



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

Évaluation du programme de l'ACDI au Pakistan

Rapport à l'intention des cadres

Octobre 2006

Direction de l'évaluation
Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances

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

Canada 

Sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACE	Agence canadienne d'exécution
CAD	Comité d'aide au développement
C-DSP	Projet canadien de soutien au transfert des pouvoirs
CIET	Communication Information and Epidemiological Technologies
CPESS	La Communication pour une prestation efficace des services sociaux
CPSD	Centre de politique sociale et de développement
CSPP	Cadre stratégique de programme-pays
DFID	Département pour le développement international, Royaume-Uni
DIRP	Développement institutionnel en faveur de la réduction de la pauvreté
OSI	Organisation sociale indépendante
GFR	Gestion fondée sur les résultats
HCC	Haut-commissariat du Canada
LUMS	Université de gestion des sciences de Lahore
MCL	Méthode du cadre logique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGL	Ordonnance du gouvernement local
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PAES	Programme pour l'avancement de l'égalité entre les sexes
PAKARR	Programme Aga Khan d'aide en régions rurales
PDIS	Programme de développement d'institutions sociales
PEP	Programme sur l'environnement au Pakistan
PGD	Programme de gouvernance démocratique
PSPG	Programme du secteur pétrolier et gazier
PSVS	Projet de surveillance du VIH/sida
RDAK	Réseau de développement Aga Khan
SEDP	Projet de développement des entreprises à vocation sociale
UAP	Unité d'appui aux programmes
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
VHI/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

Table des matières

1.0	Introduction	1
2.0	Contexte national.....	1
3.0	Programme de l'ACDI au Pakistan	2
4.0	Objectifs et enjeux liés à l'évaluation	3
5.0	Méthodes d'évaluation	4
6.0	Conclusions de l'évaluation	5
6.1	Pertinence des programmes et des projets	5
6.2	Obtention de résultats.....	5
6.3	Renforcement de la durabilité et des capacités.....	11
6.4	Efficacité du programme.....	14
6.5	Cohérence du programme	17
6.6	Risque associé au programme.....	18
7.0	Recommandations	18
8.0	Leçons apprises.....	21
	Annexe A – Réponse de la gestion	22

1.0 Introduction

L'évaluation du programme de l'ACDI au Pakistan a été réalisée par la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances de l'ACDI en collaboration avec le programme au Pakistan afin d'évaluer le rendement relatif à la mise en œuvre du Cadre stratégique de programme-pays (CSPP) 2001-2006. L'évaluation vise à mesurer les résultats obtenus par les projets et programmes financés par l'ACDI, à tirer des leçons ainsi qu'à fournir des renseignements pouvant être utiles pour les programmes à venir, y compris l'élaboration du prochain CSPP.

2.0 Contexte national

Contexte politique et administratif : Le Pakistan est en proie à des incertitudes nationales constantes, dont des antécédents de confrontation avec l'Inde, des relations difficiles entre les civils et les militaires et de la violence sectaire. Depuis 2001, le processus de transfert des pouvoirs visant à créer un système de gouvernement local à trois niveaux, présenté dans l'Ordonnance du gouvernement local (OGL) de 2001, est un aspect important du paysage politique.

Le nouveau système de délégation de pouvoirs aux gouvernements locaux vise à permettre à la société civile d'interagir avec le gouvernement local, plus précisément par l'entremise des projets d'infrastructure et de développement social devant être exécutés par des organismes communautaires.

En 2004, la Banque mondiale a identifié les composantes clés de la réforme de la gouvernance au Pakistan : la gestion des finances publiques, l'achat de biens et services, l'administration de l'impôt, le transfert des pouvoirs comme pierre angulaire de l'amélioration de la prestation de services, la réforme de la fonction publique, l'accès aux services judiciaires et les mesures contre la corruption.

Compte tenu des nombreuses occasions offertes par l'OGL et de la grande importance de l'efficacité du gouvernement local pour l'amélioration de la prestation de services sociaux, l'ACDI a choisi de soutenir presque exclusivement le transfert des pouvoirs comme activité clé en lien avec la gouvernance.

Contexte d'aide humanitaire : Le tremblement de terre majeur d'octobre 2005 dans le nord-est du Pakistan a créé une importante situation d'urgence à caractère humanitaire, les régions les plus gravement touchées étaient éloignées, isolées, très pauvres, même selon les normes locales, et vulnérables à l'évolution défavorable des conditions climatiques à l'approche de l'hiver.

Les interventions d'urgence nationales et internationales ont été massives. Le personnel du Haut-commissariat du Canada et de l'Unité d'appui aux programmes (UAP) a participé au processus long et intensif de coordination, de facilitation et de programmation de l'intervention du Canada (notamment le travail sur le terrain de l'équipe canadienne militaire DART). Par conséquent, moins de temps et de ressources ont été investis dans la gestion et le contrôle des programmes de développement.

Contexte de la sécurité : Durant la période visée par la présente évaluation des programmes de l'ACDI (de 2001 à 2006), d'importants bouleversements ont affecté la situation du Pakistan en ce qui a trait à la sécurité. Les événements du 11 septembre 2001 et le renversement des Talibans en Afghanistan ont occasionné des problèmes réels ou perçus en matière de sécurité, de sorte qu'il a été difficile pour les Agences canadiennes d'exécution (ACE) de recourir à des Canadiens sur le terrain, interrompant grandement la gestion, le contrôle et la supervision des projets subventionnés par l'ACDI. La situation du Pakistan en ce qui a trait à la sécurité ne rend pas le travail irréalisable, mais ajoute à la complexité de la planification opérationnelle et à la gestion des projets et des programmes.

Relations entre les donateurs et le gouvernement et modalités des programmes : L'ACDI collabore avec le gouvernement du Pakistan et avec de nombreux donateurs bilatéraux et multilatéraux actifs au Pakistan. Afin de se conformer aux récents engagements mondiaux visant à harmoniser les programmes et projets des donateurs et à les associer aux priorités du gouvernement, bien des donateurs bilatéraux mettent davantage l'accent sur les programmes sectoriels conjoints au moyen d'un soutien budgétaire général. À l'exception d'un échange de créances planifié visant à soutenir les programmes d'éducation de base, l'ACDI n'a pas participé à des programmes sectoriels conjoints ni au soutien budgétaire général.

3.0 Programme de l'ACDI au Pakistan

L'objectif du CSPP (2001-2006) est de contribuer à la lutte contre la pauvreté et au développement durable par l'entremise d'un soutien à la gouvernance locale démocratique, au développement social et à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Les objectifs sont les suivants :

Gouvernance : Promouvoir une gouvernance locale démocratique grâce au transfert des pouvoirs, en insistant sur la participation efficace des citoyens, particulièrement celle des femmes.

Prestation de services sociaux : Améliorer la qualité et la prestation des services sociaux dans les domaines de l'éducation de base et des soins de santé primaires, particulièrement pour la population féminine, et accroître l'accès à ces services pour les démunis.

Égalité entre les femmes et les hommes : Contribuer à l'amélioration des droits fondamentaux des femmes en matière de santé et d'éducation et d'autonomie économique.

Dans le cadre du programme de l'ACDI au Pakistan, les besoins prioritaires en développement sont les suivants : renforcer l'autonomie politique et économique de la population pauvre à l'échelle locale; porter une attention immédiate aux inégalités entre les sexes; aborder directement le problème de la pauvreté généralisée; continuer le processus difficile de réforme économique; aborder les problèmes d'ordre international.

Le programme au Pakistan se voit affecter environ 20 millions de dollars par année. Les déboursments en 2004-2005 ont été d'environ 18 millions de dollars (21,9 millions en 2005-2006). En mars 2005, 36 projets bilatéraux, à différentes étapes d'élaboration et de mise en œuvre, étaient menés dans le cadre du programme et représentaient une valeur totale de 253,4 millions de dollars. Voici comment ils se répartissent par objectif de programme :

- Soutien à la gouvernance démocratique – huit projets d'une valeur totale de 81 millions de dollars (32 p. 100 du portefeuille)
- Prestation de services sociaux – huit projets d'une valeur totale de 89.1 millions de dollars (35 p. 100 du portefeuille exclusif des 130 millions de dollars planifiés pour la Conversion de la dette du Pakistan envers le Canada en dépenses au titre de l'éducation)
- Égalité entre les femmes et les hommes – cinq projets d'une valeur totale 20,9 millions de dollars (8 p. 100 du portefeuille)
- Autres domaines – cinq projets d'une valeur totale de 62,4 millions de dollars (25 p.100 du portefeuille).

