société civile.

Aucun des partenaires principaux qui ont pris part au programme cette année-là ne provenait du nord-est du Brésil, même si l'argument en faveur d'une augmentation de la programmation du FTT dans cette région vaut également en ce qui concerne le RSPS. Selon l'équipe d'évaluation, la clé pour atteindre ce groupe cible consiste à améliorer l'accès à l'information sur le programme.

L'équipe d'évaluation s'est penchée particulièrement sur deux questions qui touchent la conception du RSPS. La première porte sur le fait que l'ABC n'assure pas la surveillance de ce fonds parce qu'elle considère qu'il ne relève pas de l'accord entre le Canada et le Brésil. Cette situation permet à l'ACDI de prendre des décisions rapidement, ce qui est important pour certains des sous-projets. Par contre, elle est incompatible avec l'intention exprimée par

l'Agence de travailler étroitement avec l'ABC. Cette dernière s'est tout de même récemment dite de plus en plus intéressée à prendre une part plus active aux décisions qui portent sur le RSPS, ce qui permettrait de corriger rapidement cette anomalie.

La seconde question porte sur la relation entre le FTT et le RSPS. Le document d'approbation du RSPS indique clairement qu'il s'agit d'un instrument de financement supplémentaire qui n'est pas directement lié au FTT. Selon les lignes directrices du RSPS, l'équité ne fait pas partie des objectifs du fonds. Néanmoins, il est clairement possible d'utiliser le RSPS pour stimuler l'élaboration de plans conceptuels destinés au FTT, comme en témoignent les 10 sous-projets financés par le RSPS qui ont contribué jusqu'à maintenant à l'élaboration de plans et les autres sous-projets qui pourraient le faire éventuellement.

L'équipe d'évaluation recommande que des liens beaucoup plus étroits soient établis entre les deux fonds afin d'accroître les possibilités que les investissements dans le RSPS donnent plus souvent lieu à des propositions au titre du FTT et du DRINC ou complètent directement ces fonds. Ce rôle de jumelage des sous-projets financés par le RSPS deviendra probablement de plus en plus important au fur et à mesure que des sous-projets seront élaborés en collaboration avec des groupes de la société civile et des ONG du nord-est du Brésil qui ne connaissent pas les compétences canadiennes pertinentes.

### 3.3 Autres fonds

#### 3.3.1 Diffusion, reproduction, information et connaissance (DRINC)

Ce fonds, qui a été approuvé il y a un peu plus d'un an, a pour objet d'accroître l'impact du programme du FTT au Brésil au moyen de quatre volets :

- Diffusion des connaissances acquises dans le cadre des projets financés par le FTT et le RSPS;
- Reproduction des technologies canadiennes qui ont été adaptées avec succès à l'usage d'autres organisations non partenaires;
- Partage d'information et coordination entre les sous-projets financés par le FTT, les programmes de l'ACDI au Brésil et les donateurs bilatéraux et multilatéraux, ce qui comprend le soutien à la coordination des donateurs orchestrée par l'ABC;
- Acquisition de connaissances par l'analyse stratégique régulière de questions clés pertinentes pour le programme du Brésil.

Ce fonds propose plusieurs innovations. Les activités de diffusion et de reproduction sont réactives, c'est-à-dire que se sont les partenaires brésiliens qui doivent présenter une demande et gérer les ressources

financières. Le volet d'information et de partage des connaissances peut servir au financement d'échanges entre les sous-projets; l'équipe d'évaluation a constaté une importante demande à cet égard. Le partage systématique d'information entre les programmes de l'ACDI menés au Brésil, qui est actuellement embryonnaire, permettra d'accroître l'efficacité de l'utilisation globale des ressources de l'ACDI au Brésil. Les activités initiales du fonds DRINC ont été planifiées immédiatement avant et pendant les travaux sur le terrain de l'équipe d'évaluation.

Ce fonds, comme la phase II du FTT, doit accorder la priorité à l'élaboration de programmes dans le nord-est; toutefois, parmi les cinq premiers sous-projets, un seul vise cette région. Comme c'est le cas du RSPS, l'ABC considère que ce fonds ne relève pas de l'accord entre le Canada et le Brésil, même s'il a servi jusqu'à maintenant au financement de sous-projets qui complètent directement des sous-projets financés par le FTT, qui est surveillé conjointement par l'ABC et l'ACDI.

#### 3.3.2 Fonds d'appui au programme (FAP)

Ce quatrième fonds a été approuvé au début de 2003. Il a pour objet de renforcer la capacité de l'ACDI de contribuer efficacement à l'élaboration d'un partenariat plus innovateur, visible et axé sur les connaissances avec le Brésil. Bien que ce fonds soit trop récent pour qu'il ait été possible de l'inclure dans les modalités de l'évaluation, il est intéressant, du point de vue de l'orientation globale du programme, d'examiner les volets de ce fonds afin d'évaluer de quelle manière ils pourraient servir à compléter les trois autres fonds. Les trois volets du FAP sont :

- Soutien aux activités de développement innovatrices à donateurs multiples (p. ex. évaluer les possibilités de coopération multilatérale et bilatérale au Brésil; confier des tâches en particulier à un bénévole de l'ONU).
- Visibilité et compréhension des activités de développement de l'ACDI au Brésil (p. ex. soutenir la couverture médiatique de l'IPPI, rédiger et imprimer diverses publications sur le programme).
- Intégration des connaissances locales sur le développement aux programmes de l'ACDI au Brésil. (p. ex. soutien à l'examen de programme de l'ACDI au Brésil; élaboration d'une base de données qui permettra d'effectuer le suivi des activités de l'ACDI au Brésil)

Bien qu'un certain nombre des activités suggérées semblent faire double emploi avec les activités proposées dans le cadre du fonds DRINC, le document de planification explique que le FAP complétera le DRINC en portant sur le « comment » plutôt que sur le « quoi » des questions d'administration et de soutien.

### 3.4 Soutien à l'élaboration de politiques

Cette activité est une question transversale que le personnel du programme considère de plus en plus comme une tâche essentielle. Aucun financement précis n'est associé à cette activité, et aucun plan systématique n'a été mis en place pour faire progresser ce dossier, mais un certain nombre d'initiatives ont été réalisées ou sont en cours d'exécution ou de planification.

**Collaboration organisationnelle.** Cette activité porte en partie sur les politiques de l'ACDI. L'ACDI favorise la collaboration entre ses directions générales, ainsi qu'entre l'Agence et d'autres ministères. Un groupe interministériel du gouvernement canadien sur le Brésil examine actuellement cette question. Au Brésil même, le personnel du programme entretient des liens étroits avec le personnel du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) qui travaille à l'ambassade, mais éprouve beaucoup de difficultés à établir des liens significatifs de partage d'information et de collaboration avec les activités financées par la Direction générale du partenariat canadien et la Direction générale des programmes multilatéraux, malgré l'intérêt que présente l'établissement de tels liens. Des discussions sont en cours dans le but de déterminer de quelle manière il faudrait procéder.

**Politique sur les pays à revenu moyen.** L'ACDI ne possède pas de politique portant précisément sur la programmation dans les pays à revenu moyen comme le Brésil, mais il est reconnu que ces pays présentent des caractéristiques différentes des pays pauvres (encadré 3.2). Au printemps 2003, le personnel du programme du Brésil a organisé un atelier afin de partager les expériences de l'ACDI dans d'autres pays à revenu moyen comme l'Afrique du Sud, les pays de l'Asie du Sud-Est et les pays de l'ancienne Union soviétique. Parmi les caractéristiques du programme du FTT qui témoignent du statut de pays à revenu moyen du Brésil, mentionnons la réactivité, la sélection de partenaires fiables, l'égalité entre partenaires et la mobilisation des ressources.

**Coopération entre les donateurs.** La coopération avec les autres donateurs est une activité qui pourrait être financée par le DRINC. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la coopération avec d'autres donateurs au Brésil, en particulier le DFID, et pour ce qui est de la discussion d'activités conjointes avec certaines organisations multilatérales comme la Banque mondiale et l'UNICEF. Le personnel de l'ACDI peut utiliser l'expérience et les leçons apprises pour prendre des décisions éclairées sur la planification multilatérale et la mise en œuvre de projets.

**Influence des sous-projets sur l'élaboration de politiques.** Le programme favorise également la contribution à l'élaboration de politiques du secteur public brésilien par la tenue d'activités dans le cadre des sous-projets. La modification des politiques brésiennes ne fait habituellement pas partie des objectifs des sous-projets, mais elle peut s'avérer nécessaire pendant la réalisation de l'activité ou peut être le résultat inattendu du sous-projet. Bien qu'il ne soit pas de la responsabilité des donateurs d'entreprendre des changements de politiques au Brésil, toute contribution à l'évolution des politiques fondée sur une solide expérience en développement peut être utile, particulièrement lorsque cette contribution est formulée et présentée par le partenaire brésilien.

#### La coopération dans les pays à revenu moyen

Comme de nombreux autres organismes internationaux, l'ACDI revoit actuellement sa coopération au Brésil dans le cadre d'une large réflexion sur l'aide au développement dans les pays à revenu moyen.

À ce sujet, l'énoncé de politique de l'ACDI sur l'efficacité de l'aide précise ce qui suit : « Outre qu'ils jouissent d'un revenu par habitant plus élevé, on peut en général décrire [les pays à revenu moyen] comme des pays ayant une capacité de gouvernance relativement forte et évoluée.

Même si ces pays peuvent compter un grand nombre de personnes extrêmement pauvres, ils ont habituellement mis en place leurs propres plans sectoriels ou nationaux de réduction de la pauvreté. Leurs besoins en matière d'aide au développement sont en général bien définis et visent souvent une assistance technique précise et de haut niveau plutôt que d'importants transferts de ressources.

L'aide à ces pays enregistre souvent un taux de succès élevé et permet d'obtenir des résultats durables. Le Canada maintient d'importants programmes de coopération au développement dans des pays à revenu moyen. Toutefois, notre présence dans ces pays obéit surtout à des considérations de politique étrangère, quoique le contenu de nos programmes d'aide réponde à des priorités de développement. » (ACDI, 2002, p. 10)

## 4. Gestion du programme

### 4.1 Relations ACDI-ABC

L'ACDI participe activement à la gestion du programme du FTT; elle compte sur le soutien de l'ABC dans le cas des activités financées par le FTT. Les deux employés de l'ABC affectés à temps partiel au portefeuille de l'ACDI prennent une part active à l'examen des propositions de programmes, des documents conceptuels et des propositions de mise en œuvre dans le cadre du FTT. Ils suivent plus difficilement la progression des sous-projets financés par le FTT, effectuant à l'occasion des visites sur place et examinant des rapports sur l'avancement des projets préparés par les partenaires brésiliens. Lorsque des problèmes surviennent dans la mise en œuvre d'un sous-projet, on peut faire appel à l'aide de l'ABC, mais l'absence de liens systématiques avec les sous-projets rend la tâche plus difficile.

La relation entre l'ACDI et l'ABC a été considérablement renforcée. Aujourd'hui, la confiance est très grande entre les deux partenaires, même si les relations bilatérales entre les deux pays ont été marquées par une série de différends commerciaux. La plupart des communications entre l'ACDI et l'ABC se font par téléphone ou par courrier électronique, mais des représentants des deux organismes se rencontrent régulièrement afin de discuter de questions qui touchent le programme et les sous-projets.

Le personnel de l'ABC ne participe pas aux activités liées au RSPS et au DRINC puisque l'ABC ne considère pas que ces fonds relèvent de l'accord bilatéral entre le Canada et le Brésil. L'ABC ne participe pas non plus aux réunions annuelles du comité directeur du programme de l'ACDI. Afin de renforcer la relation entre l'ACDI et l'ABC, les responsables du programme devraient prendre des mesures immédiates afin d'intégrer l'ABC à la prise de décisions sur les sous-projets financés par le RSPS et le DRINC, selon l'intérêt et la disponibilité de l'ABC.

### 4.2 Gestion du programme par l'ACDI

Le programme est géré directement par le personnel de l'ACDI, même si l'on a déjà tenté de faire appel à des consultants afin de mieux répartir la charge de travail. Le chef de l'aide au Brésil est le gestionnaire du programme et dispose du soutien de trois employés à contrat recrutés sur place. En tenant également compte de l'employé de l'ACDI et de l'employé de soutien recruté sur place à São Paulo, il y a en tout environ 3,8 années-personnes qui sont consacrées à ce programme au Brésil. Au Canada, trois employés de l'ACDI apportent 2,5 années-personnes de soutien au programme.

Ce total de 6,3 années-personnes pour un programme de 5,25 millions de dollars par année est relativement élevé dans le contexte de l'ACDI, ce qui témoigne de la complexité de la gestion du programme. Les besoins élevés de ce programme en matière de main-d'œuvre s'expliquent par un certain nombre de facteurs : la structure du programme est complexe et compte quatre fonds différents qui sont tous régis par différentes réglementations; l'apport considérable en soutien et en conseils à des partenaires canadiens et brésiliens; le nombre élevé de propositions de sous-projets (en particulier dans le cadre du RSPS) et de rapports analysés chaque année; le fait que les partenaires brésiliens et canadiens participent à la plupart des sous-projets (qui, dans de nombreux cas, font appel à de multiples partenaires dans les deux pays), ce qui rend très difficile le suivi de l'élaboration de partenariats et de la mise en œuvre du programme.

En plus des responsabilités directement associées à l'élaboration de sous-projets, le personnel de l'ACDI est responsable d'autres activités relatives au programme, notamment les relations entre l'ACDI et l'ABC, les activités de promotion et de communication liées au programme, les réunions de gestion du programme, la production de rapports à l'usage de l'ACDI, la logistique des missions de l'ACDI et des visites officielles visant le programme.

Dans l'amendement au budget de la phase I du FTT de 1998, qui a augmenté le financement de 3 millions de dollars, on prévoyait le recours à des consultants locaux dans la gestion du programme. Selon les responsables du programme, on a procédé, à titre d'essai, au recrutement de deux consultants qui ont été chargés de gérer les premières étapes de l'élaboration de sous-projets, mais les partenaires avaient tendance à ne pas tenir compte de ces personnes et à consulter directement le personnel de l'ACDI.

### Charge de travail et effectifs du programme.

L'équipe d'évaluation a constaté que la charge de travail du personnel de l'ACDI au Brésil est considérable. Six personnes consacrent environ 65 % de leur temps au programme du FTT au Brésil. Au cours de la dernière année, ces efforts ont été répartis comme suit : FTT (24 %), RSPS (31 %), DRINC (14 %) et la gestion de l'ensemble du programme (31 %). Le RSPS et le DRINC ont mobilisé d'importantes ressources malgré leur taille modeste (3 % chacun de l'ensemble du financement), ce qui s'explique par le fait que ces deux fonds sont en grande partie gérés au Brésil, que le RSPS englobe un grand nombre de petites initiatives et que le DRINC est un nouveau fonds qui en est encore à la phase de planification active. Les trois employés en provenance du Canada consacrent la plus grande partie de leur temps aux questions liées au FTT (57 %) et à la gestion de l'ensemble du programme (35 %).

Selon l'accord bilatéral actuel entre le Canada et le Brésil, aucun consultant canadien ne peut occuper un poste à long terme au Brésil, et aucune unité d'appui aux projets ne peut être créée dans ce pays, ce qui limite la capacité de l'ACDI de procéder à l'impartition de tâches techniques et administratives au Brésil. L'arrivée d'un employé supplémentaire de l'ACDI dans les bureaux du consulat de São Paulo en 2002 a résolu partiellement le problème, mais l'ajout de personnel dans cette ville ne permet pas d'équilibrer la répartition géographique du programme. Un bénévole des Nations Unies a été recruté pour une période d'un an à compter de mai 2003 et chargé de mettre en œuvre les volets du DRINC consacrés au partage d'information et à la coordination, mais ce bénévole n'apportera pas de soutien technique ou administratif à l'extérieur du volet dont il a la responsabilité.

Deux autres façons de réduire la charge de travail du personnel de l'ACDI pourraient être envisagées. Premièrement, les tâches techniques et administratives liées au financement du DRINC et du FAP pourraient être confiées à des consultants locaux. Une autre option possible : réduire quelque peu le nombre de programmes entrepris dans le cadre du RSPS.

**Programmes ciblés par opposition aux programmes réactifs.** La réactivité est un atout du programme, mais elle est nécessairement conditionnée par les critères globaux de programmation de l'ACDI et les critères de sélection des sous-projets, qui sont propres à chaque fonds. Le volume et la nature des propositions de projets dépendent à leur tour de la diffusion de l'information sur le programme par les voies officielles ou non.

Un exemple non équivoque d'une programmation ciblée fructueuse est le changement significatif d'orientation de la phase I à la phase II de la programmation du FTT. Dans la phase II, les ressources affectées aux sous-projets dans le domaine de l'environnement ont été considérablement réduites par rapport à la phase I, alors que celles consacrées aux sous-projets visant la réforme du secteur public ont connu une augmentation. La tendance récente qui consiste à inciter les institutions nationales qui participent à des sous-projets à choisir pour leur mise en œuvre au moins un endroit dans la région du nord-est est un autre exemple de programmation ciblée.

