



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

[Traduit de l'anglais]

Évaluation de la coopération au développement Inde-Canada

Rapport à la direction

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

Mai 2005

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 

Liste d'acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
AEC	Agent d'exécution canadien
APD	Aide publique au développement
CEK	Commission de l'électricité du Kerala
CEMP	Commission de l'électricité du Madhya Pradesh
CIDPDD	Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
CII	Confédération des industries indiennes
CPP	Cadre de programmation-pays
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
CSA	Association canadienne de normalisation
DFID	Department for International Development, Royaume-Uni
FICE	Fonds Inde-Canada pour l'environnement
GR	Gestion axée sur les résultats
GRN	Gestion des ressources naturelles
IFI	Institution financière internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Objectifs de développement du Millénaire
ONG	Organisations non gouvernementales
PJICI	Programme de jumelage industries-instituts Canada-Inde
PNRLT	Programme national révisé de lutte contre la tuberculose
PSME	Projet pour la survie des mères et des enfants
RCEC	Réseau des centres d'éducation canadiens
SIE	Services d'infrastructure énergétique
SML	Système mondial de localisation
SRG	Système de renseignement géographique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Table des matières

1.0	Introduction.....	1
2.0	L'évaluation.....	1
2.1	Objectifs de l'évaluation.....	1
2.2	Méthodologie.....	2
2.3	Limites.....	3
3.0	Coopération Inde-Canada : contexte et historique.....	4
3.1	Contexte de l'Inde.....	4
3.2	Liens bilatéraux Inde-Canada.....	6
3.3	Programme de développement du Canada en faveur de l'Inde.....	8
3.4	Analyse des investissements.....	10
4.0	Constatations de l'évaluation.....	12
4.1	Pertinence par rapport au contexte, aux besoins et aux priorités de l'Inde.....	12
4.1.1	Respecter les priorités de l'Inde.....	12
4.1.2	Respecter les priorités de l'ACDI.....	13
4.1.3	Respecter la décision de supprimer graduellement la programmation bilatérale.....	14
4.2	Résultats des programmes-pays.....	15
4.2.1	Réduction de la pauvreté.....	15
4.2.2	Gestion de l'environnement.....	18
4.2.3	Égalité entre les sexes.....	19
4.3	Autres résultats clés.....	21
4.3.1	Le partenariat et la qualité des liens établis.....	21
4.3.2	Utilisation efficace des ressources.....	23
5.0	Leçons retenues pour la programmation de l'ACDI.....	25
6.0	Éléments à prendre en compte pour renforcer davantage les relations Inde-Canada.....	25
	Annexe A : Réponse de la gestion.....	29
	Annexe B : L'ACDI obtient des résultats fructueux en Inde.....	32

1.0 Introduction

La présente évaluation du Programme de l'Inde de l'ACDI a été commandée à la fois par la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances et le Programme bilatéral de l'Inde, afin de se conformer à la Politique sur le rendement de l'ACDI qui exige des évaluations périodiques et indépendantes de ses politiques, programmes et activités.

L'annonce faite par le gouvernement de l'Inde qu'il allait supprimer graduellement un grand nombre de programmes bilatéraux en 2003, et la décision subséquente de l'ACDI de réduire progressivement sa programmation bilatérale, représentent un tournant dans l'une des relations les plus durables jamais entretenues par le gouvernement du Canada en matière de coopération au développement. Elles soulignent également l'importance de procéder à une évaluation majeure du programme de l'ACDI en Inde. Les représentants du programme bilatéral ont également estimé qu'il était important d'évaluer correctement les résultats et les enseignements du programme, afin de jeter les bases d'une future relation Inde-Canada. Une fois en cours, l'évaluation en est venue à englober des activités de coopération au développement appuyées par la Direction générale des programmes multilatéraux et la Direction générale du partenariat canadien à l'ACDI.

Cette évaluation comprenait deux activités principales et parallèles. La première consistait en la rédaction d'un document stratégique offrant un aperçu de la totalité des engagements du Canada auprès de l'Inde, ainsi que des diverses voies d'avenir offertes au pays en l'absence du programme bilatéral de l'ACDI en Inde¹. Le second volet consistait en une évaluation plus traditionnelle des programmes de développement de l'ACDI dans ce pays.²

2.0 L'évaluation

2.1 Objectifs de l'évaluation

Cette évaluation a été conçue dans le but de servir de plate-forme ou de catalyseur pour assurer la transition vers une future relation ou un futur partenariat Canada-Inde. Bien que centrée sur le programme de l'ACDI, elle a essayé de situer ce dernier dans la problématique du développement de l'Inde, de la participation internationale plus soutenue du pays et du complexe réseau de relations entre l'Inde et le Canada.

¹ Wood, Bernard, *Emerging India Canada Relationships: Building on Our Strengths*, décembre 2004

² Freeman, Ted et son équipe, Goss Gilroy Inc, *Evaluation of India-Canada Development Cooperation*, avril 2005.

Voici les objectifs qui ont orienté l'évaluation :

i) Résultats et réalisations des interventions passées

- Définir l'ampleur de l'engagement canadien en Inde par l'entremise de divers ministères et d'autres intervenants;
- Fournir un aperçu des programmes mis en œuvre par l'ACDI en Inde au cours des 50 dernières années (en se concentrant plus particulièrement sur les 10 à 15 dernières années) pour examiner les résultats atteints dans différents domaines et secteurs ainsi que leur évolution, ou les types de programmation.

ii) Enseignements et débouchés pour l'avenir

- Définir si, de manière générale, la longue tradition d'engagement du Canada à l'égard de l'Inde – et de l'ACDI en particulier – a créé des domaines de force particuliers pouvant contribuer à l'établissement de liens futurs entre les deux pays même après l'interruption de la programmation bilatérale;
- Déterminer les enseignements découlant de l'évolution du programme de l'ACDI en Inde ainsi que les plus importants au chapitre de la gestion à la suite du retrait progressif, mais rapide, de la programmation bilatérale de l'ACDI en Inde.

Plus précisément, l'évaluation des programmes de l'ACDI a principalement porté sur les questions suivantes :

- La contribution à la réduction de la pauvreté et au développement durable, dans le contexte de l'évolution constante des stratégies de développement de l'Inde, des théories et pratiques dominantes en matière de développement international, ainsi que des programmes canadiens de coopération;
- La capacité à prendre en compte les défis et les priorités des deux pays, en recherchant le juste équilibre entre une réceptivité axée sur la demande à l'égard des priorités stratégiques de l'Inde et la constante évolution des facteurs axés sur l'offre qui sont le propre d'un programme-pays bilatéral;
- La création de partenariats et de liens, découlant de la volonté accrue d'encourager diverses ententes entre des institutions canadiennes et indiennes de la société civile et du secteur privé;
- L'utilisation efficace des ressources, tout en promouvant la mission centrale du programme au chapitre du développement, en assurant la reddition de comptes et en gérant les risques financiers et autres;
- Les orientations futures, en examinant diverses questions telles que la réduction de la pauvreté et le développement durable en Inde ainsi que les leçons tirées de l'expérience canadienne en Inde.

2.2 Méthodologie

La préparation du document sur les orientations stratégiques a requis une étude de la documentation officielle et non-officielle portant sur les divers engagements du Canada à

l'égard de l'Inde. Cette étude a été complétée par des entrevues de suivi menées au Canada auprès de plusieurs ministères fédéraux et d'autres groupes d'intervenants et qui ont principalement porté sur la coopération canadienne au développement. En outre, près de quarante entrevues ont été menées en Inde afin d'obtenir le point de vue des représentants de ce pays et d'autres intervenants sur le terrain et de recueillir du matériel supplémentaire.

Les évaluateurs ont fait appel à diverses méthodologies, dont : un examen de la configuration historique des investissements du Canada en Inde; des examens documentaires de plusieurs cadres de programmation-pays successifs ainsi que d'évaluations et d'examen de programmes complets; plus de 100 entrevues menées auprès d'intervenants et d'informateurs clés au Canada et en Inde; une table ronde réunissant des organismes partenaires indiens ayant collaboré avec des ONG canadiennes, avec l'appui de la Direction générale du partenariat canadien; ainsi qu'un examen intensif de 15 projets bilatéraux, multilatéraux et de partenariat relevant du cycle de programme actuel de l'Inde.

Ces 15 projets ont été sélectionnés en prenant en compte tout une série de critères, dont : la représentation des principaux secteurs passés et actuels de la programmation de l'ACDI; l'inclusion de différents types de jumelages et d'organisations partenaires; l'inclusion d'un certain nombre de projets susceptibles d'avoir une incidence directe sur la pauvreté et le développement durable; la représentation des trois mécanismes de prestation de programmes de l'ACDI; l'inclusion de certains projets dont on a jugé qu'ils représentaient des domaines et des créneaux potentiels pour de futures initiatives de coopération non bilatérale; enfin, une sélection de projets qui permet à l'équipe d'évaluation de mener des entrevues auprès d'informateurs clés appartenant à des organismes de mise en œuvre de projets à Delhi ainsi que de se rendre sur certains sites de projets. Ces 15 projets ont une valeur de programme totale de plus de 175 millions de dollars canadiens.

Cette évaluation a été entreprise par une équipe intégrée d'experts-conseils canadiens et indiens en évaluation pendant une durée de quatre mois comprise entre novembre 2004 et février 2005.

2.3 Limites

Compte tenu du mandat et de l'étendue de l'examen sur le contexte, l'historique et l'avenir des relations Canada-Inde, le document stratégique découlant de cette étude est par nécessité une étude générale, décrivant la relation globale entretenue par les deux pays, plutôt qu'une évaluation de ses résultats opérationnels ou au chapitre du développement. Son but est d'aider à concevoir des hypothèses pour approfondir l'analyse et la discussion sur son orientation future.

Les évaluateurs n'ont pas scruté tous les projets en soi mais ont plutôt examiné un échantillon de projets considérés comme représentatifs des résultats de la programmation de l'Agence en Inde et des leçons qui en ont été tirées. Cet échantillon privilégie les

activités de projet plus récentes étant donné qu'elles sont plus facilement accessibles à des informateurs clés sur le terrain et qu'elles présentent moins de difficultés de rappel. Ces dernières représentent également l'état actuel de la programmation de l'ACDI en Inde et ont par conséquent plus de chances de fournir des indications sur les futures perspectives de l'ACDI en Inde, lorsque le programme bilatéral aura pris fin. Toutefois, un examen des données financières a permis à l'équipe de commenter l'évolution de la programmation par secteur pour les divers cadres de programmation en faveur de l'Inde mis en œuvre depuis 1985. De la même manière, l'équipe d'évaluation a pu avoir accès à des études et à des évaluations d'éléments appartenant à d'anciens cycles de programmation en Inde. L'équipe a également été capable de mener des entrevues auprès d'employés ayant travaillé ou travaillant actuellement pour l'ACDI et le gouvernement de l'Inde qui avaient une excellente vision à long terme de l'évolution de la coopération au développement Inde-Canada au fil du temps.

3.0 Coopération Inde-Canada : contexte et historique

3.1 Contexte de l'Inde

Affichant une population estimée à 1 027 millions d'habitants, l'Inde abrite environ 17 p. 100 de la population mondiale et 20 p. 100 des enfants non scolarisés à l'échelle mondiale et 25 p. 100 des décès maternels à l'échelle mondiale y surviennent. En dépit de gains impressionnants (l'Inde est la onzième puissance industrielle à l'échelle mondiale et son économie occupe le quatrième rang mondial si l'on se fonde sur la parité des pouvoirs d'achat), au moins 260 millions d'habitants continuent de vivre dans la pauvreté (les estimations des chiffres et des tendances varient). Si la pauvreté n'est pas réduite en Inde, les Objectifs de développement du Millénaire (ODM) acceptés à l'échelle internationale ne seront pas atteints.

Les évaluateurs ont examiné un certain nombre de publications et de documents sommaires sur le contexte et les progrès réalisés par le pays aux niveaux social, politique, économique ainsi que sur le plan du développement en général. Bien que ces documents les interprétations de l'histoire du développement de l'Inde depuis son indépendance varient, les auteurs conviennent que cette décennie – qui a débuté avec une crise financière en 1991 – a été caractérisée par l'introduction de réformes économiques et la réalisation de progrès sur d'importants indicateurs de développement.