4.0 Objectifs et enjeux liés à l'évaluation

Les deux principaux objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- 1) évaluer l'efficacité de la stratégie de programme actuelle (2001-2006) au moyen d'une analyse des résultats cumulatifs obtenus (par une évaluation du rendement des principaux domaines d'intervention);
- 2) évaluer la pertinence continue du programme actuel de l'ACDI au Pakistan ainsi que les étapes nécessaires pour renforcer cette stratégie et assurer la durabilité des résultats par une analyse des problèmes généraux liés à la pertinence de la stratégie actuelle de l'ACDI au Pakistan, y compris des recommandations sur la mise à jour de la justification du programme.

Les enjeux clés dont on a tenu compte dans l'évaluation sont les suivants :

- Pertinence des programmes et des projets
- Obtention de résultats
- Durabilité et renforcement des capacités
- Efficacité du programme
- Cohérence du programme
- Orientations futures

Pour mesurer la pertinence des programmes et des projets, l'équipe d'évaluation a tenu compte des exigences relatives aux récentes ententes internationales régissant le développement coopératif, notamment les engagements pris par les donateurs dans le cadre de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* (2005) de l'OCDE/du CAD. L'évaluation aborde clairement trois des cinq principaux indicateurs de progrès mentionnés dans la Déclaration de Paris : alignement, harmonisation et gestion axée sur les résultats.

5.0 Méthodes d'évaluation

Une équipe interdisciplinaire composée de quatre évaluateurs externes et indépendants (deux Canadiens et deux Pakistanais) a effectué l'évaluation d'octobre 2005 à mars 2006. Ils se sont fondés sur les méthodes clés suivantes :

- examen complet des documents de programme et de projet;
- entrevues dirigées avec plus de 120 informateurs clés : représentants du gouvernement du Canada et du gouvernement du Pakistan, personnel des programmes situé à Islamabad, conseillers et examinateurs travaillant aux projets, membres d'organismes de la société civile et bénéficiaires directs d'un grand nombre de projets;
- examen intensif de 11 projets d'une valeur totale d'environ 150 millions de dollars, ou un peu plus de 60 p. 100 du portefeuille du programme, visant ensemble les trois objectifs du programme (voir le tableau ci-dessous);
- présentation des résultats préliminaires à Islamabad et à l'administration centrale de l'ACDI, et discussion sur ces sujets;
- présentation des résultats au gouvernement du Pakistan durant les consultations annuelles liées au programme au Canada en avril 2006;
- intégration des résultats provenant d'autres évaluations de projets effectuées durant la période visée par l'évaluation..

Onze projets bilatéraux sélectionnés pour l'évaluation

Objectif	Intitulé du projet	Budget (M\$)
Gouvernance	Projet de développement d'institutions sociales	25,8
	Projet de développement des entreprises à vocation sociale	5,0
	Programme de gouvernance démocratique	12,0
	Communication pour une prestation efficace des services sociaux	7,2
Prestation de services sociaux	Centre de politique sociale et de développement	16,5
	Développement institutionnel en faveur de la réduction de la pauvreté	9,0
	Projet de surveillance du VIH/sida Canada-Pakistan	8,0
Égalité entre les femmes et les hommes	Programme pour l'avancement de l'égalité entre les sexes	9,0
	Projet de représentation efficace par le biais de conseillères	2,0
Autres	Programme sur l'environnement au Pakistan	18,7
	Programme du secteur pétrolier et gazier	36,0
Total		149,2

6.0 Conclusions de l'évaluation

6.1 Pertinence des programmes et des projets

On a évalué dans quelle mesure les programmes et les projets contribuaient aux objectifs du CSPP, dans quelle mesure ils abordaient les besoins et les priorités en développement du Pakistan à l'échelon national et local, et dans quelle mesure le programme contribuait aux priorités organisationnelles de l'ACDI, particulièrement l'égalité entre les femmes et les hommes et la réduction de la pauvreté.

Tous les projets et les programmes visés par l'évaluation contribuaient à un ou plusieurs des trois objectifs clés du programme : promotion de la gouvernance locale démocratique, amélioration de la qualité des services sociaux en santé et en éducation, et avancement de l'égalité entre les femmes et les hommes. La plupart des programmes ou projets contribuaient à plus d'un objectif clé. Fait intéressant, les projets de gouvernance et d'égalité entre les femmes et les hommes sont liés à plus d'objectifs que les projets de développement social.

Dans le même ordre d'idées, les projets et sous-projets du programme sont pour la plupart clairement liés aux priorités et aux programmes de développement national. Ils tentent également de relever un défi national reconnu en matière de développement.

L'évaluation a également soutenu l'approche pragmatique actuelle du programme, qui consiste à fournir un soutien principalement par l'entremise des modalités de projet, mais par l'utilisation sélective de formes de programmes (comme en témoigne la conversion de la dette du Pakistan envers le Canada en dépenses au titre de l'éducation).

Finalement, l'évaluation a montré que le programme actuel contribue de façon importante à l'objectif organisationnel de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Toutefois, dans le cadre de nombreux projets et d'activités financés, le lien direct avec la réduction de la pauvreté peut et devrait être plus explicite.

6.2 Obtention de résultats

On a évalué la mesure dans laquelle les projets et programmes financés par l'ACDI au Pakistan définissent et contrôlent les résultats, dans quelle mesure les projets et les programmes dans l'ensemble sont gérés en fonction des résultats, et la mesure dans laquelle les résultats sont obtenus dans les domaines clés.

Les évaluateurs ont souligné que le personnel de l'ACDI, les conseillers de l'Unité d'appui aux programmes et la plupart des informateurs clés des organismes de la société civile partenaires connaissent la terminologie de la gestion fondée sur les résultats (GFR) ainsi que la méthode du cadre logique (MCL) de leurs projets. Par contre, les homologues gouvernementaux connaissaient généralement moins bien les concepts et les principes de la GFR. La GFR est généralement bien intégrée dans les projets, mais il y a encore place à amélioration au chapitre de l'utilisation des outils de GFR dans les secteurs et programmes.

L'évaluation a montré que les responsables de la plupart des projets continuaient de travailler dans le cycle du projet à l'amélioration des résultats et de la surveillance.

L'investissement vieux de dix ans de l'ACDI dans la GFR commence à porter fruit. Par ailleurs, il y a place à l'amélioration dans la façon de gérer les projets actuellement actifs ayant été évalués. La crédibilité des données liées au rendement provenant d'indicateurs sélectionnés demeure inégale; les rapports de rendement varient grandement en fait de qualité; l'évaluation des risques est trop souvent officieuse plutôt que d'être une partie explicite des évaluations du rendement régulières; les preuves de l'apprentissage dans l'ensemble des projets font grandement défaut.

Néanmoins, la principale conclusion est que les projets subventionnés par l'ACDI sont gérés en fonction des résultats dans le cadre du programme actuel, malgré les faiblesses identifiées qui peuvent être redressées relativement facilement.

On a également évalué le type et le niveau d'obtention de résultats dans l'ensemble des 11 projets ou programmes de l'ACDI sélectionnés pour l'évaluation. En général, on peut constater que le programme au Pakistan obtient d'importants résultats positifs, pertinents à l'égard des trois secteurs du CSPP.

Certains projets ont obtenu des résultats très impressionnants. Selon l'évaluation, six des 11 projets ont obtenu des résultats excellents, huit ont obtenu des résultats allant de bons à excellents. Deux projets ont obtenu des résultats allant de piètres à bons; un programme a obtenu de piètres résultats. Quelques projets ont produit des résultats plus partagés que les autres; deux étaient remarquablement moins impressionnants en fait d'obtention de résultats.

Gouvernance : Un des quatre projets de l'échantillon utilisé pour l'évaluation de l'obtention de résultats au chapitre de la gouvernance, le Programme de développement d'institutions sociales (PDIS), a été évalué comme étant exemplaire. Mis en œuvre par la Fondation Aga Khan (Canada et Pakistan), le PDIS est conçu pour renforcer les capacités institutionnelles des organisations et institutions sociales indépendantes au Pakistan.

Résultats en fait de gouvernance :

Programme de développement d'institutions sociales

- Soutient 17 organismes sociaux indépendants (OSI) et institutions de taille moyenne ou de grande taille;
- Amélioration du rendement organisationnel des OSI clés en fait de rendement, d'efficacité et de pertinence;
- Amélioration de l'environnement politique, de la base de ressources humaines et de la connaissance en éducation pour les ONG;
- Liens établis entre des OSI et des institutions canadiennes qui contribuent à l'amélioration des capacités;
- Influence à modifier la politique du gouvernement du Sindh en matière d'éducation des enfants;
- Obtention de subventions supplémentaires provenant d'autres donateurs pour les OSI partenaires.

Le PDIS a fourni un appui significatif en ressources humaines et en gestion financière à un moment crucial à ce qui est maintenant l'institution qui prête aux femmes la plus performante du Pakistan. Cet investissement de faible envergure, mais bien ciblé, a

généralisé des retombées majeures pour l'amélioration de la performance de l'institution et pour le bénéfice de milliers de femmes pauvres.