Il ne fait aucun doute que les méthodes de gestion ciblée et réactive coexistent et sont utilisées à bon escient dans le cadre du programme. Afin d'atteindre les objectifs en matière d'équité qui soutiennent la raison d'être du programme, il faudra étoffer l'orientation du programme. Idéalement, ce travail serait fondé sur une analyse de la réalité au Brésil, sur une vaste consultation des intervenants brésiliens, et sur des évaluations réalistes de ce que

les ressources disponibles permettent d'effectuer et du type de partenaires qui sont le plus en mesure d'apporter les changements qui s'imposent. Il serait important que le personnel de l'ABC participe à ce processus.

**Promotion et communication.** Les responsables du programme ont déjà pris différentes mesures pour faire connaître le programme au Brésil. Une brochure sur le programme a été distribuée à environ 500 institutions au Canada et au Brésil, et des séances d'information sur la phase II du FTT se sont tenues dans la région du nord-est, entre autres. Un bulletin d'information périodique (*Nouvelles ACDI-Brésil*) et un site Web transmettent également de l'information sur le programme. Une Initiative de promotion et de partage de l'information (IPPI) a également été lancée par les responsables du programme afin de mieux coordonner les communications du programme, une activité qui bénéficiera dorénavant du financement du FAP.

Il sera nécessaire d'adopter une stratégie de promotion mieux ciblée afin de permettre au programme d'accroître sa présence dans le nord-est du pays. Pour ce faire, il faudrait notamment effectuer une analyse rapide des institutions afin de déterminer les organismes et réseaux pertinents de la région. Cette analyse pourrait être suivie d'une ou plusieurs réunions de groupes de discussion qui serviraient à présenter le programme du FTT ainsi qu'à déterminer les problèmes que l'ACDI pourrait régler et les occasions qu'elle pourrait saisir. Ces réunions pourraient également permettre de déterminer les programmes, les réseaux ou les institutions avec lesquels l'ACDI pourrait coopérer.

Les participants aux groupes de discussion tenus au Canada et au Brésil dans le cadre de l'évaluation ont insisté sur l'importance de l'échange d'information entre les sous-projets. Les partenaires ont également exprimé le souhait que l'échange d'information entre les sous-projets s'intensifie.

Le Symposium sur les leçons tirées, organisé par l'ACDI et l'ABC au Brésil en 2000, a attiré 85 représentants canadiens et brésiliens de sous-projets et contribué à l'échange d'information entre les sous-projets. Selon l'équipe d'évaluation, la tenue de réunions plus restreintes et axées sur une région ou un thème en particulier permettrait probablement d'améliorer l'échange d'information, d'expériences et d'idées entre les sous-projets. Certaines activités de ce genre devraient se tenir au Brésil à la fin de 2003 et au début de 2004.

**Comité directeur du programme (CD).** Certains membres du personnel de l'ACDI du Brésil et du Canada se réunissent annuellement à l'occasion de la réunion du CD. Ces réunions durent de 2 à 5 jours et portent sur une vaste gamme de sujets. L'ABC n'est pas invitée à ces réunions, vraisemblablement parce

que celles-ci portent sur des aspects du programme comme le RSPS, le DRINC et le FAP, dont la gestion n'est pas assurée conjointement par l'ABC.

Si l'ACDI suit la recommandation de l'équipe d'évaluation et rassemble les différents fonds qui relèvent du FTT, idéalement dans le cadre d'un nouvel accord bilatéral, il serait souhaitable que l'ABC soit invitée à participer aux réunions du CD, qui pourraient même être intégrées aux réunions de consultation bilatérales qui se tiennent actuellement entre l'ACDI et l'ABC. Afin que les différents intervenants du développement contribuent concrètement au processus, l'ACDI pourrait également envisager la possibilité de nommer au sein du CD un ou deux représentants de partenaires ou des Brésiliens qui connaissent bien le dossier. Si elle souhaite approfondir ses relations avec d'autres donateurs d'optique commune, l'ACDI pourrait inviter des représentants des organismes concernés à participer aux réunions à titre d'observateurs.

**Suivi et production de rapports.** Le personnel du programme tente de visiter annuellement les partenaires du FTT, visites qui coïncident habituellement avec la réunion du comité directeur du sous-projet. Le personnel de l'ABC peut également être présent, mais ce n'est pas toujours le cas en raison notamment des contraintes de ressources. Il est recommandé que l'ACDI et l'ABC coordonnent ces visites. Les rapports de suivi qui découlent de ces visites représentent d'importants documents sur la situation du projet et sur les obstacles qu'il rencontre. Le personnel du programme pourrait utiliser un formulaire de rapport normalisé et y intégrer ses observations sur les progrès effectués dans la réalisation des extrants et des effets, ce qui faciliterait la gestion du programme et la production de rapports à l'usage de l'ACDI.

L'ACDI exige des responsables de sous-projets financés par le FTT qu'ils préparent des rapports d'étape semestriels en anglais ou en français, et un rapport de fin de projet en anglais, en français ou en portugais. L'ABC exige également que des rapports périodiques en portugais soient préparés. Idéalement, ces rapports devraient être le fruit d'une collaboration entre les deux partenaires, mais la barrière des langues limite nécessairement cette collaboration. Dans le cas des sous-projets financés par le FTT, le partenaire canadien produit les rapports, auxquels le ou les partenaires brésiliens contribuent. Dans le cas des sous-projets financés par le RSPS, l'ACDI exige uniquement un rapport de fin de projet simplifié.

Il faudrait envisager de réduire et de simplifier les exigences en matière de rapports que doivent remplir les partenaires du FTT. L'ACDI pourrait exiger des rapports d'étape annuels plutôt que semestriels et élaborer avec l'ABC un modèle de rapport commun pour les sous-projets. Il faudrait également trouver

une solution à la question de la langue dans laquelle le rapport doit être rédigé.

### 4.3 Gestion des sous-projets

#### 4.3.1 Participation de l'ACDI aux sous-projets

Le personnel de l'ACDI déploie des efforts soutenus afin de guider les institutions partenaires dans les différentes étapes de la planification des projets, d'examiner et d'approuver des propositions, de régler des problèmes et de suivre l'évolution des sous-projets.

**Planification des sous-projets.** La planification de sous-projets financés par le FTT nécessite habituellement un long processus de 12 à 18 mois durant lequel les partenaires déterminent quels sont leurs intérêts mutuels, préparent une proposition initiale de projet, puis un document conceptuel présenté à l'ACDI et à l'ABC. Une fois le sous-projet approuvé, diverses versions de la proposition sont souvent nécessaires jusqu'à ce que l'ABC et l'ACDI acceptent l'activité. Dans le cas du RSPS, la préparation des propositions est simple, et leur approbation est rapide. La préparation de propositions dans le cadre du DRINC est également plutôt simple étant donné que les demandes proviennent de projets dont la mise en œuvre a déjà été réussie.

Le programme du FTT comporte des lignes directrices sur les fonds qui proviennent du FTT, du RSPS et du DRINC. Les lignes directrices sur le financement provenant du FTT ont été revues et améliorées en vue de la phase II. Les propositions au titre du FTT doivent être conformes aux exigences de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes, d'environnement et de gestion axée sur les résultats (GR). Le personnel du programme conseille les partenaires dans ces trois domaines; les concepts de la GR font l'objet d'une séance de formation officielle. L'expérience du personnel de l'ACDI dans la logistique et la gestion des projets est inestimable pour les partenaires qui en sont à leur premier projet.

Les réponses au questionnaire révèlent que l'ACDI a contribué de façon significative à la planification de près de 90 % des sous-projets financés par le FTT et de plus de 50 % des sous-projets financés par le RSPS. Lors de l'évaluation, les partenaires brésiliens ont déclaré avoir besoin qu'on les aide davantage à comprendre quelle est la meilleure façon de mettre en œuvre des questions comme l'égalité entre les sexes, l'équité et l'incidence des politiques dans le contexte du Brésil ainsi que les évaluations de sous-projets. Néanmoins, les partenaires canadiens, aussi bien que les partenaires brésiliens, bénéficieraient d'un traitement plus systématique de ces questions.

L'équipe d'évaluation propose que le personnel du programme évalue ces besoins et détermine la meilleure façon de les combler. Le DFID offre de la formation sur l'influence en matière de politiques qui pourrait être utile aux coordonnateurs de sous-projets. L'élaboration et la présentation de cours de formation dans d'autres domaines pourraient être confiées en sous-traitance à des consultants. Dans tous les cas, le personnel de l'ACDI devrait participer activement à ce processus afin d'être en mesure d'insister sur les concepts clés auprès des partenaires.

**Processus d'approbation des sous-projets.** De 1996 au début de 2003, l'ACDI a évalué et approuvé des documents conceptuels et des propositions concernant 16 sous-projets au titre du FTT (12 dans la phase I et quatre dans la phase II). Cinq autres documents conceptuels ont été approuvés et les sous-projets concernés sont à l'étape de la planification. Un nombre indéterminé de demandes ont été évaluées et rejetées à différentes étapes du processus. En tout, 50 sous-projets financés par le RSPS et cinq propositions au titre du DRINC ont été approuvés. Cette activité occupe une partie importante du temps de travail du personnel de l'ACDI.

Entre le document conceptuel et l'approbation de la proposition de sous-projet au titre du FTT, il arrive que surviennent des retards attribuables en grande partie à la difficulté pour les partenaires de décider ce qu'ils doivent faire et comment ils doivent procéder. À l'occasion de la réunion du comité directeur tenue en novembre 2002, le personnel du programme a pris l'initiative d'imposer des délais au processus d'approbation de l'ACDI : 10 jours pour les propositions au titre du RSPS et 18 semaines pour les propositions au titre du FTT.

Néanmoins, plusieurs partenaires souhaitent mieux comprendre l'ensemble du processus d'approbation et pouvoir suivre le cheminement d'une proposition une fois qu'elle est soumise à l'ABC ou à l'ACDI. La prochaine version des lignes directrices sur le FTT pourrait comporter la liste des principales étapes du processus d'approbation. Pour compléter cette information, le personnel de l'ACDI pourrait communiquer avec le partenaire selon un échéancier déterminé au préalable afin de mettre le partenaire au courant de la progression de l'approbation.

**Résolution de problèmes.** Il arrive fréquemment que des problèmes doivent être résolus pendant la mise en œuvre des sous-projets. Même si bon nombre de ces problèmes sont souvent résolus entre les partenaires, il arrive également que l'on demande à l'ACDI et à l'ABC d'intervenir. Les réponses au questionnaire révèlent que 50 % des coordonnateurs brésiliens de sous-projets se tournent vers l'ACDI pour obtenir de l'aide et que 30 % d'entre eux demandent de l'aide à l'ABC. Le personnel de l'ACDI

se voit souvent demander davantage de temps ou de fonds pour mener à bien le sous-projet, ce qui l'oblige à faire preuve de beaucoup de jugement et de souplesse. Dans l'ensemble, les répondants au questionnaire ont accordé une note élevée au personnel de l'ACDI pour son empressement et sa capacité à résoudre les problèmes liés aux projets.

**Suivi, examen des rapports et comptabilité.** Le personnel de l'ACDI est chargé d'assurer le suivi des visites visant les sous-projets financés par le FTT, d'examiner les rapports de projet et de traiter les demandes de paiement provenant des projets financés par le FTT, le RSPS et le DRINC. La question du suivi et de la production de rapports est abordée en détail dans la section 4.4.

Il faut beaucoup de temps pour examiner les états financiers des sous-projets et vérifier si les documents sont complets, particulièrement dans le cas des sous-projets dont les dépenses sont déclarées par le partenaire brésilien, ce qui est le cas des sous-projets financés par le RSPS et de la plupart des sous-projets du DRINC approuvés récemment. L'équipe d'évaluation suggère au personnel du programme d'envisager l'embauche d'un consultant qualifié qui pourrait se charger de la dimension brésilienne de cette tâche.

#### 4.3.2 Gestion des sous-projets par les partenaires

Les coordonnateurs des partenaires principaux brésiliens et canadiens gèrent les sous-projets financés par le FTT. Dans le cas des sous-projets qui comptent plusieurs partenaires, les partenaires principaux coordonnent la contribution des partenaires. Toutes les étapes de la planification des sous-projets sont menées conjointement, et le partenaire canadien répond aux exigences de l'ACDI en matière de comptabilité et de production de rapports. Habituellement, les partenaires principaux concluent des accords officiels dans lesquels les responsabilités et les rôles de chacun sont définis. Généralement, le comité directeur du sous-projet se réunit annuellement au Brésil afin d'évaluer les progrès réalisés et de planifier les activités ultérieures. Le fait que les partenaires secondaires ne participent généralement pas pleinement à la prise des décisions qui concernent le sous-projet entraîne dans certains cas des problèmes de communication et donne lieu à des attentes non comblées.

L'équipe d'évaluation considère que les progrès réalisés dans la grande majorité des sous-projets financés par le FTT et le RSPS ont été plutôt satisfaisants, et ce, malgré les multiples obstacles que doivent surmonter les partenaires. Le premier obstacle consiste à amener les partenaires à bien comprendre les objectifs et à établir une relation de travail efficace entre eux. Le deuxième consiste à maintenir l'intérêt et le dynamisme des partenaires

des sous-projets du FTT pendant le processus de planification, qui est habituellement long. Pour assurer la réussite du sous-projet, le personnel des partenaires doit souvent faire des heures supplémentaires pendant la planification du sous-projet et parfois pendant sa réalisation.

**Budget des sous-projets.** L'ACDI a reconnu dès le début de la phase I que la planification des sous-projets dans le cadre du FTT entraînait des coûts significatifs, lorsqu'il a été convenu d'avancer des fonds (actuellement d'environ 50 000 \$) aux partenaires dont le document conceptuel a été approuvé. Cette avance peut servir à couvrir des coûts de déplacement et d'autres dépenses approuvées, y compris dans certains cas les suppléments de salaire destinés aux partenaires canadiens.

Dans le cadre de la mise en œuvre, le budget du sous-projet prévoit des frais de gestion ou des frais généraux pour le partenaire canadien, ce qui sert parfois à compléter la rémunération du personnel canadien du projet ou à couvrir les honoraires des consultants. Or, rien de tel n'est prévu pour le partenaire brésilien. Bien que les partenaires brésiliens comprennent la raison de cette situation, cette anomalie est bien présente à leur esprit. Ils l'ont d'ailleurs mentionnée lorsque nous avons abordé avec eux la question de l'équité.

Les budgets des sous-projets financés dans le cadre du RSPS, qui s'établissent en moyenne à 18 000 dollars canadiens, couvrent dans bien des cas uniquement les coûts de déplacement et les coûts connexes. Dans le cadre du DRINC, les budgets couvrent une gamme de coûts engagés au Brésil pour les besoins de la diffusion du sous-projet, ce qui comprend dans certains cas des frais et des honoraires d'intervenants brésiliens. Bien que cette pratique témoigne de la flexibilité du personnel du programme, on peut également se demander pourquoi cette façon de faire est acceptée dans le cas des sous-projets financés dans le cadre du DRINC, mais pas dans le cas des sous-projets du FTT et du RSPS.

Le pouvoir de décision concernant les coûts locaux dans le cadre des programmes est habituellement discrétionnaire. Les postes budgétaires importants comme l'interprétation simultanée et les vols intérieurs au Brésil pourraient être intégrés au budget des projets. Selon environ 85 % des répondants brésiliens au questionnaire sur le FTT et le RSPS, y compris ceux qui proviennent d'institutions « solides », la politique de l'ACDI sur les coûts locaux est inadéquate. Les remarques de partenaires canadiens selon lesquelles les institutions brésiliennes n'arrivent pas à couvrir les coûts locaux essentiels confirment le problème. Étant donné la rigidité du budget de la plupart des institutions brésiliennes, une partie de la solution pourrait

consister à définir clairement le volume, la source et la disponibilité des ressources destinées aux coûts locaux à l'étape de la proposition du projet, avant le début des activités, et à prévoir une stratégie de financement dans les cas où le budget de l'institution risque d'être insuffisant.

En de rares occasions, l'ACDI et l'ABC ont approuvé le financement de salaires destinés à des intervenants brésiliens (p.ex. coordonnateur embauché à forfait en vue du sous-projet de Centraide et du GETS), bien que l'ABC n'approuve pas le versement de salaires ni de suppléments de salaire à des employés de partenaires.

**Calendrier d'exécution des sous-projets.** Le respect des calendriers d'exécution des sous-projets est également un obstacle de taille pour les coordonnateurs de sous-projets, en raison notamment des aléas du milieu institutionnel brésilien, des changements de personnel et des engagements incompatibles du personnel des partenaires. De ce fait, l'échéancier prévu n'est dans bien des cas, pas réaliste. Au moins 90 % des répondants au questionnaire sur le financement par le FTT ont indiqué qu'ils avaient besoin de plus de temps pour mener leur projet à terme. Les représentants de la majorité des sous-projets ont demandé plus de temps à l'ACDI, qui a accédé à leurs demandes. Dans le cadre du RSPS, la proportion de projets qui ont eu besoin d'une prorogation du délai a été beaucoup moins élevée.

La plupart des prorogations de délai dans le cadre du FTT ont pu être accordées à l'intérieur du budget d'origine, même si environ la moitié des répondants ont estimé que les fonds accordés n'étaient pas suffisants pour permettre la réalisation des activités, souvent parce que les activités du sous-projet avaient été élargies ou parce que le partenaire brésilien était incapable d'assumer les coûts locaux. Lorsque les besoins en financement supplémentaire étaient clairement justifiés, l'ACDI a approuvé les augmentations du budget. Selon le personnel du programme, le budget des sous-projets est généralement adéquat, si bien que des fonds sont souvent retournés à la fin des activités ou affectés à l'expansion des activités.