En 2003, le document d'examen des politiques sur le développement de la Banque mondiale intitulé *India: Sustaining Reform, Reducing Poverty*³ a conclu que depuis 1991 [trad.], « l'Inde a réalisé des progrès notables pour accroître les revenus et améliorer le niveau de vie au cours de la dernière décennie. Ainsi, après la crise de la balance des paiements de 1991, la croissance économique a repris, la pauvreté des ménages a continué à décliner et de nombreux indicateurs sociaux ont continué à s'améliorer. Ces

³ Examen des politiques sur le développement de la Banque mondiale. *India: Sustaining Reform, Reducing Poverty*, Oxford University Press, 2003.

progrès s'appuyaient sur des réformes de grande ampleur lancées en 1991 pour ouvrir et déréglementer l'économie. »

Les plus récentes données auxquelles l'équipe a pu avoir accès indiquent que le rythme de croissance de l'économie indienne s'est considérablement accéléré en 2003-2004 et qu'il devrait maintenir un rythme relativement élevé en 2004-2005. Seule ombre au tableau de l'horizon macroéconomique : la poursuite du déficit financier, aussi bien au niveau du gouvernement central qu'au niveau des États, qui inquiète la plupart des observateurs.

Tant les chercheurs que les observateurs à l'extérieur de l'Inde s'entendent sur les progrès macroéconomiques réalisés par le pays au cours des vingt dernières années (particulièrement depuis 1991), mais ils ont eu plus de difficultés à s'entendre sur l'étendue précise des progrès sociaux, surtout dans le domaine de la pauvreté. Ils conviennent toutefois que la pauvreté a été réduite dans une certaine mesure.

L'indicateur officiel de la pauvreté de l'Inde est fondé sur le coût quotidien d'un panier d'articles alimentaires fournissant un apport calorique moyen. Cette mesure indique que l'incidence de la pauvreté dans la population indienne est passé de 36 p. 100 au début des années 1990 à 26,1 p. 100 en 1999-2000. Une autre estimation de la pauvreté d'Angus Deaton de l'Université de Princeton établissait l'incidence de la pauvreté à 28,6 p. 100 en 2000. La Banque mondiale a utilisé sa norme comparable à l'échelle internationale pour mesurer la proportion de personnes vivant avec moins de un dollar américain par jour et estimé qu'en 2000 la pauvreté en Inde touchait 39 p. 100 de la population.

Des progrès importants ont été réalisés dans des domaines tels que l'incidence de la pauvreté, le niveau d'alphabétisation et les taux nets de scolarisation des garçons et des filles; toutefois, en raison de la croissance accélérée de la population, le nombre absolu de pauvres et d'analphabètes n'a pas décliné au même rythme. Mentionnons également que le taux d'amélioration de nombreux indicateurs dans le domaine de la santé a augmenté beaucoup plus rapidement dans les années 1980 que dans les années 1990. En fait, les taux de mortalité maternelle ont empiré (ou du moins sont restés obstinément élevés).

Il est également intéressant de relever que plusieurs indicateurs reliés à l'égalité entre les sexes ne semblent pas avoir connu d'amélioration au cours de la dernière décennie, et ont même décliné. Le rapport des sexes est particulièrement inquiétant puisque ce dernier indique un déséquilibre dramatique du taux de femmes par rapport aux hommes. Enfin, la prévalence accrue de l'infection par le VIH, associée à l'augmentation de la population globale, est un grave problème, qui va en empirant.

Pour conclure, en raison du ralentissement apparent du rythme des progrès sociaux au cours des années 1990 et de la forte croissance de la population au cours de la même période, l'Inde continue à rencontrer d'importantes difficultés aux chapitres de la pauvreté, du développement social et de l'environnement.

3.2 Liens bilatéraux Inde-Canada

L'inventaire qui suit dresse un profil des principaux liens qui unissent l'Inde et le Canada (autres que sur le plan du développement). Bien qu'il ait été établi « secteur par secteur », soulignons le fait que de nombreux engagements, problèmes et possibilités à exploiter se recoupent. Il importe donc que les différents ministères et intervenants non gouvernementaux concertent leurs actions.

Il faut que les **liens interpersonnels**, ainsi que les intérêts politiques et en matière de sécurité entre les deux pays cimentent les relations économiques et autres qui focalisent l'attention sur l'Inde, au fur et à mesure que le pays va de l'avant. On compte plus de 750 000 Canadiens d'origine indienne, dont plus de 300 000 immigrants durant les vingt dernières années. Si l'on considère que la plupart de ces Indo-Canadiens sont solidement établis et que bon nombre d'entre eux occupent des postes importants dans tous les domaines de la société canadienne, on ne peut douter de l'envergure et de la vitalité des liens humains qui unissent l'Inde et le Canada. Ces derniers sont perceptibles dans de nombreux domaines, tels les origines nationales et régionales, les liens familiaux, la présence culturelle, les voyages, sans compter les nombreux liens d'affaires. Toutes les possibilités qu'a la diaspora indo-canadienne de faire le pont entre les deux cultures n'ont pas encore été pleinement exploitées; toutefois, certains éléments laissent entrevoir de nombreuses autres possibilités.

Les **relations culturelles** entre les deux pays sont généralement discrètes. Elles se fondent néanmoins sur un intérêt continu démontré par des cercles de Canadiens relativement importants à l'égard de divers aspects de la culture indienne, certains liens encouragés par les communautés indo-canadiennes, ainsi que sur un intérêt mesuré mais bien informé de certains Indiens à l'égard des tendances culturelles canadiennes. La réputation internationale de certains écrivains et cinéastes d'origine indienne travaillant au Canada ajoute une dimension intéressante à la relation culturelle des deux pays. Les Canadiens sont clairement intéressés à promouvoir l'augmentation des échanges commerciaux et des investissements dans le secteur des industries culturelles de l'Inde et une mission commerciale dans ce domaine a été organisée pour la première fois en mars-avril 2004.

Au cours des trente dernières années, les **questions politiques et de sécurité** ont généralement eu des répercussions plutôt néfastes sur les relations indo-canadiennes. Les préoccupations des deux pays ont continué à s'éloigner les unes des autres. Il y a même eu affrontement, surtout au sujet du nucléaire. L'évaluation indique que de nouvelles discussions intensives sur la non prolifération et l'établissement d'un partenariat stratégique dans ce domaine entre les deux pays pourraient entraîner une percée majeure susceptible de faire une importante différence au niveau mondial et d'intensifier l'intérêt mutuel et la coopération des deux pays sur d'autres fronts.

Sur les fronts du **commerce et des investissements**, le ministère canadien du Commerce international a résumé la situation actuelle en une seule phrase [...]: « Bien que le Canada entretienne des liens étroits et profitables avec l'Inde, les représentants gouvernementaux et les gens d'affaires des deux pays conviennent que les relations

commerciales restent modestes par rapport à ce qu'elles pourraient être. » En 2003, l'Inde venait au 29^e rang mondial des sources d'importations canadiennes et au 16^e rang mondial des marchés d'exportation de notre pays. De son côté, le Canada venait au 18^e rang mondial des marchés d'exportation indiens et au 8^e rang mondial des principaux partenaires commerciaux de l'Inde dans la région de l'Asie-Pacifique. Mentionnons une nouvelle tendance intéressante, que l'on considère comme une source de débouchés considérable : l'influx d'investissements indiens importants au Canada, et plus particulièrement dans le secteur de l'information et de la technologie.

Outre le fait que la balance commerciale penche globalement en faveur de l'Inde, une autre caractéristique frappante des échanges bilatéraux réside dans la composition et la concentration contrastées de ces derniers. En effet, les exportations extrêmement diversifiées de l'Inde à destination du Canada contrastent par rapport au panier d'exportations toujours fortement concentré du Canada et axé sur les légumineuses, la pulpe et les produits du papier, le chlorure de potassium ainsi que le matériel téléphonique.

Les ministères fédéraux canadiens investissent massivement dans l'information commerciale et la promotion dans un certain nombre de secteurs traditionnels et émergents où excelle le Canada, ainsi que dans la négociation de conditions-cadres pour les entreprises canadiennes. Par contre, ce que l'on ne sait pas encore très clairement, c'est dans quelle mesure le milieu d'affaires canadien est lui-même prêt à déployer les efforts soutenus qui s'imposent pour exploiter les débouchés offerts par les marchés indiens. Les évaluateurs estiment qu'il faut imprimer un nouvel élan pour créer les percées nécessaires.

Une possibilité clé pourrait être décrite comme une « percée sur la matière grise ». Par le passé, les Canadiens ont participé à des travaux de recherche de pointe en matière de développement conjointement avec des collègues indiens; toutefois, les chercheurs voient d'immenses possibilités de collaboration « d'intérêt mutuel » dans la **recherche, la science et la technologie** pour tirer parti des points forts respectifs des deux pays, resserrer les liens et générer d'importants gains économiques. Grâce au parrainage du gouvernement canadien et la participation des conseils de recherche fédéraux ainsi que d'autres intervenants très variés, notamment le groupe des principales universités de recherche du G10, une ambitieuse « étude cartographique Canada-Inde dans le domaine de la science et de la technologie » a été préparée par un groupe de travail coprésidé par une éminente personnalité du monde des affaires et un président d'université⁴. Cette étude donnait un aperçu indispensable des initiatives de coopération actuelles et potentielles et jeté les bases d'une approche stratégique. À la suite de cette initiative, une douzaine de recommandations de grande portée ont été formulées pour permettre au gouvernement fédéral, aux administrations provinciales, aux universités et au secteur

⁴ Seethapathy, Ravi & Johnston, David (co-présidents) Executive Summary, Canada-India S&T Mapping Study: Liens institutionnels – Partenariats universitaires/gouvernementaux/privés dans le secteur canadien et indien de la science et de la technologie. Pour le MAECI, Industrie Canada et d'autres ministères fédéraux. Septembre 2004

privé d'entreprendre des actions coordonnées. La mise en œuvre de telles recommandations faire l'objet d'attention extrêmement soutenue, être dirigée avec habileté et recevoir des ressources substantielles. On pourra ainsi mesurer la fermeté de la volonté nationale à resserrer les liens avec des puissances émergentes.

Les **établissements d'enseignement et les services d'éducation canadiens**, doivent intensifier leurs mesures de recrutement ainsi que les échanges d'étudiants et de professeurs avec l'Inde, en concurrence avec d'autres pays qui poursuivent les mêmes buts avec acharnement. Les établissements d'enseignement et les services d'éducation canadiens ont déjà fortement accru leur recrutement. Le Réseau des centres d'éducation canadiens (RCEC), qui a mis sur pied un Centre en Inde conjointement avec le haut-commissariat du Canada en 1997, en est une ressource principale. Dans ce domaine hautement concurrentiel, qui présente des intérêts stratégiques immédiats et à plus long terme pour les pays fournisseurs, le RCEC a proposé d'intensifier encore davantage les efforts du Canada⁵.

La coopération dans le domaine de l'**environnement** est devenue une importante caractéristique des relations indo-canadiennes au cours des 15 à 20 dernières années, compte tenu des effets environnementaux de l'économie en pleine essor de l'Inde, de son importance dans les régimes environnementaux à l'échelle mondiale, ainsi que des possibilités de coopération et de commerce mutuellement profitables dans le domaine des technologies respectueuses de l'environnement. L'évaluation expose l'intérêt marqué démontré par plusieurs ministères tels qu'Environnement Canada, Commerce international Canada, Industrie Canada et Exportation et développement Canada, ainsi que par le secteur privé canadien et le secteur national des ONG. L'évaluation montre également que les bases ont été jetées pour favoriser une solide coopération dans le domaine de la **santé**, un domaine où les deux pays devront collaborer étroitement au cours des prochaines années.