Le PDIS est considéré comme une approche avant-gardiste visant à renforcer les organismes de la société civile au sein du réseau de développement Aga Khan (RDAK). On fait la promotion du modèle au Pakistan et dans les 36 pays du réseau de développement RDAK, y compris l'Afghanistan.

Le projet de développement des entreprises à vocation sociale (SEDP), mis en œuvre par l'Université de gestion des sciences de Lahore (LUMS) et le Centre for International Management Studies de l'Université McGill, se situe à l'autre extrémité du spectre de l'obtention de résultats. Le projet, créé dans le but de renforcer les capacités des organismes de services sociaux communautaires au moyen d'un cours de gestion offert par l'université, a été mal conçu et était en retard dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes et du rapport sur les résultats.

Cela dit, la LUMS a récemment établi le centre de développement des entreprises à vocation sociale, qui résulte du programme et qui devrait engendrer au fil du temps un programme durable et économiquement viable de formation de gestion pour les entreprises sociales.

Les résultats du projet canadien de soutien au transfert des pouvoirs (C-DSP), le volet le plus important du Programme de gouvernance démocratique et de la Communication pour une prestation efficace des services sociaux (CPESS) sont partagés. Il est important de souligner que les deux projets touchent un secteur difficile, imprévisible et vierge.

Le projet C-DSP est conçu afin d'élaborer et de diffuser des modèles de bonnes pratiques relatifs à la délégation des pouvoirs, des responsabilités et des ressources au gouvernement local. Mis en œuvre dans deux districts du Punjab, le projet C-DSP met l'accent sur le renforcement des capacités et la mobilisation de la collectivité. Le projet travaille en parallèle avec l'appareil gouvernemental et indépendamment de lui, abordant les problèmes de durabilité et la capacité à reproduire les résultats.

<p style="text-align: center;">Résultats en matière de gouvernance : Projet canadien de soutien au transfert des pouvoirs</p> <ul style="list-style-type: none">• Meilleure planification au gouvernement local ;• Élaboration d'une base de données des Conseils communautaires de citoyens ;• Formation de 106 secrétaires de conseils syndicaux dans 55 conseils syndicaux;• Renforcement des secrétariats des gouvernements locaux;• Implication accrue des citoyens au processus décisionnel en matière de budget via des fora publics auxquels ont participé 1,474 personnes, dont 364 femmes.
--

Prestation des services sociaux : On a examiné les trois projets en détail afin d'évaluer la prestation des services sociaux. Le Projet de surveillance du VIH/sida Canada-Pakistan (PSVS) en était à sa deuxième année de mise en œuvre au moment de l'évaluation. Il a obtenu des résultats impressionnants qui sont de bonne augure pour l'obtention des deux résultats prévus. Dans les instituts de recherche et les ONG sélectionnés, on peut constater l'amélioration des compétences techniques des méthodes de surveillance de seconde génération et l'amélioration de la compréhension de la

prévalence du VIH chez les hommes et les femmes vulnérables, ainsi que de la prévalence et de la répartition des comportements à risque élevé.

Le projet du Centre de politique sociale et de développement (CPSD) est bien établi (depuis 1994), mais obtient de bons résultats pour seulement deux des huit buts (soit les recommandations du projet ont été reflétées dans les politiques du gouvernement et ont été mises en place, et la connaissance et l'éveil du gouvernement et de la société civile aux questions relatives au développement social se sont accrus). On peut voir ces résultats grâce à la mise en œuvre, par le gouvernement, de nombreuses recommandations liées aux politiques sociales formulées par le CPSD, la participation du personnel du CPSD à d'importantes forces opérationnelles gouvernementales ainsi que par l'influence du CPSD sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté du Pakistan et sur le plan du transfert des pouvoirs.

Bien que le CPSD soit reconnu comme le principal institut de recherche du Pakistan et qu'il jouisse d'une réputation d'excellence dans le domaine des politiques économiques, il est présentement aux prises avec des problèmes de manque de personnel, de changements dans la haute direction et de manque d'orientation stratégique et de leadership. Il est dépassé par les activités de recherche immédiates, ne tient pas compte des différences entre les sexes, est incapable de gérer efficacement le rendement, et n'a pas pu obtenir d'autres sources de subvention que l'ACDI, ce qui met en péril sa survie à long terme.

Le projet de Développement institutionnel en faveur de la réduction de la pauvreté (DIRP) découle de plusieurs étapes du Programme Aga Khan d'aide en régions rurales (PAKARR); réunis, ils couvrent 20 ans. Le PAKARR, phase IV (1998 à 2004) a été conçu afin d'améliorer les capacités des collectivités à planifier et à gérer leur propre développement par l'entremise d'organismes de développement institutionnel et social, et de développement des ressources humaines mettant l'accent sur la femme.

Le projet de DIRP se concentre sur le développement de plus grandes institutions sous la forme d'organismes de soutien local afin de régir et de soutenir les organisations des collectivités de village et les organisations de femmes, et ajoute une composante qui les mets en lien avec des organismes gouvernementaux locaux, et renforce le volet du programme visant l'égalité entre les femmes et les hommes.

**Aborder une priorité nationale:
Le Projet de surveillance du VIH/sida
Canada-Pakistan**

Le projet a été créé lors de consultations entre le Programme national de lutte contre le sida et les donateurs bilatéraux et multilatéraux (notamment l'ACDI et l'ONUSIDA).

Au Pakistan, le taux de prévalence est bas, et le taux d'infection est significatif au sein des groupes à risque élevé et des groupes vulnérables.

Un système national solide de surveillance du VIH/sida est essentiel pour évaluer le niveau d'infection au sein des groupes à risques élevés et développer des interventions et des services appropriés.

L'ACDI établit des liens entre les spécialistes canadiens et leurs homologues nationaux et provinciaux des programmes de surveillance du sida au Pakistan pour effectuer des tests sur le terrain et prouver l'efficacité des approches de surveillance du VIH/sida de seconde génération.

L'évaluation du PAKARR effectuée par la Banque mondiale en 2001 est flatteuse : le PAKARR a obtenu des résultats remarquables pour toute la durée du programme et durant les cinq dernières années. Bien qu'on ait constaté des faiblesses dans certaines composantes du projet, celles-ci sont contrebalancées par des forces qu'on retrouve rarement dans les interventions en développement rural. Les dossiers de l'ACDI montrent que les interventions du PAKARR ont atteint les objectifs visés ou les ont dépassés. De plus, le modèle a été repris. Au moins huit projets importants au Pakistan ont beaucoup tiré profit de l'expérience du PAKARR, et le gouvernement pakistanais a indiqué qu'il désirait fournir un soutien financier pour le modèle mis en œuvre par le PAKARR.

**Résultats en matière de prestation des services sociaux :
Développement institutionnel en faveur de la réduction de la pauvreté
Programme Aga Khan d'aide en régions rurales**

- Amélioration de la livraison et de l'accès aux services communautaires;
- Accroissement de la participation des femmes au processus de développement et des bénéficiaires qu'elles en retirent;
- Création et renforcement de nouvelles organisations des collectivités de village et d'organisations de femmes (85 et 192, respectivement, dans le cadre de la phase IV du PAKARR);
- Formation de 250 femmes à la gestion d'organisations de femmes;
- Établissement d'un réseau de centres de prestation de services locaux (éducation des adultes, formation continue et centres de formation professionnelle) pour les femmes;
- De 1997 à 2001, le revenu des ménages cibles a augmenté de 8,900 rupees à 13,796 rupees par année;
- De 1997 à 2001, le taux de mortalité infantile a diminué de 130 par 1000 nés vivants à 100;
- Accroissement du rôle des femmes;
- Formation à des femmes en matière de politique et suivi de l'objectif d'assurer 33 pour cent de représentation féminine à tous les niveaux politiques dans le nord du Pakistan;
- Accroissement de l'alphabétisation des femmes et des opportunités en gestion des entreprises;
- Parachèvement de projets de construction (routes et réseaux d'irrigation);
- Reconnaissance accrue par le gouvernement du fait que les organismes communautaires sont des partenaires de développement légitimes;
- Atteinte d'un taux de retour sur investissements de 25 à 30 pour cent.

Les bénéficiaires ont dépassé les frontières du projet et en ont accru la valeur en terme de développement au-delà des investissements de l'ACDI. Le soutien constant et durable de l'ACDI au PAKARR, et présentement au DIRP, pendant plus de 20 ans, a sans doute contribué à son succès.

Égalité entre les femmes et les hommes : Les résultats des projets directement axés sur l'égalité entre les femmes et les hommes ont été impressionnants, et on a obtenu des résultats similaires dans l'ensemble du programme. L'investissement long et persistant dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, consenti par l'ACDI à l'échelle institutionnelle et dans le programme du Pakistan, a mené à des résultats importants. La plupart des projets de l'échantillon étaient dotés d'une stratégie écrite en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et en tenaient compte dans leur MCL

au moyen d'indicateurs spécifiques et pertinents au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que de données sur le rendement non regroupées.