**Langue.** L'importante question de la langue est résolue en fonction des besoins dans le cadre du programme, c'est-à-dire que chaque groupe de partenaires trouve sa propre solution. Dans certains cas, le personnel du partenaire canadien est brésilien, parle portugais ou acquiert après un certain temps une connaissance pratique de cette langue. Un certain nombre d'intervenants brésiliens parlent ou comprennent l'anglais ou tentent de l'apprendre. Dans d'autres cas, on a recours à des interprètes qui proviennent, lorsque cela est possible, de l'institution brésilienne. Dans le cas des conférences ou des

réunions importantes, des services d'interprétation simultanée sont obtenus en sous-traitance.

Bien qu'un certain nombre de solutions spontanées et innovatrices aient permis de régler la question de la langue, il ne faut pas oublier que la réussite du transfert de technologie nécessite des communications de premier ordre entre les partenaires. Afin que la question de la langue soit examinée en détail dès le départ, les propositions de sous-projet pourraient préciser quelle stratégie sera adoptée sur le plan de la langue, les coûts que cette stratégie entraînera et la provenance des fonds requis.

#### **4.4 Gestion axée sur les résultats dans le programme de coopération au Brésil**

La gestion axée sur les résultats (GR) a été introduite à l'ACDI en 1996. L'arrivée de la GR a marqué le départ d'un long processus de formation, d'élaboration d'outils et d'un processus d'essais successifs, d'abord à l'échelle des projets, ensuite à l'échelle des programmes et maintenant à l'échelle de l'Agence.

##### **4.4.1 La GR en mode réactif**

Ce contexte pose des problèmes supplémentaires à certains programmes. C'est le cas du programme du FTT, dans lequel il est difficile de mettre la GR en œuvre en raison de la nature réactive de la programmation. Lorsqu'un agent de l'ACDI est appelé à concevoir et planifier un projet classique, il doit respecter les règles et règlements. Il en va autrement lorsque l'agent occupe plutôt une fonction de consultation et qu'il doit approuver des projets préparés par d'autres. La difficulté augmente encore lorsque le programme a pour objectif de respecter et de promouvoir le partenariat local.

L'équipe d'évaluation voit d'un bon œil le fait que l'ACDI exige des partenaires du FTT qu'ils utilisent les principes de la GR dans la planification des sous-projets, mais cette exigence alourdit la tâche des personnes qui effectuent la planification. Pour partir d'un document conceptuel sur un sous-projet dans le cadre du FTT et arriver à une proposition en bonne et due forme prête à être approuvée, la route peut être ardue, en particulier dans le cadre de partenariats dont les parties ont convenu de travailler sur un pied d'égalité, même si 6 000 km les séparent et qu'elles travaillent dans des contextes institutionnels et culturels fondamentalement différents.

L'équipe d'évaluation craignait que le processus de conception et d'approbation des sous-projets soit si long qu'il nuise à l'efficacité du programme. Dans ce contexte, il pourra être nécessaire de se pencher sur certains facteurs structurels comme les lignes directrices et les exigences des projets, le processus d'approbation des programmes de l'ACDI et de l'ABC,

la disponibilité des partenaires et les questions de communications et de langue, entre autres, dans le but de rationaliser le processus de planification et d'approbation. En règle générale, toutefois, l'équipe d'évaluation a constaté que ce processus long et « douloureux » apportait davantage de bénéfices que de problèmes.

La plupart des partenaires canadiens et brésiliens dans le cadre du FTT qui ont répondu au questionnaire estiment que la GR est un outil qui convient à la conception de leurs projets et que l'ACDI leur apporte un soutien précieux. L'ACDI n'exige pas des participants aux projets du RSPS qu'ils utilisent la GR dans la planification de leurs activités, étant donné le volume limité des fonds en cause et la courte durée des sous-projets. L'équipe d'évaluation approuve cette décision.

Pendant l'évaluation, les partenaires brésiliens du FTT ont affirmé, lors des entrevues comme dans les groupes de discussion, que le processus de planification des sous-projets, bien qu'il soit long, est d'une grande utilité et que l'adoption de la gestion axée sur les résultats était probablement le premier transfert de technologie effectué dans le cadre du projet. Ce processus d'apprentissage a donné lieu à l'échange d'information entre les partenaires, à la prestation de soutien de la part de l'ACDI et à certaines activités d'apprentissage comme le Symposium sur les leçons tirées qui a eu lieu à Guarujá, à São Paulo, en 2000. Comme il a été indiqué pendant le symposium et lors des entrevues menées dans le cadre de l'évaluation, les principales difficultés rencontrées par les partenaires canadiens et brésiliens en ce qui concerne la GR portent sur la façon de mettre en œuvre les éléments d'aval comme le suivi et l'évaluation.

Il est important que l'ACDI clarifie ses attentes en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des sous-projets à l'interne. L'équipe d'évaluation estime que le fait d'aider les partenaires brésiliens à assimiler, au besoin, le processus d'évaluation fondé sur la GR représenterait une importante mesure de transfert de technologie qui pourrait avoir des répercussions au sein de l'organisme partenaire et de son réseau de partenaires.

##### **4.4.2 Suivi et évaluation**

En examinant des documents comme des rapports de fin de projet, nous avons constaté que cette documentation consiste surtout à décrire les activités entreprises et donne peu d'information sur les résultats, ce qui s'explique principalement par les difficultés qui entourent le processus de mesure des résultats. De plus, les partenaires brésiliens ne disposent pas systématiquement du soutien qui leur permettrait d'évaluer les sous-projets, bien qu'ils aient indiqué à l'équipe d'évaluation qu'ils étaient très intéressés à acquérir ces compétences.

L'évaluation des résultats est rendue encore plus difficile par la portée limitée de la plupart des interventions mises en œuvre dans le cadre du programme au Brésil, aussi bien sur les plans de la durée et des coûts qu'au niveau du champ d'application. Cette difficulté est amplifiée par le fait que l'objectif des différentes interventions et du programme lui-même consiste à aider les institutions brésiliennes à renforcer leurs capacités en leur apportant la technologie ou les méthodologies qui leur permettront d'accroître leur efficacité.

Dans le domaine du développement institutionnel, le nombre d'outils disponibles est limité, mais une documentation abondante et diversifiée a été élaborée. Toutefois, la plupart de ces documents et méthodologies portent sur des « approches qualitatives » fondées sur des processus participatifs. Il existe, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du programme du Brésil, un certain nombre d'exemples de mise en œuvre des principes de GR. Les responsables du sous-projet de Centraide et du GETS ont élaboré une méthodologie de suivi et d'évaluation à plusieurs niveaux (voir l'encadré ci-après). Bien que l'équipe d'évaluation hésite à recommander que tous les sous-projets dans le cadre du FTT aient recours à une méthode d'évaluation aussi approfondie, une approche systématique pourrait comporter certains de ces éléments.

Le DFID a récemment entrepris de modifier en profondeur la façon dont il assure le suivi et l'évaluation de ses projets et programmes au Brésil. (Voir l'encadré ci-après résumant ces changements.) L'ACDI pourrait envisager d'adapter à ses besoins certains des outils conçus par le DFID, par exemple les matrices d'évaluation des effets des stratégies de réduction de la pauvreté, qui pourraient servir à l'analyse préliminaire des documents conceptuels et des propositions qu'elle reçoit.

La première étape de l'élaboration d'un cadre exhaustif de suivi et d'évaluation du programme consiste, comme le recommandait l'évaluation du FTT menée en 1999, à élaborer un cadre de rendement du programme qui, idéalement, intégrerait les quatre fonds en un seul mécanisme de financement et qui comporterait des « guichets » adaptés aux différents types d'occasions et de besoins.

**Appui au développement du secteur bénévole :  
exemple de processus participatifs de suivi et  
d'évaluation**

Le sous-projet de Centraide Canada et du GETS s'est montré très innovateur en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de processus participatifs de suivi et d'évaluation, ce qui comprend les éléments suivants :

- Élaboration d'un cadre logique pour le projet. Selon les participants, ce cadre n'offre pas toute la richesse d'un processus participatif et dynamique.
- Une étude de référence élaborée par l'envoi d'un questionnaire à chaque organisme.
- Évaluation par les participants de chaque activité de formation ou activité communautaire.
- Questionnaire distribué par courrier électronique afin d'évaluer l'apprentissage et les changements sur les plans individuel et institutionnel.
- Rapports individuels de participants qui partagent leurs expériences.
- Évaluation portant précisément sur le modèle de collaboration élaboré à Curitiba.
- Évaluation de l'expérience acquise par les traducteurs et interprètes.
- Réunions et séances de réflexion périodiques du groupe de gestion du GETS afin d'évaluer l'évolution du projet.
- Réunion du comité consultatif international.

Source : GETS, 2003.

L'équipe d'évaluation reconnaît les efforts déployés par l'équipe du programme pour utiliser les ressources du DRINC et du Fonds d'appui au programme afin de mieux diffuser les résultats obtenus au moyen des fonds du FTT et du RSPS. Une étape cruciale de ce processus consiste à assurer la mise en place et le maintien d'un cadre systématique de suivi et d'évaluation au niveau des sous-projets. C'est ce qui permettra à la stratégie de communications du programme de disposer de renseignements fiables.

Les résultats du suivi et de l'évaluation des sous-projets seront intégrés au cadre de rendement du programme, encore à concevoir, ce qui permettra d'évaluer le rendement au niveau du programme. La conception d'outils par la Direction générale de l'examen du rendement de l'ACDI pourrait être utile à cet égard.

**Partage de l'expérience en suivi et évaluation avec le DFID**

La présente évaluation du programme du FTT est le fruit d'une collaboration avec l'ABC et, en particulier, avec le DFID. Dans ce contexte, il pourrait être utile d'analyser la façon dont ce dernier organisme procède à l'évaluation de ses programmes et de ses projets. En 2001, le DFID a lancé un nouveau système d'information de gestion sur les projets (PRISM), autour duquel est maintenant axée la production de rapports. L'ensemble du processus est « aussi participatif que possible ».

- **Suivi des projets** : le DFID exige que chaque projet fasse l'objet de deux visites par année. Ces visites semestrielles de suivi portent sur les plans annuels fondés sur les méthodes du cadre logique et les jalons (étapes intermédiaires dans la réalisation des extrants). L'examen annuel porte également sur des questions générales.
- **Examen des extrants et des buts** : activité ponctuelle entreprise environ à mi-chemin dans l'exécution du projet par une équipe du DFID en collaboration avec l'ABC, d'autres partenaires clés et des consultants.
- **Outils et stratégies** : le DFID a élaboré plusieurs matrices permettant d'évaluer les impacts et les risques, les réalisations des projets en fonction des extrants et des buts de chacun, la pertinence des politiques et les leçons tirées.
- **Niveau de programme** : le DFID élabore également un processus d'évaluation pour l'ensemble de son programme brésilien qui portera notamment sur son portefeuille de projets, mais également sur d'autres interventions (fonds, British Council, interventions de la société civile, etc.).

L'ACDI pourrait envisager d'adapter certains de ces outils, notamment les matrices d'évaluation des effets des stratégies de réduction de la pauvreté. Le lexique anglais-portugais du suivi et de l'évaluation préparé par le DFID ainsi que l'expérience de ses partenaires brésiliens dans le cadre de ce système de suivi et d'évaluation pourraient être utiles au programme canadien de coopération au Brésil.

Sources : DFID, 2003 et 2002b.

**5. Partenariats**

La promotion des partenariats est un principe fondamental du développement qui bénéficie d'un nouvel essor depuis quelques années. Dans le document de l'OCDE publié en 1996 et intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du*

*XXI<sup>e</sup> siècle*, on présente les partenariats entre les donateurs et les pays en développement comme un élément essentiel du développement. Dans son énoncé de politique *Le Canada contribue à un monde meilleur*, l'ACDI a mis de l'avant en 2002 le concept de « partenariats renforcés. »

Le programme du FTT au Brésil, grâce à sa relation avec l'ABC et d'autres partenaires gouvernementaux, a certainement contribué à solidifier le partenariat entre le Canada et le Brésil. Le programme est toutefois allé plus loin et a favorisé l'établissement de nombreux partenariats entre des institutions des deux pays. Ces partenariats, en plus de contribuer à élargir le partenariat entre le Canada et le Brésil, créent des relations dynamiques entre des institutions et des habitants de chaque pays.

Selon les observations de l'équipe d'évaluation et les preuves recueillies, le taux de réussite de ces partenariats institutionnels semble très élevé, malgré les difficultés et les risques qui y sont associés. Les partenaires interrogés ~~se~~ sont dits pleinement en faveur du maintien de ce programme. Cette réussite s'explique en grande partie par l'engagement des partenaires et par le soutien accordé par l'ACDI et l'ABC. Parmi les 16 sous-projets dans le cadre du FTT, un seul (Projet d'éducation préscolaire), approuvé au début de la phase I, a dû être annulé.

**5.1 Caractéristiques des partenaires**

Bien que l'ACDI ne procède pas elle-même à la sélection des partenaires qui prennent part au programme, c'est elle qui établit les critères à cet effet. Les partenaires brésiliens doivent être des institutions solides capables de mobiliser des ressources en vue de la réalisation du projet et de la diffusion de ses résultats. Ces partenaires doivent disposer des moyens techniques et financiers requis pour apporter des changements à l'interne et pour provoquer des changements sur le terrain. Ces critères soutiennent les principes du programme sur l'accroissement de l'efficacité des ressources et sur la promotion du changement au niveau des institutions et des politiques. Les partenaires brésiliens peuvent être des organismes publics ou privés sans but lucratif. Les organismes privés à but lucratif (organismes commerciaux) peuvent seulement participer au FTT à titre de partenaires secondaires.

Étant donné que l'on reconnaît de plus en plus que le secteur privé peut jouer un rôle important dans la création des conditions préalables au développement, l'ACDI tente de convaincre l'ABC de revoir sa position à ce sujet. Les deux pays pourraient aborder cette question à l'occasion de la négociation d'un nouvel accord bilatéral entre le Canada et le Brésil.

Les partenaires canadiens éventuels doivent présenter une « solide combinaison de compétences sur les plans de l'organisation et de la gestion, être

des chefs de file sur le plan technique au Canada, posséder de l'expérience en transfert de technologie ainsi que la capacité de faire bénéficier le partenariat proposé de ce que le Canada a de mieux à offrir dans le domaine ou le secteur visé ». Les partenaires canadiens peuvent être des entreprises privées, mais on recommande à ces partenaires de s'allier à une association industrielle ou professionnelle au Canada afin de permettre au partenaire brésilien d'avoir accès à l'expertise de l'ensemble du secteur visé. Voici la répartition, par catégorie d'institution, des partenaires principaux des 15 sous-projets achevés ou actifs dans le cadre du FTT :

<b>Partenaires principaux des projets du FTT par catégorie d'institution*</b>		
	<b>Canadien</b>	<b>Brésilien</b>
Public/parapublic	27 %	60 %
ONG/société civile	40 %	7 %
Milieus universitaires	33 %	33 %
Secteur privé	0 %	0 %
*Si l'on englobait tous les partenaires secondaires, on obtiendrait probablement une répartition différente.		

La prédominance des partenaires du secteur public et parapublic au Brésil et la faible proportion de partenaires provenant du secteur des ONG et de la société civile indiquent que les institutions publiques sont plus aptes que les autres à répondre aux exigences du partenariat et ont plus facilement accès à l'information et aux capacités qui permettent de préparer des propositions de financement valables. Cette situation reflète peut-être aussi la conviction, chez l'ABC en particulier, qu'il est plus approprié que l'aide fournie dans le cadre du programme bilatéral bénéficie à des partenaires du secteur public et parapublic.

La plus forte proportion de partenaires qui proviennent du secteur des ONG et de la société civile (ce qui comprend les associations professionnelles) au Canada révèle que les organismes de ce secteur exercent une grande influence dans ce pays. Selon les participants brésiliens au RSPS qui ont répondu au questionnaire, les partenaires du secteur des ONG et de la société civile avaient autant de chances de participer à un sous-projet dans le cadre du RSPS qu'une institution gouvernementale (42 % chacun), ce qui semble indiquer que les deux fonds rejoignent des clientèles différentes.

**Partenariats multiples.** Les lignes directrices sur le FTT préconisent la participation de partenaires secondaires au Brésil et au Canada. Au Canada, cette stratégie a pour objet de permettre aux partenaires brésiliens d'avoir accès à une vaste gamme de technologies canadiennes. Cette façon de faire a aussi pour effet de mettre en contact un grand nombre de partenaires canadiens avec le milieu brésilien. Au Brésil, on privilégie les partenariats multiples pour favoriser la familiarisation avec la technologie canadienne et la diffusion de cette technologie.