Ces dernières années, la nécessité de mener une sérieuse **analyse** des relations Canada-Inde et d'accroître l'**information publique** à ce sujet a été renforcée par l'attention accrue accordée à l'Inde par la Fondation Asie-Pacifique du Canada, avec l'encouragement du gouvernement. Entre-temps, l'Institut indo-canadien Shastri, établi de longue date, a reçu un appui renouvelé et de nouveaux impératifs pour promouvoir la connaissance et la compréhension mutuelles dans son dernier protocole d'entente signé avec le gouvernement indien. Les évaluateurs voient la nécessité de clarifier et de stabiliser les attentes du gouvernement du Canada à l'égard de ces institutions et du Conseil de commerce Canada-Inde, ainsi que son appui à ces derniers.

3.3 Programme de développement du Canada en faveur de l'Inde

La coopération au développement a été l'un des éléments les plus importants des relations indo-canadiennes de ces cinquante dernières années. Ses origines remontent à 1951, lorsqu'une subvention de quelque 1,5 million de dollars canadiens composée principalement d'aide alimentaire, d'un modique financement de projets et d'une

⁵ Sujet abordé dans un rapport clé destiné à Industrie Canada en octobre 2002. Cf. Seethapathy *et al.* p.7

assistance technique a été fournie aux termes du Plan de Colombo. Depuis lors, le Canada a versé à l'Inde plus de 3,4 milliards de dollars canadiens⁶ sous forme d'Aide publique au développement (APD), faisant de l'Inde l'un des plus grands bénéficiaires de l'aide canadienne au développement. L'évolution de la coopération au développement du Canada avec l'Inde est une fidèle illustration de la progression des pratiques et de la philosophie générales du Canada sur le terrain, qu'elle a en fait fréquemment aidé à définir.

Toutefois, l'ACDI n'est qu'un mécanisme de prestation de l'APD du Canada parmi d'autres et la contribution de l'ACDI à ces 3,4 milliards de dollars canadiens s'est élevée à pratiquement 2,4 milliards de dollars canadiens. Au cours des premières années, l'ACDI appuyait la production agricole, ainsi que des projets de développement de l'infrastructure, surtout dans le domaine du transport et de l'énergie. Par la suite, son aide a ciblé le développement communautaire et le renforcement institutionnel. Au cours des ans, des liens solides se sont noués entre des entreprises, des établissements d'enseignement ainsi que des organisations bénévoles et communautaires œuvrant en faveur des pauvres au Canada et en Inde. Au cours des cinquante dernières années, l'aide du Canada à destination de l'Inde a changé d'orientation tout en s'adaptant aux contextes politiques et sociaux en pleine évolution de l'Inde.

En 1985, l'ACDI a établi un cadre stratégique de programme pour l'Inde visant à concentrer son programme sur trois secteurs uniquement : l'énergie, notamment par la construction de barrages hydroélectriques; la réduction de la pauvreté par des projets de développement rural; ainsi que le développement des liens institutionnels, principalement dans le milieu universitaire. Dans les années 1980, la programmation de la Direction générale du partenariat canadien a été élargie pour inclure la coopération institutionnelle, industrielle, ainsi que dans le secteur des ONG.

En 1992, l'orientation du cadre stratégique de programmation de l'ACDI pour l'Inde a été modifiée pour promouvoir le développement durable et appuyer la transition vers des relations politiques et économiques plus avancées entre les deux pays. De concert avec le gouvernement national et les administrations des États, ainsi qu'avec les organismes à but lucratif et sans but lucratif en Inde et au Canada, les objectifs du programme bilatéral ont été établis comme suit : appuyer les réformes des politiques économiques et sociales en Inde; renforcer la capacité de ce pays à promouvoir un développement respectueux de l'environnement; contribuer à établir une relation économique plus solide entre les secteurs privés de l'Inde et du Canada.

Dix ans plus tard, le plus récent cadre de programmation de l'ACDI (2002-2007) décrit dans leurs grandes lignes trois priorités spécifiques de la programmation qui contribueront à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement durable : l'appui à la réforme économique, le développement social et la gestion de l'environnement (cf. encadré 1).

⁶ Ce montant total renvoie à l'APD totale versée par le Canada, dont l'APD de l'ACDI n'est qu'une partie.

Encadré 1 : Cadre de développement de l'ACDI en faveur de l'Inde 2002-2007

But

Contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement durable en appuyant la réforme économique, le développement social et la gestion de l'environnement.

Objectifs

1. Réforme économique :

Promouvoir une libération économique favorable aux pauvres en appuyant : i) des changements structurels clés visant à réduire le déficit financier, par exemple, la réforme du secteur de l'énergie électrique et les réformes fiscales; ii) des activités destinées à améliorer l'accès des pauvres aux débouchés économiques, par exemple, le micro-crédit, la diffusion des TIC, les techniques d'entreposage et de transformation et l'agroindustrie.

2. Développement social/Toucher les pauvres par la décentralisation :

Améliorer l'accès aux services sociaux et accroître leur qualité :i) en appuyant les initiatives de réforme du secteur de la santé de l'Inde; ii) en renforçant la planification et les capacités en matière de prestation au niveau local et du troisième ordre, en mettant l'accent sur la santé et la nutrition.

On essaiera également de favoriser le développement social dans tous les volets du programme en employant des méthodologies de nature participative et axées sur la problématique hommes-femmes.

3. Gestion de l'environnement :

Améliorer la capacité de l'Inde à assurer la durabilité de l'environnement :i) en l'aidant à renforcer son cadre de politiques et de programmes, ii) en aidant les pauvres à avoir accès à des moyens de subsistance durables.

Toutefois, en octobre 2003, une décision ministérielle a été prise de supprimer graduellement le programme bilatéral de l'ACDI en Inde, laquelle décision a fait suite à l'intention annoncée par le gouvernement de l'Inde de cesser d'accepter l'aide de gouvernement à gouvernement de ses plus petits donateurs, dont le Canada. Le programme bilatéral prendra fin d'ici le 31 mars 2006; toutefois, l'ACDI poursuivra ses interventions par le truchement de la Direction générale des programmes multilatéraux et de la Direction générale du partenariat canadien. Cette décision de maintenir un certain niveau d'activités grâce à ces directions générales témoigne du rôle clé que jouent les activités de réduction de la pauvreté en Inde pour atteindre l'objectif mondial des ODM.

3.4 Analyse des investissements

Depuis 1951, l'engagement de l'ACDI à l'égard de l'Inde au chapitre de l'APD s'est traduit par une aide atteignant plus de 3,4 milliards de dollars canadiens. Le tableau 1 illustre de quelle manière l'aide du Canada a été acheminée en Inde.

Tableau 1 - Aide au développement canadienne à destination de l'Inde par source

Source	APD totale (en \$CAN) 1951-2003
Programmes de l'ACDI	900 000 000
Autres mécanismes de prestation multilatéraux (imputés) ⁷	284 000 000
Autres mécanismes de prestation (c.-à-d., CRDI, bourses d'études du Commonwealth, CIDPDI)	179 000 000
APD totale du Canada	1 363 000 000

Sur les 2,4 milliards de dollars canadiens versés par l'ACDI, environ 900 millions de dollars canadiens (38 p. 100) ont servi à financer l'aide alimentaire en Inde alors que 1,48 milliards de dollars canadiens (62 p. 100) ont été réservés à la programmation directe. Ces chiffres sont fondés sur les bases de données historiques de l'APD qui tiennent à jour des chiffres globaux malgré les structures et les exigences changeantes de l'ACDI en matière de codage.

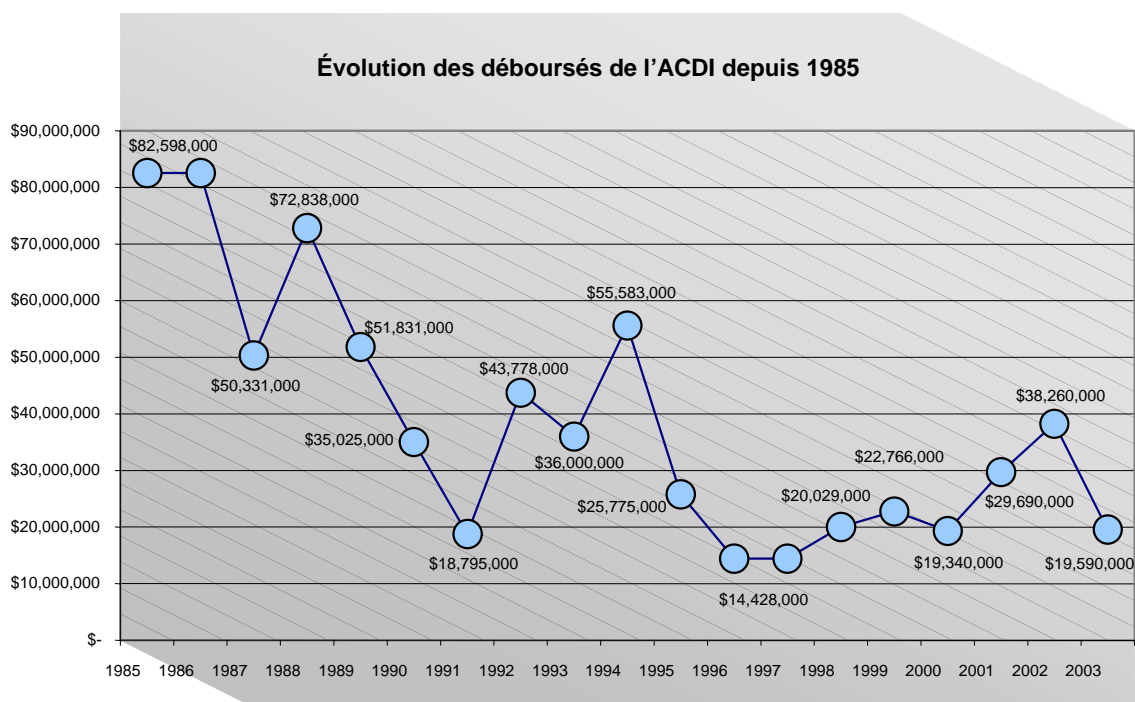
Étant donné que les investissements de l'ACDI en Inde se sont étalés sur plus de 50 ans dans plus de 25 secteurs, le profil d'investissement par secteur est présenté dans trois périodes de programmation, qui correspondent aux cadres de programmation en faveur de l'Inde (1985-1992, 1993-2001, 2002-2003). Les données pour la période précédant 1985 ne sont pas présentées du fait qu'elles sont antérieures au système de codage actuel par secteur.

Le tableau 2 offre un aperçu des investissements en fonction des principaux secteurs pour les trois différentes périodes de programmation.

Tableau 2 – Programmation de l'ACDI en Inde par secteur principal

Secteur	1985-1992		1993-2001		2002-2003	
	Déboursés	Secteur %	Déboursés	Secteur %	Déboursés	Secteur %
Santé et population	\$89,071,540	19.71%	\$42,841,849	19.62%	\$12,229,149	20.55%
Éducation	\$77,638,505	17.00%	\$34,224,742	14.89%	\$8,734,577	14.83%
Agriculture	\$55,004,690	12.81%	\$22,347,963	9.22%	\$4,011,542	7.01%
Fiance, Business, Commerce et Industrie	\$47,208,768	10.47%	\$24,339,936	10.46%	\$4,795,956	8.66%
Gouvernement, Société civile et Infrastructure sociale	\$40,546,035	8.84%	\$40,628,853	17.55%	\$12,166,478	21.38%
Eau	\$23,962,123	5.73%	\$27,058,799	9.28%	\$2,841,107	4.99%
Énergie	\$13,223,449	2.87%	\$7,822,040	3.52%	\$2,691,358	4.88%
Communications	\$4,993,689	1.14%	\$5,890,996	2.72%	\$1,551,017	2.59%
Transport	\$3,410,212	0.84%	\$1,667,312	0.74%	\$930,390	1.63%
Environnement	\$0	0.00%	\$1,593,081	0.62%	\$1,876,675	3.36%
Appui aux ONG	\$0	0.00%	\$1,860,663	0.82%	\$2,029,887	3.38%
Sans code, non-spécifié	\$73,089,819	18.58%	\$21,921,392	8.35%	\$2,158,382	3.57%
Autres	\$9,645,171	2.01%	\$5,837,752	2.20%	\$1,832,781	3.21%
Total	\$437,794,000	100%	\$238,035,378	100%	\$57,849,300	100%

⁷ Il s'agit de données imputées communiquées à l'OCDE concernant les versements du Canada aux IFI et à d'autres organisations multilatérales.