L'égalité entre les femmes et les hommes est à la fois une composante visible et distincte du programme au Pakistan et un critère de design et d'évaluation. La stratégie en matière d'égalité entre les femmes et les hommes relie les projets spécifiques en la matière à l'effort d'intégration au niveau du programme; ainsi, tous les projets touchent la dimension genre de façon directe ou indirecte.

Afin d'examiner davantage les résultats en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, on s'est penché sur deux projets spécifiques au sein du secteur. Le Programme pour l'avancement de l'égalité entre les sexes (PAES) se fonde sur d'anciens projets sur l'égalité entre les femmes et les hommes subventionnés par l'ACDI qui ont apporté une contribution importante à cet égard au Pakistan, où l'égalité est désormais un enjeu reconnu publiquement et activement médiatisé. Le PAES est un fonds géré localement dans le but de contribuer à l'amélioration des droits fondamentaux dont la santé, l'éducation et le renforcement de l'autonomie économique des femmes.

En apportant un soutien à différentes ONG et institutions partout au pays, le PAES a contribué à créer et à renforcer des organismes capables de poser des gestes pour résoudre les problèmes d'égalité entre les femmes et les hommes et déterminés à le faire. Ces organismes travaillent dans les collectivités rurales et les villages éloignés ainsi que dans les villes et les centres urbains. Le PAES a été un pionnier dans de nombreuses collectivités très conservatrices, et a réussi à changer les attitudes des femmes et des hommes.

Le projet de Représentation efficace par le biais de conseillères est mis en œuvre par l'Aurat Foundation, située au Pakistan, afin de fournir un soutien ciblé aux femmes élues aux conseils gouvernementaux locaux. L'élection de 2001 a fourni une occasion sans précédent lorsque plus de 36 000 femmes ont été élues comme conseillères locales. Le projet a permis aux conseillères de mieux représenter les intérêts de leur circonscription en matière de développement local. Certaines des conseillères ont réussi à obtenir du financement pour des activités micros de développement.

Dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, le programme de l'ACDI au Pakistan est au premier plan. Malgré un budget modeste (les projets du secteur représentent seulement 8% du budget total), le programme a atteint un retour sur investissement important, en partie à cause de sa capacité à répondre rapidement aux possibilités et événements émergents.

Résultats en matière d'égalité entre les femmes et les hommes : Représentation efficace par le biais de conseillères

- Création de cinq centres de ressources provinciaux et de 70 centres de ressources de district afin d'offrir un réseau, des conseils et de la formation aux conseillères, ainsi qu'une place où elles peuvent rencontrer leurs électeurs;
- Les Centres provinciaux de ressources ont chacun tenu 3 conférences provinciales et de rencontres de districts afin de promouvoir les centres de ressources;
- Création d'un réseau de conseillères dans chaque centre;
- Prestation d'un soutien critique aux conseillères par l'entremise de deux élections locales visant à soutenir les objectifs liés à la gouvernance et à l'égalité entre les sexes.

Autres domaines : L'environnement n'est pas un objectif important dans le cadre du CSPP actuel. Toutefois, durant la période du programme visée par l'évaluation, on a constaté la continuation et l'achèvement (en 2005) d'un projet important visant à promouvoir l'amélioration et la durabilité de l'environnement au Pakistan – le Programme sur l'environnement au Pakistan (PEP). Le PEP a renforcé les capacités gouvernementales de mettre en œuvre la stratégie de conservation nationale, augmentant la capacité et le rendement de quatre institutions clés afin de soutenir plus efficacement la stratégie et d'autres initiatives en matière de durabilité environnementale à l'échelle fédérale, provinciale et locale.

Le soutien de l'ACDI au PEP a contribué à l'obtention de résultats importants dans le secteur de l'environnement, plus particulièrement l'aide permettant de faire de l'environnement une priorité nationale pour la société civile et les gouvernements provinciaux. Le PEP sensibilise fortement le public et les représentants du gouvernement à l'environnement et permet au gouvernement et à la société civile de travailler ensemble efficacement dans le domaine des problèmes environnementaux.

Tout comme l'environnement, le secteur pétrolier et gazier ne fait plus partie des programmes de l'ACDI au Pakistan. Le Programme du secteur pétrolier et gazier (PSPG) a été en place de 1993 à 2006, à la suite de précédents programmes ayant débuté en 1974. Le Canada a été le plus grand donateur pour le secteur pétrolier et gazier du Pakistan.

Le PSPG visait à renforcer la capacité du ministère du Pétrole et des Ressources naturelles d'élargir et de gérer le secteur pétrolier et gazier du Pakistan, et la capacité des compagnies publiques et privées de mettre au point et de gérer les ressources en hydrocarbures d'une façon écologique. Le rendement récent du PSPG a été faible en raison de la difficulté à trouver des conseillers qualifiés à court terme et à long terme, qui ne veulent pas travailler au Pakistan à cause de l'incertitude et de l'insécurité politiques.

Toutefois, le programme a obtenu maints résultats dans le cadre de la réforme des politiques et des fonctions de réglementation du gouvernement du Pakistan dans le secteur pétrolier. Il a permis d'accroître le pourcentage de pétrole et de gaz national dans l'utilisation totale de plusieurs sources d'énergie et le remplacement de combustibles moins écologiques par le gaz naturel. Toutefois, il est difficile d'attribuer ces résultats directement au programme.

6.3 Renforcement de la durabilité et des capacités

L'évaluation montre clairement que le programme de l'ACDI au Pakistan a fait preuve d'un esprit d'entreprise en créant et en soutenant des organismes de la société civile dans un environnement politique qui n'est pas toujours coopératif. Un nombre impressionnant d'organismes soutenus par le programme sont désormais d'importants activistes en faveur de la mobilisation communautaire et de la lutte contre la pauvreté – particulièrement pour les droits des femmes. Bon nombre de ces organismes ont amélioré leur durabilité au fil du temps, soit en élaborant des modèles de financement exploitables, soit en diversifiant de façon importante leurs donateurs.

Les organismes soutenus par le Programme de développement d'institutions sociales ont vraiment accru leur durabilité. Des organismes nouvellement renforcés ont trouvé des façons d'attirer d'autres donateurs et continueront de travailler à des initiatives de

développement local longtemps après la fin du PDIS. Le PDIS a également apporté son aide à la Fondation Aga Khan au Pakistan afin d'élaborer un modèle permettant de bâtir un capital social – un modèle maintenant utilisé partout au Pakistan et dans les 36 pays du RDAK.

La durabilité des interventions du PAKARR est bien documentée, surtout dans une série d'évaluations par la Banque mondiale. L'approche multisectorielle, le renforcement de l'autonomie locale et la prise en charge ainsi que le renforcement des capacités des organismes communautaires, en partenariat avec les homologues du gouvernement, ont mené à des répercussions durables.

Le Programme pour l'avancement de l'égalité entre les sexes a donné des résultats plus variés. Dans le rapport de la récente évaluation externe, on a indiqué en résumé que le programme avait obtenu du succès à l'égard de son but principal qui consiste à renforcer les capacités des organismes individuels.

**Durabilité en matière d'égalité entre les femmes et les hommes :
Programme pour l'avancement de l'égalité entre les sexes**

Le PAES vise à obtenir une durabilité en soutenant des sous-projets qui contribuent à créer des capacités institutionnelles durables au sein des organismes qui montrent le potentiel nécessaire pour tirer profit à long terme d'un tel soutien.

Le programme soutient les activités de nature catalytique telles que la formation sur l'égalité entre les femmes et les hommes pour les principaux intervenants en matière d'élaboration des politiques et la création de documents d'éducation civique des électeurs pour les femmes durant les élections.

Le PAES a contribué de façon importante à l'avancement des questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes au Pakistan, ainsi qu'à la promotion d'un mouvement actif des droits des femmes.

Bien que les activités directes soutenues soient périodiques et non durables, les résultats à long terme sont généralement durables. Le PAES est un exemple de soutien parallèle au gouvernement et aux organismes non gouvernementaux afin de renforcer la capacité d'obtenir des résultats.

Le PAES a fourni un soutien novateur à la collaboration des ONG avec le gouvernement du Pakistan afin de préparer la conférence de Beijing sur les femmes et d'en effectuer le suivi, y compris l'élaboration d'un plan d'action national qui continue de guider le gouvernement et les programmes des donateurs afin de soutenir l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'évaluation a également montré que les organismes partenaires du PAES qui étaient déjà en place et possédaient de l'expérience en tant que bénéficiaires de dons avaient un plus grand potentiel que ceux ayant moins d'expérience et travaillant dans des régions plus éloignées. Les évaluateurs ont conclu que les initiatives de renforcement des capacités sont loin de répondre aux besoins et aux objectifs du PAES, et ont recommandé que de telles initiatives continuent dans la prochaine phase, mais selon une approche plus structurée.