Dans certains cas, les partenaires représentaient un réseau brésilien existant d'organismes connexes (protection des poissons migrateurs, éducation secondaire et professionnelle). Dans d'autres cas, l'ACDI, l'ABC ou les responsables du sous-projet ont favorisé la participation de partenaires secondaires. (Gestion de l'eau souterraine dans le nord-est du Brésil, Réaménagement de sites miniers)

Certains sous-projets comptent jusqu'à 50 institutions canadiennes et 25 brésiliennes parmi leurs partenaires secondaires, mais la plupart de ces partenaires ont probablement participé à une seule activité du projet, par exemple une conférence. Le nombre de partenaires secondaires canadiens et brésiliens qui prennent part directement au transfert de technologie est habituellement beaucoup plus restreint. Même dans ce dernier cas, les coordonnateurs des sous-projets, qui proviennent du partenaire principal de chaque pays, doivent déployer des efforts considérables pour coordonner les activités et voir à ce que les partenaires comprennent bien et observent les principes du partenariat.

Bien que l'équipe d'évaluation reconnaisse que, dans certaines circonstances, le fait d'avoir un plus grand nombre de partenaires peut mener à des résultats stimulants et innovateurs et servir de base à la diffusion de la technologie, cela a aussi pour effet d'accroître les pressions qui s'exercent sur les ressources administratives et financières du sous-projet. Les sous-projets peuvent également aboutir à la mise sur pied de vastes partenariats qui favorisent l'établissement de liens entre les institutions. Néanmoins, il importe d'analyser minutieusement la composition institutionnelle de chaque proposition.

## 5.2 Établissement de partenariats

L'établissement de partenariats interculturels est un processus d'essais successifs. Les responsables du programme contribueraient à la documentation sur le développement et à la formation de partenariats dans l'avenir en consignnant les réussites, les difficultés et les leçons à retenir.

**Début du partenariat.** De nombreux partenaires dans le cadre du FTT se connaissaient avant le sous-projet, souvent parce qu'ils s'étaient rencontrés à

l'occasion d'une conférence internationale. D'autres avaient déjà travaillé ensemble avant le sous-projet. Les intervenants précisent également que le fait de parler la même langue favorise grandement l'établissement de partenariats. Si le personnel des partenaires partage le même bagage culturel, comme ce fut le cas dans les sous-projets Promotion de la santé en action et Gestion communautaire des bassins hydrographiques de Santo André, les liens de confiance s'établissent plus facilement et le partenariat évolue plus rapidement.

Même lorsque les partenaires principaux et secondaires proviennent du même pays, s'ils n'ont jamais travaillé ensemble, il faut prévoir une longue période de tâtonnements, comme ce fut le cas dans le sous-projet Renforcement des capacités dans le secteur bénévole. Le soutien considérable que le personnel de l'ACDI offre aux partenaires qui ont du mal à établir des relations de partenariat contribue grandement à la réussite du programme.

Malgré les ressources limitées et l'établissement rapide des contacts initiaux, un certain nombre de sous-projets dans le cadre du RSPS ont donné lieu à des partenariats solides. Le sous-projet d'entraînement de chiens-guides pour aveugle, que l'équipe d'évaluation a visité, est l'un des exemples les plus intéressants de ce type de relation. Dans quelques cas, ces partenariats ont donné naissance à un sous-projet financé par le FTT, comme le sous-projet de formation en gestion dans le secteur public et le sous-projet de formation à distance.

Dans le cas des quelques sous-projets approuvés jusqu'à maintenant dans le cadre du DRINC, le partenaire brésilien avait auparavant participé à un sous-projet fructueux et assume la direction du nouveau projet. Il n'est pas obligatoire qu'un partenaire canadien participe à ces sous-projets, bien que le contact soit souvent maintenu avec le partenaire original pour apporter une aide technique.

#### **Facteurs importants qui contribuent à l'établissement de partenariats**

- Grande confiance
- Relations interpersonnelles solides
- Complémentarité des intérêts
- Grande priorité accordée aux activités
- Compétence technique des partenaires
- Respect des compétences spécialisées de chacun
- Communication et échange d'information
- Prise en compte de la question de la langue
- Transparence; partage du pouvoir décisionnel; égalité des partenaires
- Souplesse et volonté de s'adapter au changement
- Signature d'un accord entre les partenaires
- Réunion annuelle conjointe de planification; suivi continu
- Volonté de travailler en réseau et de diffuser les résultats

Source : questionnaires d'évaluation du FTT

**Égalité des partenaires.** Il est essentiel que les partenaires partagent le pouvoir décisionnel et aient le sentiment d'être sur un pied d'égalité avec les autres partenaires. Cette égalité est difficile à obtenir si l'on considère le « transfert de technologie » comme un transfert de connaissances de « ceux qui savent » à « ceux qui ne savent pas ». Les réponses au questionnaire d'évaluation du FTT en ce qui concerne la participation à la planification des sous-projets révèlent que les deux partenaires participent pleinement au processus.

L'égalité entre les partenaires, mesurée en fonction de la participation de chacun à la planification, est perçue différemment dans le cas des sous-projets du RSPS. La moitié des répondants brésiliens ont indiqué que les partenaires avaient participé également, alors que le tiers des répondants brésiliens estiment que ce sont eux qui ont planifié le sous-projet.

Dans le cas des sous-projets du RSPS, les partenariats sont souvent à l'état d'embryon, et l'activité ne donne pas toujours lieu à des partenariats solides. Néanmoins, l'équipe d'évaluation voit d'un très bon œil le fait que les partenaires brésiliens prennent l'initiative dans la majorité des sous-projets du RSPS puisque cela indique une solide prise en charge locale.

**Résolution de problèmes.** Les partenariats établis dans le cadre du FTT doivent surmonter un certain nombre d'obstacles. L'un des premiers consiste à comprendre l'environnement institutionnel de chaque partenaire. Les partenaires canadiens ont parfois

tendance à supposer que la structure, la solidité et l'autonomie de l'institution partenaire brésilienne seront équivalentes à celles des institutions canadiennes, ce qui n'est pas toujours réaliste.

Les attentes irréalistes à ce sujet sont en partie attribuables au fait que les directives du programme précisent que le programme n'a pas pour objectif de financer les activités de renforcement de l'institution partenaire brésilienne, directive fondée sur l'hypothèse selon laquelle il s'agit de partenaires solides qui n'ont pas besoin de ce type d'aide. L'absence de définition claire de termes comme « renforcement des institutions » et « renforcement des capacités » peut entraîner une certaine confusion. Le personnel du programme pourrait envisager de clarifier ces termes dans la documentation qu'il remet aux partenaires.

Dans le cas du sous-projet Efficacité électrique, les intervenants ont décidé d'entreprendre une évaluation institutionnelle du partenaire brésilien bien après le début du projet, lorsqu'il est devenu évident pour tous qu'il était impératif de mieux cerner et comprendre les problèmes institutionnels éprouvés par l'organisme partenaire, aussi bien à l'interne que dans ses relations avec les autres.

Ce type de problème pourrait être considérablement atténué si chacune des deux institutions partenaires principales effectuait une simple auto-évaluation pendant la phase de planification. Cet exercice, qui pourrait être effectué de différents points de vue, permettrait de déterminer les changements à apporter pour optimiser la mise en œuvre du sous-projet et renforcer les capacités du partenaire brésilien afin de maximiser l'impact du sous-projet. Un modèle d'auto-évaluation pourrait être proposé dans les lignes directrices sur le FTT. Les ressources voulues pour favoriser les changements nécessaires, s'il y a lieu, pourraient être fournies par les partenaires, intégrées au budget du sous-projet ou obtenues auprès d'autres sources.

Dans le cadre du FTT, c'est le partenaire canadien qui gère le budget et qui rend compte à l'ACDI de l'utilisation des fonds, ce qui peut créer certaines tensions entre les partenaires, à moins que le partenariat ne repose sur un degré élevé de confiance et de transparence. L'équipe d'évaluation n'a pas constaté qu'il s'agit d'un problème dans le cadre du programme, mais la discrétion des partenaires brésiliens à ce sujet rend la question difficile à évaluer. Les frictions en la matière sont probablement minimisées lorsque les partenaires partagent les responsabilités concernant l'établissement du budget et la prise de décisions et lorsque le partenaire brésilien accepte le fait que certains aspects de la coopération internationale ne peuvent être remis en question.

Parmi les autres problèmes que doivent résoudre les partenaires dans le cadre du programme, mentionnons les changements soudains de membres clés du personnel (ce qui s'est produit dans un certain nombre de sous-projets au lendemain des dernières élections présidentielles); les conflits d'horaire entre les partenaires canadien et brésilien; la divergence des attentes; et l'incapacité de l'institution brésilienne d'assumer les coûts locaux. Au sein du programme, ces questions sont généralement résolues entre les partenaires eux-mêmes, mais ces problèmes entraînent fréquemment des retards dans la mise en œuvre et obligent certains partenaires à demander la prorogation des délais afin de pouvoir achever leur activité. Les participants au programme interrogés par l'équipe d'évaluation ont accordé une très bonne note au personnel de l'ACDI pour l'aide qu'il apporte dans la résolution de problèmes et pour la souplesse dont il fait preuve en ce qui concerne le calendrier d'exécution des sous-projets.

**L'avenir des partenariats du FTT.** Il ne s'est pas écoulé suffisamment de temps depuis la fin des projets financés dans le cadre du FTT pour qu'il soit possible de se prononcer sur la durabilité des partenariats. C'est un fait qu'un certain nombre de partenaires ont présenté une demande de financement en vue d'un sous-projet ou espèrent avoir droit à un financement dans le cadre de la deuxième phase. Dans certains autres cas, les partenaires se sont tournés vers d'autres sources de financement, y compris la Banque mondiale. Par ailleurs, un projet trilatéral avec un partenaire bolivien est en cours de planification. Enfin, il apparaît que des membres du personnel de certains partenaires canadiens se sont rendus au Brésil après la fin de leur projet en ayant recours à d'autres sources de financement. Lorsque de solides relations interpersonnelles sont créées, il y a de fortes chances pour que les partenaires restent en contact.

L'avenir des échanges techniques significatifs entre les institutions dépendra probablement de la disponibilité du financement. Toutefois, la révolution de l'information permet d'envisager l'utilisation de diverses formes de communication en plus des échanges de personnel. La phase finale de chaque sous-projet pourrait comporter un volet consacré à l'exploration de ces différentes formes de communication.

## 6. Transfert de technologie

Dans la chaîne de résultats élaborée en vue de la présente évaluation, les extrants sont le processus de transfert de technologie et les partenariats. Ces extrants sont les éléments clés du programme qui favorisent le changement au sein des institutions brésiliennes (effet), changement qui devrait permettre une amélioration de l'équité au sein de la société brésilienne (impact).

## 6.1 L'aspect social par opposition à l'aspect technologique

Dans la présente évaluation, le terme « transfert de technologie », bien qu'il désigne le principal mécanisme du programme, est souvent utilisé entre parenthèses parce que l'équipe d'évaluation, en consultant diverses sources (questionnaires, entrevues, groupes de discussion, analyse documentaire), a constaté que le concept de transfert de technologie est plutôt désuet et que ni le terme « transfert » ni le terme « technologie » ne décrit adéquatement les principales caractéristiques du programme du FTT.

Le terme « technologie » était sans doute adéquat pour les premières phases du programme d'assistance technique de l'ACDI au Brésil et même pour la première phase du programme actuel, mais il ne convient pas à la phase en cours. La façon de penser a évolué, mais le nom n'a pas suivi.

Les premiers sous-projets entrepris dans le cadre du FTT semblaient fondés sur l'hypothèse que le Brésil était un pays à revenu moyen sur le point d'accéder au statut de pays industrialisé. Dans ce contexte, le transfert de « technologie » au Brésil devait permettre au pays d'accéder à ce statut. Le premier groupe de sous-projets financés devait aider le pays à remplacer ou à accélérer l'importation de la technologie qui allait permettre au Brésil d'améliorer et de renforcer la base de ses efforts de développement.

La première génération de sous-projets financés dans le cadre du FTT s'inscrivait en partie dans cette vision. Ainsi, ces projets portaient sur la gestion des bassins hydrographiques, la protection des poissons migrateurs, l'efficacité électrique, le réaménagement de sites miniers, l'analyse des eaux souterraines, le levé géologique et les technologies gazières. Chacun de ces projets comportait un élément purement technologique.

Graduellement, le programme a évolué vers des initiatives qui accordent moins de place aux technologies matérielles : promotion de la santé, renforcement des capacités du secteur bénévole, politiques budgétaires, réformes de l'éducation secondaire et professionnelle et gestion du secteur public. Parmi les 10 sous-projets approuvés ou parvenus à un stade avancé de planification dans le cadre de la phase II du FTT, seuls deux comprennent des éléments technologiques importants, et l'un de ces deux projets comporte une importante dimension de développement communautaire.

Même dans le cas des sous-projets qui englobent une forte composante technologique, les participants considéraient dans de nombreux cas que les dimensions sociale et institutionnelle (travail dans la collectivité sur la protection de l'environnement, atténuation des conflits, etc.) représentaient les

éléments les plus importants du transfert de technologie. Lorsque l'on a demandé aux participants de désigner les principaux éléments du transfert de technologie qui ont contribué à la réussite du projet, peu d'entre eux, aussi bien chez les Canadiens que chez les Brésiliens, ont répondu qu'il s'agissait des aspects technologiques.

### Éléments clés du transfert de technologie

- Apprentissage interactif et participatif
- Démarche institutionnelle intégrée
- Détermination des besoins par les Brésiliens
- Formation multidisciplinaire et formation des formateurs
- Pertinence de la technologie
- Établissement de liens entre les milieux universitaires, le secteur privé et le secteur public
- Résolution de conflits
- Possibilité d'adaptation de la technologie
- Communications avec les décideurs
- Démarche fondée sur l'évaluation
- Compétences en publicité

Source : questionnaires sur le FTT

Il est donc raisonnable d'affirmer que le terme « technologie » ne convient plus guère au programme actuel.

## 6.2 Transferts ou échanges

Le terme « transfert » laisse croire que, dans les relations entre les institutions canadiennes et les institutions brésiliennes, ces dernières reçoivent des technologies des institutions canadiennes. Or, au lieu de la relation entre une partie active et une partie passive que ce terme suppose, l'équipe d'évaluation a observé de solides partenariats d'égal à égal fondés sur la confiance et le partage du pouvoir décisionnel. Les termes « échange », « coopération » ou simplement « partenariat » décrivent mieux la réalité du programme. Le terme « collaboration institutionnelle » exprime également une dimension essentielle du processus.

**Le modèle de collaboration :  
Une vision canadienne du développement?**

Parmi les éléments clés des sous-projets du FTT, un certain nombre de répondants brésiliens ont mentionné la démarche du Canada qui consiste à collaborer avec différents types d'organismes : fédéraux, provinciaux, municipaux, privés, non gouvernementaux et communautaires.

Cette façon de faire apparaît à l'évidence dans le cas notamment des sous-projets suivants : Réaménagement de sites miniers (collaboration avec l'industrie du charbon et les collectivités de Santa Catarina); Promotion de la santé en action (travail dans les favelas de Rio); Gestion communautaire des bassins hydrographiques (deux sous-projets); et Développement du secteur bénévole. (en particulier les activités menées à Curitiba)

Il semble que la collaboration entre institutions soit une innovation importante que les organismes brésiliens ont « découverte » en travaillant avec des partenaires canadiens. Les milieux sociaux et institutionnels brésiliens semblent bénéficier grandement de leur collaboration avec des partenaires non traditionnels dans la résolution de problèmes et la gestion de dossiers.

La portée et la durée de l'évaluation n'ont pas permis d'évaluer chaque sous-projet pour déterminer la valeur du transfert de technologie qui a eu lieu, mais certains indices permettent de croire que cette contribution est importante. Le fait que le partenaire brésilien participe activement à la sélection de la technologie indique clairement que ce type de transfert répond à un besoin. Un autre indicateur de la valeur des transferts est la volonté des institutions partenaires de contribuer à la mise en œuvre du projet. Dans bien des cas, la contribution de l'institution partenaire est plusieurs fois supérieure au financement de l'ACDI.

L'équipe d'évaluation s'est demandé si les technologies qui ont fait l'objet d'un transfert existaient déjà au Brésil. Dans la plupart des cas, la réponse réside dans l'une des situations suivantes : soit la technologie n'existait pas, soit elle n'était pas largement répandue et utilisée au Brésil au début du sous-projet, soit la technologie était disponible, mais n'était pas répandue dans la forme proposée par le partenaire canadien.

### 6.3 Symétrie ou similarité

L'équipe d'évaluation a analysé le degré de similarité ou de différence entre les partenaires afin d'évaluer l'incidence de ce facteur sur la relation. Parmi les 12 sous-projets visités par l'équipe d'évaluation et dont l'analyse s'est révélée pertinente, les

organismes partenaires étaient similaires dans cinq cas et différents dans sept. Parmi les organisations qui ont participé à un sous-projet, il y avait notamment des ministères fédéraux, des organisations gouvernementales, des groupes privés et des organisations non gouvernementales.

L'équipe d'évaluation a cherché à savoir si les partenariats entre organismes différents avaient moins de chances que les autres d'être durables et fructueux. Rien ne permet de le croire. L'asymétrie du partenariat (p. ex. partenariat entre un groupe privé canadien et une organisation gouvernementale brésilienne) ne semble pas poser de problème particulier. Toutefois, certaines indications donnent à penser que les partenariats entre organismes similaires ont de meilleures chances de donner lieu à une relation à long terme.