Le graphique qui suit illustre l'évolution des décaissements totaux de l'ACDI pour la programmation en Inde depuis 1985.

4.0 Constatations de l'évaluation

4.1 Pertinence par rapport au contexte, aux besoins et aux priorités de l'Inde

4.1.1 Respecter les priorités de l'Inde

La programmation de l'ACDI en Inde, surtout les mécanismes de prestation bilatéraux et multilatéraux, a servi à appuyer directement les priorités établies du gouvernement de New Delhi pendant toute la durée d'exécution du programme. Les priorités de programme établies dans les cadres de programmation-pays de l'ACDI (CPP) et la configuration sectorielle de son aide financière correspondaient aux priorités exprimées dans les Plans nationaux de développement de l'Inde.

De la même manière, la forme et le contenu de l'appui aux programmes de l'ACDI se sont adaptés au fil du temps à l'évolution des besoins et des priorités aux niveaux central, local et des États. Comme exemple à l'appui, notons le changement d'orientation de l'Agence qui a délaissé les grands investissements dans l'infrastructure énergétique pour favoriser l'assistance technique et le développement des capacités appuyant les réformes économiques, techniques et en matière de gestion dans le secteur de l'énergie électrique.

L'évaluation a permis d'examiner de près le travail réalisé dans le cadre du projet Services d'infrastructure énergétique II en coopération avec la Commission de

l'électricité du Madhya Pradesh. Par ce projet, nous avons pu constater combien l'expertise canadienne appuyée par l'Agence a joué un rôle important pour favoriser l'apport de méthodes de planification et de méthodes prévisionnelles de pointe au processus de restructuration et de modernisation du secteur et de ses entreprises constitutives au Madhya Pradesh. Ce projet sert d'exemple (de même que de nombreux autres projets examinés) pour montrer de quelle façon la programmation appuyée par l'ACDI s'est réorientée pour répondre aux besoins des acteurs nationaux, locaux et des États au fil du temps en Inde.

Comme autre exemple, mentionnons l'attention accrue accordée par l'Agence aux projets et aux programmes sollicitant la participation d'ONG et d'organisations communautaires et réalisés en partenariat avec des ministères et organismes gouvernementaux, plus particulièrement. L'ACDI a su faire preuve d'une grande habileté au cours des derniers cycles de programmation dans le domaine du développement pour exploiter les possibilités de la participation de la société civile à des initiatives de développement plus coopératives avec le gouvernement. Le Projet pour la survie des mères et des enfants au Madhya Pradesh est un parfait exemple de projet financé par la Direction générale des programmes multinationaux qui relie une ONG canadienne (CARE Canada) avec son homologue en Inde (CARE Inde). Autre aspect important, les responsables du projet ont noué des liens très étroits avec des organismes gouvernementaux au niveau des États et influencé leur politique sur la santé maternelle et infantile et les services de nutrition. De fait, le gouvernement du Madhya Pradesh a demandé à CARE Inde de l'aider à reproduire les activités du projet dans 500 villages dans des districts non-ciblés par le projet.

4.1.2 Respecter les priorités de l'ACDI

De manière générale, la programmation englobait également les nouvelles priorités de l'ACDI (notamment des objectifs essentiels tels que la réduction de la pauvreté et l'introduction des thèmes transversaux que sont la durabilité de l'environnement et l'égalité entre les sexes). Elle s'est également adaptée à l'évolution des « pratiques exemplaires » dans le domaine de la coopération au développement, plus particulièrement en ce qui concerne l'élaboration de méthodes modernes et efficaces de renforcement des capacités.

Les résultats de l'évaluation indiquent toutefois que le programme de coopération au développement de l'ACDI en Inde aurait bénéficié, surtout au cours des plus récents cycles de programmes, d'une approche plus audacieuse en matière de concentration stratégique. Alors que les sommes consacrées à l'appui des programmes bilatéraux ont enregistré une baisse, le portefeuille de projets est resté relativement diversifié tant sur le plan des secteurs et de l'étendue géographique que des différentes approches utilisées pour atteindre des objectifs tels que la réduction de la pauvreté. Cet aspect a été corrigé dans une certaine mesure dans le CPP de 2002-2007 puisque ce dernier s'est concentré sur trois États indiens et a privilégié la réforme économique et la gestion de l'environnement. Par contre, les changements attendus au niveau de la programmation dans la foulée de cette stratégie commençaient juste à se faire sentir lorsque le

gouverneur de l'Inde a opté pour l'élimination progressive de l'aide des plus petits donateurs bilatéraux, une décision que l'ACDI a respecté.

Les évaluateurs estiment que le programme de coopération au développement de l'ACDI aurait pu être davantage concentré à une date antérieure. Outre une concentration plus ciblée sur les États, les secteurs concernés et le nombre de projets exécutés, le programme aurait pu bénéficier d'une stratégie plus explicite en matière de réduction de la pauvreté. Ainsi, les projets auraient été plus étroitement liés pour générer des avantages ciblés à l'intention des populations vivant dans la misère extrême et traiter certains problèmes reliés à l'exclusion sociale. Le programme aurait également pu produire plus de résultats au chapitre de l'égalité entre les sexes si la stratégie relative à ce sujet avait été davantage mise en vedette dans le CCP et si elle avait occupé une place et exercé une influence plus importante au niveau du programme-pays.

L'efficacité des projets et des programmes appuyés par l'Agence dans les secteurs clés que sont la réduction de la pauvreté, la gestion de l'environnement et l'égalité entre les sexes est abordée sous la question des résultats de projets.

4.1.3 Respecter la décision de supprimer graduellement la programmation bilatérale

Fait intéressant, l'évaluation n'a pas relevé de nombreux effets négatifs directs ou opérationnels découlant de la décision de l'ACDI de supprimer assez rapidement le programme bilatéral de développement. En effet, les gestionnaires de programme et les homologues indiens et canadiens doivent recevoir des instructions sur la manière d'achever les projets de manière ordonnée et de les relier aux activités de développement toujours en cours en Inde. Pour la majorité des projets bilatéraux examinés par l'équipe d'évaluation, le projet a été soit mené à bonne fin plus au moins selon les délais prévus, ou un calendrier de projet accéléré a été déterminé avec des homologues indiens et d'autres organismes donateurs capables de poursuivre la programmation dans le même domaine.

Dans le cas du projet Services d'infrastructure énergétique II, par exemple, la Banque asiatique de développement et le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni ont indiqué qu'ils travaillaient actuellement en étroite collaboration avec l'Agence pour assurer l'intégration des gains acquis au niveau du renforcement des capacités dans le cadre du projet aux plans opérationnels de projets qui en sont à l'étape de la négociation.

En revanche, une plus longue période de suppression progressive du programme bilatéral aurait pu permettre l'instauration d'un processus de coordination des stratégies plus structuré avec d'autres plate-formes d'exécution de la programmation de l'ACDI, dont la Direction générale du partenariat canadien. Elle aurait également pu renforcer le dialogue avec d'autres ministères et organismes du gouvernement du Canada désireux de poursuivre leur appui dans certains domaines du programme bilatéral. Des consultations accrues au sein de l'ACDI et du réseau gouvernemental auraient facilité la transition et éventuellement évité de créer un vide comme celui qui risque d'être créé lorsque le

programme bilatéral prendra officiellement fin.

Il est important de reconnaître toutefois qu'il existe d'importantes contraintes organisationnelles et budgétaires entravant la capacité d'autres ministères à assumer la totalité des activités anciennement appuyées par le programme d'aide bilatérale de l'ACDI en Inde.

4.2 Résultat des programmes-pays

4.2.1 Réduction de la pauvreté

Dans le domaine de la réduction de la pauvreté, il est clair que la plupart des projets bilatéraux, multilatéraux et d'ONG appuyés par l'ACDI ont intégré à leurs stratégies et à leurs approches certains éléments d'initiatives, soit directes, soit indirectes, axées sur la réduction de la pauvreté. La plupart des projets démontrent des résultats positifs pour réduire la pauvreté, bien que l'évaluation indique qu'en fait, très peu d'activités de surveillance directe aient été menées auprès des bénéficiaires du projet et des groupes cibles pour observer les variations du niveau de pauvreté.

Les incidences les plus directes sur la réduction de la pauvreté relèvent principalement des projets traitant du microcrédit (par exemple, le projet Soutien bancaire aux pauvres – cf. encadré 2), le renforcement du pouvoir des groupes d'entraide de femmes et l'appui ciblé à des groupes exclus. De même, les projets d'appui à la santé et à la nutrition ont obtenu des résultats indirects importants au chapitre de la réduction de la pauvreté, grâce aux améliorations qui ont été apportées à la qualité des services, à la productivité accrue résultant d'un état de santé et nutritionnel amélioré et à la possibilité qui a été offerte aux groupes les plus pauvres, notamment aux femmes démunies et à leurs enfants, de profiter d'une meilleure santé et d'une meilleure nutrition.

Encadré 2 : Le soutien bancaire aux pauvres (1999-2003)

L'expérience a montré que les pauvres peuvent développer des activités génératrices de revenus et grandement améliorer leur niveau de vie si on leur offre des possibilités de crédit à des conditions raisonnables. Étant donné qu'ils ne sont généralement pas capables d'avoir accès au crédit par l'entremise du secteur bancaire officiel, l'existence de fonds importants mis à disposition par d'autres sources telles que les ONG leur est vitale.

Ce projet bilatéral de 4 millions de dollars cible directement la réduction de la pauvreté à Orissa et à Bihar et vise à éliminer l'une des principales contraintes rencontrées par les pauvres, à savoir l'accès au crédit. Les deux institutions financières appuyées par le projet touchent principalement les foyers pauvres, soit environ 50 p. 100 des ménages demeurant dans les zones ciblées. Ces derniers sont définis comme ceux qui tirent leur revenu, ou une partie de ce dernier, d'un travail manuel, qui détiennent des avoirs fonciers ne dépassant pas 2,5 acres et qui vivent dans des maisons dites *kuccha*. Ces deux institutions offrent de petits prêts subsidiaires (de 500 à 5 000 roupies) qui peuvent répondre efficacement aux besoins des plus pauvres, notamment des femmes.

Entre autres exemples de projets axés sur la santé et la nutrition et soucieux de contribuer à la réduction de la pauvreté, on peut citer le Projet pour la survie des mères et des enfants au Madhya Pradesh, l'Initiative pour les micronutriments et l'appui au Projet national révisé de contrôle de la tuberculose. En ce qui concerne le Projet pour la survie des mères et des enfants, ce dernier comprenait également un appui direct au développement des moyens de subsistance des femmes pauvres par le truchement de groupes de transformation des aliments.

Enfin, un certain nombre de projets portaient sur le renforcement des institutions aux niveaux national et des États, dans le but d'améliorer la situation budgétaire et la gouvernance et de générer des ressources pouvant contribuer à réduire la pauvreté. Ces projets ont pour la majeure partie eu peu d'incidences directes ou indirectes observables sur la pauvreté en raison de l'absence de mécanisme permettant de relier l'amélioration de la situation budgétaire à la réalisation d'investissements dans des politiques et des programmes favorisant les pauvres.

Les interventions bilatérales de l'ACDI dans le secteur de l'énergie électrique ont abordé différemment la question de la réduction de la pauvreté et, par conséquent, ont eu des incidences différentes sur les pauvres, comme le montrent les deux exemples suivants : l'appui à la Commission de l'électricité du Kerala (encadré 3) et la Stratégie de réduction de la pauvreté de la Commission de l'électricité du Madhya Pradesh (encadré 4).