Les résultats du projet de développement des entreprises à vocation sociale, en collaboration avec l'Université de gestion des sciences de Lahore, n'ont pas été impressionnants. Il est peu probable que l'objectif du projet d'augmenter de façon considérable les capacités des organismes de la société civile sera atteint à la fin du projet en 2008. Toutefois, il est probable que la formation continuera à la suite de la participation de l'ACDI et qu'elle sera assurée de manière enrichissante par la LUMS, par l'entremise du nouveau Centre de politique sociale et de développement.

Dans le cas du Centre de politique sociale et de développement, le problème est contraire à celui de la LUMS. L'organisme, créé et soutenu par les subventions de l'ACDI, a obtenu d'importants résultats. Malheureusement, les résultats du projet ne peuvent être maintenus à long terme. Le projet dépend presque complètement de l'ACDI en tant que donateur, et le peu d'attention accordée à son propre développement organisationnel menace désormais la survie du CPSD.

En général, l'ACDI a éprouvé plus de difficulté à soutenir le développement durable des capacités des organismes gouvernementaux que celui des organismes de la société civile. Bien que le Programme sur l'environnement au Pakistan et le Programme du secteur pétrolier et gazier aient obtenu des résultats durables en raison de leur intégration étroite à des programmes gouvernementaux sur de longues périodes, des projets plus récents en collaboration avec le gouvernement semblent être moins capables d'obtenir des résultats durables.

Le Projet de surveillance du VIH/sida (PSVS), par exemple, bien qu'il fasse partie du Programme national de lutte contre le sida et de ses homologues provinciaux, semble avoir de la difficulté à améliorer de façon durable les capacités du programme national grâce à ses résultats techniques et opérationnels impressionnants. Toutefois, le PSVS fait partie d'une initiative plus générale, subventionnée par le gouvernement et financée par plusieurs donateurs.

Les deux projets, qui apportent un soutien au transfert des pouvoirs au niveau du district, semblent avoir des interactions quelque peu limitées avec les autorités gouvernementales au niveau provincial. Le soutien de ces autorités sera essentiel à long terme.

Le nœud du problème auquel fait face l'ACDI dans ses efforts pour soutenir le transfert des pouvoirs réside dans la manière de créer des partenariats efficaces avec le gouvernement provincial afin de renforcer l'autonomie et les capacités du gouvernement local. Ces efforts sont déployés dans une situation où les détenteurs du pouvoir, privés de leurs droits, opposent continuellement une résistance au processus de transfert des pouvoirs. Toutefois, certains éléments montrent que la bureaucratie provinciale est de plus en plus déterminée à travailler avec le gouvernement local, quoique ce changement s'opère lentement. Cela est prometteur à l'égard de la durabilité.

Le projet de bilan social et le projet Communication Information and Epidemiological Technologies (CIET), sous-projet dans le cadre du Programme de gouvernance démocratique, ont mené récemment à un soutien de l'ACDI pour un vaste projet national de bilan social, également mis en place par le CIET. Le premier sous-projet du CIET visait la vérification des mécanismes de livraison des services par le gouvernement local et a permis un éveil à l'imputabilité du secteur public. Bien que la méthodologie utilisée pour la recherche en matière sociale soit rigoureuse et largement respectée, certains la

jugent trop exhaustive, dispendieuse et demandant trop de temps. Il demeure qu'elle offre un moyen de suivre l'amélioration de la livraison des services sociaux au fil du temps.

Le nouveau projet de bilan social n'a cependant pas de liens avec les autres projets de l'ACDI en matière de gouvernance ni avec les projets des autres donateurs en matière de dévolution. En fait, aucun de ces projets n'a utilisé ou ne prévoit utiliser la méthodologie CIET pour l'évaluation des besoins au niveau du district, la détermination des éléments de base ou la surveillance continue. Afin d'améliorer le potentiel de durabilité, le projet doit collaborer plus efficacement avec les institutions nationales et provinciales et suivre le modèle de tous les projets de soutien au transfert des pouvoirs subventionnés par l'ACDI.

L'environnement du Pakistan dans lequel évoluent les programmes de développement compromet constamment les stratégies visant la durabilité. Par ailleurs, le transfert des pouvoirs au Pakistan est protégé par la constitution jusqu'en 2009. Un des défis auquel fait face le programme est celui d'établir un consensus à l'égard du transfert des pouvoirs et des possibilités qui en découlent d'amélioration de la prestation des services sociaux, tandis que le programme tente d'apporter des changements durables. Dans cette optique, les programmes, par l'entremise des institutions du gouvernement du Pakistan, doivent trouver un équilibre entre l'attention continue et l'aide à la société civile.

6.4 Efficacité du programme

L'analyse sur laquelle se fonde le présent CSPP a été mise à jour en juillet 2003, et en 2004-2005 le programme au Pakistan avait lancé une nouvelle série de projets. La complexité et le manque d'attention portée à la géographie du programme ont été perçus durant l'évaluation comme exigeant un effort insoutenable des ressources humaines limitées disponibles.

Durabilité :

Communication pour une prestation efficace des services sociaux (CPESS)

- Participation active au comité de direction du projet de CPESS (présidé par le secrétaire en chef auxiliaire) de jusqu'à six secrétaires provinciaux;
- Demande officielle par la province de subvention d'une nouvelle phase du projet;
- Sélection proactive ciblée des représentants du gouvernement provincial par CPESS pour les informer des activités de CPESS et s'assurer que l'on aborde leurs inquiétudes;
- Création de 929 Conseils communautaires de citoyens dans 4 districts, lesquels ont obtenu du financement pour 171 projets.

Les projets du présent CSPP sont diversifiés, utilisent un grand nombre de modalités de mise en œuvre, sont largement dispersés du point de vue géographique et comprennent plusieurs niveaux d'administration et des dispositifs compliqués de gestion et de contrôle. Ces facteurs ont été exacerbés par le haut taux de roulement du personnel de l'ACDI à l'administration centrale et au HCC. À la fin de 2005-2006, sept membres clés du personnel canadien de l'ACDI avaient changé. Il peut y avoir certains avantages à fonctionner avec une équipe entièrement nouvelle, particulièrement s'il y a des problèmes

qui n'ont pas été abordés depuis longtemps. Toutefois, la portée de ces changements, à ce moment-là, a vraisemblablement nuit à l'efficacité du programme.

Par contre, le programme a montré une volonté impressionnante et constante de prendre des risques calculés et d'être innovateur. Le Canada a clairement été avant les autres un chef de file persistant dans le cadre des programmes relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes, désirant mettre à l'essai de nouvelles approches, payer la formation et le renforcement des capacités ainsi que documenter et diffuser les leçons apprises, le tout avec un budget relativement limité. La même innovation peut être vue dans la volonté du programme, depuis 1998, d'investir dans la GFR.

En se fondant sur les évaluations internes continues du rendement, les responsables du programme ont pris quatre décisions stratégiques pour améliorer l'efficacité : 1) se concentrer sur un petit nombre d'initiatives plus générales; 2) examiner les occasions de collaborer avec d'autres donateurs et avec le gouvernement du Pakistan; 3) trouver des voies de prestation de services moins vulnérables aux problèmes de sécurité; 4) renforcer l'Unité d'appui aux programmes (UAP).

Des progrès importants ont été faits à ces quatre niveaux. Par exemple, en 2004, l'UAP au Pakistan a été agrandie grâce à une affectation de 1,4 million de dollars afin de fournir des ressources professionnelles et opérationnelles additionnelles sur le terrain dans le but d'améliorer la livraison du programme de développement et d'en mieux suivre les résultats. Bien que plusieurs années aient été nécessaires pour terminer le Programme sur l'environnement du Pakistan et le Programme du secteur pétrolier et gazier, des projets ne visant pas les objectifs du présent CSPP, ces grands projets sont désormais presque terminés.

**Efficacité du programme :
Innovation et prise de risques**

- Réaction rapide à l'occasion offerte par l'Ordonnance du gouvernement local, l'accent mis sur le soutien au transfert des pouvoirs (PGD, CPESS) malgré les risques importants que cela supposait;
- Soutien en temps opportun aux recherches macroéconomiques axées sur la pauvreté (CPSD);
- Soutien technique à la surveillance du VIH/sida de seconde génération
- Soutien au CIET bien avant que le potentiel du processus de bilan social soit bien connu;
- Soutien en temps opportun aux conseillères (REBC);
- Renforcement des capacités durable et explicite pour soutenir les organismes (PDIS, PEP, PAKARR, PAES) qui jouent désormais des rôles importants et continus.