Sept des 12 partenariats analysés concernaient des partenaires individuels, alors que les cinq autres regroupaient des partenaires multiples. Selon les renseignements transmis à l'équipe d'évaluation, il faut consacrer davantage de temps et de ressources à la gestion et à la coordination des sous-projets mis sur pied par des partenaires multiples. Cette constatation s'applique particulièrement aux sous-projets de soutien au secteur bénévole et de réforme de l'éducation secondaire et professionnelle.

Les participants ont mentionné un certain nombre de facteurs jugés essentiels à l'établissement de partenariats solides :

- similarité des intérêts;
- reconnaissance des compétences;
- soutien des principaux décideurs et de la haute direction;
- souplesse dans la mise en œuvre;
- partage du pouvoir décisionnel et respect;
- transparence.

Voici quelques obstacles aux partenariats qui ont été mentionnés :

- l'insuffisance des ressources destinées aux coûts locaux;
- le roulement du personnel clé;
- la barrière des langues et les coûts de traduction.

Bien que les sous-projets connaissent des difficultés et des retards de façon périodique, tout porte à croire que, dans l'ensemble, les aspects positifs de la relation l'emportent sur les difficultés que peuvent rencontrer les partenaires dans le cadre du programme.

L'échange d'idées, les méthodes d'enseignement et les modèles participatifs sont devenus la norme dans le programme du FTT. Dans ce contexte, nous recommandons que le programme canadien de coopération au Brésil tienne compte de ce qui suit :

L'ACDI devrait envisager de remplacer le terme « transfert de technologie » par un terme mieux adapté à la nouvelle réalité du programme; lorsque nous avons évoqué cette question pendant l'évaluation, différents noms ont été proposés : Programme de partenariat pour l'échange de connaissances et d'expériences; Programme de partage de connaissances Canada-Brésil; Programme Canada-Brésil de connaissances au service de l'équité.

## **7. Effet du programme : les dimensions institutionnelles**

Selon la chaîne de résultats et le cadre élaborés en vue du plan de travail de l'évaluation, les dimensions institutionnelles représentent le principal effet du programme. Le programme s'adresse principalement aux institutions parce que les responsables estiment qu'en aidant les institutions brésiliennes à adopter et à adapter de nouvelles connaissances, celles-ci seront davantage en mesure de s'attaquer au problème des inégalités et donc de permettre au programme d'avoir l'impact voulu. D'autres options auraient pu être envisagées, mais l'équipe d'évaluation juge que cette solution convient parfaitement à la situation du Brésil. Pour que le programme ait l'impact voulu, toutefois, les partenaires brésiliens doivent dépasser l'étape du renforcement des capacités pour s'attaquer plus efficacement au problème des inégalités.

Le terme « dimensions institutionnelles » soulève certaines questions et inquiétudes, mais il est le résultat d'un choix délibéré. La conception du programme du FTT, s'appuyant en partie sur le statut de pays à revenu moyen du Brésil, permettait de supposer que le programme s'adresserait à des institutions brésiliennes solides capables d'absorber la technologie canadienne, de l'adapter à la situation locale, de la reproduire et de la diffuser aux échelles régionale et nationale. Dans ce contexte, les partenaires brésiliens devaient être les chefs de file de leur domaine d'activité.

Dans ce cadre conceptuel, la coopération canadienne devait seulement couvrir les coûts de la participation des institutions et des particuliers canadiens au processus de « transfert de technologie », alors que les institutions brésiliennes devaient assumer leurs propres coûts. L'institution canadienne devait apporter l'élément (la « technologie ») qui allait éventuellement mener au développement.

Dans ce modèle, on peut supposer qu'il ne serait pas nécessaire (dans la plupart des cas du moins) de renforcer l'organisme brésilien partenaire. C'est pourquoi le terme « renforcement institutionnel » n'est pas utilisé dans le cadre du programme et pourquoi nous utilisons le terme « dimensions

institutionnelles » pour analyser les effets du programme.

L'équipe d'évaluation estime qu'il serait pertinent d'envisager l'intégration du concept de « renforcement institutionnel » au programme. Précisons d'abord de quoi il est question. Déterminons quels types d'organismes participent au programme, à quel niveau et quelles sont les activités qu'ils entreprendront. Déterminons également s'il s'agit d'activités durables.

L'évaluation des dimensions institutionnelles du programme est un processus complexe qui nécessite la validation de l'information qui provient de différentes sources. Dans le cas qui nous intéresse, les évaluateurs ont utilisé un questionnaire, des entrevues individuelles et de groupe, des groupes de discussion et une analyse documentaire. L'équipe d'évaluation considère donc que ses sources d'information sont très variées et fiables. Toutefois, il serait possible, voire souhaitable, d'améliorer le suivi et l'évaluation de cet élément du programme. Les auteurs de propositions devraient présenter un profil des institutions concernées, indiquer de quelle manière le projet aidera éventuellement ces institutions à s'attaquer plus efficacement à la question de l'équité au Brésil, puis décrire de quelle façon ce renforcement des capacités sera mesuré.

### **7.1 Quels types d'organismes participent au programme?**

Parmi les 12 sous-projets analysés par l'équipe d'évaluation, ce qui comprend des sous-projets du FTT et du RSPS, seulement trois avaient pour partenaires principaux deux institutions publiques. Dans deux cas, les deux partenaires principaux étaient des organisations non gouvernementales, et dans sept cas, les deux organismes partenaires ne faisaient pas partie de la même catégorie.

Nous avons relevé toute une gamme de formes de partenariats. Dans le cas du sous-projet Réforme de l'éducation secondaire et professionnelle, une organisation non gouvernementale du Canada collabore avec le ministère fédéral de l'Éducation. Dans le cadre du sous-projet Gestion de l'eau souterraine dans le nord-est du Brésil, le partenaire brésilien est composé d'organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que d'établissements universitaires. Dans le cas du sous-projet Développement des ressources humaines à São Paulo, un groupe privé du Canada collabore avec une institution gouvernementale étatique brésilienne. Enfin, dans le sous-projet Gestion communautaire des bassins hydrographiques de Santo André, un établissement universitaire canadien collabore avec une administration municipale.

En ce qui concerne le niveau ou la portée des activités, sept sous-projets interviennent à l'échelle fédérale, huit à l'échelle des États, huit à l'échelle municipale et trois à l'échelle communautaire. Le grand nombre d'interventions indique que de nombreux sous-projets interviennent à différents niveaux. Le Secrétariat à l'éducation secondaire et professionnelle (SEMTEC) est un ministère fédéral qui soutient les collèges professionnels des États, qui interviennent à leur tour dans une certaine mesure à l'échelle communautaire. Le Centre brésilien de technologie des minéraux (CETEM) est un centre de recherche fédéral qui intervient dans le cadre des sous-projets aux échelles municipale et communautaire, tout comme la Fondation Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

Dans ce contexte, nous nous sommes demandé s'il ne serait pas préférable que le programme se concentre sur un niveau d'intervention en particulier, et s'il y avait une méthode ou un ensemble de méthodes qui seraient plus efficaces ou prometteuses. Le DFID, par exemple, a décidé de concentrer une grande partie de ses efforts à l'échelle municipale. Le DFID justifie ce choix par la nécessité, dans un pays de la taille du Brésil, d'intervenir à un niveau qui permet d'apporter des changements concrets dans la vie des citoyens.

L'équipe d'évaluation n'est pas en mesure d'émettre une recommandation claire sur cet aspect du programme étant donné que tous les types d'accords institutionnels ont donné de bons résultats. Toutefois, compte tenu des constatations concernant la question du «transfert de technologie» et du «modèle de collaboration canadien», il semblerait préférable que le programme du Brésil continue de favoriser l'établissement de partenariats entre des institutions de différentes catégories (gouvernementales, non gouvernementales et privées). Reste à savoir s'il faudrait qu'il n'y ait ou non un point d'entrée commun à l'échelle fédérale, à l'échelle municipale et à l'échelle des États.

Il serait indiqué de discuter de cette question avec l'ABC, qui s'inquiétait apparemment de voir le programme canadien de coopération bilatérale collaborer directement avec des organisations non gouvernementales (par exemple dans le cas du sous-projet de développement du secteur bénévole). De son côté, l'ACDI doit se demander quelle valeur ajoutée le programme bilatéral peut apporter à la programmation à ce niveau. Bien que la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI intervienne plus directement auprès des organisations non gouvernementales, et auprès du secteur privé dans le cadre de son Programme de coopération industrielle, nous n'en savons pas suffisamment sur le rôle et les activités de cette direction générale au Brésil pour répondre à cette question.

## 7.2 Quel est le niveau des interventions?

On a également demandé à l'équipe d'évaluation de se pencher sur le niveau des interventions. Étant donné que le pays est immense et dispose de ressources limitées, est-il logique d'intervenir à l'échelle communautaire? Le programme canadien de coopération aurait-il un impact plus large si ses interventions étaient concentrées sur le plan des politiques? Faudrait-il concentrer les interventions sur le renforcement des capacités des institutions partenaires? Il nous apparaît utile ici de nous inspirer d'un cadre élaboré il y a quelques années (Beaulieu, *The Institutional Contribution to Sustainable Development*) pour établir une distinction entre trois niveaux:

- **Niveau macro**: interventions à l'échelle des politiques qui peuvent avoir une portée nationale ou régionale (à l'échelle des États);
- **Niveau meso**: interventions qui visent le renforcement des institutions clés;
- **Niveau micro**: interventions à l'échelle communautaire qui peuvent avoir une incidence directe sur les conditions de vie des pauvres.

L'expérience suggère que les trois niveaux sont nécessaires à la durabilité de tout processus de développement. Toutefois, les efforts peuvent être déployés à différents niveaux selon les circonstances.

**Niveau des politiques (macro).** Le DFID a choisi d'exercer une influence sur les politiques de manière à contribuer à la réduction de la pauvreté au Brésil. Le Canada devrait-il faire de même? Lorsque l'on a posé la question aux participants des groupes de discussion, la réponse a été sans équivoque: «Étant donné que le contexte politique brésilien est très volatile et compte tenu des forces et des intérêts en jeu, il pourrait être présomptueux et risqué de tenter d'exercer une influence sur les politiques du pays.» Dans ce contexte, il ne serait pas vraiment raisonnable d'envisager, de planifier ni de mettre en œuvre des changements en matière de politiques.

Toutefois, selon les répondants, si une combinaison adéquate de partenaires se regroupaient et participaient de façon réciproque à un processus de réforme dans un domaine dans lequel certaines conditions favorables seraient réunies, il serait possible d'envisager des changements aux politiques qui pourraient avoir une incidence considérable.

Lorsqu'il est question d'intervenir à l'échelle des politiques, il faut notamment se demander si la nouvelle politique sera mise en œuvre. Pendant la mission, le nouveau gouvernement a consacré une série d'articles et de discours relatifs aux «lois de papier» (*lei de papel*), qui a été approuvée par divers ordres de gouvernement, mais qui n'ont jamais été mise en œuvre. Aucune loi ou politique n'a la capacité de transformer ou d'améliorer à elle seule la vie des

gens. D'autres conditions doivent être réunies. Ces conditions portent sur les capacités institutionnelles et les ressources techniques et financières nécessaires à la mise en œuvre de la politique.

**Niveau institutionnel (meso).** Lorsque l'on a demandé aux partenaires canadiens si leurs partenaires brésiliens avaient eu besoin de renforcement institutionnel au début du projet, les réponses ont été également partagées entre oui et non dans le cas du FTT, alors que dans le cadre du RSPS, 80 % des personnes interrogées ont répondu non.

Cette question n'a pas été posée aux partenaires brésiliens. Toutefois, lorsqu'on leur a demandé s'ils avaient eu besoin d'aide pour surmonter les contraintes qui se sont présentées pendant le projet, 90 % des personnes interrogées ont répondu oui. De plus, 70 % des partenaires brésiliens ont indiqué que les problèmes avaient été résolus adéquatement et rapidement. On a également demandé aux partenaires brésiliens s'ils auraient été en mesure de poursuivre le projet s'ils avaient dû assumer une plus grande part des coûts; 80 % d'entre eux ont répondu non.

Lorsqu'on leur a demandé si le projet avait le potentiel de provoquer d'importants changements au sein des institutions, 80 % des partenaires canadiens dans le cadre du FTT et 60 % des partenaires du RSPS ont répondu oui. Les partenaires brésiliens ont répondu oui dans les mêmes proportions. Lorsqu'on leur a demandé si leur sous-projet avait, dans les faits, entraîné des changements au sein des institutions, la grande majorité des partenaires du FTT et du RSPS ont répondu oui.

L'équipe d'évaluation en est venue à la conclusion que le soutien et le renforcement institutionnels devraient être offerts au besoin, et que chaque cas devrait être évalué en fonction de critères clairs. Tous les partenaires n'auront pas besoin de soutien et certains pourront sans doute se tourner vers d'autres sources de financement; toutefois, certains groupes de partenaires auront besoin d'un soutien dans le cadre du programme. Il reste à déterminer de quelle manière les exigences et règles du programme devront être adaptés à cette question et si cela suppose la renégociation de l'accord de coopération technique avec l'ABC. Quoi qu'il en soit, l'équipe d'évaluation estime que c'est la voie que devrait suivre le programme canadien de coopération au Brésil.

**Niveau communautaire (micro).** Certains sous-projets ont été conçus pour intervenir à l'échelle locale en vue de la prestation d'un service à la collectivité. Le sous-projet d'entraînement de chiens-guides pour aveugle entrepris dans le cadre du RSPS a permis d'établir un nouveau service d'entraînement de chiens-guides destiné à des bénéficiaires en

particulier. Le volet social du sous-projet Gestion de l'eau souterraine dans le nord-est du Brésil financé dans le cadre du FTT a permis la tenue d'activités de formation directe et de sensibilisation au sein des collectivités locales sur les questions liées à l'eau. Les sous-projets Gestion communautaire des bassins hydrographiques de Santo André et Développement des ressources humaines à São Paulo ont permis à des citoyens de bénéficier directement d'installations de formation et de développement professionnel.

Dans la plupart des autres cas, l'intervention communautaire consistait en un modèle pilote ciblé et conçu pour être reproduit. C'est aussi le cas des interventions fondées sur le modèle de collaboration de Curitiba dans le cadre du sous-projet Renforcement des capacités dans le secteur bénévole, des cinq groupes communautaires de Manguinhos soutenus par le sous-projet Promotion de la santé en action et des interventions mises en œuvre à Santa Catarina par les responsables du sous-projet Réaménagement de sites miniers.

Les deux approches semblent valables. Toutefois, la véritable question consiste à savoir si les institutions brésiliennes ont la capacité de reproduire et de diffuser leurs expériences de manière durable et d'atteindre une certaine «masse critique» en ce qui concerne l'impact. Nous aborderons cette question dans les chapitres suivants.

**Optimiser l'effet du programme au moyen d'une démarche stratégique.** Jusqu'à maintenant, le programme a privilégié la réactivité, acceptant des propositions de diverses sources sur une vaste gamme de sujets, ce qui a entraîné une certaine dispersion des activités et des ressources.

La dimension réactive du programme est toutefois un atout qui devrait être maintenu. Lorsque nous suggérons l'adoption d'une démarche plus stratégique, nous ne voulons pas dire que l'équipe du programme devrait se mettre à concevoir des projets. Toutefois, il y aurait lieu d'adopter une approche plus stratégique, qui serait à mi-chemin entre une démarche réactive et une démarche entièrement directive. Cette approche permettrait au programme de se concentrer sur les secteurs susceptibles d'avoir un impact important sur l'équité, en fonction des possibilités de développement du Brésil et des ressources et expériences du Canada.

La méthode des trois M (macro-meso-micro) est utile pour comprendre la dynamique du programme et déterminer quels devraient être ses principaux secteurs d'intervention.

Le cadre conceptuel du programme a été élaboré de manière à mettre en évidence l'importance de la dimension institutionnelle. Les institutions partenaires ont été sélectionnées en fonction de leur capacité d'exercer une influence sur les politiques et de fournir

de meilleurs services aux collectivités. Il s'agit probablement du défi le plus important que doivent relever les organismes de développement. Le fait de travailler à la création d'un environnement politique favorable rendra les interventions plus durables, mais la solidité des institutions et des politiques, si elle ne se traduit pas par une amélioration des occasions offertes aux pauvres, ne servira à rien. Dans le contexte de l'approche macro, meso et micro, le point d'entrée le plus adéquat pour le programme semble être le niveau **meso** (institutionnel). Dès lors, il est crucial de sélectionner des institutions clés qui sont en mesure d'exercer une influence sur les politiques et d'assurer, directement ou indirectement, des services améliorés aux pauvres.

## 8. Impact du programme

L'objectif global du programme du Brésil consiste à favoriser l'équité. Selon la chaîne de résultats élaborée par les évaluateurs, l'impact du programme devrait être mesuré en fonction de l'amélioration des conditions socioéconomiques et de la participation des Brésiliens qui souffrent d'une forme quelconque d'inégalité.

### 8.1 L'équité dans les Amériques

De nombreuses organisations internationales cherchent depuis longtemps à contribuer à la réduction des inégalités ou à améliorer l'équité dans les Amériques. La Direction générale des Amériques de l'ACDI a adopté cet objectif au milieu des années 1990, tandis que le programme du Brésil en a fait son objectif global à la fin de la décennie.