Encadré 3 : Appui à la Commission de l'électricité du Kerala (CEK) (1999-2004)

L'évaluation des répercussions socio-économiques et de l'incidence sur l'égalité entre les sexes de la réforme du secteur de l'énergie électrique au Kerala, réalisée en 2000 par l'ACDI, a souligné l'importance de prendre des mesures proactives en faveur des pauvres. Quarante pour cent de la totalité des ménages demeurant au Kerala sont privés de connexions électriques. Dans la mesure où le rendement et la viabilité financière accrues de la CEK lui permettent de répondre à la demande de connexions électriques de la part des foyers qui peuvent se le permettre et qui demeurent non loin du réseau électrique, ces nouveaux consommateurs bénéficieront des améliorations apportées au secteur de l'énergie électrique attribuables aux réformes. Environ soixante pour cent des ménages sans électricité n'ont présenté aucune demande de connexion pour des raisons financières ou liées à leur situation financière. Ces ménages sont situés dans des régions rurales et demeurent dans des maisons de mauvaise qualité dotées d'installations sanitaires très médiocres. Ils n'ont que très peu bénéficié des améliorations apportées au secteur de l'énergie électrique en raison de l'absence de dispositions spéciales dans les politiques gouvernementales prévoyant de les aider à obtenir une connexion électrique. Les principales incidences de la réforme du secteur électrique sur les pauvres sont indirectes, c'est-à-dire qu'elles passent par la croissance économique et l'amélioration du rendement financier. L'énergie électrique peut transformer la vie des pauvres – aussi bien leurs moyens de subsistance que leur qualité de vie – mais seulement s'ils y ont directement accès.

Encadré 4 : Stratégie de réduction de la pauvreté de la Commission de l'électricité du Madhya Pradesh (2002-2005)

L'ACDI a appuyé la réorganisation de la Commission de l'électricité du Madhya Pradesh (CEMP) dans le cadre du projet Services d'infrastructure énergétique II et aidé la CEMP à élaborer une stratégie de réduction de la pauvreté. Cette dernière comprenait une analyse détaillée de l'utilisation de l'électricité dans l'État, y compris une ventilation par groupement socio-économique, qui a démontré combien les groupes les plus pauvres sont actuellement exclus de l'accès aux connexions électriques. Cette stratégie montre que les interventions dans le domaine de l'infrastructure doivent favoriser les pauvres de manière explicite si l'on veut que ces derniers profitent des avantages de la réforme. On a envisagé divers moyens par lesquels la réforme de l'électricité peut être favorable aux pauvres, entre autres :

- Une « tranche » gratuite de services essentiels (25 unités) destinés à des foyers admissibles appartenant à des castes ou à des tribus répertoriées;
- La subvention des services d'électricité pour d'autres foyers « sous le seuil de pauvreté »;
- Le comptage des connexions privées existantes et nouvelles pour veiller à ce que les ménages aient la capacité de payer leurs factures;
- Le comptage par groupe, qui permettrait de réduire les frais d'installation des compteurs;
- Une facturation mensuelle pour que la somme à payer reste relativement faible;
- Le relevé des compteurs et l'encaissement des factures pourraient se faire au début de chaque mois, lorsque les ménages pauvres disposent généralement de plus de liquidités;
- La création de programmes d'information du public et de recours en cas de grief; enfin,
- La participation aux frais de connexion des ménages « sous le seuil de pauvreté » pour leur permettre d'installer des connexions privées; le prix de la connexion étant généralement l'un des obstacles les plus importants entravant l'utilisation de l'électricité par les pauvres.

En dépit des progrès réalisés par les projets examinés pour aider à réduire la pauvreté, l'incidence globale des projets appuyés par l'ACDI aurait pu être plus importante si le programme avait davantage mis l'accent sur les avantages offerts par les projets et les programmes aux groupes les plus marginalisés et les plus pauvres de la société indienne.

Deux réponses importantes peuvent être offertes face à la critique que les projets appuyés par l'ACDI auraient pu être davantage ciblés sur les populations pauvres et marginalisées en Inde :

- a) Premièrement, en augmentant les ressources fiscales disponibles aux niveaux du gouvernement national et des États, les projets ont suscité des investissements accrus dans des programmes favorables aux pauvres;
- b) Deuxièmement, en appuyant la réforme des organismes publics (y compris des organisations parapubliques), les projets et les programmes ont renforcé les conditions générales de la gouvernance aux niveaux national et des États et les ont

aidé à mieux se gouverner et à mettre en œuvre des politiques et des programmes favorisant les pauvres.

Ces deux réponses seraient toutefois beaucoup plus convaincantes si les projets et les programmes examinés pouvaient être liés de façon plausible à des initiatives visant à influencer l'affectation des ressources et la budgétisation aux niveaux du gouvernement national et des États pour les faire davantage pencher en faveur des pauvres. L'équipe d'évaluation n'a pas été capable d'établir des liens entre les projets examinés et un échange de vues sur les politiques préconisant le ciblage des ressources sur les pauvres. De même, les réformes institutionnelles dans le secteur de l'énergie, par exemple, peuvent contribuer au développement d'organisations plus efficaces et réactives. Par contre, elles ne peuvent remplacer la nécessité de mettre en œuvre une programmation plus directe dans les domaines de la gouvernance, de la reddition de comptes et de la participation des citoyens.

4.2.2 Gestion de l'environnement

Dans le domaine de la gestion et de la durabilité de l'environnement, le programme de l'ACDI en Inde peut se prévaloir de résultats extrêmement positifs. Toutefois, celui qui l'est le plus, et qui est étayé par des projets très différents, est sans doute l'appui de l'Agence à l'élaboration, au contrôle, à la vérification et à la diffusion d'un modèle de gestion communautaire des ressources naturelles bien articulé (y compris à des recherches communautaires sur des mesures environnementales). L'ACDI a contribué dans une grande mesure à l'instauration du modèle communautaire et favorisé le consensus naissant sur l'importance d'assurer la durabilité de l'environnement dans la société civile indienne.

Entre autres exemples de l'appui offert par l'ACDI pour mettre en place des modèles communautaires et localisés d'intervention environnementale, on peut citer le Fonds Inde-Canada pour l'environnement (FICE) qui a appuyé la recherche sur des interventions environnementales entreprises au niveau communautaire et se fondant sur l'établissement de liens solides avec des ONG locales, ainsi qu'avec les administrations locales et des États (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Fonds Inde-Canada pour l'environnement (1991-2007)

Ce projet de 72 millions de dollars vise à répondre à des besoins urgents en Inde concernant les questions cruciales que sont la conservation de l'énergie, le développement d'énergies renouvelables, la préservation et la protection de l'environnement, ainsi que la gestion des ressources naturelles telles que l'eau et la terre. Les sous-projets examinés au cours de l'évaluation portaient sur des points critiques tels que la culture *jhoom* (culture sur brûlis), qui est une pratique très courante dans le Nord-Est de l'Inde; la dévastation insidieuse des terres dans la partie occidentale du pays; le grave problème de la contamination en arsenic des eaux souterraines dans l'Ouest du Bengale; la dévastation des terres dans l'Ouest de l'Inde et son traitement par des pratiques de gestion des bassins hydrographiques; ainsi que le problème de la pollution de l'air par de petites industries à Calcutta.

Voici certains des résultats rapportés à ce jour : 1) acceptation et soutien accrus des

approches communautaires fondées sur la gestion des ressources naturelles par les collectivités et le gouvernement; p. ex., le gouvernement du Madhya Pradesh a accepté d'affermier des terrains inutilisables au profit de petits exploitants et d'agriculteurs sans terre; 2) acceptation et soutien accrus de certaines technologies hydrauliques et énergétiques par les utilisateurs et le gouvernement; p. ex., le gouvernement de l'Inde a décidé d'installer des moulins à vent pour produire de l'énergie sur des îles éloignées (îles Andaman et Lakshdweep); 3) capacité accrue d'organisations partenaires du FICE à promouvoir et à exécuter des projets de gestion des ressources naturelles d'une manière qui soit favorable aux pauvres et aux femmes. (En opérant par l'entremise d'un réseau de petites ONG, les projets du FICE ont directement amélioré la capacité de plusieurs ONG locales à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles.)

De même, le Projet de gestion axée sur la demande (GAD) a tenté de promouvoir des méthodes modernes de conservation de l'énergie en mettant en relation de grands organismes étatiques spécialisés dans la distribution d'énergie avec des administrations municipales, des ONG travaillant dans le domaine de l'environnement, ainsi que des fournisseurs de technologies du secteur privé. L'aspect inédit de ce projet réside dans le fait qu'il s'est appuyé sur des entreprises du secteur privé pour financer l'assimilation de techniques visant à économiser l'énergie par les municipalités et les particuliers. Grâce à l'appui de l'ACDI à la Confédération des industries indiennes (CII), grâce aux deux phases du Programme de gestion de l'environnement de la CII, l'observation des règlements environnementaux par les membres est passé de 40 p. 100 à 85 p. 100 entre 1994 et 2005.

Les projets Services d'infrastructure énergétique I et II ont permis à la Commission centrale de réglementation de l'électricité et au Conseil de régie de l'électricité de cinq États de réduire la nécessité d'accroître la capacité de production énergétique grâce à une augmentation de l'efficacité énergétique, obtenue par une réduction des pertes commerciales et techniques dans la transmission et la distribution d'électricité. Les projets ont également aidé à améliorer les outils et les pratiques de planification en utilisant des modèles informatisés ainsi que les données issues du système mondial de localisation et du système d'information géographique. L'électricité est désormais acheminée de manière plus efficace et avec moins de répercussions sur l'environnement.

4.2.3 Égalité entre les sexes

Les résultats des projets mis en œuvre par l'ACDI en Inde pour promouvoir l'égalité entre les sexes sont mitigés, bien qu'ils se soient améliorés au cours du dernier cycle de programmation. Pratiquement tous les projets examinés comportaient des mesures crédibles pour inclure à leur conception des mesures et des objectifs destinés à favoriser l'égalité entre les sexes. Plusieurs projets du cycle de programme actuel ont adopté des approches particulièrement novatrices pour promouvoir l'égalité entre les sexes.

Le Projet de gestion axée sur la demande, par exemple, a entrepris une analyse des besoins en éclairage des voies publiques. Par cette étude, on a pu démontrer que pour les femmes pauvres et leurs enfants, un éclairage approprié des voies publiques était une source d'avantages importants puisqu'il favorisait leur sécurité personnelle, leur donnait

la possibilité de pratiquer des activités d'artisanat en soirée et permettait aux enfants travaillant la journée d'étudier une fois la nuit tombée. Des projets tels que ceux-ci ont démontré l'utilité d'inclure une analyse professionnelle de l'égalité entre les sexes aux phases de conception et d'élaboration des projets.

Les projets se concentrant sur le développement de moyens d'existence durables, en favorisant l'organisation des femmes artisans, la prestation du micro-crédit, la production alimentaire et d'autres activités économiques, ont répondu à plus d'un égard aux besoins des femmes (autant pratiques que stratégiques) et ces derniers ont enregistré le plus haut niveau de résultats dans ce domaine.

Les projets visant à améliorer la santé et la nutrition ont également été capables de cibler les femmes et les filles comme bénéficiaires et, parfois, d'associer les actions prises en faveur de la santé et de la nutrition à un appui économique, comme dans le cadre du Projet pour la survie des mères et des enfants (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Projet pour la survie des mères et des enfants (1998-2004)

Ce projet de six millions de dollars financé par la Direction générale des programmes multilatéraux a permis à CARE Canada et à CARE Inde de créer des organisations communautaires de femmes au niveau des villages et d'accroître le taux de couverture des services de santé ainsi que les changements de comportements à l'égard de la réduction de la mortalité des femmes enceintes et allaitantes et de leurs enfants dans 500 villages pauvres et éloignés au Madhya Pradesh.

En outre, les capacités accrues des femmes en matière de prise de décisions et leur plus haut niveau de confiance leur ont permis d'avoir accès au microcrédit et de participer à des activités économiques, notamment à la production d'aliments composés enrichis destinés à être distribués par l'entremise de ce projet. Satisfait des résultats atteints par le projet, le gouvernement du Madhya Pradesh a demandé à CARE Inde de l'aide à reproduire les activités du projet dans 500 villages dans des districts non-ciblés par le projet.