La réaction du Canada au tremblement de terre survenu en 2005 au nord-ouest du Pakistan a gravement éprouvé les ressources, et bien que le personnel du programme ait réagi rapidement et efficacement à l'urgence humanitaire, le programme de développement a été mis sur le « pilote automatique » pendant de nombreux mois. En effet, plus de 77 millions de dollars du soutien canadien aux secours et au rétablissement ont été versés aux victimes du tremblement de terre avec quasiment aucune ressource humaine supplémentaire dans les bureaux locaux de l'ACDI. L'ACDI doit réexaminer son utilisation des ressources humaines durant une crise humanitaire afin de mieux gérer les risques de compromettre les opérations de développement en cours.

Le programme au Pakistan a participé activement et souvent en tant que chef de file à différents mécanismes qui font la promotion de la collaboration entre donateurs. L'ACDI est un membre fondateur et depuis longtemps un ardent défenseur d'un influent groupe de travail interorganismes sur le genre et le développement, et a participé activement au nouveau groupe de travail sur la réduction de la pauvreté par les donateurs et au groupe de travail sur la gouvernance. Afin de coordonner plus efficacement le travail sur des problèmes spécifiques du transfert des pouvoirs, l'ACDI a joué un rôle déterminant dans la formation du Groupe d'optique commune (Canada, Suisse, Norvège et les Pays-Bas), qui est désormais un organe de coordination reconnu et respecté.

On peut voir quelques exemples de projets actifs ou planifiés pour lesquels l'ACDI a pris un engagement durable à l'égard de la plate-forme multidonateurs, conformément à la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide humanitaire* de 2005. Il est possible pour le programme de faire plus sur le plan de la coordination des secteurs (p. ex., avec les donateurs d'autres projets qui soutiennent le transfert des pouvoirs) et d'être plus proactif dans la coordination de ses initiatives avec celles du gouvernement du Pakistan et d'autres donateurs, conformément à la Déclaration de Paris.

L'efficacité du programme au Pakistan est liée à sa capacité d'influencer les politiques ainsi qu'à ses capacités de partenariat et de réseautage. L'équipe d'évaluation a conclu que l'influence du programme sur les politiques gouvernementales se faisait principalement au niveau des projets et obtenait des résultats variés. Par l'intermédiaire du PSVS, le programme soutient des éléments spécifiques du programme de surveillance du VIH/sida du Pakistan. Son intégration au sein d'un programme du gouvernement du Pakistan plus général et bien subventionné (par la Banque mondiale, DFID, ONUSIDA et d'autres organismes) offre au PSVS le potentiel d'influencer les politiques. En revanche, le SEDP est un projet autonome appartenant à la LUMS et exploité par elle, indépendamment des autres partenaires et du gouvernement du Pakistan. Il a peu de potentiel pour ce qui est d'influencer les politiques gouvernementales.

L'évaluation a montré différents partenariats et réseaux à l'échelle des projets, notamment la collaboration de l'ACDI avec la Suisse par l'entremise d'un projet de gouvernance mis en œuvre par la Société asiatique des partenaires – Pakistan, et l'interaction de CPESS avec d'autres projets et institutions liés au domaine. Toutefois, le réseautage entre les différentes initiatives qui soutiennent le transfert des pouvoirs au Punjab laissait à désirer, et l'ACDI pourra encourager l'augmentation de la coopération et de la coordination entre le gouvernement provincial, les différents donateurs et les intervenants clés.

Afin de faciliter le réseautage entre les secteurs du programme, l'ACDI a instauré le groupe de discussion des partenaires, mécanisme simple mais potentiellement efficace permettant d'améliorer la coordination, le partage de renseignements, l'apprentissage et la cohérence parmi les partenaires du projet. Les intervenants clés se réunissent de façon périodique à l'occasion de séances axées sur un thème. Les objectifs sont déterminés au moyen d'un processus participatif; le résultat est un plan d'action spécifique qui délègue des responsabilités et détermine l'échéancier des partenaires. Bien que le groupe de discussion était inactif au moment de l'évaluation, les ACE sont fortement intéressées, de même que leurs partenaires locaux et les organismes de la société civile, à cette initiative de l'ACDI.

Le programme de l'ACDI au Pakistan devrait continuer de travailler en partenariat avec de solides institutions de la société civile créées lors de précédents projets d'aide de l'ACDI afin de tirer profit d'investissements passés de l'ACDI. Dans bien des cas, ces institutions locales peuvent être plus efficaces que le modèle d'exécution de projets moins durable de l'ACE (conception et exécution) qui convient davantage aux projets pour lesquels l'ACE apporte un ensemble de compétences très sûres et spécifiques n'étant pas disponibles localement (comme dans le cadre du PSVS).

En général, les efforts devraient continuer à réduire la complexité et la diversité du portefeuille du programme, peut-être par l'entremise d'une consolidation dans le secteur de la gouvernance locale démocratique et de l'établissement de liens plus explicites entre les projets de développement social et les programmes de réforme de secteur nationaux. Dans le même ordre d'idées, les rôles et les responsabilités des gestionnaires de projet, des évaluateurs, des conseillers de l'UAP, des chefs d'équipe et du personnel de l'ACE pourraient être davantage clarifiés, simplifiés et modernisés.

6.5 Cohérence du programme

Le programme de l'ACDI au Pakistan est cohérent pour ce qui est de ses objectifs et se concentre bien sur un nombre limité de secteurs et de sous-secteurs clés. Tous les projets et les programmes évalués présentaient un lien clair avec au moins un (et la plupart avec plus d'un) des trois objectifs prioritaires (promotion de la gouvernance, amélioration de la qualité des services sociaux et avancement de l'égalité entre les femmes et les hommes).

De plus, presque toutes les activités dans le cadre de l'objectif lié à la gouvernance dirigent leurs efforts presque exclusivement au soutien de la délégation des pouvoirs aux gouvernements locaux. Les évaluateurs ont conclu que le fait que le programme se concentre sur cet aspect du domaine de la gouvernance présentait un risque élevé mais était calculé et justifié¹. L'ACDI pourrait améliorer davantage la cohérence en favorisant l'établissement de liens supplémentaires entre les projets liés à la gouvernance, plus spécialement dans le domaine du contrôle et du partage de renseignements.

L'axe thématique de la prestation de services sociaux est clair : éducation de base et soins de santé primaires, surtout pour les femmes. Le portefeuille de projets est diversifié pour le moment, mais se dirige vers une approche plus concentrée et cohérente pour soutenir le secteur social. Il est possible de lier plus explicitement les projets à des plans d'action spécifiques de réforme nationaux, comme l'a fait l'ACDI par le passé.

L'égalité entre les femmes et les hommes demeure un axe d'intervention clé du programme, en tant que thème transversal et secteur spécifique du programme. Cet élément est une des forces du programme au Pakistan et a contribué à créer des liens efficaces entre les programmes et les projets, offre un retour important sur l'investissement, et devrait continuer ainsi.

¹ Parmi les donateurs bilatéraux, l'ACDI poursuit un programme de dévolution unique en travaillant au niveau de la base dans deux districts sujets aux risques auxquels font face les divers niveaux de gouvernement local, provincial et national lorsqu'ils mettent en place un programme de réformes de gouvernance complexe, sensible politiquement et à facettes multiples. Bien que l'ACDI en ait retiré un avantage comparatif au niveau de son expérience à appuyer le processus de dévolution au niveau de la base, cette approche expose le programme à certains risques si le processus de dévolution s'effectue de façon plus difficile qu'anticipée.

6.6 Risque associé au programme

L'objectif principal du programme de l'ACDI au Pakistan entraîne un certain niveau de risque associé au développement, plus spécialement dans le domaine du soutien apporté au transfert des pouvoirs dans le cadre de l'objectif lié à la gouvernance. Dans ce cas, le risque devient le prix à payer pour la concentration du programme. Toutefois, l'avantage comparatif obtenu par l'ACDI en fait d'expérience à titre de donateur à l'égard du soutien au processus de transfert des pouvoirs dans la collectivité compense et justifie le risque.

Celui-ci peut-être atténué dans les programmes à venir par un certain élargissement (limité) des objectifs du soutien de l'ACDI afin que l'on puisse inclure d'autres domaines sélectionnés de la gouvernance démocratique au Pakistan, comme le soutien aux institutions parlementaires, aux autorités de vérification nationales et à la magistrature.

Les risques associés au développement et à la responsabilité fiduciaire sont gérés et atténués grâce à des exigences solides d'évaluation et de rapport pour ce qui est des projets, ainsi qu'à des mécanismes de contrôle financier appropriés. Bien que les risques développementaux associés au Programme soient importants, le suivi et l'approche responsable diminuent le risque réel encouru par l'ACDI. Les avantages du Programme dépasseront probablement les désavantages à plus long terme.