Malgré le consensus, certains aspects de la question gagneraient à être examinés et clarifiés, notamment la portée du concept, sa définition, sa formulation et sa mise en pratique. Nous espérons que les observations qui suivent, dans le contexte de la présente évaluation, apporteront au programme une certaine orientation à ce sujet.

Si on le compare aux autres pays d'Amérique latine, le Brésil fait piètre figure au chapitre de l'équité : selon l'indice Gini, le Brésil affiche le niveau d'inégalité le plus élevé du continent sur les plans de la répartition des revenus. Quel que soit l'indicateur utilisé (concentration des revenus dans les milieux urbains par rapport aux milieux ruraux, écart de revenu, niveau de scolarité des familles riches et des familles pauvres, systèmes de sécurité sociale, etc.), le Brésil arrive au premier rang des pays sur le plan des inégalités ou, dans le meilleur des cas, parmi les trois premiers pays à ce chapitre. (honneur peu enviable que le Brésil partage parfois avec le Paraguay et le Guatemala)

Depuis l'élection de Luiz Ignacio « Lula » da Silva à la présidence du Brésil en 2002, la question de l'équité

occupe la première place des priorités politiques et des priorités de développement. Le président, qui est originaire d'une famille pauvre du nord-est du pays, a consacré de nombreuses années à la défense des droits des travailleurs, ce qui lui a permis d'acquiescer une vision du monde et du Brésil dans laquelle il y a d'une part les nantis, et de l'autre les démunis.

### 8.2 L'équité à l'ACDI et au sein du programme du Brésil

Lorsque le Canada a adopté en 1995 sa nouvelle politique étrangère, *Le Canada dans le monde*, l'objectif fixé pour l'aide internationale canadienne consistait à « soutenir le développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère ». Cet énoncé plaçait le concept d'équité au cœur du mandat de l'ACDI, mais malheureusement, l'énoncé de politique ne proposait pas de définition du concept, ni de stratégie axée précisément sur l'équité.

Le cadre de politique pour les Amériques publié en 1997 par l'ACDI (ACDI, 1997) plaçait l'équité en tête des priorités de l'ACDI : « Le grand défi pour les Amériques est de créer plus d'équité sociale tout en poursuivant les réformes structurelles et la croissance économique ». Dans le document de l'ACDI *Comblant l'écart : Une stratégie pour l'ACDI dans les Amériques* (2001), on peut lire : « les objectifs dominants de l'ACDI dans la région continueront d'être de lutter contre la pauvreté et d'améliorer l'équité. » Ce document ne définit pas la pauvreté ni l'équité, mais révèle que cette « inégalité est évidente dans l'écart entre les riches et les pauvres, les hommes et les femmes, les autochtones ou Africains et les Européens, entre les ruraux et les citadins, les jeunes et les vieux et entre des sous-régions. »

Le document propose un certain nombre de façons d'atténuer ces problèmes : faire en sorte qu'une proportion plus grande de la population profite des bénéfices de la croissance, réduire l'instabilité et la vulnérabilité et renforcer les ressources humaines et les institutions.

Depuis 1999, l'objectif global du programme de coopération entre le Canada et le Brésil est de favoriser l'amélioration de l'équité au Brésil.

L'équité a été l'un des principaux thèmes du premier Symposium Canada-Brésil sur les leçons tirées (Guarujá, mai 2000). Lors de la rencontre, Jane Touzel a présenté un exposé dans lequel elle a proposé la définition suivante de l'équité : « la mesure du droit à la propriété et à l'accès aux richesses, aux possibilités et à la participation au sein d'une société donnée. » Elle a expliqué qu'on pouvait mesurer l'équité en comparant la situation de différents groupes de la société. L'accès aux services comme la santé, l'éducation, l'eau, les transports, le crédit, la

technologie et la formation est un facteur important dans la détermination du niveau d'équité d'une société.

Malgré le consensus apparemment solide établi autour de la question de l'équité, l'équipe d'évaluation a constaté un certain malaise en ce qui concerne cette question, sa définition et sa mise en pratique. Pendant l'une des discussions de groupe, des participants nous ont demandé ce que nous entendions par « équité ». L'un des répondants au questionnaire a écrit ce qui suit : « Je ne sais pas vraiment ce que l'ACDI entend par "équité". S'agit-il d'un accès égal aux ressources pour les femmes et les hommes, pour les riches et les pauvres? S'agit-il plutôt d'équité entre les institutions canadiennes et brésiliennes? »

#### Équité : des concepts différents qui expriment des réalités différentes

Un certain nombre de concepts différents sont utilisés dans le domaine de l'équité. Ces concepts correspondent à des réalités très différentes.

- **Équité/inéquité** : équité sur les plans de la richesse, de la race, du sexe et de la région d'origine. Il y a inéquité lorsqu'il y a discrimination ou absence d'équité. Ce concept d'inéquité est plus large que le concept de pauvreté.
- **Inégalité** : ce concept est lié davantage au statut officiel et juridique de l'individu. Les femmes soutiennent qu'elles devraient être traitées sur un pied d'égalité avec les hommes et que leurs droits devraient être respectés.
- **Citoyenneté** (*cidadania*) : ce terme désigne la dimension sociopolitique de l'équité, la participation à la vie sociale et publique. On considère que les millions de personnes sans papiers au Brésil sont privées de leurs droits fondamentaux de citoyens.
- **Pauvreté** : ce concept désigne la situation de personnes qui n'ont pas les ressources requises pour combler leurs besoins fondamentaux. Il existe différents moyens de mesurer la pauvreté : revenu, accès aux services sociaux de base ou à un panier de biens de consommation. Selon la communauté internationale, le seuil de pauvreté se situe à deux dollars américains par jour, ce qui, en avril 2003, était trois fois plus élevé que le salaire minimum au Brésil.
- **Pauvreté absolue** : ce terme désigne les personnes les plus désavantagées d'une société. Il s'agit souvent de personnes sans logis et sans terre qui n'ont pas accès aux services sociaux de base ni à une source durable de revenus. Ces personnes sont concentrées dans les régions rurales, dans les favelas des grandes villes et dans les rues des centres-villes. Selon la communauté internationale, le seuil de pauvreté absolue se situe à un dollar américain par jour.

Douze sous-projets ont fait l'objet d'un examen approfondi (visite sur les lieux, entrevues, groupes de discussion et analyse documentaire). Selon l'équipe d'évaluation, trois de ces projets étaient fortement liés à l'équité entre les sexes, quatre l'étaient dans une certaine mesure, et cinq (42 %) ne l'étaient pas directement. Dans le même groupe de sous-projets, cinq ont été considérés comme étant étroitement liés à la question de l'équité socioéconomique pour les pauvres, cinq ont été considérés comme plutôt liés et deux ont été considérés comme n'ayant pas de lien direct avec cette question. Rappelons que l'équité ne faisait pas partie des objectifs spécifiques de la première phase des sous-projets du FTT.

#### Commentaires des partenaires sur l'équité

- La question de l'équité doit être intégrée à l'étape de la planification, et non après coup.
- Dans certains cas, le fait d'éviter les traitements inéquitables pourrait contribuer à améliorer l'équité entre les sexes et les classes.
- Les partenaires brésiliens sont en avance sur le Canada en ce qui concerne la problématique hommes-femmes.
- Je ne connais pas suffisamment la situation de l'équité entre les sexes au Brésil pour répondre à la question.
- Le projet, en raison de sa portée, de sa taille et de sa durée, n'aura probablement qu'un impact limité sur l'équité.
- Je ne crois pas que l'on ferait avancer le dossier en intégrant la question de l'équité entre les sexes à un projet technologique.

Voici certaines questions liées à l'équité qui, selon les personnes qui ont répondu au questionnaire ou participé à un groupe de discussion, devraient être abordées :

- La nécessité de clarifier la signification du terme « équité ».
- Le temps requis pour que le projet ait un impact quelconque.
- La nécessité d'apporter des changements à la façon de penser et à la culture.
- La nécessité de régler la question des attributions étant donné la portée limitée des projets.
- La nécessité de se concentrer sur certains domaines ou certaines régions afin que le projet ait un impact perceptible.

### Le cas du soutien au développement du secteur bénévole

En 1997, Centraide Canada a lancé un projet de renforcement des capacités des organisations non gouvernementales brésiliennes. La coalition GETS, qui participait à cette initiative, se composait de sept organismes et réseaux.

Le projet comportait différents volets : gestion du secteur bénévole, financement, formation de formateurs et élaboration d'un modèle de collaboration. Les différents volets du programme peuvent avoir une incidence favorable sur l'équité étant donné que la plupart des ONG qui ont participé au projet travaillent auprès de groupes défavorisés.

Par exemple :

a. Le renforcement du groupe Fala Preta pourrait contribuer à améliorer la condition des femmes noires, qui constituent la clientèle visée par cet organisme. Le fait d'aider cet organisme à améliorer ses capacités de financement ou d'offrir une formation à ses gestionnaires et à son personnel technique permettrait sans doute à l'organisme de mieux aider les pauvres.

b. L'élaboration d'un modèle de collaboration communautaire à Curitiba est probablement l'initiative du projet qui a eu l'impact le plus direct sur l'amélioration de la situation socioéconomique des pauvres dans un environnement de périphérie urbaine. Près de 500 personnes appartenant à plus de 100 organismes ont participé aux différentes activités entreprises dans le cadre de cette initiative.

Malgré ces exemples concrets de réussite, nous devons nous demander si ces résultats seront durables. Est-ce que l'un ou l'autre des organismes partenaires possède les capacités institutionnelles qui lui permettront d'exercer un leadership dans le type d'activités mises sur pied par Centraide? Cet exemple illustre bien le lien étroit qui existe entre le renforcement des institutions locales et l'impact que celles-ci peuvent avoir à l'échelle communautaire.

### 8.3 Impact du programme sur l'équité

Lorsque nous avons demandé aux partenaires de donner des exemples des moyens pris dans le cadre de leur sous-projet pour régler le problème de l'équité, nous avons recueilli des réponses diverses mais visant principalement deux grands types d'activités :

**Activités communautaires (niveau micro) :** aide aux pêcheurs artisanaux, collaboration avec des groupes communautaires, aide aux pauvres, amélioration de la participation des femmes,

participation de la communauté dans les centres de santé, élargissement des possibilités d'emploi pour les personnes ayant une déficience physique, amélioration de la qualité de l'eau dans les communautés défavorisées, activités qui visent à aider les pauvres à prendre en charge une partie de leur développement et activités de création d'emplois.

**Activités institutionnelles (niveau meso) :** diffusion de connaissances dans les établissements universitaires, renforcement des capacités des institutions publiques, renforcement des organismes locaux, réduction des politiques discriminatoires, réduction de l'impunité et défense des droits de la personne.

Ces deux niveaux sont interreliés, c'est-à-dire qu'il est nécessaire de transformer certains organismes afin qu'ils soient en mesure d'apporter aux groupes cibles un soutien socioéconomique. Si seulement l'une des deux conditions est remplie, l'activité risque de ne pas être durable. Si l'institution est transformée, adopte une nouvelle méthode mais n'arrive pas à la mettre en pratique ou à la reproduire, l'activité n'aura aucun impact à l'échelle locale. Si un organisme fait la promotion d'activités de développement dans quelques communautés sans avoir la capacité institutionnelle de maintenir ou de reproduire ces activités, celles-ci ne serviront à rien.

Parmi les questions qui doivent être réglées, mentionnons la capacité du programme de mettre en place des méthodes durables d'amélioration de l'équité et d'évaluation des progrès dans la réalisation de cet objectif.

Mesure de l'impact. Nous avons abordé au chapitre 4 la question du suivi et de l'évaluation. Nous voudrions maintenant insister sur la portée du suivi et de l'évaluation dans la perspective de l'équité. La plupart des rapports de sous-projets examinés dans le cadre de l'évaluation décrivaient précisément les activités, mais contenaient peu de renseignements sur la mesure des changements qui se sont produits à l'échelle communautaire ou institutionnelle. Quelle méthodologie permettrait de mesurer ces changements? Comment pourrions-nous mesurer l'impact des petits sous-projets réalisés sur une courte période, comme c'est généralement le cas des projets réalisés dans le cadre du RSPS?

Si les institutions soutenues par le programme ne sont pas en mesure de communiquer les résultats, il faut vraiment avoir la foi pour croire que les activités seront reproduites et auront l'impact prévu.

La capacité du programme d'améliorer l'équité au Brésil est une question complexe. Pour y répondre, il faut se pencher notamment sur la nature du programme, son évolution, ses méthodes de suivi et d'évaluation ainsi que la présence d'une masse

critique qui permettra au programme d'avoir l'impact voulu.

Les sous-projets de la première génération du FTT ne portaient pas sur l'amélioration de l'équité au Brésil, mais sur un problème de développement que le pays éprouvait à cette époque. La portée et la dispersion relative des activités (visant différents domaines dans différentes régions), qui sont attribuables à la nature réactive du programme, contribuaient également à réduire l'impact du programme.

**L'impact au niveau du programme.** Une évaluation de programme comme la nôtre est fondée sur des renseignements qui sont disponibles ou qui sont recueillis au moyen d'entrevues avec des intervenants clés (individuellement ou en groupe), d'une analyse de la documentation (rapports et évaluations de suivi et de fin de projet), de questionnaires et de courtes visites sur les lieux.

Une évaluation de programme ne peut comprendre le type d'activités intensives (visites sur les lieux et sondages) nécessaires à l'évaluation de l'impact. Nous n'avons pas pu disposer d'évaluations des sous-projets, qui auraient pu nous permettre d'effectuer une évaluation approximative de l'impact du programme. Étant donné que la phase I du FTT ne portait pas sur l'équité, la plupart des projets pertinents, en ce qui concerne la mesure de l'impact, sont soit encore actifs, soit encore trop récents pour avoir pu produire un impact significatif. Par conséquent, nous n'avons pas pu évaluer quels ont été les impacts ou les changements dans la vie des bénéficiaires directs dans les différents domaines d'intervention.

**Masse critique.** Toutefois, les évaluateurs estiment que, même si les renseignements requis étaient disponibles, on constaterait que l'impact du programme en matière d'équité serait plutôt limité en raison de la dispersion des différentes initiatives. Cette dispersion empêche la formation de la masse critique de nouvelles connaissances, de possibilités d'emploi et de services pour les pauvres qui pourraient avoir un impact significatif.

Le Brésil est un immense pays, de la taille d'un sous-continent, qui regroupe l'équivalent d'un pays industrialisé dans le sud, d'un pays en développement au centre et d'un pays sous-développé dans le nord et le nord-est. Pour que le programme ait un impact sur un aspect important de l'équité dans un pays aussi vaste, il faut mettre en place une stratégie géographique claire, mobiliser une masse critique de partenaires institutionnels compétents, de ressources humaines et financières et d'activités dans un nombre limité de questions stratégiques, et suivre et évaluer minutieusement les progrès réalisés.

Il ne fait toutefois aucun doute que la priorité accordée à la question de l'équité dans le programme du Brésil s'inscrit dans les priorités de l'ACDI et le programme actuel de développement du Brésil. Le nouveau gouvernement du Brésil met l'accent sur la réduction des inégalités, ce qui fait que les objectifs du Brésil sont très similaires aux objectifs du Canada. Il pourrait s'agir d'une occasion en or pour l'ACDI de perfectionner sa stratégie et sa démarche.

L'évaluation a permis de constater que de nombreux intervenants souhaitent que le programme de coopération entre le Canada et le Brésil se penche sur les différents aspects de l'équité, et ce dans un pays où la portée du problème est immense. C'est là que se situe le véritable défi : de quelle manière le Canada peut-il contribuer concrètement à régler le problème tout en demeurant un intervenant mineur? Comment suivre une démarche stratégique lorsqu'on est en mode réactif? Comment intensifier les interventions et avoir davantage d'impact? Comment contribuer à combler l'écart? L'équipe d'évaluation propose une liste non exhaustive de mesures qui pourraient être prises :

**Clarifier le concept et les objectifs de l'équité.** Les divers documents de politique du programme, les méthodes du cadre logique et les lignes directrices des fonds ont été élaborés à différentes étapes de l'élaboration du programme; de ce fait, ils illustrent différentes interprétations du contexte et proposent différentes approches. Le personnel de l'ACDI et de l'ABC ainsi que les partenaires canadiens et brésiliens interprètent tous ce concept de différentes façons. L'adoption d'une définition commune de l'équité pour tous les fonds, et son énonciation dans les lignes directrices respectives, constituerait un pas dans la bonne direction, mais cela pourrait être insuffisant.

**Adoption d'une interprétation commune.** Même la plus claire des définitions peut être interprétée de différentes façons. Cela peut avoir des effets bénéfiques, mais peut également orienter le programme dans des directions trop divergentes. Il est donc important de partager les points de vue et de s'entendre sur une interprétation commune. L'ACDI et l'ABC, en collaboration avec les partenaires canadiens et brésiliens, pourraient organiser des activités comme des séminaires et des tables rondes afin d'adopter un langage commun et d'adapter le concept à la réalité du Brésil.

**Élaboration d'outils.** L'ACDI et l'ABC pourraient élaborer des outils qui permettraient de définir, de mettre en pratique et d'évaluer le concept dans le cadre du programme. Une grille d'une page ou deux, comportant des critères clairs sur la question de l'équité, pourrait aider les agents de l'ACDI et de l'ABC à évaluer les propositions. Cette grille pourrait figurer en annexe des lignes directrices des fonds.