La principale difficulté pour appuyer l'égalité entre les sexes en répondant aux besoins et aux intérêts des femmes a résidé dans la réticence des grandes institutions indiennes à appuyer directement cet objectif. En effet, ces organisations estimaient généralement, à la suite d'une auto-évaluation, qu'elles n'avaient besoin que de très peu de soutien, voire aucun, dans ce domaine. D'autres organisations voyaient leurs moyens d'action réduits par des mesures entravant le recrutement et des contraintes économiques, de sorte qu'elles avaient peu de marge de manœuvre pour favoriser l'accès des femmes à des postes techniques et de direction.

Bien qu'une stratégie d'égalité entre les sexes ait été élaborée pour le programme en faveur de l'Inde, cette dernière transparaît à peine dans le dernier CPP et n'a pas été abordée dans les discussions menées avec des intervenants clés en Inde (notamment le personnel de l'ACDI et des conseillers de projets recrutés sur place). Les décideurs étaient également confrontés à une alternative : intégrer cette question au courant dominant de la programmation ou mettre en œuvre des programmes ciblés sur l'égalité entre les sexes (tels que le Fonds pour la promotion de l'égalité entre les sexes). Il

semble que l'on a préféré l'intégration au courant dominant de la programmation, ce qui était peut-être exagéré.

Enfin, notons que le niveau de résultats relativement élevé observé dans le domaine de la gestion de l'environnement contraste particulièrement avec ceux atteints au chapitre de l'égalité entre les sexes. En effet, dans le domaine de la gestion de l'environnement, on a davantage eu recours à une stratégie d'investissements directs ciblés alors que dans le domaine de l'égalité entre les sexes, on a davantage compté sur une stratégie fondée sur l'intégration.

4.3 Autres résultats clés

L'évaluation a permis de dégager d'autres résultats clés, dont le développement des capacités en partenariat avec des agents d'exécution canadiens (AEC) qui ont su faire preuve de compréhension ainsi que d'une grande souplesse et d'une grande ouverture dans leurs relations avec leurs homologues indiens. Du côté indien, le degré d'engagement et d'expertise aussi bien au niveau technique que dans le domaine de la gestion a été un facteur clé favorisant l'assimilation du volet axé sur la formation, le transfert de technologies et les pratiques commerciales de nombreux projets.

De la même manière, la plupart des projets et des programmes appuyés par l'ACDI au cours des récents cycles de programmation ont réussi à promouvoir des changements dans les politiques et les pratiques du gouvernement central ainsi que des administrations locales et des États pour aider à sécuriser et à accroître leurs revenus. Le Programme de jumelage industries-instituts Canada-Inde, qui a conçu un modèle pour faire participer l'industrie locale à l'élaboration d'une formation technique fondée sur les compétences, en est un exemple important. Ce modèle a été intégré aux Directions d'enseignement technique des cinq États où le projet est mis en œuvre. Le projet a pleinement intégré les Directions à ses travaux menés en collaboration avec des collègues indiens et canadiens ainsi que des organisations industrielles locales.

4.3.1 Le partenariat et la qualité des liens établis

L'évaluation a fourni moult preuves de l'étendue et de l'intensité des relations et des liens qui se sont formés dans le cadre des projets examinés entre des organisations canadiennes et leurs homologues indiennes.

Dans certains projets, l'accent a été mis sur la création de liens et l'établissement d'une relation entre des acteurs indiens, les Canadiens se cantonnant dans des rôles de soutien technique ou s'occupant de la régie du projet ou du fonds en question. Plus particulièrement, le Fonds Inde-Canada pour l'environnement et le Fonds pour la promotion de l'égalité des sexes ont été directement axés sur l'Inde, offrant aux acteurs canadiens un rôle de deuxième plan dans le cadre des sous-projets réellement financés.

Dans un certain nombre de projets bilatéraux, plus particulièrement le projet Renforcement des capacités en gestion des revenus, ainsi que la phase d'établissement du

cadre du projet portant sur les télécommunications, la principale relation entre l'Inde et le Canada a été établie sous forme de liens créés entre des organismes gouvernementaux. Ainsi, dans le projet sur la gestion des revenus, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a noué des relations de travail très étroites avec les Services du revenu de l'Inde au niveau du gouvernement central et du gouvernement du Rajasthan (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Renforcement des capacités en gestion des revenus (1995-2004)

Ce projet bilatéral de 8,5 millions de dollars mis en œuvre par l'Agence des douanes et du revenu du Canada a permis d'appuyer l'objectif du gouvernement de l'Inde de rationaliser et de moderniser ses procédures fiscales et d'aider ce dernier à concevoir et à gérer des systèmes automatisés d'administration de l'impôt. Il a également renforcé la capacité du ministère indien du Revenu à gérer un programme restructuré de formation du personnel.

Outre l'atteinte d'objectifs cibles concernant la refonte des procédés administratifs, l'amélioration de l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'informatisation des processus et l'amélioration du module de communications avec la clientèle et concernant l'administration de l'impôt, les principaux intervenants ont mis en exergue certaines réalisations particulières du projet. Ce dernier a notamment :

- présenté et fait valoir au sein du gouvernement de l'Inde, le concept de gestion du changement dans le cadre du projet lui-même;
- obtenu la coopération des syndicats d'employés concernés;
- surmonté les résistances à l'informatisation des processus;
- réduit le coût de l'observation de la loi par les contribuables en leur permettant de remplir les formules fiscales en ligne;
- aidé à promouvoir une meilleure compréhension de l'importance de l'administration de l'impôt au sein du gouvernement de l'Inde, lequel a toujours considéré cet aspect comme moins important que la politique fiscale.

Pendant l'exécution du projet, des liens très étroits et d'une grande cordialité ont été entretenus entre les administrations fiscales en Inde (centrale et de l'état) et l'ADRC, aussi bien au niveau exécutif que parmi le personnel affecté au projet. Les communications ont été assurées par voie électronique ainsi que par la tenue de réunions régulières entre les membres des groupes de travail qui devaient y assister en personne. Ces liens très étroits se sont quelque peu relâchés depuis l'achèvement du projet et ont pris désormais une tournure plus officieuse.

De même, le Projet d'établissement d'un cadre de télécommunications a conduit à l'établissement d'une relation très soudée entre différentes parties constituantes du ministère des Télécommunications en Inde (notamment l'organe de réglementation, le département de recherche et la direction chargée de l'établissement des normes) et, du côté canadien, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), Industrie Canada et l'Association canadienne de normalisation (CSA).

En revanche, ces deux projets illustrent combien ces relations peuvent rapidement s'étioler une fois les projets achevés. Alors que les intervenants concernés parlent en grand bien de la précieuse relation établie entre les organisations – et certains continuent

même de communiquer officieusement – le contenu professionnel réel de la relation sera très bientôt complètement nul. Les services opérationnels des gouvernements de l'Inde et du Canada ne possèdent pas suffisamment de mécanismes, d'argent (ils concentrent majoritairement les ressources sur leurs responsabilités intérieures) et de motivation, pour investir des efforts qui leur permettraient de maintenir des relations professionnelles continues après la fin des projets.

Il est important de souligner le fait qu'il existe d'importants obstacles financiers et structurels qui entravent sérieusement la capacité des organismes gouvernementaux indiens et à canadiens à maintenir des relations de travail sans le financement direct d'une enveloppe d'aide publique au développement. L'obstacle le plus important réside dans l'absence de poste budgétaire spécifique pour financer les activités de coopération internationale de services techniques et d'organismes de prestation de services dans les deux gouvernements.

Ce fait souligne combien il est important, pour le Canada, de mieux gérer à l'avenir la transition vers des relations pangouvernementales plus mûres dans les pays émergents, afin de combler le vide créé par la fermeture de programmes traditionnels d'aide au développement.

4.3.2 Utilisation efficace des ressources

Un important résultat positif des projets et des programmes récemment appuyés par l'ACDI en Inde a été l'acceptation croissante par des organisations homologues, plus particulièrement des ONG, de l'importance et de l'utilité d'établir des processus et des systèmes de définition, de contrôle et de communication des résultats.

Parallèlement, la surveillance actuelle du rendement des projets et des programmes de l'ACDI est loin d'être parfaite. Voici quelques exemples d'importantes améliorations pouvant être apportées dans le cadre de futures initiatives parrainées par la Direction générale du partenariat canadien et la Direction générale des programmes multilatéraux :

- Nécessité d'établir une cartographie de base beaucoup plus précise de la situation de la pauvreté dans les collectivités où les projets et les programmes sont mis en œuvre, puis de déployer les efforts nécessaires pour surveiller et communiquer toute variation des niveaux de pauvreté et tout changement observés dans les relations économiques et les rapports de pouvoir;
- Au lieu de surveiller les activités et les extrants, s'attacher à mieux surveiller et à mieux communiquer les effets des projets et des programmes;
- Assurer une meilleure intégration des activités de surveillance qualitative et quantitative;
- Accorder plus d'importance à la composante qu'est la gestion axée sur les résultats (GR), afin que les rapports sur les résultats soient utilisés pour modifier les activités et affecter des ressources de manière continue. Le projet Renforcement des capacités en gestion des revenus en est un exemple positif.

Encadré 8 : Résumé des principales constatations

Voici quelles sont les principales constatations de l'évaluation des programmes de développement de l'Agence en Inde :

- La programmation en Inde, surtout par l'entremise des mécanismes de prestation bilatéraux et multilatéraux, a directement appuyé les priorités du gouvernement de l'Inde.
- L'orientation du programme a été congruente avec les priorités exprimées dans les Plans nationaux de développement de l'Inde. La forme et le contenu de l'appui aux programmes de l'Agence se sont adaptés au fil du temps à l'évolution des besoins et des priorités du gouvernement central, ainsi que des administrations locales et des États.
- La programmation en Inde intégrait de nouvelles priorités de l'ACDI et s'est adaptée à l'évolution des « pratiques exemplaires » dans le domaine de la coopération au développement, notamment en ce qui concerne l'élaboration de méthodes modernes et efficaces de développement des capacités.
- Les programmes de l'ACDI auraient pu être davantage concentrés à une date antérieure, autant du point de vue des États dans lesquels ils ont été mis en œuvre (concentration géographique), que du point de vue des secteurs concernés et du nombre de projets exécutés.
- Le programme aurait pu bénéficier d'une stratégie de réduction de la pauvreté plus explicite reliant plus étroitement les projets entre eux afin de cibler l'obtention de gains pour les populations les plus pauvres et d'aborder des problèmes liés à l'exclusion sociale.
- La décision de l'ACDI de supprimer graduellement le programme de développement bilatéral à un rythme relativement accéléré n'a pas eu de nombreux effets directs ou opérationnels négatifs. Toutefois, des consultations plus nombreuses au sein de l'Agence et du réseau gouvernemental auraient facilité la transition.
- La plupart des projets bilatéraux, multilatéraux et d'ONG appuyés par l'Agence ont intégré certains éléments des initiatives directes ou indirectes de réduction de la pauvreté. Toutefois, les projets auraient pu avoir une incidence globale plus marquée si le programme s'était plus clairement concentré sur les avantages offerts par les projets et les programmes aux groupes les plus pauvres et les plus en marge de la société indienne.
- Le programme de l'ACDI en Inde affiche des résultats extrêmement positifs dans le domaine de la gestion et de la durabilité de l'environnement. L'appui à l'élaboration, au contrôle, à la vérification, et à la diffusion d'un modèle bien articulé de gestion communautaire des ressources naturelles est particulièrement intéressant.
- Les résultats globaux des projets de l'ACDI pour promouvoir l'égalité entre les sexes en Inde sont mitigés, mais ils ont connu une amélioration au cours du plus récent cycle de programmation. Pratiquement tous les projets examinés prévoient des mesures réalistes afin d'inclure des activités et des objectifs liés à l'égalité entre les sexes à leur approche dans ce domaine. Une stratégie d'égalité entre les sexes a bel et bien été élaborée mais elle n'est pas très présente dans le dernier CPP et a été très peu abordée dans les échanges de vue avec des intervenants clés en Inde.
- Les agents d'exécution canadiens ont su faire preuve de compréhension et de beaucoup de souplesse et d'ouverture dans leurs relations avec leurs homologues indiens. L'évaluation a permis de dégager de nombreuses preuves de l'étendue et de l'intensité des liens et des relations qui se sont développés entre des organisations canadiennes et leurs homologues indiennes.
- La plupart des projets et des programmes appuyés par l'ACDI au cours des derniers cycles de programmation ont favorisé des changements dans les politiques et les pratiques du gouvernement central et des administrations locales et des États pour contribuer à sécuriser et à accroître leurs revenus.