Des stratégies complètes de gestion du risque pour chacune des trois composantes du programme permettraient d'identifier les risques potentiels et de formuler des approches pour les gérer et les atténuer.

7.0 Recommandations

Lors de l'évaluation, on a recommandé de garder la structure de base et les objectifs du programme au Pakistan actuel, les trois objectifs principaux étant la promotion de la gouvernance locale démocratique, l'amélioration de qualité des services sociaux en éducation et en santé et l'avancement de l'égalité entre les femmes et les hommes. On a suggéré certains domaines dans lesquels on devrait renforcer et clarifier les éléments de gestion et d'évaluation des projets et des programmes. Les évaluateurs proposent dix recommandations spécifiques.

Structure du programme et objectifs

1. L'ACDI devrait maintenir la structure de base et les objectifs du programme au Pakistan, les trois objectifs principaux étant la promotion de la gouvernance locale démocratique, l'amélioration de la qualité des services sociaux, plus spécialement en éducation de base et dans les soins de santé primaires, et l'avancement de l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans le cadre des trois principaux objectifs, les innovations en fait de partenariat avec des institutions gouvernementales et de la société civile peuvent être renforcées. On doit mettre l'accent sur l'apprentissage des leçons et la diffusion des leçons apprises afin que le gouvernement du Pakistan, la société civile et les autres donateurs puissent bénéficier de l'expérience de l'ACDI.

2. L'ACDI devrait s'assurer que la lutte contre la pauvreté devient un objectif appliqué plus spécifiquement et plus rigoureusement dans chacun des projets. La politique organisationnelle de l'ACDI sur la lutte contre la pauvreté fournit des lignes directrices sur la façon dont l'élaboration des projets devrait intégrer des efforts visant à promouvoir explicitement la lutte contre la pauvreté, même lorsque leur objectif principal est de créer un environnement favorisant la lutte contre la pauvreté.
3. L'ACDI devrait entreprendre certaines initiatives spécifiques afin de renforcer la contribution du programme à son objectif lié à l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces initiatives comprennent notamment :
 - tirer profit des expériences sur le terrain des projets de l'ACDI et les utiliser comme source de renseignements et de données pour les recherches sur les problèmes liés à l'égalité entre les femmes et les hommes par des institutions comme le CPSD;
 - échanger de la rétroaction entre les projets liés à la gouvernance et ceux liés à l'égalité entre les femmes et les hommes relativement au renforcement de l'autonomie politique des femmes;
 - renforcer les capacités d'évaluation de l'équipe du PAES, conformément aux recommandations de l'ébauche d'évaluation du PAES;
 - fournir suffisamment de ressources humaines pour gérer adéquatement les programmes sensibles aux spécificités des sexes, plus spécialement les méthodes de dotation dans les budgets de projet;
 - continuer de collaborer avec le gouvernement par l'entremise d'interventions spécifiques du programme comme le plan d'action pour une réforme visant l'égalité entre les femmes et les hommes et travailler avec le ministère du Développement des femmes ainsi que d'autres ministères pertinents;
 - continuer de mettre l'accent sur les activités de promotion et d'éducation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes pour continuer d'exercer des pressions par l'entremise de conseils, du soutien technique et de recommandations stratégiques.
4. L'ACDI devrait garder une certaine souplesse dans le choix des modalités de la coopération en développement en choisissant des approches de programme ou de projet en fonction de facteurs pragmatiques tels que la portée des programmes canadiens et le besoin de soutien ciblé au développement des capacités dans certains projets spécifiques. Le programme au Pakistan devrait également continuer à contribuer à l'harmonisation et à la coordination des donateurs par l'entremise d'instruments tels que le Groupe d'optique commune.

Renforcement des capacités et des institutions

5. Lorsque cela est possible, l'ACDI devrait s'assurer que les projets renforcent leur volet de renforcement des capacités en apportant un soutien par l'intermédiaire de la société civile et du gouvernement, surtout lorsque les organes gouvernementaux et les ONG collaborent à la mise en œuvre d'un programme (approche double du

soutien des programmes). Afin d'améliorer le soutien apporté en renforcement des capacités aux organismes gouvernementaux ciblés, le programme pourrait élaborer une stratégie au niveau du programme expliquant comment faire les choses ou une liste de contrôle permettant de promouvoir l'institutionnalisation du soutien de l'ACDI aux projets au sein du gouvernement.

6. L'ACDI devrait tirer parti du fait qu'elle a réussi à mettre sur pied des organismes de la société civile au Pakistan en apportant un soutien sélectif aux mêmes organismes afin qu'ils orientent eux-mêmes l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de projets. Dans certains cas, il peut être plus approprié d'offrir le contrat à ces organismes qu'à l'ACE pour la mise en œuvre des projets.

Efficacité de la gestion des programmes et des projets

7. Dans le secteur de la gouvernance, le programme de l'ACDI aurait avantage à renouveler son engagement envers le groupe de discussion des partenaires en prévoyant des réunions régulières, portant sur un sujet en particulier, animées par un professionnel et menées par l'ACDI ainsi que des plans d'action et un suivi spécifiques.
8. Afin que le programme soit plus conforme à la GFR, on doit élaborer et évaluer des indicateurs de résultats pour le programme dans son ensemble, et non seulement pour les projets individuels.
9. L'ACDI devrait mieux définir et simplifier les différents rôles des chefs d'équipe de projet, de l'agence d'exécution (locale ou canadienne), des évaluateurs externes situés au Canada, des évaluateurs locaux qui peuvent travailler en sous-traitance pour des évaluateurs externes, du personnel conseiller situé dans l'UAP, et du personnel de l'ACDI qui travaille au Haut-commissariat du Canada. La structure de suivi, par exemple, est complexe, inefficace et porte souvent à confusion. Elle devrait être révisée, prenant en considération l'importance du suivi afin d'atténuer les risques développementaux.
10. Le tremblement de terre d'octobre 2005 a montré que la capacité actuelle de l'ACDI de fournir des ressources de gestion et des ressources administratives supplémentaires sur le terrain durant les urgences humanitaires exige du personnel de développement du HCC et de l'UAP des efforts excessifs. Bien qu'il ait pu répondre aux besoins de la crise humanitaire, le personnel du HCC et de l'UAP a mentionné qu'un élan important dans un grand nombre de projets de développement a été perdu durant la période allant d'octobre à mars. Pour cette raison, l'expérience du programme au Pakistan renforce la nécessité de se doter rapidement des capacités de soutenir les ressources de gestion et les ressources administratives locales durant une urgence humanitaire par la mise en place de ressources provenant de l'administration centrale.

8.0 Leçons apprises

1. Afin d'atteindre les résultats visés et d'en assurer la pérennité, les institutions ont besoin d'un leadership fort et constant, d'une direction stratégique claire, d'un personnel dévoué, d'un engagement à long terme au niveau institutionnel et de sources de financement qui vont au-delà d'un ou deux bailleurs de fonds. On doit encourager les institutions, en tant qu'organisations, à s'occuper de leur développement en plus de leurs activités, de leurs résultats et de leurs extrants.
2. Le fait d'apporter un soutien cohérent et durable à des projets ainsi que des secteurs sur plusieurs années, peut être une clé de réussite. L'engagement à long terme de l'ACDI en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de gestion axée sur les résultats et le projet PAKARR/DIRP au Pakistan met en évidence cela.
3. Le fait de fournir de l'aide parallèlement au gouvernement et aux organisations non gouvernementales pour renforcer leurs capacités à atteindre des résultats durables dans un secteur donné, peut augmenter les chances de succès. Dans la même veine, le fait d'appuyer la collaboration entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales peut mener à un environnement qui soit plus réceptif et ouvert à des changements et des initiatives de plaidoyer. On suggère une approche de programmation plus équilibrée qui soutiendrait à la fois le gouvernement et la société civile.
4. On peut attribuer les succès notables de l'ACDI en matière d'égalité entre les femmes et les hommes au Pakistan à l'investissement durable et de longue date de l'ACDI dans le domaine du genre. Les succès sont aussi attribuables aux efforts de l'ACDI pour appuyer les initiatives axées sur le genre et pour intégrer de façon globale des considérations liées à l'égalité entre les femmes et les hommes. Afin d'effectuer un changement durable dans ce domaine, il faudrait intégrer cette question comme thème transversal dans la programmation et dans des projets axés sur l'égalité entre les genres.
5. Dans le cas d'urgences humanitaires, on a besoin de se servir des ressources disponibles à l'administration centrale pour soutenir la gestion locale et la capacité administrative. Cette capacité à se mobiliser face à une demande urgente assurerait qu'on répond aux besoins des programmes humanitaires sans compromettre les programmes de développement en cours.