### **Planification de l'impact au niveau du programme.**

Étant donné la nature actuelle du programme, il ne serait peut-être pas adéquat de tenter de mesurer son impact sur l'équité au Brésil. Les sous-projets et initiatives sont dispersés dans différents domaines et différentes régions, ce qui ne donne guère lieu à des effets cumulatifs. Pour apporter des changements concrets au Brésil, il faudra procéder à une planification stratégique au niveau du programme et déterminer les domaines dans lesquels le Canada peut avoir un impact important en misant sur les réussites et en cherchant activement à créer des synergies entre les sous-projets. Si les efforts du programme en matière d'équité ne sont pas ciblés, celui-ci risque de n'avoir aucun impact significatif par rapport à l'ampleur du problème.

**Mesure des résultats.** Il sera plus facile de mesurer l'impact au niveau des sous-projets qu'au niveau des fonds ou du programme. Le regroupement des données sur l'impact des sous-projets et l'évaluation des activités au niveau du programme (p.ex. l'influence stratégique) resteront difficiles. Toutefois, des cadres de rendement devront être mis en place à tous les niveaux, des renseignements de base sous une forme ou une autre devront être recueillis. Les activités de suivi et d'évaluation à tous les niveaux doivent se faire plus systématiques, sans devenir trop lourdes. Bien qu'il soit important d'intervenir sur une question transversale d'équité comme l'égalité entre les sexes, le défi, dans le cas qui nous intéresse comme dans d'autres domaines, consiste à susciter des changements mesurables.

Dans le chapitre qui suit, nous analyserons en quoi la reproduction et la durabilité à long terme des interventions sont des conditions nécessaires à l'amélioration de l'impact du programme sur l'équité au Brésil.

## **9. Durabilité**

La durabilité des changements constitue un objectif de la plupart des initiatives de développement. Pourtant, cet aspect, déjà difficile à définir et à mesurer, est encore plus difficile à prévoir puisqu'il dépend d'un vaste ensemble de facteurs dont certains échappent au contrôle des agents de développement.

Pour les besoins de la présente analyse, nous entendons par « durabilité » la permanence des changements positifs et leur expansion spontanée dans le temps et dans l'espace. La permanence nécessite l'intégration complète ou l'assimilation des changements au sein des structures institutionnelles. Lorsque nous parlons d'expansion spontanée, nous ne voulons pas dire que le changement se fait sans effort, mais que ce changement est logique, qu'il est avantageux dans un contexte socioéconomique donné.

### **9.1 Durabilité au niveau du programme**

Pour que le programme soit durable, il doit être perçu par les décideurs de l'ACDI et de l'ABC comme un programme adéquat et pertinent dans le contexte de la relation bilatérale entre le Canada et le Brésil et du développement du Brésil. Le programme doit également être compatible avec les intérêts globaux du Canada au Brésil et soutenir les autres initiatives menées par le Canada dans ce pays. Selon les entrevues et d'autres sources d'information, le programme répond à ces conditions préalables à la durabilité.

Le FTT est au cœur du programme de coopération. À ce titre, il bénéficie d'un soutien important de la part de l'ACDI et de l'ABC. La durabilité du RSPS est plus fragile d'un point de vue politique puisque ce fonds porte sur une vaste gamme d'initiatives individuelles et institutionnelles fondées sur l'évaluation des besoins réalisée par l'ACDI, sans bénéficier de l'engagement complet de l'ABC. Le DRINC était au départ une initiative pilote conçue pour favoriser la diffusion et la reproduction des résultats du programme, mais l'initiative pourrait éventuellement devenir permanente. La plus large diffusion des réussites au niveau des sous-projets, comme on le prévoit actuellement dans le cadre du FAP, pourrait être un moyen efficace d'accroître la durabilité du programme et le soutien dont il bénéficie.

### **9.2 Durabilité au niveau des sous-projets**

Lorsque l'on a demandé aux partenaires du FTT s'ils croyaient que les résultats de leur sous-projet allaient être durables, la grande majorité d'entre eux ont répondu oui. Nous considérons comme un signe très positif ce niveau de confiance et ce consensus entre les partenaires, que sont venues confirmer les entrevues et les réunions des groupes de discussion.

**Durabilité du partenariat.** Au sein du programme, très peu de partenariats ont été dissous pendant la mise en œuvre de projets. La grande majorité des partenaires considèrent que leur relation est fructueuse et importante. La poursuite des partenariats après la mise en œuvre des projets peut être considérée comme un effet souhaitable en ce qui concerne la durabilité. Au sein du FTT, la plupart des projets ont été achevés récemment, et quelques-uns bénéficieront d'un nouveau financement de l'ACDI. Quelques sous-projets du RSPS sont devenus des sous-projets dans le cadre du FTT, mais un grand nombre d'entre eux ont été achevés il y a plusieurs années.

Contacts entre les partenaires de sous-projets achevés			
Partenaires	Fréquence des contacts		
	Mensuels	Semestriels	Rares/ aucun
Can. (FTT)	83 %	0	17 %
Brés. (FTT)	83 %	17 %	0
Can. (RSPS)	14 %	57 %	29 %
Brés. (RSPS)	28 %	28 %	44 %

Étant donné qu'un certain nombre de sous-projets qui ont donné lieu à une bonne relation ont reçu ou espèrent recevoir un financement supplémentaire de l'ACDI, il sera nécessaire d'évaluer les contacts des autres partenaires au fil du temps afin de déterminer le degré de durabilité des partenariats ainsi que les conditions qui favorisent cette durabilité.

**Durabilité de la technologie.** Presque toutes les technologies transférées dans le cadre du programme sont adaptées et modifiées par les partenaires, parfois en profondeur, avant d'être intégrées à l'institution brésilienne. Par conséquent, la technologie perd rapidement sa « nationalité » et est intégrée à d'autres connaissances selon de nouvelles modalités, ce qui complique grandement le suivi de la durabilité.

Tout porte à croire que les partenaires brésiliens intègrent et utilisent la technologie, principalement parce qu'ils ont fait des démarches pour l'obtenir, ce qui en soi est une importante condition préalable à la durabilité. Il est toutefois un domaine sur lequel le programme ne dispose pas de données à ce jour – et sur lequel l'équipe d'évaluation n'avait pas à se pencher –, à savoir la diffusion spontanée de ces technologies modifiées. Il s'agit pourtant d'un indicateur pertinent de la viabilité et de la durabilité que l'on devrait pouvoir mesurer, du moins dans certains sous-projets.

**Durabilité du changement institutionnel.** La plupart des technologies transférées dans le cadre du programme sont axées sur le renforcement des capacités des institutions. De ce fait, il est souvent nécessaire d'apporter des changements structurels et culturels au sein de l'institution partenaire afin d'assurer l'intégration de la technologie ou d'établir de nouveaux liens avec d'autres institutions pour favoriser la diffusion de la technologie.

Dans le sous-projet Réaménagement de sites miniers, par exemple, un comité multilatéral de gestion du projet a été établi à Santa Catarina. Dans le cadre du sous-projet Promotion de la santé en action, une nouvelle unité a été mise sur pied au sein

de la FIOCRUZ. Des réseaux de partenaires brésiliens ont été créés dans le cadre d'un certain nombre de sous-projets, mais rien ne nous permet pour l'instant de déterminer si ces liens seront durables. Dans le cas du sous-projet Renforcement des capacités dans le secteur bénévole, certains membres du réseau initial diffusent les résultats du projet, parfois au moyen d'un financement obtenu dans le cadre du DRINC, bien qu'il ne s'agisse pas d'un élément central de cette activité.

Tout porte à croire que de nombreux résultats du programme seront durables et évolueront même au fil du temps, ce qui devra toutefois être confirmé par les documents de suivi. Pour que le programme soit durable, l'ABC devra intervenir et s'engager dans tous les volets du programme.

## 10. Conclusions et recommandations

### 10.1 Conclusions

Suivant la logique de la matrice d'évaluation, les conclusions de l'évaluation peuvent être résumées comme suit :

**Pertinence de la conception.** L'accent mis par le programme du FTT de l'ACDI au Brésil sur l'amélioration de l'équité est compatible avec la volonté du gouvernement actuel de « défaire les nœuds » qui empêchent les pauvres d'échapper à la pauvreté au Brésil. Ce programme souple et réactif donne aux institutions brésiliennes l'occasion de prendre des initiatives et d'exercer un leadership, tout en établissant de solides partenariats avec des institutions canadiennes. Ce programme a évolué au fil du temps, fort des solutions originales qui lui ont permis de surmonter les obstacles. Par contre, cette démarche nuit à l'intégration entre les fonds et limite la synergie entre les sous-projets, en plus de n'entraîner qu'une coopération partielle avec l'ABC dans la prise de décisions sur le programme.

Il est important de signaler que ce programme n'est pas conçu pour apporter des ressources financières importantes directement à des institutions ou à des groupes brésiliens afin de leur permettre de mettre en œuvre des initiatives en matière d'équité. Il n'est pas non plus conçu pour régler les problèmes d'inégalité de populations qui ne sont pas représentées par des institutions relativement solides.

**Gestion du programme.** La gestion du programme du FTT dans sa structure actuelle nécessite d'importantes ressources. Si les différents fonds sont bien gérés, c'est grâce au dévouement et aux efforts soutenus du personnel de l'ACDI, au soutien de l'ABC dans la gestion du FTT et à la coopération enthousiaste des partenaires à l'échelle des sous-projets.

Étant donné que les ressources humaines et financières du programme de l'ACDI sont limitées, il y aurait lieu d'adopter une approche de gestion plus stratégique. Certaines options permettraient d'accroître la concentration et l'intégration des activités du programme tout en lui conservant sa nature réactive. Une façon de faire pourrait consister à cerner les nouveaux enjeux et les possibilités prioritaires en matière de développement, à planifier une stratégie (en collaboration avec les principales institutions des domaines concernés) afin de promouvoir les changements nécessaires et à concentrer les ressources du programme dans ces domaines. Le nord-est du Brésil est sous-représenté dans le programme, ce qui s'explique par un certain nombre de facteurs, dont la promotion limitée dont le programme bénéficie dans la région et la difficulté pour les institutions du nord-est d'assumer les coûts locaux du programme.

**Établissement de partenariats.** Le programme a permis l'établissement de partenariats solides entre le Canada et le Brésil, malgré les différences sociales, institutionnelles et culturelles qui séparent les deux pays. Dans une large mesure, les partenaires sont sur un pied d'égalité. De solides partenariats dans le cadre du FTT ont facilité l'échange de technologies dans le cadre du programme, et quelques sous-projets du RSPS ont donné lieu à des partenariats suffisamment solides pour bénéficier d'un financement du FTT. On pourrait renforcer le partenariat entre l'ACDI et l'ABC en offrant à l'ABC davantage d'occasions de participer à la gestion du programme.

**Résultats du programme.** Les principaux extrants du programme sont le transfert de technologie et la formation ou le renforcement de partenariats institutionnels. Le programme a permis la réalisation de ces deux extrants. Toutefois, étant donné que le transfert de technologie est dispersé, il est difficile de mesurer l'ensemble du programme. Le programme ne donne plus seulement lieu à un transfert unilatéral de technologie, mais également à un échange mutuel de connaissances, ce qui indique qu'il y aurait lieu de changer le nom du programme.

Le principal effet du programme est la mise en place d'un changement en faveur de l'équité au sein des institutions, changement qui doit permettre aux institutions d'élargir leur vision de la façon dont elles peuvent réduire les inégalités et la pauvreté en élaborant des politiques et en améliorant la prestation de leurs services. Divers partenaires ont montré qu'ils avaient pris conscience de ce que cela signifiait pour leur institution. L'amélioration de l'environnement politique contribuera à rendre les interventions plus durables, mais certaines institutions partenaires auront besoin d'encadrement supplémentaire à ce chapitre. Toutefois, il serait inutile de renforcer des institutions et des politiques qui n'ont pas le potentiel d'améliorer les possibilités qui s'offrent aux pauvres.

**Impact du programme.** L'objectif du programme de favoriser l'équité s'inscrit dans les tendances mondiales en matière de développement et est compatible avec les politiques clés du nouveau gouvernement du Brésil. Étant donné qu'il s'agit d'un programme mené principalement à l'échelle des institutions (meso) plutôt qu'à l'échelle locale (micro), il faudra surmonter un certain nombre d'obstacles pour mesurer l'impact du programme sur le plan de l'équité. L'indicateur le plus simple et le plus encourageant de l'impact du programme est peut-être la certitude exprimée par la majorité des partenaires que leur projet apporte des changements concrets. Afin de confirmer ces constatations, il faudra adopter des méthodes systématiques de mesure du changement au niveau des sous-projets en appliquant les principes de la gestion axée sur les résultats (GR) pour le suivi et l'évaluation, et élaborer des méthodes qui permettront de tenir compte des effets inattendus.

**Durabilité.** Tout porte à croire que de nombreux résultats produits par le programme auront un effet durable au sein des institutions partenaires, bien que la technologie introduite subisse habituellement tant d'adaptations et de modifications qu'elle perd rapidement sa « nationalité », ce qui est en soi un indicateur de durabilité. Il est toutefois plus difficile de déterminer dans quelle mesure une technologie se diffuse elle-même, ce qui est un excellent indicateur de la pertinence de la technologie et de ses chances de durabilité.

## 10.2 Recommandations

Nous avons formulé diverses recommandations dans notre rapport. Voici les secteurs que l'ACDI et l'ABC devraient aborder en priorité selon l'équipe d'évaluation :

**Recommandation 1. L'ACDI devrait renouveler le financement du programme du FTT au Brésil, à condition que des mesures soient prises pour que les activités soient axées plus clairement sur la réduction des inégalités.**

Étant donné les nombreux points communs entre l'objectif bilatéral de l'ACDI (améliorer l'équité au Brésil) et le désir exprimé par la nouvelle administration de ce pays de s'attaquer sérieusement à la pauvreté absolue (notamment au moyen de programmes comme *Fome Zero*), l'ACDI devrait explorer toutes les occasions de renforcer la coopération entre le Canada et le Brésil, ce qui suppose la réorientation du programme du FTT et l'examen de la possibilité d'adopter d'autres mécanismes de coopération.

**Recommandation 2. Le personnel du programme devrait revoir le processus de sélection des thèmes de développement afin de tenir compte**

**des changements survenus récemment dans la politique de l'ACDI et d'accroître la prise en charge locale du programme.**

Étant donné que le Canada et le Brésil entretiennent une relation de longue date en matière d'assistance technique, le gouvernement et la société civile du Brésil devraient participer de plus près à l'orientation du volet du programme consacré au développement.

**Recommandation 3. Le Canada devrait entamer bientôt les négociations sur un nouvel accord de coopération avec le Brésil.**

L'accord actuel ne tient plus compte adéquatement de l'accent que le gouvernement du Brésil met sur les inégalités, ni des Objectifs du Millénaire sur la réduction de la pauvreté et de l'inégalité, objectifs auxquels ont souscrit l'ACDI et les partenaires du développement à l'échelle mondiale.

**Recommandation 4. Il serait souhaitable que les différents fonds qui composent le programme soient mieux intégrés. La création d'un fonds unique et flexible devrait être envisagée.**

Actuellement, le fonds RSPS entretient peu de liens avec les autres fonds, la gestion des mécanismes multiples est complexe et la participation de l'ABC se limite au FTT. L'intégration des fonds contribuera à renforcer le concept de « programme » pour ce qui est des activités de l'ACDI au Brésil et permettra à l'ABC de participer au programme de façon plus efficace. Il sera également plus facile de négocier un mécanisme de financement intégré dans le cadre d'un nouvel accord bilatéral.

**Recommandation 5. L'adoption d'une approche de gestion plus stratégique permettrait de mieux cibler le programme tout en lui permettant de conserver sa nature réactive.**

Étant donné la taille du Brésil et les ressources financières limitées du programme, il est nécessaire de mieux cibler les ressources sur les questions de développement stratégique au Brésil, en favorisant activement la création de synergies entre les sous-projets et les autres initiatives de développement. Cette façon de faire permettrait de renforcer l'approche programmatique en plus de multiplier les chances de produire un impact mesurable.

**Recommandation 6. L'équipe d'évaluation, comme l'équipe qui avait réalisé l'évaluation du programme du FTT pour le cône Sud en 1999, invite l'ACDI à concevoir et mettre en œuvre une stratégie de suivi et d'évaluation du programme.**

Cette stratégie comprendra l'élaboration d'un cadre de rendement du programme. Un autre élément essentiel de la stratégie consistera à élargir les

principes de la GR dans l'élaboration des sous-projets, et ce, de la planification aux activités de suivi et d'évaluation. On pourrait consacrer un volet important du transfert de technologie à aider les partenaires à mieux comprendre et utiliser les principes de GR tout au long du cycle des projets.

**Recommandation 7. Le programme devrait agir plus concrètement dans la mise en œuvre des orientations du programme qui visent l'élargissement des activités dans le nord-est du Brésil.**

Le programme pourrait nécessiter une stratégie géographique fondée sur la cartographie des inégalités et la détermination des possibilités de développement dans cette région. Il sera probablement nécessaire d'entreprendre un effort de promotion du programme dans le nord-est et de formuler une politique claire de l'ACDI sur le soutien que l'Agence pourra apporter aux partenaires afin de les aider à assumer les coûts locaux.