5.0 Leçons retenues pour la programmation de l'ACDI

Voici certaines leçons importantes applicables à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de futures activités appuyées par l'ACDI en Inde et ailleurs :

- Une stratégie de programmation nationale cohérente telle que définie dans le CPP pour l'Inde, combinée à des efforts continus visant à préciser et à améliorer les projets, peuvent produire des résultats positifs.
- Parallèlement, il est important de concentrer le programme et les projets aux niveaux géographique et sectoriel, surtout si l'on considère que le poids financier du programme s'amenuise.
- Les éléments concernant la réduction de la pauvreté peuvent être intégrés avec succès à des projets extrêmement diversifiés; toutefois, il est éminemment urgent d'inclure aux projets des stratégies explicites ciblant les populations les plus pauvres et les plus marginalisées si l'on veut obtenir des résultats décisifs au chapitre de la réduction de la pauvreté.
- Accorder une plus grande importance à l'égalité entre les sexes dans le CPP pourrait permettre de concentrer et de lier les réalisations entre les projets et favoriser davantage le changement au niveau national.
- Pour des thèmes transversaux tels que la gestion de l'environnement et l'égalité entre les sexes, le fait de combiner la réalisation d'investissements ciblés à une stratégie d'intégration semble produire des résultats plus marqués lorsqu'il y a un engagement ferme de réaliser des investissements ciblés importants. Trop miser sur une stratégie d'intégration, sans y adjoindre des investissements ciblés substantiels, semble donner des résultats très inférieurs.
- Pour des pays où le programme bilatéral de l'ACDI est progressivement réduit mais où la programmation de la Direction générale des programmes multilatéraux et de la Direction générale du partenariat canadien se poursuit, ces directions générales pourraient être confrontées à des difficultés graves sur le plan de l'orientation stratégique si elles ne peuvent définir clairement les initiatives continues de coopération au développement du Canada. Elles devraient disposer du temps suffisant pour préparer la transition.

6.0 Éléments à prendre en compte pour renforcer davantage les relations Inde-Canada

La présente étude de la coopération au développement et d'autres liens unissant le Canada et l'Inde indiquent que ces deux pays se trouvent à la croisée des chemins. Les données dont on dispose à ce jour laissent à penser qu'ils continueront à s'éloigner l'un de l'autre, en poursuivant leur chemin de manière généralement cordiale, mais divergente, à moins qu'ils ne réussissent à réaliser rapidement des percées importantes.

Tant que de nouveaux mécanismes favorisant le rapprochement des deux pays ne seront pas établis, l'achèvement du programme bilatéral de coopération au développement du Canada en Inde pourrait réduire sensiblement le nombre de possibilités offertes aux

Canadiens et aux Indiens de resserrer leurs relations de travail, ou de maintenir les anciens modèles de soutien pour promouvoir la participation d'autres ministères. Compte tenu de l'orientation prise par le programme bilatéral canadien ces dernières années, la réduction des partenariats Inde-Canada fondés sur la coopération affectera désormais principalement les partenariats établis au niveau institutionnel ou entre des organisations de la société civile, certaines initiatives de collaboration avec le secteur public, ainsi que l'approvisionnement en services spécialisés, ce qui aura pour effet de réduire certains des « effets en cascade » si utiles de ce type d'engagement (p. ex., les missions, les contrats en sous-traitance, etc.).

D'autres ministères seront mis au défi d'établir leurs programmes prioritaires en matière de coopération au développement dans les strictes limites de leurs propres budgets et le ministère des Finances se verra contraint de reconnaître ces derniers comme des objectifs canadiens clés. Les liens commerciaux et autres relations d'affaires plus solidement établis pourront peut-être se poursuivre dans un contexte plus commercial. Il est très probable que bon nombre des liens et échanges de grande envergure entre des institutions et des organisations de la société civile se poursuivront également. Cependant, certains ont été maintenus grâce à un important financement de l'ACDI, par l'entremise de la Direction générale du partenariat canadien, et ils dépendront des futurs niveaux de financement et, probablement, de l'instauration de pratiques d'affectation et d'orientation plus stratégiques pour ce mécanisme de prestation.

La transition en cours des relations entre l'Inde et le Canada signifie désormais que de nouveaux mécanismes doivent être établis – comme l'ambitieuse vision des liens en science et technologie résumée ci-dessus – et qu'il convient de vérifier la pertinence et l'efficacité des mécanismes existants, ainsi que toute amélioration qu'il convient de leur apporter. L'étude indique que des mécanismes très divers – gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux – exigent des mesures de fond pour les réactualiser et leur donner un nouveau souffle. Cette réactualisation n'est pas aussi coûteuse ni aussi exigeante que le plan directeur de promotion de la coopération dans le domaine de la science et de la technologie. Il faut toutefois être conscient du fait qu'une importante remise à niveau des relations avec l'Inde entraînera des coûts.

Au sein du gouvernement fédéral, la nécessité d'accorder une plus grande attention à l'Inde sur une échelle pangouvernementale a conduit à l'élaboration de plans pour prévoir la tenue de consultations à haut niveau plus régulières entre les ministères – notamment l'ACDI – et les unités opérationnelles chargées de la mise en œuvre et des services de soutien. On considère que les réunions trimestrielles Le cap sur l'Inde représentent une occasion utile d'échanger de l'information au sein et à l'extérieur du gouvernement. De la même manière, les gouvernements de l'Inde et du Canada se sont déjà engagés à promouvoir un dialogue régulier et plus soutenu entre des instances de haut niveau. Tous ces mécanismes de consultation sont positifs en théorie mais leur valeur réelle, et même la capacité de les maintenir actifs, dépend en bout de ligne du nombre de questions suffisamment importantes à soumettre à des participants affairés en vue d'être étudiées et approfondies ou résolues. Pour témoigner de l'importance croissante d'améliorer cette relation, les fonctions d'échange d'information de ces processus consultatifs devraient

être traitées dès maintenant et autant que possible par d'autres moyens, et leur ordre du jour devrait se concentrer sur des questions sérieuses, voire litigieuses (comme dans l'exemple de la coopération nucléaire).

Certains des besoins et des débouchés les plus importants se trouveront dans les domaines suivants :

- Nouvelles réponses du Canada à la position économique et politique de l'Inde, en favorisant un dialogue intensif sur la sécurité mondiale pour aborder la question du nucléaire et mettre fin à la longue brouille entre les deux pays sur cette question clé;
- Une ambitieuse « percée sur la matière grise » entre les deux pays, qui s'appuiera sur un financement suffisamment important pour promouvoir une collaboration d'intérêt mutuel dans le domaine de la recherche, de la science et de la technologie;
- Des initiatives de diplomatie ouverte plus créatives, entre autres éléments incitant les communautés indo-canadiennes à mieux exploiter leurs points forts;
- Poursuivre la mise en œuvre d'interventions canadiennes efficaces pour aider l'Inde à relever des défis continus au chapitre du développement, notamment : mise en place par l'ACDI d'un nouveau type d'approche pour mettre en œuvre la programmation-pays, fondée sur les piliers de nos contributions multilatérales; instauration d'un programme plus stratégique et concurrentiel pour soutenir la société civile et le secteur privé; encourager le CRDI à prendre davantage appui sur ses antécédents historiques sains dans le pays et la région, ces derniers représentant en effet un véhicule idéal pour apporter son soutien – très semblable à l'aide que pourrait apporter une fondation – à des initiatives novatrices sur le plan du développement, lesquelles sont désormais considérées comme cruciales par de grands penseurs indiens;
- Renforcer l'appui à des initiatives de coopération prioritaires avec l'Inde dans les budgets d'autres ministères concernés et élaborer de nouveaux outils de politique internationale pour aider à combler le vide laissé par l'ACDI (tels qu'une adaptation du modèle que représente le Conseil Australie-Inde pour établir un « fonds de facilitation » concurrentiel qui servirait à financer des initiatives clés dans divers domaines);
- Affûter les instruments existants qui soutiennent les relations entre l'Inde et le Canada, notamment l'Institut indo-canadien Shastri, la Fondation Asie-Pacifique et le Conseil de commerce Canada-Inde, et maintenir certaines des contributions canadiennes uniques de la Société asiatique des partenaires Canada.

Le récent *Énoncé de politique internationale du Canada* confirme qu'en dépit de nombreux intérêts et enjeux communs intéressant les deux pays, notre relation avec l'Inde a généré des résultats plutôt décevants par le passé. Le document indique que les talents d'entrepreneurs ainsi que les liens de la communauté indo-canadienne dans l'enseignement et le milieu scientifique, associés aux réformes actuellement apportées à l'économie indienne, confèrent au Canada un nouvel avantage à exploiter. L'*Énoncé de politique internationale* indique ainsi que [trad.] « l'Inde offre aux Canadiens de plus en plus de débouchés dans les domaines de la biotechnologie et de la santé, les technologies

de l'information et des communications, l'ingénierie et la construction, le pétrole et le gaz, ainsi que les services environnementaux et financiers ». ⁸ L'Énoncé propose un certain nombre d'initiatives pour tirer parti des débouchés commerciaux offerts en Inde et renforcer les liens politiques et interpersonnels, en tenant compte des considérations sommairement exposées dans la présente évaluation.

En l'absence de programme de développement bilatéral, il sera essentiel que la Direction générale des programmes multilatéraux et la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI fondent leur appui sur une approche stratégique afin de pouvoir maintenir certains des liens clés.

Plus particulièrement, l'évaluation des programmes de l'ACDI a dégagé plusieurs potentialités et possibilités, dont :

- Continuer à miser sur la réputation d'excellence du Canada en Inde concernant la production, la transmission et la distribution d'énergie d'une manière durable et efficace en utilisant des méthodes économiques, techniques et de gestion modernes.
- Poursuivre et accentuer la contribution du Canada en matière de gestion communautaire de l'environnement et des ressources naturelles ainsi qu'en matière de recherche dans ce domaine.
- Prendre appui sur l'expérience passée et l'intérêt évident du gouvernement de l'Inde à l'égard des modèles canadiens de réglementation et de gestion économique et technique adaptés à un État fédéral. Un exemple clé a été la réussite du Projet d'établissement d'un cadre de télécommunications, lequel s'est appuyé sur les modèles canadiens de réglementation, de recherche et d'établissement de normes dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications.
- Fournir un appui à des réseaux sectoriels et orientés sur des questions précises qui réunissent des associations de la société civile, des établissements universitaires ainsi que des institutions gouvernementales de l'Inde et du Canada. Une telle approche donnerait l'occasion de se concentrer sur la défense de politiques économiques et de développement favorables aux pauvres.
- Concentrer l'appui du Canada sur des organismes multilatéraux afin qu'ils puissent sérieusement aborder les enjeux clés que sont la pauvreté, l'éducation de base et la santé (notamment la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme) en Inde et contribuer ainsi aux ODM.
- Élaborer une stratégie plus explicite pour l'Inde en ce qui concerne l'appui fourni par la Direction générale du partenariat canadien à des ONG canadiennes jouant un rôle actif en Inde, afin de soutenir les liens existants et de stimuler la contribution des ONG canadiennes à l'atteinte des ODM en Inde.

⁸ *Énoncé de politique internationale du Canada*, avril 2005.

Annexe A : Réponse de la gestion

Leçons relevées dans le cadre de l'évaluation et recommandations clés

L'évaluation a dégagé un certain nombre de leçons tirées de l'expérience de l'ACDI en Inde qui pourraient être appliquées dans d'autres programmes :

Leçon : La mise en œuvre d'une stratégie nationale de programmation cohérente, telle que celle formulée dans le CPP pour l'Inde, conjuguée à des efforts continus pour mettre au point et améliorer les projets, peut contribuer à des résultats positifs; parallèlement, il est important de concentrer et d'axer le programme et les projets aussi bien sur un plan géographique que sectoriel, surtout lorsque le budget du programme devient de plus en plus comprimé.