Annexe A – Réponse de la gestion

<i>Recommandations</i>	<i>Engagements/Mesures</i>	<i>Centre de responsabilité</i>	<i>Date d'achèvement prévue</i>	<i>Situation</i>
<p>Le Programme du Pakistan doit maintenir sa structure de base et concentrer ses efforts sur ses trois principaux objectifs : promouvoir la gouvernance locale démocratique, améliorer la qualité des services sociaux en éducation et en santé et promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il est entendu que le programme de base en place (non relié au tremblement de terre) vise essentiellement les objectifs du cadre de programmation-pays (CPP). • Tout en reconnaissant la valeur inhérente du maintien de sa structure de base et de ses objectifs de continuité, de clarté des résultats et de développement, le Programme ne veut pas juger à l'avance des résultats du nouveau CPP en cours d'élaboration, parce que le rôle du Pakistan dans le monde a considérablement évolué depuis le dernier CPP (2001). 	<p>Directeur adjoint, Planification, Programme du Pakistan</p>	<p>L'examen du CPP devrait prendre fin d'ici le milieu de 2007.</p>	<p>L'examen du CPP débute en septembre 2006</p>
<p>Le Programme devrait veiller à ce que l'objectif de réduction de la pauvreté soit appliqué avec plus de rigueur dans le cadre des projets.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D'accord. Pour les nouveaux projets, le Programme cherchera à établir un lien entre le projet et l'objectif de réduction de la pauvreté. • Pour rendre ce lien plus concret, le Programme se guidera sur la politique ministérielle de réduction de la pauvreté. • Le lien avec l'objectif de réduction de la pauvreté est très évident dans le cas de nombreuses initiatives de relèvement et de reconstruction liées au tremblement de terre en Asie du Sud. 	<p>Chefs d'équipe de projet (CEP) au Pakistan, membres de l'équipe de projet chargés de la planification</p>	<p>Sera en place pour les nouveaux projets. L'examen du CPP portera également sur la question des liens.</p>	<p>L'examen du CPP débute en septembre 2006.</p>

<i>Recommandations</i>	<i>Engagements/Mesures</i>	<i>Centre de responsabilité</i>	<i>Date d'achèvement prévue</i>	<i>Situation</i>
<p>Le Programme devrait entreprendre des initiatives en vue d'accroître sa contribution à l'égard de l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D'accord. Dans l'ensemble, le Programme accepte les suggestions de l'évaluation concernant l'utilisation optimale de l'expérience acquise dans le cadre des projets sur l'égalité entre les sexes (ES), le renforcement de la capacité de surveillance, l'attribution de ressources humaines suffisantes, la poursuite de l'engagement avec le gouvernement du Pakistan en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et le maintien de l'accent sur la défense des droits, l'éducation, l'assistance technique et les conseils stratégiques. 	<p>CEP au Pakistan, membres des équipes de projet chargés de la planification.</p>	<p>En cours</p>	<p>L'examen sur place du sous-programme sur l'ES est en cours depuis septembre 2006.</p>
<p>Le Programme devrait maintenir sa flexibilité en choisissant des approches axées sur des projets ou des programmes, en fonction de facteurs concrets comme l'ampleur du soutien canadien et la nécessité de développer une capacité ciblée et axée sur des projets.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D'accord. Le Programme continuera de diriger et de soutenir le Groupe d'optique commune des donateurs afin de se tenir informé des possibilités de coordination des programmes. • Le Programme suivra de près l'échange des créances en matière d'éducation afin de guider les futurs projets de soutien financier. • D'accord avec l'observation selon laquelle l'ACDI a de solides raisons opérationnelles de ne pas acquiescer aux pressions l'incitant à travailler par l'entremise du gouvernement du Pakistan (GdP), à entreprendre des projets d'infrastructure ou à fournir un soutien financier global. • Le Pakistan est un État fragile qui présente pour le gouvernement du Canada un intérêt élevé en matière de projets interministériels (START); il est 	<p>Directeur du Programme du Pakistan, personnel local, CEP, directeur adjoint, Planification</p>	<p>Coordination sur place en cours. Ces questions seront également étudiées dans le cadre d'un important examen du CPP. La coordination interministérielle est en cours.</p>	<p>L'examen du CPP débute septembre 2006.</p>

<i>Recommandations</i>	<i>Engagements/Mesures</i>	<i>Centre de responsabilité</i>	<i>Date d'achèvement prévue</i>	<i>Situation</i>
	donc indispensable que le gouvernement du Canada maintienne une flexibilité directive dans sa programmation.			
Le Programme devrait soutenir des organismes gouvernementaux ciblés avec autant de succès qu'il a renforcé la capacité de certaines institutions de la société civile, surtout lorsqu'une collaboration entre le gouvernement et les ONG est possible.	<ul style="list-style-type: none"> D'accord. Le Programme doit s'efforcer de répartir équitablement son soutien entre des institutions gouvernementales et non gouvernementales et faire fond du soutien efficace offert à certaines institutions. Il devrait dresser une courte liste d'institutions gouvernementales qu'il pourrait éventuellement soutenir, des institutions ayant un lien direct et concret avec les interventions entreprises dans le cadre des programmes de l'ACDI. 	Directeur du Programme du Pakistan, directeur adjoint, Planification, CEP	On discutera de l'équilibre requis dans le cadre de l'examen du CPP et des consultations annuelles entre l'ACDI et le GdC.	<p>L'examen du CPP débute en septembre 2006.</p> <p>Les prochaines consultations annuelles auront lieu au printemps 2007.</p>
Le Programme devrait tirer profit de son succès à mettre sur pied des institutions de la société civile et aider ces dernières à participer à la conception, la mise en place et la surveillance de projets.	<ul style="list-style-type: none"> D'accord. Le Programme examinera sérieusement la possibilité de faire appel à de solides ONG locales, mises sur pied avec l'aide de l'ACDI, pour la prestation des programmes de l'ACDI. Toute ONG doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse avant d'être appelée à exécuter d'autres fonctions exigeantes. 	Les CEP	En cours	Les occasions de faire appel à des ONG se présenteront vraisemblablement après l'adoption du nouveau CPP.

<i>Recommandations</i>	<i>Engagements/Mesures</i>	<i>Centre de responsabilité</i>	<i>Date d'achèvement prévue</i>	<i>Situation</i>
Dans le secteur de la gouvernance, le programme de l'ACDI pourrait gagner à renouveler son engagement à l'égard du Forum des partenaires et à prévoir des réunions périodiques, un plan d'action et un suivi.	<ul style="list-style-type: none"> D'accord. La mission a réitéré son engagement à l'égard du Forum des partenaires et du renouvellement du sous-groupe de la gouvernance. Après des mois d'onéreuses initiatives de secours entreprises après le tremblement de terre, le personnel de gouvernance de la mission participera activement au sous-groupe. 	Chef du personnel de secours et du personnel en poste.	L'engagement à l'égard du renouvellement et de la participation du sous-groupe a été pris le 22 juin 2006.	Terminé
Pour améliorer la conformité au cadre de gestion axée sur les résultats, il y aurait lieu d'établir des indicateurs de résultats pour l'ensemble du Programme.	<ul style="list-style-type: none"> D'accord. Le Programme collaborera avec le spécialiste de l'évaluation du rendement de la Direction générale de l'Asie à l'établissement d'indicateurs et d'un plan d'action permettant de surveiller les indicateurs du programme. 	Directeur adjoint, Planification, directeur adjoint, Opérations, Programme du Pakistan	Janvier 2007	Le travail débutera en octobre 2006.
Il y aurait lieu de mieux définir et simplifier le rôle de surveillance respectif des CEP, de l'organisme d'exécution, des	<ul style="list-style-type: none"> D'accord. Le mécanisme de surveillance gagnerait à être revu. Le Programme élaborera une matrice des rôles et des responsabilités afin d'expliquer et de préciser les rôles de surveillance, mais, en général, tous les responsables de l'AC, de la mission et de l'UAP comprennent leur rôle 	Directeur adjoint du Programme du Pakistan, Opérations	Février 2007	Prévu.

<i>Recommandations</i>	<i>Engagements/Mesures</i>	<i>Centre de responsabilité</i>	<i>Date d'achèvement prévue</i>	<i>Situation</i>
surveillants externes canadiens et locaux, du personnel consultatif de l'UAP et le personnel du haut-commissariat.	respectif.			
Il y aurait lieu d'accroître la capacité de l'ACDI en cas de crise afin qu'elle soit en mesure de soutenir la capacité gestionnelle et administrative locale durant une crise humanitaire.	<ul style="list-style-type: none"> • Tout à fait d'accord. Cette question sera également soulevée dans le cadre des exercices interministériels sur les leçons apprises. Le Programme du Pakistan encouragera l'établissement d'une liste afin d'aider l'Agence à affronter les urgences. 	Directeur du programme du Pakistan, directeur adjoint, Opérations	À déterminer. Nécessite une coordination à l'échelle de l'Agence.	Les discussions débuteront en octobre 2006.