**Recommandation 8. Les responsables du programme devraient poursuivre leurs efforts en vue d'élaborer une approche globale en matière d'aide à la coopération au Brésil et de créer des liens sur les plans de l'information et de la programmation entre les différentes voies d'acheminement de l'aide canadienne.**

La réussite dans ce domaine permettra de tirer des leçons importantes pour les autres programmes-pays de l'ACDI. La coordination accrue avec les autres partenaires bilatéraux et multilatéraux au Brésil ainsi qu'avec l'ABC permettra de mieux faire connaître le programme et d'en accroître l'impact.

## **11. Leçons tirées du programme**

Le chapitre qui suit contient un certain nombre de leçons tirées du processus d'évaluation qui pourraient contribuer au renforcement des mécanismes de financement, des projets et des programmes de l'ACDI. La Direction générale de l'examen du rendement de l'ACDI effectue en ce moment un processus d'évaluation à l'échelle de l'Agence afin de tirer des enseignements des projets et des programmes. Selon l'équipe d'évaluation, l'expérience du programme du Brésil peut être très utile dans ce contexte. Les leçons sont présentées selon la structure du récent énoncé de politique de l'ACDI sur les principes d'efficacité de l'aide pour le développement (ACDI, 2002).

### **Leçon 1. Prise en charge locale**

*L'élaboration de programmes réactifs peut renforcer la prise en charge locale, à condition que les organismes du pays en développement puissent*

*participer sur un pied d'égalité avec les autres à la planification et à la mise en œuvre des projets.*

Il ne fait aucun doute que les mécanismes réactifs comme ceux qui sont utilisés dans le programme de coopération Canada-Bésil favorisent la prise en charge locale du processus de développement. La programmation réactive est parfois interprétée comme une réponse aux demandes des institutions et groupes canadiens, mais dans le cas qui nous intéresse, cette démarche a plutôt créé une forte prise en charge chez les institutions brésiliennes, qui se considèrent comme des partenaires à part entière du processus. Les partenaires du programme ont proposé à l'équipe d'évaluation un certain nombre d'améliorations qui pourraient être apportées au programme. Ils nous ont notamment suggéré de changer le nom du programme afin qu'il décrive mieux ce partenariat mutuel.

## **Leçon 2. Coordination accrue entre les donateurs**

*La coordination entre les donateurs commence par la coopération entre les donateurs, qui doit être fondée sur des intérêts communs et une confiance mutuelle. Il peut s'agir d'un outil d'apprentissage précieux pour tous, à condition que les attentes de chacun soient définies.*

L'équipe du programme déploie des efforts considérables pour renforcer la coordination entre les donateurs, directement en intervenant auprès des donateurs, et indirectement en apportant un soutien à l'ABC. La coordination avec le DFID est la plus poussée et comprend des échanges d'information et la participation conjointe à des examens et à des évaluations comme celle-ci. Le meilleur moyen pour l'ACDI de promouvoir ses objectifs en matière de coordination entre les donateurs au Brésil consiste probablement à élaborer une stratégie fondée sur un plan d'action adopté par entente mutuelle avec des institutions bilatérales et multilatérales d'optique commune.

## **Leçon 3. Partenariats solides**

*Pour assurer un développement efficace, il est essentiel, mais non suffisant, que des partenariats solides soient établis entre deux institutions, sur la base de la confiance mutuelle et de la prise de décision conjointe. En favorisant la synergie entre de multiples initiatives menées dans un domaine en particulier, il est possible d'obtenir des résultats supérieurs à la somme des contributions individuelles.*

Le programme actuel de coopération du Canada au Brésil contribue à l'établissement de partenariats solides entre institutions, mais la dispersion des activités entraîne une dispersion de l'impact. L'impact potentiel pourrait être accru si l'on favorisait les échanges et l'établissement de liens entre les sous-projets et si l'on se concentrait sur les domaines clés

dans lesquels des réussites ont été obtenues ou le seront fort probablement. Promouvoir l'établissement de réseaux entre les partenaires, comme le programme le fait, est un premier pas dans cette direction, bien que la coordination de ces réseaux puisse également poser un défi.

## **Leçon 4. Approche axée sur les résultats**

*S'ils disposent d'une aide adéquate, les partenaires locaux peuvent réussir à intégrer les principes de la gestion axée sur les résultats à la planification de leurs projets. Toutefois, pour avoir un effet durable, l'aide doit être accompagnée d'un soutien au titre du suivi et de l'évaluation.*

L'approche axée sur les résultats a beaucoup préoccupé les responsables du programme canadien de coopération au Brésil pendant la durée de notre évaluation. Selon certains partenaires du FTT, l'utilisation des outils de GR dans la planification de leur projet a été le premier « transfert de technologie » effectué. Tout porte à croire, toutefois, que les partenaires brésiliens ont eu du mal à assimiler ces outils à leurs institutions pendant le cycle du projet. L'équipe d'évaluation en vient donc à la conclusion qu'il faudra offrir une aide supplémentaire afin de rendre la GR fonctionnelle sur les plans du suivi, de l'évaluation et de la production de rapports.

## **Leçon 5. Cohérence accrue des politiques**

*La promotion de la cohérence entre les programmes de l'ACDI et les politiques des autres ministères canadiens est une question complexe. La promotion d'une coordination efficace entre les programmes de l'ACDI, tâche plus simple en apparence, reste à faire au Brésil et dans la plupart des pays dans lesquels l'ACDI intervient.*

La question de la cohérence des politiques canadiennes est un thème qui revient souvent dans le programme canadien de coopération au Brésil. Est-ce la raison d'être du programme de promouvoir de bonnes relations bilatérales pour faire contrepoids aux éléments de discordance comme les différends commerciaux qui ternissent la relation entre le Canada et le Brésil? Quelle est alors l'importance relative de la promotion de liens institutionnels solides entre les deux pays et de la réduction des inégalités au Brésil, comme le propose le FTT? En réalité, ces deux objectifs sont essentiels et, dans une large mesure, indissociables.

Il reste encore beaucoup de chemin à faire sur le plan de la coordination entre les programmes des différentes directions générales de l'ACDI au Brésil, ne serait-ce que sur le plan de l'échange substantiel d'information, malgré les efforts déployés en ce sens par le chef de l'aide.

## Leçon 6. Approche-programme

*Pour transformer un certain nombre de fonds (projets) et de sous-projets en un programme intégré, il faut plus qu'un simple changement de nom. Il faut se livrer à une réflexion critique sur les objectifs du programme, sur les éléments qui sont nécessaires à la réalisation de ces objectifs et sur les liens entre ces éléments.*

L'élaboration d'une approche-programme au Brésil dans un cadre composé de multiples fonds réactifs (FTT, RSPS, DRINC) représente un défi de taille. Ce défi est amplifié lorsque l'on tient compte des nombreux sous-projets de chaque fonds. L'étendue et la diversité du Brésil ne facilitent en rien cette tâche. La plupart des sous-projets que nous avons évalués sont adéquats et pertinents. Forment-ils un programme pour autant? Si la réactivité est adéquate, s'agit-il d'un facteur commun suffisant pour former un programme? Dans les deux cas, bien sûr, la réponse est non. Le plus grand défi qui attend l'équipe du programme consiste à trouver un équilibre entre la réactivité des mécanismes de financement actuels et une approche-programme stratégique légèrement plus directive.

## Leçon 7. Renforcement des capacités

*L'hypothèse selon laquelle les institutions des pays à revenu moyen n'ont pas besoin d'être renforcées et sont en mesure d'apporter des fonds de contrepartie aux projets de développement peut s'avérer juste dans le cas de grandes institutions gouvernementales ou d'autres organismes qui disposent d'un financement adéquat, mais pas dans le cas de nombreux autres partenaires possibles, dont les organisations de la société civile.*

Le concept initial du programme du FTT consistait à offrir de nouvelles technologies et approches à des institutions qui possédaient suffisamment de ressources professionnelles et financières pour apporter un financement de contrepartie adéquat aux sous-projets. Cette approche a certes permis de désigner des institutions solides qui avaient les capacités de mettre en œuvre, de maintenir et de reproduire des activités, mais la plupart de ces institutions se trouvaient dans les régions du centre et du sud du Brésil. Afin de sélectionner des institutions qui présentent tout le potentiel voulu pour s'attaquer à la question de l'équité ou pour participer à l'élaboration de politiques, l'ACDI devra être prête à offrir un soutien institutionnel, ce qu'elle n'a pas fait de façon systématique jusqu'à maintenant. Il est urgent d'élaborer une politique sur cette question pour que le programme de l'ACDI devienne pertinent pour des régions comme le nord-est du Brésil, qui connaît de graves problèmes d'inégalité et de pauvreté.

## Leçon 8. Mobilisation de la société civile

*La promotion du changement au sein des institutions ne garantit pas que la société civile, en particulier les individus qui la composent, profiteront de ce changement, mais il serait possible (et souhaitable) de mettre en place des mécanismes qui feront en sorte que tous puissent profiter de ce changement.*

En ce qui concerne les principes de l'efficacité du développement, l'énoncé de politique publié par l'ACDI en 2002 met l'accent sur la participation de la société civile, en particulier des « personnes qui sont censées bénéficier de l'aide ». Pour ce faire, le programme du Brésil a procédé de différentes façons, y compris le financement d'activités pilotes dans les régions rurales et les favelas qui permettaient aux partenaires du projet d'améliorer leurs capacités en matière de prestation de services. Dans un autre cas, on a mobilisé des groupes d'intervenants en vue de la planification et de la mise en œuvre d'activités du projet.

## Références

- ACDI. *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Agence canadienne de développement international, Ottawa, 2002.
- ACDI. *Fonds de transfert de technologie Canada-Brésil – Phase II – Guide d'information*, Agence canadienne de développement international, Ottawa, mars 2001.
- ACDI. *Comblant l'écart : Une stratégie pour l'ACDI dans les Amériques*, Agence canadienne de développement international, Ottawa, janvier 2001.
- ACDI. *Fonds de transfert de technologie Canada-Brésil – Phase II – Document d'approbation de projet*, Agence canadienne de développement international, Ottawa, 2000b.
- ACDI. *Cadre de programmation de l'ACDI pour le Brésil*, Agence canadienne de développement international, Ottawa, septembre 1999.
- ACDI. *Équité pour une croissance durable*, Direction générale des Amériques, Agence canadienne de développement international, Ottawa, 1997.
- ACDI. *Fonds de transfert de technologie Canada-Brésil – Trousse d'information*, Agence canadienne de développement international, Ottawa, 1996a.
- ACDI. *Fonds de transfert de technologie Canada-Brésil – Document d'approbation de projet*, Agence canadienne de développement international, Ottawa, 1996b.
- ACDI. *Diffusion, Reproduction, Information and Growth* (document d'information du RSPS). Agence canadienne de développement international, Ottawa, sans date.
- ACDI/ABC. *Rapport final du Symposium des leçons tirées*. Agence canadienne de développement international et Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, mai 2000.
- BID. *Facing Up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999*, Washington, DC, 1998.
- CEPAL. *L'équité, le développement et la citoyenneté*, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili, 2001.
- CEPAL. *Social Equity and the Changing Production Patterns: An Integrated Approach*. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili, 1992.
- CEPAL. *The Equity Gap: Latin America, the Caribbean and the Social Summit*. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili, 1987.
- DFID. *Project Monitoring Guidelines of the Bilateral Programme* (ébauche). Department for International Development, Royaume-Uni, Brasília, 2003.
- DFID. *Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor. White Paper on International Development*, Department for International Development, Royaume-Uni, Londres, 2002a.
- DFID. *Monitoring and Evaluation of the DFID Brazil Program : What Have We Done and Where Are We Going*, Department for International Development, Royaume-Uni, Brasília, 2002b.
- GETS/Centraide. *Capacitação do Setor Voluntário : Relatório Final. Grupo de Estudos do Terceiro Setor (GETS) e United Way of Canada*, 2003.
- Gouvernement du Brésil. *Avança Brasil*. Brasília, 2000.
- Gouvernement du Canada. *Le Canada dans le monde, Énoncé du gouvernement*, 1995.
- Groupe-conseil baastel. *Revue opérationnelle: Fonds de transfert de technologie*, 1999.
- Instituto Cidadania 2001. *Projecto Fome Zero*. São Paulo, Outubro, 2001.
- OCDE. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Comité d'aide au développement, Bruxelles, 1996.
- PNUD. *Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil*. Programme des Nations Unies pour le développement, Brasília, octobre 2003.
- PNUD. *Rapport mondial sur le développement humain 2003*. Programme des Nations Unies pour le développement, New York, 2003.
- THORP, Rosemary. *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*, John Hopkins University Press, BID et Union européenne, 1998.
- TOKMAN, Victor et Guillermo O'DONNELL. *Poverty and Inequality in Latin America*, University of Notre Dame Press, Indiana, 1998.
- TOUZEL, Jane. *Extending Access, Participation and Social Capital: the Contribution of Institutions to Better Equity in Brazil*. Agence canadienne de développement international, Ottawa, sans date.

<b>Annexe I : Chaîne de résultats de la GR pour le programme du FTT</b>		
<b>Niveau de résultat</b>	<b>Énoncé des résultats</b>	<b>Attribution et responsabilité</b>
<b>Impact</b> (long terme) (moyen terme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solution durable aux problèmes d'équité et de pauvreté</li> <li>• Capacité des partenaires brésiliens d'avoir une influence sur leur environnement politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenaires brésiliens</li> <li>• Autres partenaires</li> <li>• Réseaux</li> </ul>
<b>Effets</b> (moyen terme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacité et efficience accrues des interventions des partenaires brésiliens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenaires brésiliens</li> <li>• Réseaux /partenaires canadiens</li> </ul>
<b>Extrants</b> (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenariats adéquats et efficaces</li> <li>• Activités de développement pertinentes et efficaces</li> <li>• Renforcement des capacités organisationnelles des partenaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenaires brésiliens</li> <li>• Partenaires canadiens</li> </ul>
<b>Intrants</b> (court terme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditions de financement adéquates offertes par le FTT et le RSPS</li> <li>• Ressources humaines et financières gérées efficacement selon les principes de la GR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenaires canadiens</li> <li>• ACIDI</li> </ul>

<b>Annexe II: Caractéristiques des fonds du programme du FTT</b>					
	<b>FTT Phase I</b>	<b>RSPS</b>	<b>FTT Phase II</b>	<b>DRINC</b>	<b>FAP</b>
<b>Date d'approbation</b>	Février 1996	Sept. 1998	Août 2000	Juin 2002	Avril 2003
<b>Montant total du fonds approuvé<sup>a</sup></b>	15 M\$CAN +3 M\$= 18 M\$	1 M\$CAN	15 M\$CAN +5 M\$= 20 M\$	485 000 \$CAN	500 000 \$CAN
<b>Nombre de sous-projets<sup>b</sup></b>	11	50	4	5	<sup>c</sup>
<b>Valeur moyenne<sup>b</sup></b>	1,6 M\$CAN	18 000 \$CAN	2,25 M\$CAN	46 200 \$CAN	<sup>c</sup>
<b>Durée des sous-projets</b>	De 3 à 4 ans	De quelques jours à quelques mois	De 3 à 4 ans	De 1 à 3 ans <sup>d</sup>	<sup>c</sup>
<p><sup>a</sup> Le deuxième montant tient compte de l'augmentation du budget.  <sup>b</sup> Projets en cours de mise en œuvre en mai 2003.  <sup>c</sup> Aucune information sur les sous-projets approuvés jusqu'à maintenant.  <sup>d</sup> Le fonds est trop récent pour que nous ayons une idée précise de la durée des sous-projets.</p> <p><b>Source :</b> calcul de l'équipe d'évaluation fondé sur les statistiques de programmes de l'ACDI.</p>					

<b>Annexe III : Répartition des sous-projets du FTT par région et par thème de développement</b> (les pourcentages expriment le nombre de sous-projets et la proportion du budget du sous-projet)						
Fonds	Distribution géographique			Thème de développement		
	Sud (Rio/S.P.)	Centre (Brasilia) (1)	Nord/ Nord-est (2)	Développement social	Environnement	Réforme du secteur public
<b>FTT I</b>						
Nombre	77 %	5 %	18 %	36 %	64 %	0 %
Budget	82 %	2 %	16 %	31 %	69 %	0 %
<b>FTT II</b>						
Nombre	25 %	75 %	0 %	25 %	25 %	50 %
Budget	33 %	67 %	0 %	33 %	33 %	34 %
<b>FTT Total</b>						
Nombre	63 %	23 %	14 %	33 %	53 %	14 %
Budget	65 %	25 %	10 %	31 %	57 %	12 %
<b>RSPS</b>						
Nombre	43 %	38 %	19 %	64 %	8 %	28 %
Budget	37 %	42 %	21 %	62 %	9 %	29 %

(1) Étant donné que nous ne disposions pas des renseignements qui nous auraient permis d'effectuer une répartition plus précise, nous avons attribué les sous-projets nationaux à la région du centre, ce qui a gonflé l'importance de la programmation dans cette région.

(2) Les valeurs qui figurent dans cette colonne auraient été plus élevées si les activités de tous les partenaires secondaires des sous-projets avaient été incluses.

Source : calculs de l'équipe d'évaluation fondés sur les documents du programme du FTT.