Réponse : Dans des pays complexes et d'envergure, la nécessité de concentrer les interventions aux niveaux géographiques et sectoriels est un argument irréfutable. En fait, dans le dernier CPP approuvé (mais jamais mis en œuvre) pour l'Inde, la stratégie consistait à se concentrer sur seulement trois États.

Leçon : Certains éléments contribuant à la réduction de la pauvreté peuvent être efficacement intégrés à toute une diversité de projets; toutefois, il est impératif que les projets incluent des stratégies explicites pour cibler les populations les plus pauvres et les plus marginalisées si nous voulons atteindre des résultats notables au chapitre de la réduction de la pauvreté.

Réponse : Non seulement est-il nécessaire de mettre en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté plus explicites, mais il est également primordial de définir des cadres de résultats du rendement plus détaillés qui seront intégrés au CPP à titre d'éléments à part entière. La Direction générale de l'Asie veillera à ce que ces cadres soient inclus à tous les nouveaux CPP.

Leçon : Il peut être utile d'accorder une plus grande priorité à l'égalité entre les sexes dans le cadre du CPP, afin de concentrer et de relier les réalisations accomplies dans ce domaine par l'intermédiaire de divers projets et de contribuer à renforcer la dynamique du changement au niveau national. Pour des thèmes transversaux tels que la gestion de l'environnement et l'égalité entre les sexes, le fait de combiner l'utilisation d'investissements ciblés avec une stratégie d'intégration semble produire des résultats plus prononcés lorsqu'il existe un engagement visible et substantiel à réaliser des investissements ciblés importants. Le fait d'accorder une prépondérance relative à l'intégration, sans réaliser d'investissements ciblés importants dans le programme-pays dans son ensemble, semble produire un niveau de résultats beaucoup plus faible.

Réponse : La Direction générale de l'Asie souscrit à ces conclusions et estime que l'expérience et les capacités en évolution au regard des pratiques de gestion axée sur les résultats (GR), ainsi que la priorité continue accordée aux Objectifs de développement du Millénaire (ODM) et aux principes de l'efficacité de l'aide, aideront à renforcer les résultats de l'ACDI dans ces domaines. Nous tenons à signaler que bien que l'égalité entre les sexes continue à être perçue comme un thème transversal, le document sur les orientations stratégiques de l'ACDI appuie la mise en œuvre de projets spécifiquement axés sur l'égalité entre les sexes dans le cadre d'une stratégie nationale globale.

Leçon : Pour des pays où le programme bilatéral de l'ACDI est interrompu (pour quelque raison que ce soit) mais où la programmation mise en œuvre par la Direction générale des programmes multilatéraux et la Direction générale du partenariat canadien se poursuit, les directions générales poursuivant leur action dans le pays devront être capables d'élaborer leurs propres approches pour définir les buts et les caractéristiques clés d'une coopération au développement continue de la part du Canada, au risque de perdre de vue leurs objectifs et d'encourir une grave perte d'orientation stratégique.

Réponse : La Direction générale de l'Asie souscrit en principe à cette observation, surtout si le retrait progressif du programme bilatéral est assujéti à des conditions qui restreignent l'élaboration d'une stratégie de transition (voir ci-dessous).

Les évaluateurs ont également formulé plusieurs recommandations clés qui devraient être étudiées par l'Agence et le gouvernement :

Recommandation : En l'absence d'un programme de développement bilatéral, il sera capital que la Direction générale des programmes multilatéraux et la Direction générale du partenariat canadien élaborent une approche stratégique pour appuyer leurs interventions, afin que certains liens essentiels soient maintenus.

Réponse (de la Direction générale des programmes multilatéraux) : La Direction générale des programmes multilatéraux accueille favorablement cette évaluation et souscrit à ses constatations. Toutefois, en ce qui concerne la proposition d'élaborer une stratégie nationale propre à l'Inde, la Direction générale des programmes multilatéraux rappelle qu'elle n'alloue aucun financement aux pays; elle continuera plutôt à appuyer des secteurs prioritaires et des institutions qui travaillent dans ces secteurs. Ainsi, la Direction générale continuera à acheminer d'importantes ressources vers l'Inde en appuyant des organisations multilatérales qui œuvrent dans les secteurs de la nutrition et de la lutte contre les maladies, en versant des contributions à des organisations des Nations Unies et aux institutions financières internationales (IFI), plus particulièrement la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement et, au besoin, en appuyant des organismes d'aide humanitaire. Compte tenu de la priorité accordée par la direction générale à la santé et à la nutrition, le Canada devrait maintenir une étroite coopération avec l'Inde par le truchement d'institutions multilatérales.

Réponse (de la DGPC) : Comme elle s'y était engagée dans le cadre de l'*Énoncé de politique internationale* (EPI), l'ACDI s'est lancée dans l'examen et le renouvellement de ses programmes de partenariat entrepris au sein de la Direction générale du partenariat canadien (DGPC) ainsi qu'à tous les échelons de l'Agence. Cet examen aboutira à la formulation d'un cadre en faveur de partenariats plus efficaces qui aidera à clarifier la manière dont l'Agence pourra optimiser au mieux ses différents mécanismes d'exécution. La DGPC prendra appui sur les vastes et sincères partenariats que la Direction générale a cultivé avec la société civile canadienne et le secteur privé au cours des vingt et quelques dernières années tout en explorant diverses possibilités de programmation potentielles qui pourraient inclure des partenariats Sud-Sud et la participation de la diaspora indo-canadienne. La DGPC s'attachera plus particulièrement à renforcer les efforts déployés pour atteindre les ODM en mettant en œuvre une programmation diversifiée dans les cinq secteurs clés de l'EPI.

Recommandation : Il sera également primordial que d'autres ministères et organismes du gouvernement du Canada, qui ont énormément profité de l'appui du programme bilatéral de l'ACDI en Inde par le passé, investissent du temps, des efforts et des ressources financières pour alimenter et approfondir ces relations.

Réponse : La nécessité pour les autres ministères de mobiliser des ressources pour appuyer l'engagement de notre pays à l'échelle internationale traduit la réalité d'une approche pangouvernementale. Les autres ministères devraient solliciter l'avis de l'ACDI pour définir la base des relations existantes, profiter de notre expérience et de nos conseils et prendre appui sur la bonne volonté qui existe actuellement, fruit de partenariats fructueux établis dans le cadre du programme bilatéral.

Maintien de l'engagement indo-canadien en l'absence de programmation bilatérale

Le retrait de la programmation bilatérale de l'ACDI en Inde s'est opéré dans des circonstances particulières. La décision de supprimer graduellement le programme a été prise à la suggestion des autorités indiennes qui cherchaient à rationaliser leurs propres relations d'aide au développement tout en essayant de fonder des partenariats politiques et économiques d'égal à égal avec des pays tels que le Canada. D'un point de vue pangouvernemental, cette initiative de l'Inde a été bien accueillie, étant donné que le Canada cherchait déjà à approfondir la plus vaste relation qu'il entretenait avec l'Inde. Toutefois, pour donner suite à cette demande de l'Inde, la décision prise par l'ACDI de retirer progressivement son programme bilatéral continu de 28 millions de dollars par an dans un délai extrêmement court de 30 mois – tout en établissant de manière explicite qu'aucune nouvelle initiative ne pourrait être entreprise pendant cette période – a réduit notre marge de manœuvre pour élaborer une stratégie de retrait qui aurait pu être utilisée pour consolider des objectifs de programme existants, ou pour démarrer d'autres dimensions d'une nouvelle relation indo-canadienne.

L'évaluation a fait valoir que le rapide retrait de la programmation n'avait eu aucune conséquence fâcheuse importante au niveau des projets et ce point de vue a été corroboré dans le document portant sur les futures relations entre les deux pays, « Building on our strengths ». Ce document explique toutefois que le Canada a perdu certains outils opérationnels qui auraient pu être utilisés pour appuyer plus efficacement la nouvelle relation indo-canadienne, surtout en ce qui concerne l'appui aux activités d'autres ministères et l'établissement de nouveaux partenariats bilatéraux dans les domaines de l'éducation, des sciences et de la technologie. On pourrait ajouter à cette liste l'appui à la création de partenariats bilatéraux pour aborder des enjeux mondiaux tels que la prévention du VIH/sida (et désormais la grippe aviaire) ainsi que le soutien apporté à certains aspects du nouvel internationalisme par la mise en œuvre d'initiatives telles que les partenariats Sud-Sud et la réforme des institutions multilatérales. La capacité potentielle de l'ACDI à contribuer à ces objectifs se trouve comprimée, moins par la décision qui a été prise que par les conditions assorties à cette décision.

Annexe B : L'ACDI obtient des résultats fructueux en Inde

Les deux documents intitulés « Evaluation of India-Canada Development Co-operation » et « Building on our strengths » démontrent tous deux que le programme bilatéral de l'ACDI a généré des résultats durables au chapitre du développement qui ont profité aussi bien à l'Inde qu'au Canada. Au fil du temps et grâce à des investissements soutenus, l'Inde a récolté des avantages directs de sa relation avec l'ACDI. Les deux études témoignent de résultats tangibles dans les domaines suivants :

- 1. Secteur de l'énergie :** L'ACDI a travaillé de manière graduelle pour mettre sur pied une infrastructure productive (p. ex., l'État du Kerala lui doit 80 p. 100 de ses capacités de production installées); influencé et réformé les politiques (désassociation des prestataires de services, gestion axée sur la demande); servi de pont pour permettre un engagement commercial du secteur privé canadien sur une base concurrentielle à l'échelle mondiale.
- 2. Gestion de l'environnement :** L'ACDI a réussi à améliorer les capacités et les pratiques aux niveaux des collectivités, du gouvernement et de l'industrie en mettant en œuvre une programmation fructueuse au cours du temps et en travaillant en collaboration avec les plus importantes organisations gouvernementales et non gouvernementales de l'Inde. Ses initiatives axées sur la défense des intérêts et faisant la promotion d'une gestion des ressources naturelles dirigée par les collectivités ont contribué à façonner les politiques et les pratiques du gouvernement et sont actuellement complétées par des efforts dirigés par l'industrie et appuyés par l'ACDI pour élaborer une approche indienne en faveur d'une gestion durable des entreprises.
- 3. Gouvernance :** La structure fédérale du Canada, ses cadres de réglementation et ses partenariats entre les secteurs public et privé ont été des modèles attrayants propres à être adaptés au contexte indien. L'administration des recettes publiques et la réglementation des télécommunications, les codes de pratiques écologiques ainsi que la coopération du secteur privé à la conception et à la mise sur pied de collèges techniques et d'école de formation professionnelle en Inde servent tous d'exemples concrets de cette influence.
- 4. Engagement auprès de la société civile :** Dans ce domaine caractérisé par un esprit d'initiative et une diversité aussi vastes l'un que l'autre (on rapporte que l'Inde compterait plus de 1 million d'ONG de divers types), des résultats positifs ont été atteints par toutes les directions générales opérationnelles de l'ACDI :
5. La Direction générale du partenariat canadien continue à investir davantage en Inde que dans tout autre pays en utilisant l'ensemble de ses mécanismes d'exécution. Cette concentration illustre les intérêts des Canadiens et de leurs organisations et représente une source continue d'engagement et d'influence de la part du Canada.
6. La Direction générale des programmes multilatéraux, par le biais de son Programme de lutte contre la faim, la malnutrition et la maladie (PLCFMM), a appuyé la création de partenariats stratégiques reliant des ONG indiennes et canadiennes avec des administrations sanitaires locales opérationnelles, des ministères d'État, ainsi que des organisations internationales œuvrant dans le domaine de la santé, ce qui a permis

d'établir des relations soutenues ainsi que de nouveaux systèmes de responsabilisation.

7. La Direction générale de l'Asie a contribué à l'élaboration des politiques en offrant un appui systématique à certaines organisations indiennes sélectionnées travaillant dans la recherche appliquée et issues du secteur privé, telles que la Confédération des industries indiennes. Pour citer un exemple, l'appui octroyé à des organismes de défense des droits des enfants a directement débouché sur la promulgation d'une loi fédérale progressiste sur la protection de l'enfance.